

Vervolgaudit aangaande het functioneren van de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) inzake de controle op slachtplaatsen en exportverzamelplaatsen

Concept-rapport van de auditcommissie-Vanthemsche (omvat het rapport en zes bijlagen).

Auditteam:

Piet Vanthemsche
Christian Landuyt
Ilse Van Vlaenderen
Tom Vanoverschelde

Eindredactie:

Martijn de Groot

Ondersteuning nVWA:

Kris Pollaris
Wim de Leeuw

Den Haag, 15 augustus 2011

Inhoud

1 Inleiding

2 Aanpak

3 Waarnemingen

3.1 Structuur en werking van de nVWA

- 3.1.1 Interne organisatie
 - 3.1.1.1 Ontwikkelen van beleid
 - 3.1.1.2 Uitvoering van het beleid
 - 3.1.1.3 Personeelsformatie
- 3.1.2 Interne communicatie
- 3.1.3 IT-tools en rapportering
 - 3.1.3.1 Ontwikkelingen sinds 2008
 - 3.1.3.2 Huidige situatie en toekomst
 - 3.1.3.3 Algemeen beheer van IT-projecten
- 3.1.4 Samenwerking met andere organisaties

3.2 De praktijk van toezicht en handhaving

- 3.2.1 Algemeen
 - 3.2.1.1 Planning
 - 3.2.1.2 Opleiding
 - 3.2.1.3 Werking van de teams
 - 3.2.1.4 Handhavingsinstrumenten
- 3.2.2 Grote slachthuizen
 - 3.2.2.1 Werkorganisatie
 - 3.2.2.2 Toezicht
 - 3.2.2.3 Handhaving
- 3.2.3 Kleine en middelgrote slachthuizen
 - 3.2.3.1 Werkorganisatie
 - 3.2.3.2 Toezicht
 - 3.2.3.3 Handhaving
- 3.2.4 Verzamelcentra en exportcertificering
 - 3.2.4.1 Werkorganisatie
 - 3.2.4.2 Toezicht
 - 3.2.4.3 Handhaving

4 Conclusies

4.1 Algemeen

4.2 De organisatiestructuur van de nVWA

4.3 Samenwerking met andere organisaties

4.4 De praktijk van toezicht en handhaving

- 4.4.1 Algemeen
- 4.4.2 Grote slachthuizen
- 4.4.3 Middelgrote en kleine slachthuizen
- 4.4.4 De exportverzamelplaatsen

BIJLAGEN

1. Lijst van geïnterviewde personen
2. Vragenlijsten en templates
3. Programma van de kick-off meeting
4. Inhoudsopgave vooraf verstrekte informatiemappen (9 juni 2011)
5. Informatie opgevraagd na de kick-off meeting
6. Verslag desk-research

1 Inleiding

Op 29 januari 2011 aanvaardde de Tweede Kamer in een debat over toezicht en handhaving rond diertransporten door de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) de motie Van Gerven/Jacobi. Daarin werd de regering gevraagd een onafhankelijke commissie te laten onderzoeken in hoeverre de problemen al zijn opgelost die in 2008 werden geconstateerd door de toenmalige auditcommissie-Vanthsche: 'Welke maatregelen zijn genomen, wat is de effectiviteit hiervan en waar is eventuele vervolgactie nodig?' Over mogelijke tekortkomingen wordt gerapporteerd en er worden aanbevelingen gedaan.

Het werk van de auditcommissie in 2008 was op zijn beurt het gevolg van een overleg tussen de Tweede Kamer en de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) naar aanleiding van interne rapportages van de toenmalige VWA en berichten in de pers over misstanden rond de aanvoer naar en de behandeling van slachtdieren op de slachterijen. In eerste instantie vroeg de minister aan de heer Hoekstra om met *desk research* de representativiteit van de berichten en de door de VWA genomen maatregelen te onderzoeken. Omdat in het overleg met de Kamer bleek dat het rapport-Hoekstra niet genoeg duidelijkheid had verschaft over aard en de omvang van de gesignaleerde knelpunten, werd de opdracht aan de eerste commissie-Vanthsche verleend waarin juist deze twee aspecten centraal kwamen te staan.

Het rapport van de eerste commissie-Vanthsche, dat in 2008 aan de Kamer werd aangeboden, was aanleiding voor een omvangrijk verbeterplan dat met extra middelen van het toenmalige ministerie van LNV werd ondersteund. Onderdelen van dat plan waren versterking van de dierenartsenformatie, verbetering van de ICT, betere training en (bij-) scholing, helderdere aansturing en meer mogelijkheden om te handhaven. In de zomer van 2010 werd over de vorderingen gerapporteerd aan de Tweede Kamer, die naar aanleiding daarvan besloot over een onafhankelijk onderzoek te willen beschikken om inzicht te krijgen in het effect van de genomen maatregelen. Om daaraan tegemoet te komen heeft de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie opnieuw opdracht gegeven aan een auditcommissie onder leiding van dr. P. Vanthsche, ditmaal in een iets gewijzigde samenstelling. Behalve dr. Vanthsche bestond de commissie nu verder uit dr. Ilse Van Vlaenderen, consultant gezondheidseconomie, dr. Chris Landuyt, dierenarts en ir. Tom Vanoverschelde, intern auditor van het Belgische voedselagentschap.

Volgens de onderzoekopdracht dient het onderzoek

- duidelijkheid te geven over de vraag of de eerder geconstateerde problemen volledig zijn opgelost en in welke mate de eerder door de eerste commissie-Vanthsche gedane adviezen zijn opgevolgd.

Kernvraag, aldus die opdracht, is

- welke maatregelen zijn genomen,
- wat de effectiviteit hiervan is en
- waar eventuele vervolgactie nodig is.

In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt de manier behandeld waarop het auditteam de informatie heeft verzameld om antwoord te kunnen geven op de gestelde vragen. In hoofdstuk 3 worden op hoofdlijnen de waarnemingen weergegeven van het onderzoek, achtereenvolgens voor wat betreft het functioneren van de nVWA op dit gebied en voor de praktijk van toezicht en handhaving. Tenslotte worden in hoofdstuk 4 de conclusies uit het onderzoek gepresenteerd. De bijlagen bieden additionele informatie over de aanpak van het onderzoek, de gevoerde gesprekken en gebruikte bronnen.

2 Aanpak

Uit de aard van de opdracht vloeit voort dat het onderzoek in veel opzichten refereert aan de eerste audit-Vanthemsche en daarop teruggrijpt. Net als die eerste audit heeft deze zich dan ook opnieuw geconcentreerd op twee onderdelen, namelijk in de eerste plaats structuur en werking van de nVWA op het gebied van dierenwelzijn en gezondheid bij exportcertificering en vervoer van levende dieren en bij de slacht, en in de tweede plaats de praktijk van toezicht en handhaving op datzelfde terrein.

In het eerste onderdeel komen elementen aan de orde als de relatie met andere organisaties, de organisatiestructuur en de ondersteunende processen. In het tweede onderdeel staat de feitelijke gang van zaken centraal bij toezicht en handhaving. Hier komt het functioneren aan de orde van nVWA-dierenartsen en practitioners bij certificering van exportvee en bij de ante-mortem keuringen in de slachterijen, hun relatie met vervoerders en slachterijbedrijven en de wijze waarop zij voor het uitoefenen van hun functie zijn toegerust.

Om de onderzoeksvragen afdoende te beantwoorden heeft het auditteam zich bediend van verschillende bronnen. Ze kon daarbij putten uit een zeer uitgebreide documentatie die vooraf ter beschikking was gesteld door de nVWA. Daarnaast voorzagen de nVWA en het ministerie van EL&I in alle documenten en informatie waarom door het team werd gevraagd. Desk research was dan ook een belangrijke pijler van de audit, naast een intensief programma van interviews met managers, deskundigen en veldmedewerkers, eigen waarnemingen bij bedrijfsbezoeken en demonstraties. Bij dit programma, dat werd uitgevoerd in de week van 11 tot en met 15 juli 2011, kon een beroep worden gedaan op de medewerking van leiding en medewerkers van de nVWA, die volledig en zonder terughoudendheid werd verleend.

In totaal is door de vier leden van het team gesproken met 75 mensen en zijn naast drie regionale servicekantoren van de nVWA zeven verzamelplaatsen en twintig slachterijen bezocht. Behalve van de verantwoordelijke managers en leidinggevenden op corporate niveau zijn de bevindingen uit de interviews in de verdere verslaglegging geanonimiseerd. Dit is ook aan de gesprekspartners toegezegd om een zo onbevangen mogelijke informatieoverdracht te garanderen.

Voor het onderzoek naar structuur en werking van de nVWA is op het Utrechtse hoofdkantoor en op enkele regionale vestigingen gesproken met het management en met medewerkers van de verschillende afdelingen. Ook is ter plaatse kennis genomen van de wijze waarop de informatie uit de keuringspraktijk wordt gedocumenteerd en verwerkt, van de automatiseringssystemen die daarbij worden gebruikt en van de wijze waarop eventueel over deze informatie wordt doorgerapporteerd. Tenslotte was de werkplanning een aandachtspunt.

De bezoeken aan verzamelplaatsen en slachterijbedrijven vonden plaats op basis van een steekproef, waarbij erop is toegezien dat deze voldoende spreiding toonde zowel uit geografisch oogpunt als wat betreft aard en omvang van de bedrijven.

Ter plaatse hebben de leden van het auditteam gesproken met nVWA-dierenartsen en -medewerkers in verschillende verantwoordelijkheden en met practitioners, dierenartsen die hun keuringsactiviteiten uitvoeren in opdracht van en namens de nVWA maar zonder dienstverband met de nVWA. Daarbij richtte de aandacht zich zowel op de praktijk van keuring en certificering inclusief de toerusting van de dierenartsen door middel van training, scholing, informatie en back-up, als op de wijze waarop werd gedocumenteerd, gerapporteerd en gecommuniceerd met de organisatie.

Binnen het gegeven tijdsbestek heeft het auditteam de gesprekken in hoofdzaak beperkt tot personen die werkzaam zijn bij de nVWA of op het gebied waarvoor de nVWA verantwoordelijk is. De feitelijke gang van zaken rond het vervoer en de slacht van levende dieren, waarvoor de nVWA een controlerende verantwoordelijkheid heeft, staat in dit onderzoek immers centraal. Naast de veldaudits werd een aantal gesprekken gevoerd met de beleidsverantwoordelijken van de nVWA en van het ministerie van EL&I.

Om een volledig en meerdimensionaal beeld te krijgen is niettemin ook een aantal interviews gehouden met personen buiten de organisatie. Zo was er een gesprek met vertegenwoordigers van de faculteit Diergeneeskunde, de beroepsvereniging van dierenartsen KNMvD, de Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (PVE) en de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV).

3 Waarnemingen

3.1 Structuur en werking van de nVWA

3.1.1 Interne organisatie

De nVWA bevindt zich in een veranderingstraject tussen de structuur zoals die bestond tussen 2002 en 2008, en de nieuwe organisatiestructuur die vanaf 1 januari 2012 van kracht wordt. Om de overgangperiode te overbruggen werd de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) nVWA 2010-2011 ingesteld. De programmaorganisatie Dier werd daardoor de TWO Divisie Dier 2010-2011. In deze divisie werken medewerkers samen van de vroegere Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV), de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de Algemene Inspectiedienst (AID). Voor 2008 werkten de medewerkers van RVV en KvW al samen in de VWA; vanaf 2009 kwamen die van de AID erbij. In totaal omvat de formatie van de TWO Dier nu 610 fte's, naast 192 practitioners.

De gehele tijdelijke werkorganisatie en de TWO Divisie Dier worden ervaren als een flinke verbetering. De structuur is overzichtelijk en transparant, en er werd ingezet op een goed ontwikkeld lijnmanagement - via kwartiermaker/directeur, afdelingshoofden en teamleiders - binnen een vrij platte structuur. De teams zijn min of meer gemixed, en er werd veel aandacht besteed aan opleiding en ondersteuning. Voor de opleiding werd een uitgebreid en gestructureerd pakket samengesteld, afgestemd op noodzaak en behoeften. Aan de ondersteuning werd vorm gegeven door een heroriëntatie van de functie van Senior Toezichthoudend Dierenarts STDA, verschillende vormen van overleg en uitwisseling van ervaring en kennis. Er werd bij wijze van spreken een slimme combinatie gevonden tussen strak lijnmanagement en goede omkadering en ondersteuning.

De nieuwe organisatiestructuur die vanaf 2012 in treedt is volop in voorbereiding. Het definitieve organisatiebesluit werd zeer recent goedgekeurd en het onderbrengen van de medewerkers in die nieuwe structuur is volop aan de gang. Niet voor iedereen is plaats in de nieuwe structuur. Uiteindelijk zullen binnen de gehele nVWA tweehonderd mensen herplaatst moeten worden. Dit veroorzaakt begrijpelijkerwijs nogal wat onrust onder de medewerkers. De nVWA-dierenartsen worden buiten de voorziene krimp gehouden, maar dat geldt niet voor de assistent-Toezichthoudend Dierenartsen (ATDA's) en de senior controleurs, onder wie een vermindering van 88 naar 54 medewerkers wordt voorzien. Dit zijn geen dierenartsen, maar velen onder hen werken reeds lange tijd voor de VWA en hebben een ruime ervaring met levend vee en de keuring van vlees.

Het moet worden vermeld dat er heel wat discussie is geweest over de uiteindelijke organisatiestructuur. Daar waar de vroegere RVV, KvW en AID in de TWO Dier samenwerken binnen dezelfde organisatie-eenheid, worden ze in de toekomstige organisatiestructuur bij twee eenheden ondergebracht: enerzijds in de Divisie Veterinair & Import, anderzijds in de Divisie Landbouw & Natuur. In feite komt het er op neer dat de voormalige AID-ers weer in een afzonderlijke divisie worden ondergebracht. Dit kan de prille samenwerking en kruisbestuiving teruggedraaien zoals die kon groeien tussen de voormalige medewerkers van RVV en KvW met hun oriëntatie op dienstverlening enerzijds, en anderzijds de AID-ers die vooral op handhaving waren gericht. Binnen de TWO Divisie Dier wordt die samenwerking nu juist als heel positief ervaren en bestaat de vrees dat de voorgenomen splitsing dit opnieuw zou kunnen bemoeilijken. Dit moet een bijzonder punt van aandacht vormen tijdens de transitie naar de definitieve organisatiestructuur.

3.1.1.1 Het ontwikkelen van beleid

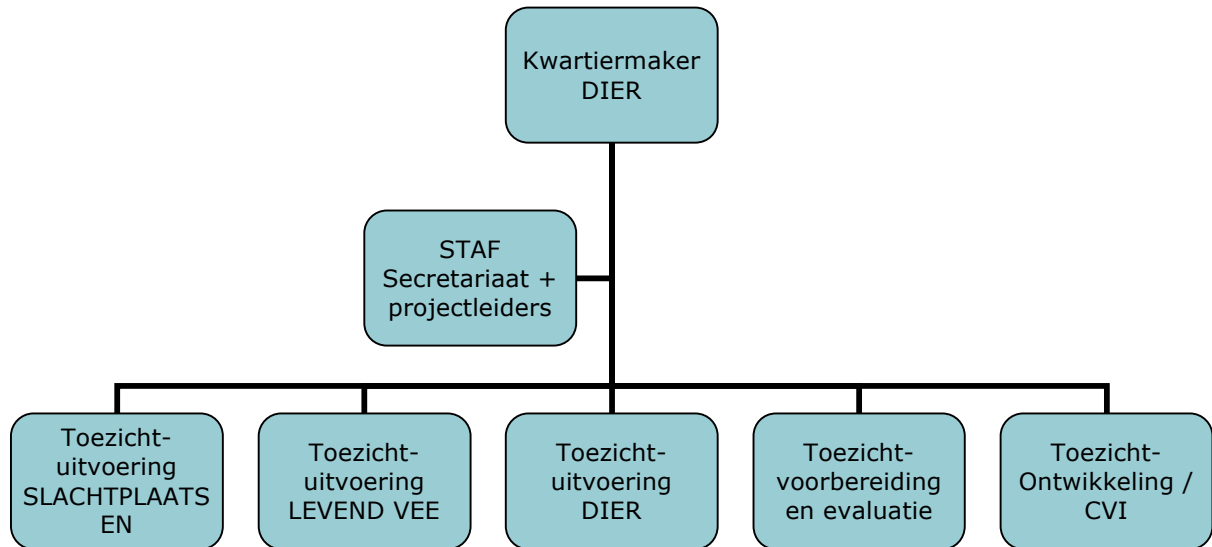
De beleidsontwikkeling voor de activiteiten rond levende dieren is een samenspel tussen het ministerie van EL&I en de TWO Divisie Dier van de nVWA. De experts van de afdeling Toezichtontwikkeling worden geraadpleegd door experts van het departement bij de voorbereiding van nieuwe wetten als het gaat om de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. Dezelfde experts onderhandelen met het departement over de middelen voor toezicht op en handhaving van de regels, en ze staan desgevallend in voor de rapportering over het niveau van naleving. Dit alles maakt deel uit van een meerjarige en jaarlijkse cyclus van programmering, planning, uitvoering en rapportering en van de jaarlijkse begrotingscyclus. De afdeling Toezichtvoorbereiding en Evaluatie vertaalt de regelgeving in instructies voor de uitvoerende afdelingen. Die zijn vaak procedureel en dus uitgebreid, ze zijn dikwijls inhoudelijk vrij theoretisch en ze herhalen soms bijna letterlijk de regelgeving. Een inspanning om de instructies meer didactisch, richtinggevend en praktijkgericht te maken lijkt noodzakelijk.

Het beleid wordt zo op een eenduidige manier ontwikkeld en vertaald in instructies voor de werkvloer. De experts die vroeger in de periferie werkzaam waren, zonder aansturing vanuit één

verantwoordelijke, werken nu samen in één team, vanuit de centrale directie, onder leiding van één afdelingshoofd. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van de vaststellingen in 2008.

3.1.1.2 De uitvoering van het beleid

De uitvoering van het beleid vindt plaats in drie afdelingen Toezichtuitvoering: slachtplaatsen, levend vee, dier. De werkzaamheden van de auditcommissie op dit gebied hebben betrekking op de activiteiten van de afdelingen Slachtplaatsen en Levend vee.



De afdelingen worden geleid door een afdelingshoofd, die op zijn of haar beurt leiding geeft aan een aantal teamleiders. In de afdeling Slachtplaatsen zijn er elf teamleiders (drie voor pluimvee, drie voor herkauwers en vier voor varkens), in de afdeling Levend vee zeven. De teamleiders sturen een team aan dat (inclusief practitioners) kan bestaan uit zo'n vijftien tot dertig medewerkers. De teams Slachtplaatsen zijn thematisch ingedeeld en omspannen een reeks gelijksoortige bedrijven in een bepaald gebied. Die gebieden verschillen naargelang de diersoort.

Zowel de nVWA-medewerkers (STDA, TDA) als de practitioners behoren tot het team. Op deze manier worden practitioners bij de werking van het team en bij het overleg betrokken. De meeste practitioners ervaren dit als een positieve ontwikkeling, die hun betrokkenheid ook daadwerkelijk verhoogt.

Elk afdelingshoofd heeft wekelijks landelijk overleg met de teamleiders. Dit overleg gaat meestal over managementissues, het veranderingsproces, afstemming binnen de afdeling. Naast dit wekelijks landelijk overleg is er tweemaandelijks een inhoudelijk thematisch overleg rond bepaalde vooraf vastgelegde onderwerpen. De afdeling Slachtplaatsen heeft drie van zulke overleggen opgezet: varkens, pluimvee, runderen. Deze opzet garandeert een meer uniforme aanpak en werkwijze van de verschillende teams, en een goede uitwisseling van kennis en informatie tussen de teamleiders. Daarnaast nemen de teamleiders deel aan het handhavingoverleg als er dossiers behandeld worden die hen aangaan.

Binnen elk team zijn een of meer senior toezichthoudende dierenartsen nieuwe stijl (STDA's) actief. Aan deze functie werd een nieuwe inhoud gegeven om de werkbeleving en de motivering van toezichthoudend dierenartsen, waaronder practitioners, te verbeteren en om kwaliteit van het uitvoerend beleid te verhogen. Het gaat om ervaren dierenartsen van wie een deel van de netto productieve werktijd vrijgesteld wordt om:

- Ondersteuning en back-up te geven bij inhoudelijke vraagstukken;
- Ondersteuning te bieden bij handhaving;
- Ondersteuning te bieden bij het ontwikkelen van houding en gedrag passend bij een 'handhavende toezichthouder';
- Geïsoleerd functioneren van de toezichthoudend dierenartsen te doorbreken.

De rol van de STDA houdt het midden tussen die van een coach, van een vertrouwenspersoon en van een inhoudelijk ondersteuner. Er moet voor gewaakt worden dat dit deze rol niet interfereert met die van het lijnmanagement, al blijkt dit in de praktijk weinig problemen op te leveren. De STDA's hebben naast deze rol in de rest van hun tijd ook een aantal reguliere taken binnen hun afdeling (TDA, bedrijvenbeheerder). Het is aan de teamleiders om het evenwicht te houden tussen

de tijd besteed aan STDA en de rest van de tijd, zodat de functie van STDA voldoende aan bod kan komen. Algemeen wordt het invoeren van deze functie beschouwd als een schot in de roos.

De functie van bedrijvenbeheerder werd recent geformaliseerd en breed ingevoerd. Er is wat discussie over de vraag of de bedrijvenbeheerder de eindverantwoordelijke is voor een bedrijf of de spin in het web. Men neigt naar het tweede, maar de invulling in het veld hangt sterk samen met de persoon in kwestie en met het al dan niet aanwezig zijn van permanent toezicht. De functie kan het best worden beschreven als het *single point of contact* vanuit de nVWA voor het bedrijf. Hij of zij beheert de administratieve relatie met het bedrijf, maar neemt de verantwoordelijkheden van de individuele dierenartsen niet over.

Er zijn verschillende overlegstructuren opgezet. De teamleiders Levend Vee overleggen maandelijks met het hele team. Binnen de teams Slachtplaatsen is er geen vaste regelmaat waar te nemen. Overall bestaat een overleg met het hele team, maar iedereen bijeenbrengen blijkt in de praktijk moeilijk te organiseren, en dit gebeurt dan ook maar sporadisch. Per slachtplaats of groep van slachtplaatsen wordt regelmatig een clusteroverleg georganiseerd met alle teamleden die in deze slachtplaatsen werkzaam zijn. Dit wordt door de verschillende deelnemers sterk gewaardeerd; het laat toe om praktische en concrete afspraken te maken over de dagelijkse manier van werken. Soms wordt ook een overlegmoment georganiseerd met bedrijvenbeheerders, maar dit lijkt geen algemeen gebruik te zijn.

Een terugkerende klacht in het veld betreft het grote verloop van teamleiders en het feit dat een aantal teamleiders de business niet kennen. Bovendien is een aantal medewerkers werkzaam in verschillende domeinen (exportcertificatie en slachthuizen), maar zijn ze lid van één team en krijgen ze ook alleen de informatie van het beleidsdomein van dat team. Een aantal STDA's lost dat laatste op door de info die beschikbaar is te filteren naar gelang de activiteiten waarop medewerkers ingezet worden. Dit lijkt een handige oplossing om er voor te zorgen dat iedereen toch over de nodige informatie beschikt.

Daar waar toezichthoudend dierenartsen op slachtplaatsen klagen over een frequente wissel in bedrijvenbeheerders, is een veelgehoorde klacht van bedrijvenbeheerders dat de samenstelling van de groep toezichthoudend dierenartsen op een bedrijf dikwijls verandert. Dit heeft gevolgen voor de continuïteit in informatiestromen en dus voor de efficiëntie en uniformiteit van toezicht en handhaving op de bedrijven.

De organisatie van de uitvoering van het beleid is een slimme combinatie van lijnmanagement met een aantal overleg- en ondersteunende structuren die bevorderen om de beschikbare kennis en ervaring uit te wisselen en aan individuele medewerkers voldoende ondersteuning te bieden. Het zal zaak zijn om de rol van het lijnmanagement enerzijds en die van de ondersteuners anderzijds zuiver te houden.

3.1.1.3 Personeelsformatie

De VWA kampte ten tijde van de eerste audit in 2008 met een gebrek aan capaciteit van dierenartsen. Intussen zijn heel wat inspanningen geleverd om dit euvel te verhelpen door nieuwe dierenartsen te werven.

In samenwerking met een extern bureau werd een project begonnen om kwalitatief goede dierenartsen te werven. In samenwerking met de KNMvD en met de Faculteit Diergeneeskunde werden diverse initiatieven uitgewerkt om de contacten met de beroepsgroep en de studenten te verbeteren, het imago van de nVWA op te krikken en dierenartsen warm te maken voor een carrière bij de nVWA.

Als resultaat van de inspanningen werd een aantal nieuwe dierenartsen aangeworven. Rekening houdend met de uitstroom is er een positief saldo van 33 dierenartsen sinds 2008. Per 1 september 2011 zullen in totaal 199 dierenartsen in de uitvoerende teams werken.

Het aantal practitioners dat voor de nVWA werkt is sinds 2010 gedaald van ongeveer 240 naar 192 in december 2010. In totaal vertegenwoordigt de inzet van practitioners ongeveer 85 fte. De daling is vooral veroorzaakt door het afhaken van een aantal practitioners die te weinig beschikbaar waren voor de nVWA, en die bijgevolg ook geen tijd hadden om de vereiste opleidingen te volgen.

3.1.2 Interne communicatie

De communicatie naar de mensen in het veld verloopt nog steeds hoofdzakelijk via nVWA-intranet en e-mail. Deze kanalen werden evenwel efficiënt aangevuld met verschillende geïnstitutionaliseerde overlegstructuren, waardoor de medewerkers – ook practitioners – minder geïsoleerd functioneren, en een divers aanbod aan zowel basis- als opfrisopleidingen. Beide hebben tot een verbeterde uniformiteit van beoordeling en handelen geleid, en ze maken bovendien een meer informele kennismaking tussen dierenartsen van verschillende teams mogelijk.

Vooral voor de practitioners werd een opmerkelijke verbetering tot stand gebracht in de interne communicatie:

- Ze hebben nu allen toegang tot het nVWA-intranet en kunnen dus beschikken over dezelfde informatie als de nVWA-medewerkers voor hun werkzaamheden in het veld;
- Ze worden ook via e-mail steeds op de hoogte gehouden van dezelfde informatie als de nVWA-dierenartsen voor het uitoefenen van hun activiteiten;
- Ze zijn volwaardige deelnemers in de overlegstructuren bedoeld voor de toezichthoudend dierenartsen;
- Ze beschikken over hetzelfde aanbod van opleidingen.

Over het algemeen beschikken dus de practitioners over dezelfde tools als hun nVWA-tegenhangers, en moeten ze in het veld als evenwaardige partners kunnen functioneren, los gezien van het beperkte aantal uren dat sommigen voor de nVWA werken. Het blijft immers inherent aan het statuut van practitioner dat hij of zij de informatie via e-mail en intranet moet verwerken in de 'eigen tijd', iets wat zij ook moeten combineren met hun andere beroepsmatige activiteiten. Aan alle practitioners is gevraagd ervoor te zorgen dat ze beschikken over een eigen laptop met internetverbinding en een printer. Hiervoor wordt sinds kort een vergoeding van €25 per maand toegekend.

De inspanningen om de informatieachterstand bij de practitioners weg te werken worden zowel door de henzelf als door de nVWA-dierenartsen als zeer positief ervaren.

Om de nVWA-website gebruiksvriendelijker te maken zijn verschillende wijzigingen in de structuur doorgevoerd, wat volgens geïnterviewden het opzoeken van de gewenste informatie voor mensen in het veld bemoeilijkt. Er kan echter van uitgegaan worden dat deze klacht slijt omdat de nieuwe structuur voor veel mensen nog moet wennen. Ook werd in de audit vaak vastgesteld dat de toezichthoudend dierenarts niet of niet snel de gewenste informatie kon terugvinden op het intranet. Op sommige bezochte plaatsen zorgt de bedrijvenbeheerder voor een papieren versie van de instructies, die wordt geactualiseerd telkens als deze worden gewijzigd.

De informatiestroom via e-mail is overvloedig. Mensen met een beperkte scope in activiteiten ervaren dit soms als overbelastend. Anderen hebben er geen probleem mee en verwijderen de mails op basis van de titel uit hun mailbox zonder ze te lezen. Het is dus belangrijk om duidelijk de inhoud van de mail te verwoorden in de titel (de vlag moet de lading dekken).

Uit de interviews blijkt dat de geïnstitutionaliseerde overlegstructuren niet enkel worden gebruikt voor het doorgeven van informatie (top-down) maar ook voor het uitwisselen van ervaringen in de beoordeling van dieren op vlakken waar er geen eenduidig meetbare instructies bestaan (bijvoorbeeld de beoordeling van transportwaardigheid van dieren). Op basis van casuïstiek wordt zo getracht om de 'grijze zone' te vernauwen en een uniformere benadering in handhaving te bereiken. Het verdient aanbeveling om de resultaten van deze overlegplatforms (momenteel op bedrijfs- en teamniveau) te consolideren op landelijk niveau met als doel:

- meer uniformiteit over het hele actieterrein van de nVWA
- een bredere inventaris of overzicht van cases waarover onzekerheid bestaat.

Ook bij de handhaving is de informatiestroom verbeterd. Er zijn duidelijke instructies en opleidingen over de procedures voor het opstellen van diergeneeskundige verklaringen en meldingen van onregelmatigheden. Mensen met weinig ervaring kunnen ook een beroep doen op de STDA of de bedrijvenbeheerder om een casus te beoordelen en om te voldoen aan de procedurele vereisten. De verklaringen worden beoordeeld door het Interventiebureau Dier (IBD), en de vaststellers worden via e-mail attent gemaakt op onvolkomenheden in hun verklaringen. Deze hebben meestal betrekking op het niet of niet goed invullen van bepaalde velden, wat anders een procedurefout zou opleveren in het juridisch vervolg. Terzijde zij opgemerkt dat IBD nog geen structurele verbetering heeft vastgesteld in de kwaliteit van de verklaringen, maar dit kan te wijten zijn aan het feit dat de procedures en instructies nog vrij nieuw zijn. Daarnaast wordt systematisch beoogd om de vaststeller op de hoogte te brengen van de verdere afwikkeling van het dossier. Daar waar in het veld frequent klachten werden gehoord over de lange tijd voor het afhandelen van het dossier (in sommige gevallen zelfs geen enkele reactie), kon geen structureel probleem worden vastgesteld bij een steekproefsgewijze controle van vrij recente dossiers bij IBD.

3.1.3 IT-tools en rapportering

3.1.3.1 Ontwikkelingen sinds 2008

De strategie van de nVWA is sterk gericht op mobiel werken en op een verhoging van de effectiviteit en efficiëntie door een betere ondersteuning met IT.

Een grote inspanning is gedaan op het gebied van ICT-infrastructuur. Alle medewerkers hebben een laptop met een draadloze verbinding, waarmee ze in principe overal kunnen werken en verbinding kunnen maken met het LNV-web. Deze mogelijkheden worden gebruikt en als positief gezien door de medewerkers die de commissie heeft gesproken. Er werd sterk geïnvesteerd in apparatuur, en ook in de slachthuizen beschikt men nu bijna overal over een internetverbinding en een printer. Moderne apparatuur zoals PDA's (handheld computers) en tablets zijn aangekocht of worden binnenkort getest voor gebruik in het veld.

Er zijn echter weinig ontwikkelingen te merken in de beschikbare IT-toepassingen en programma's. In de slachthuizen wordt voor de registratie van controlebevindingen nog steeds gewerkt met ISI (Informatie Systeem Inspecties, afkomstig van de KvW). De bevindingen worden nog steeds geregistreerd op de papieren checklists, waarvan maandelijks een overzicht wordt gemaakt en in ISI geregistreerd. De frequentie van invullen wordt volgens de medewerkers in het veld wel centraal bijgehouden, maar feedback op de gegevens wordt niet gegeven. De resultaten van periodieke inspecties of (systeem)audits worden ook in ISI ingebracht. In de slachthuizen zijn maar weinig dierenartsen in staat om deze bevindingen uit het systeem te halen. De nieuw opgeleide dierenartsen hebben geen introductie in het gebruik van ISI gekregen maar moeten hier wel mee werken in de hoedanigheid van bedrijvenbeheerder. De motivatie voor de ontbrekende introductie is de geplande uitfasering van ISI, maar in de tussenperiode creëert dit bijkomende moeilijkheden om met ISI te werken.

De maatregelen die binnen het aandachtsgebied van de commissie vallen zoals diergeneeskundige verklaringen, meldingsformulieren en schriftelijke waarschuwingen, worden op de slachthuizen niet in een applicatie geregistreerd. Op sommige slachthuizen wordt een papieren register of overzicht bijgehouden opdat collega's altijd inzage kunnen hebben in de meldingen.

Er is nog geen systeem om de monsters die in de slachthuizen worden genomen in een IT-toepassing te registreren. Monsters gaan vergezeld van een formulier naar het laboratorium. In de slachthuizen krijgen de dierenartsen hiervan een beperkte feedback, namelijk enkel voor de karkassen die geblokkeerd worden op het bedrijf in afwachting van de monsteruitslag. De registratie van slachtgegevens in de applicatie RSG (Registratie SlachtGegevens) is nauwelijks veranderd ten opzichte van 2008. De registratie van ante-mortem en post-mortem bevindingen en de redenen tot afkeuring worden nog steeds dagelijks op papier geregistreerd op de VOS documenten (Verzamelstaat Onderzoek Slachtdieren) door de medewerkers in het veld. De cijfers worden later ingevoerd in RSG. De medewerkers in het veld hebben geen zicht op wat er gebeurt met de gegevens die zij op papier invullen.

Voor de controles in exportverzamelplaatsen voor varkens werd een nieuw registratiesysteem ontwikkeld waarbij controlebevindingen en overtredingen worden geregistreerd en elektronisch verwerkt: MREX. De dierenarts registreert de controleresultaten op een PDA, en kan zo ook de opmerkingen gemaakt door zijn of haar collega's raadplegen. De commissie trof in het veld verschillende dierenartsen aan die enthousiast waren over het systeem. De invoering is echter nog niet afgerond en er zijn nog behoorlijk wat praktische problemen met PDA's die niet goed functioneren. Sommige dierenartsen hebben hun PDA al een hele tijd geleden ingestuurd om opnieuw te worden ingesteld, anderen die ook op exportverzamelplaatsen voor varkens komen hebben geen PDA gekregen. Dit komt doordat ze deel uitmaken van een team Slachtplaatsen, terwijl voorlopig alleen de dierenartsen in de teams levend vee een dergelijke PDA krijgen.

De samenvoeging van de VWA met de AID en de PD stelde het management voor de beslissing met welk IT-systeem verder zou worden gewerkt. Elk van de fusiepartners heeft een eigen centraal systeem. De AID heeft SPIN, de VWA heeft ISI en de PD heeft IBP. Midden 2010 besliste het management van de nVWA dat SPIN zou worden gebruikt als bedrijfsinformatiesysteem voor de nVWA, en om de andere systemen te laten uitdoven. De optie om een volledig nieuw systeem in te voeren werd eveneens besproken maar omdat het ontwerp, de bouw en implementatie van een volledig nieuw bedrijfsinformatiesysteem de nodige tijd en geld vergt, is dit terzijde geschoven. De keuze voor SPIN werd bevestigd door een Gateway-onderzoek door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Alle registraties door de toezichthouders in de slachthuizen zullen in SPIN worden ingegeven, waardoor ISI overbodig wordt. Via SPIN zou ook RSG rechtstreeks gevoed worden. Diergeneeskundige verklaringen en meldingsformulieren voor onregelmatigheden in diertransport zullen direct in SPIN worden ingegeven en via een automatische workflow bij het Interventiebureau Dier terecht komen. Een koppeling met MREX is voorzien.

3.1.3.2 Huidige situatie en toekomst

Op het gebied van IT-toepassingen is weinig vooruitgang geboekt, is het unanieme oordeel van de medewerkers. Er wordt weinig geklaagd over de papieren formulieren en de applicaties; men doet wat gedaan moet worden. De keuze voor SPIN is bij de grote meerderheid van de dierenartsen wel bekend, maar bijna niemand heeft enige informatie over de precieze inhoud en opzet ervan. Het MREX-systeem wordt als positief en gebruiksvriendelijk ervaren maar kent nog kinderziektes.

Na de keuze voor SPIN werd met de analyse van benodigde functionaliteiten begonnen. Op basis hiervan werden bijkomende toepassingen ontwikkeld. Kort voor en tijdens deze audit werd volop gewerkt aan de implementatie van SPIN, onder meer op de volgende gebieden:

- Technische tests van SPIN op het gebied van belasting, bijvoorbeeld om te zien of het systeem nog steeds goed loopt als iedereen er tegelijk op werkt;
- Testen van SPIN in het veld door twee teams binnen de TWO Dier: een team Slachtplaatsen (team 4, rund/kalf/schaap) en het team Levend vee (team 1). Hiermee wordt in augustus 2011 begonnen.
- Een eendaagse opleiding voor de teammedewerkers, gepland voor eind juli 2011, en een intensieve ondersteuning door voormalig-AID-medewerkers met veel ervaring in het gebruik van SPIN (een persoon ondersteuning op vijf teamleden). Er is een ondersteuning vanuit Dictu/Cap Gemini voorzien.
- Een algemeen Plan van Aanpak voor de uitrol van SPIN werd voorgesteld op het Managementteam van TWO Dier op 14 juli 2011.

Op basis van de ervaringen van de twee verkennende teams zal de beslissing worden genomen om SPIN al dan niet volledig uit te rollen binnen TWO Dier. Bij een positieve beslissing is het de bedoeling om voor eind 2011 SPIN volledig in te voeren voor alle registraties in het slachthuis. Het voorbereiden van de invoering was tijdens de audit in volle gang, en het is voor de commissie niet mogelijk om uitspraken te doen over de geschiktheid van het systeem en het gebruik ervan in het veld. Niettemin wijst een aantal waarnemingen erop dat het project in de huidige vorm enkele grote risico's omvat. Bij het ontwikkelen en aanpassen van functionaliteiten werden medewerkers van de afdelingen Slachtplaatsen en Levend vee maar zeer beperkt betrokken. De acceptatietesten, waarin wordt geëvalueerd in hoeverre de toepassing voldoet voor de gebruikers, werden vrijwel uitsluitend uitgevoerd door voormalig-AID medewerkers die niet in de dagelijkse praktijk staan van het toezicht op slachtplaatsen en exportverzamelplaatsen. De enige betrokken voormalig-VWA medewerker werkt op de centrale diensten, al zijn er ook links met het veld. Dat de pilot in de vakantieperiode begint, heeft als voordeel dat op korte termijn minder mensen moeten worden opgeleid maar het zal de planning van de reguliere toezichtopdrachten niet vereenvoudigen.

De geplande uitrol van het systeem kan zonder meer bijzonder ambitieus genoemd worden, zowel uit oogpunt van timing als wat de omvang van de operatie betreft. Eind mei 2011 heeft een reviewteam van Gateway een analyse gemaakt van de keuze voor SPIN en over de voortgang inzake de praktische invoering. De keuze voor SPIN werd door de Gateway studie bevestigd. In het rapport worden ook veertien aanbevelingen gedaan, waarvan er vier als kritisch en negen als essentieel werden beoordeeld. De auditcommissie is van oordeel dat de meeste aanbevelingen zoals genoemd in het Gateway rapport nog steeds van toepassing zijn.

3.1.3.3 Algemeen beheer van IT-projecten

Het algemeen beheer en de begeleiding van IT-projecten zijn taken van de afdeling Informatiemanagement (IM) van de nVWA. De afdeling IM telt nu nog een zeventigtal medewerkers, onderverdeeld in vijf teams. In de nabije toekomst zal het gaan om ruim vijftig medewerkers verdeeld over vier teams. In de afdeling wordt, op enkele kleine uitzonderingen na, niet ontwikkeld of geprogrammeerd. Dit gebeurt door of onder regie van Dictu, de centrale informatica-afdeling van het ministerie van EL&I.

Nieuwe projecten worden sinds 2009 voorgelegd aan de stuurgroep Informatiemanagement. Deze staat onder leiding van de Chief Financial Officer (CFO), en is verder samengesteld uit een vertegenwoordiger van de CIO-office van EL&I, de plaatsvervangend Inspecteur Generaal, het hoofd van IM, een lid van het Dictu-management, de kwartiermaker van de TWO Dier, een financiële controller van de nVWA, een secretaris en open stoelen voor projectleiders en hun opdrachtgevers bij de bespreking van nieuwe of lopende projecten. Aan elk nieuw project wordt een bepaald budget toegekend. Alle lopende projecten worden uitgezet in een overzichtsdokument, de I-kalender.

Binnen het gezichtsveld van de auditcommissie wordt nog een hele reeks toepassingen gebruikt en zijn diverse projecten opgezet. Begin 2010 werd een oefening afgerond (project verdieping

marstroute) die de bestaande IT-systemen binnen de verschillende tijdelijke werkorganisaties in kaart bracht, en waar een eerste IT-strategie werd uitgewerkt. In de loop van 2010 werd een aantal belangrijke keuzes gemaakt met een grote impact op IT-gebied, zoals de keuze voor SPIN. De verschillende projecten worden grotendeels los van elkaar begeleid. Er kan nog niet gesproken worden van een uitgewerkt portfoliomanagement, waarbij projecten worden afgestemd op de bedrijfsstrategie.

Tijdens de openingsdag van de audit werd bijvoorbeeld de applicatie Plato genoemd als een *quick win* voor de opmaak van de planning. In de realiteit blijkt Plato II nog niet volledig getest en uitgerold te zijn, en werken de planners met verschillende toepassingen. Andere leidinggevendenden geven aan dat de planning het beste ook in SPIN kan worden geïntegreerd, en dat dit op relatief korte termijn (begin 2012) mogelijk zou zijn.

Een ander voorbeeld is de applicatie die binnen het Interventiebureau Dier wordt gebruikt voor het bijeenbrengen van reisjournaals. Eind 2008 begon een project om deze applicatie uit te breiden voor de registratie en administratie van diergeneeskundige verklaringen en meldingsformulieren. Volgens de medewerkers die de commissie heeft gesproken werkte een externe IT-medewerker hier een jaar aan, waarop uiteindelijk geen bruikbaar resultaat werd opgeleverd.

De registratie van diergeneeskundige verklaringen en meldingsformulieren gebeurt tegenwoordig in het systeem MOS. Dit systeem is binnen het IBD maar bij enkele mensen bekend en wordt nauwelijks gebruikt voor het vervolg van het proces. De functie ervan zal binnenkort worden overgenomen door SPIN. Ook dit was weinig bekend bij de medewerkers van IBD.

Bij sommige dierenartsen in het veld leeft de wens tot een geïntegreerde aanpak van registratie van gegevens. Zo zette een nVWA-dierenarts enkele maanden geleden in een varkensslachthuis een eigen Access-databank op voor de registratie van onder meer de uitgevoerde controles op transporteurs in het slachthuis. De bedoeling is om deze te delen met de andere slachthuizen in het betrokken team, zodat een overzicht ontstaat van alle opmerkingen die in de verschillende slachthuizen worden gemaakt op dezelfde transporteurs. De databank zou volgens de betrokkene worden voorgesteld op de volgende teamvergadering.

3.1.4 Samenwerking met andere organisaties

De nVWA wordt vanuit twee departementen inhoudelijk aangestuurd: Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De werkzaamheden van de TWO Dier vallen onder de bevoegdheid van het departement van EL&I. Het rapport van de eerste auditcommissie vermeldde dat de afbakening van bevoegdheden tussen het toenmalige LNV en VWA onduidelijk was, en nadere aandacht verdiende om het spanningsveld dat hieruit ontstond weg te werken.

Bij het vroegere LNV was de VWA de enige autoriteit die onder de bevoegdheid van dat ministerie viel. De onderlinge betrokkenheid was zeer groot, wat zich vertaalde in een directieve benadering van de VWA vanuit LNV, tot en met inmenging in het operationeel management. In de relatie tussen de nVWA en het nieuwe ministerie EL&I is nVWA nu één van de verschillende agentschappen die onder de bevoegdheid van dit nieuwe departement vallen, zoals die op het gebied van mededinging, consumentenzaken en energie. Dit kan de relatie tussen de nVWA en dit bredere, meer generieke departement een nieuwe wending geven.

De inspecteur-generaal van de nVWA maakt deel uit van de bestuursraad van het ministerie van EL&I, en heeft ook rechtstreeks toegang tot de staatssecretaris. Een stelling van het Departement is dat men vanuit de nVWA te weinig oog heeft voor de politieke beleidsmatige aspecten van de werking van de eigen instelling en dat de nVWA daarvoor nog (te?) sterk leunt op de beleidsdirecties van het departement.

De afgelopen jaren werd er gewerkt aan een verbetering van de relatie, maar dat is slechts gedeeltelijk gelukt. Een aandachtspunt blijft dat de financiering van de nVWA gebeurt vanuit verschillende onderdelen van de begroting van het departement. Een bijkomend punt dat in de gesprekken met beleidsverantwoordelijken van het Departement naar voor kwam is dat de begrotingslijnen van de begroting van de nVWA en die van de begroting van het Departement niet met mekaar overeenstemmen. Dat bemoeilijkt een transparante verantwoording van het gebruik van de middelen. Een maal per jaar wordt middels een offertetraject het werkpakket afgesproken. Bij aanvullende opdrachten wordt er geherprioriteerd. Bij elk nieuw beleid moet er ook onderhandeld worden over het urenpakket en de kostprijs verbonden aan dat stukje beleid. Men kan zich de vraag stellen of deze werkwijze efficiënt is. Er wordt heel veel werk en tijd aan besteed, het leidt tot voortdurende spanning in de relatie tussen beide organisaties en de toegevoegde waarde lijkt betwistbaar. De nieuwe structuur van EL&I en de herstructurering van de nVWA kan een opportuniteit zijn om de sturingsrelatie tussen de politiek verantwoordelijke en het departement (staatssecretaris en EL&I) enerzijds en de nVWA anderzijds verder te verbeteren.

De relatie tussen nVWA en externe stakeholders (Faculteit Diergeneeskunde, Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, Centrale Organisatie voor de Vleessector, Productschappen Vee, Vlees en Eieren) is goed te noemen. De stakeholders respecteren de inspanningen die de voorbije jaren door de nVWA werden geleverd en erkennen de gerealiseerde vooruitgang. De opleidingstrajecten worden samen met de faculteit Diergeneeskunde uitgetekend, en de KNMvD erkent dat de communicatie en ondersteuning naar de dierenartsen sterk is verbeterd in beide richtingen. De nVWA is bereid om te luisteren naar problemen die worden gesignaleerd; dierenartsen worden beter begeleid en ondersteund. Er is wel ruimte voor vooruitgang op het vlak van de vertaling van wetgeving in eenduidige richtlijnen voor de toepassing in het veld.

De relatie met sectororganisaties is gebaseerd op tweemaandelijks regulier overleg, waar de problematiek van zowel dierenwelzijn als diergezondheid en voedselveiligheid aan bod komen. De relatie tussen de grote bedrijven en de nVWA-mensen wordt omschreven als correct en zakelijk. Het bedrijfsleven pleit ervoor om binnen de grenzen van de EU wetgeving te streven naar een zo ruim mogelijke invulling van een aantal taken door het bedrijfsleven, met de nVWA in de strikte rol van toezichthouder. Dit laatste is waarschijnlijk het geval in de goed georganiseerde grote slachterijen of exportverzamelplaatsen, weliswaar binnen de beperkingen van het kader van de Europese regelgeving, met name voor wat de vleeskeuring betreft. De bevindingen van de commissie aangaande de kleine slachterijen tonen evenwel aan dat dit niet zomaar geponeerd kan worden. Meer hierover in de volgende paragraaf.

3.2 De praktijk van toezicht en handhaving

3.2.1 Algemeen

3.2.1.1 Planning

De dagelijkse aanvragen van verzamelplaatsen en slachthuizen naar de nVWA komen bij elkaar bij het team Planning. Dit team is verantwoordelijk voor het vertalen van deze aanvragen naar dagelijkse werkschema's voor de toezichthouders in het veld: iedereen is op de hoogte van de toezichthoudende taken die van hem of haar worden verwacht met een duidelijk uurschema erbij. Ook zorgt het team voor de planning van bijvoorbeeld controle op import en ad hoc planningen in geval van dierziektes en vaccinaties.

De planners waren voorheen verbonden met de toen bestaande regio's en zijn nu bijeengebracht in twee groepen, één in Zwolle en één in Eindhoven. Het team planning is in de huidige structuur een onderdeel van de afdeling Toezichtvoorbereiding en evaluatie, maar in de praktijk werkt het grotendeels autonoom onder leiding van een teamleider. In de nieuwe structuur van de nVWA zal het team uit de TWO Dier worden gehaald en ondergebracht worden in de divisie Klantcontact en Dienstverlening.

In totaal omvat de formatie aan planners zeventien fte's, waarvan zes in Eindhoven (de voormalige regio's Zuid en Zuid-West) en elf in Zwolle (de voormalige regio's Oost, Noord en Noord-West). Daarnaast zijn er enkele medewerkers die zorgen voor een aantal administratieve controles, zoals op de volledigheid van de aanvragen en de voorscreening voor bluetongue.

De commissie sprak met planners voor drie deelgebieden. Elk van hen werkt met een andere IT-toepassing voor de opmaak van de planning:

- Het eerste gebruikte systeem is EBS. Het bouwen van deze tool is was een ministeriebreed project waarbij ook de nVWA betrokken was. Het doel van EBS was om de planning grotendeels door het systeem te laten uitvoeren. De geïnterviewde planners waren unaniem in hun oordeel dat EBS niet voldoet voor de activiteiten van toezichthoudend dierenartsen, gelet op de grote variatie in opdrachten en elkaar onderling beïnvloedende factoren.
- Het tweede systeem is Plato, dat in het verleden specifiek voor dit doel is ontwikkeld maar nu verouderd is en traag werkt.
- Een derde planner maakte gebruik van Exceltabellen.

Binnen de nVWA wordt gewerkt aan een nieuwe IT-toepassing gebaseerd op Plato, namelijk Plato II. Deze zou een aantal verbeteringen meebrengen zoals het automatisch registreren van aanvragen van operatoren, waardoor veel tijd kan gewonnen worden. De planners die de commissie heeft gesproken gaven aan dat ze door verlof en afwezigheid van collega's geen tijd hebben om de nieuwe versie goed te testen.

Voor de dagelijkse kleinere IT-problemen moet sinds enkele maanden een beroep gedaan worden op de firma Capgemini, voorheen rechtstreeks bij Dictu. Over de dienstverlening door deze partners heerst algemene ontevredenheid, maar het valt buiten de scope van deze opdracht om dit aspect verder te onderzoeken.

Tijdens de bezoeken in het veld werden heel wat opmerkingen genoteerd over de manier waarop de dierenartsen worden ingepland. Zo worden volgens die informatie systematisch dierenartsen van het ene team ingepland voor werk van andere teams, komen bedrijvenbeheerders te weinig op hun bedrijven, zijn de reistijden soms onrealistisch waardoor de planning niet klopt, varieert de reistijd tussen dezelfde bedrijven terwijl de afstand gelijk blijft, is de planning te strikt en laat die vaak te weinig ruimte voor handhaving of onvoorziene omstandigheden.

De planners, die in de gesprekken naar voren kwamen als gedreven en loyale medewerkers, ontkennen deze problemen niet. Het ontbreekt hen echter aan de nodige informatie en communicatielijnen om ze te verhelpen, zoals onder meer uit de volgende punten blijkt:

- De teamleiders zijn over het algemeen in geringe mate betrokken bij het maken van de planning, terwijl zij wel de autoriteit hebben over de tijdbesteding van hun medewerkers. Slechts een minderheid heeft regelmatig contact met de planners.
- In de dagelijkse praktijk worden afspraken gemaakt tussen teamleiders en hun medewerkers over bijvoorbeeld begin of eind van de werktijd, het opnemen van leeftijdsverlof of het veranderen van de vaste wekelijkse verlofdag per week. Er zijn echter geen vaste afspraken om te zorgen dat de planners hiervan op de hoogte zijn. Datzelfde geldt bij ziekte, waarbij tijdige verwittiging onmisbaar is omdat de eerste opdrachten 's morgens vroeg beginnen.
- Op enkele uitzonderingen na, vooral in de grote slachthuizen, stellen de planners zich niet op de hoogte van het bedrijf waarvan een dierenarts de bedrijvenbeheerder is. Ze houden hiermee dus geen rekening houden bij het maken van de planning.
- Senior Toezichthoudend Dierenartsen (STDA's) worden voor een bepaald percentage vrijgesteld van toezichthoudende taken. Met enkele STDA's is afgesproken voor welk percentage en op welke dagen en tijdstippen ze ingepland mogen worden, maar met vele anderen is dat niet het geval. Het is moeilijk om hiermee in de planning rekening te houden, temeer omdat er bij de planners ook onduidelijkheid bestaat over het vrijstellingspercentage.
- De planners vinden dat ze van de dierenartsen te weinig feedback krijgen. Zo worden ze niet altijd op de hoogte gesteld van wijzigingen in de infrastructuur of werk aan de weg, waardoor de planning in volgende gevallen minder realistisch wordt. Een mindere kennis van de streek waarvoor gepland wordt komt vooral naar voren als een collega het werk overneemt, bijvoorbeeld in geval van ziekte of verlof.

De organisatiestructuur van de planners sluit niet aan bij die van de andere teams. Opdrachten worden gepland voor een geografisch aaneensluitend gebied, terwijl de teams van TWO Dier meestal verschillende van zulke gebieden doorkruisen. Teamleiders kunnen ook moeilijk goede contacten met de planners onderhouden omdat ze daarvoor immers niet met één maar met drie tot zelfs vijf verschillende planners contacten moeten opbouwen.

In het licht van deze vaststellingen is het opmerkelijk dat de problemen met de opmaak van de dagelijkse planning beperkt zijn. Volgens de planners zelf gaat het om enkele procenten van de opdrachten, waarbij bijvoorbeeld iemand niet of veel te laat opdaagt. De druk van de dagelijkse deadline en van de dreigende gevolgen als een planning niet op tijd klaar is, zorgt wellicht, samen met de inzet van de planners, voor de uiteindelijk behaalde resultaten.

Op grond van dit alles, en gelet op het belang van een goede planning voor de mensen in het veld en de bedrijven waarin zij actief zijn, zou bij de geplande overheveling van het team Planning naar een andere divisie op grotere afstand, de nodige aandacht besteed moeten worden aan een goede ondersteuning van het team. Dat geldt op het gebied van de IT-instrumenten en op dat van gestructureerde communicatielijnen met de mensen in het veld en hun verantwoordelijken.

3.2.1.2 Opleiding

De nVWA heeft zwaar geïnvesteerd in opleidingen voor haar medewerkers en practitioners. In de periode tussen de vorige en de huidige rapportage ging het om 2.150 mensdagen. Er werd een uitgebreid opleidingspakket uitgewerkt en beschikbaar gemaakt dat zowel een basispakket omvat met onder meer wet- en regelgeving, als diverse technische modules. Bij de dierenartsen in het veld werd algemene tevredenheid vastgesteld over deze inspanning.

Verscheidene modules werden uitgewerkt en bewerkt, gedeeltelijk in samenwerking met de Faculteit Diergeneeskunde:

- Wet- en regelgeving, een verplichte module bestaande uit drie onderdelen: een nulmeting voor de opleiding, de opleiding, en een effectmeting na de opleiding. De meeste medewerkers met wie werd gesproken waren hierover positief, al ervoeren mensen met een jarenlange ervaring het als niet-praktijkgericht.
- Een brede waaier aan vakinhoudelijke opleidingen die de theorie en praktijk van toezichthoudende activiteiten dekken, gevolgd door een toets. Ook hier is algemene tevredenheid groot.

Dierenartsen die pas beginnen bij de nVWA moeten een uitgebreid opleidingstraject volgen dat tot zes maanden duurt. Het gaat dan om algemene organisatiekennis en gedragsvaardigheden, kwaliteitszorg, basismodule handhaven, communicatie en het doorlopen van stageperiodes in het veld. Ondanks de lange duur van deze opleiding was ook hier een grote tevredenheid merkbaar.

Het op peil houden van de kennis is niet vrijblijvend: nVWA-dierenartsen en practitioners die al langer voor de nVWA werken, moeten verplicht een aantal bijscholingen volgen voor de gebieden waarop zij actief zijn. De meeste opleidingen worden afgesloten met een toets. Dit is een goede manier om het actief volgen en meedenken tijdens opleidingen te stimuleren. Medewerkers en practitioners die niet slagen worden opgeroepen voor een verdere bijscholing of een herkansing; voor dit laatste is iedere maand gelegenheid.

De toetsen worden in het veld met gemengde gevoelens bekeken. Haast iedereen vindt het een goed initiatief, maar er is behoorlijk wat kritiek op de wijze waarop vragen gesteld worden en op de hoeveelheid vragen. Slaagpercentages na het volgen van de opleidingen variëren van 70 tot 90% voor dierenartsen in vaste dienst, en van 55 tot 75% voor practitioners.

Practitioners hebben hetzelfde aanbod aan opleidingen als nVWA-dierenartsen. Zij moeten deze opleidingen zelf betalen maar de opleidingsuren worden gezien als werktijd en kunnen aldus worden vergoed. Huiswerk en voorbereiding valt binnen eigen tijd en wordt niet vergoed. In het algemeen genomen worden de inspanningen van de nVWA sterk geapprecieerd.

Enkele opleidingen, bedoeld om bij te dragen aan uniformiteit van beoordeling en handelen in het veld, zijn nog in ontwikkeling:

- Intervenieren en handhavingsbereidheid
- Casuïstiek (uniform handelen)

Het gebrek aan een opleiding om correct en efficiënt slachtgegevens in ISI te registreren wordt door dierenartsen in de slachtplaatsen als een gemis beschouwd. De geplande transfer van ISI naar SPIN kan verklaren waarom niet geïnvesteerd werd in zo'n opleiding.

De investering in opleidingen heeft ook een keerzijde. Door de vele opleidingen met bijhorende toetsen waren er in de afgelopen periode minder mensen beschikbaar voor het uitvoeren van de reguliere taken. Dit had en heeft gevolgen voor de planning van activiteiten op de bedrijven. In grote lijnen heeft de nVWA niettemin de opleidingen weten te organiseren zonder dat er grote problemen in de planning zijn voorgevallen.

3.2.1.3 Werking van de teams

De reorganisatie van de nVWA veranderde de structuren waarin de toezichthoudend dierenartsen werken. De vroegere regio-indeling werd verlaten, de dierenartsen voor toezicht in de slachthuizen en voor de exportcertificatie van levende dieren zijn ingedeeld in de twee afdelingen:

Slachtplaatsen en Levend vee.

De afdeling Slachtplaatsen omvat elf teams, verdeeld over de sectoren Pluimvee, Varkens en Herkauwers. De afdeling Levend vee is opgedeeld in zeven teams die elk instaan voor de exportcertificeringen binnen een bepaalde regio. Elk team valt onder leiding van een teamleider. De indeling van de teams volgens diersoort wordt binnen de afdeling Slachtplaatsen algemeen gezien als een goede beslissing. Het brengt de specialisten in de materie samen en maakt het maken van afspraken tussen teams gemakkelijker.

De teams zijn samengesteld uit zowel nVWA-dierenartsen (inclusief STDA's) als practitioners. Elke dierenarts behoort slechts tot één team. Aangezien behoorlijk veel dierenartsen opdrachten uitvoeren in zowel slachterijen als in exportverzamelplaatsen geeft dit soms problemen in de praktijk. Ze worden niet altijd uitgenodigd voor overlegvergaderingen met het andere team. Zo missen ze eventueel gemaakte afspraken en leren ze hun collega's minder goed kennen. In principe organiseert elke teamleider een regelmatig teamoverleg met alle teamleden. Dit is in de praktijk soms moeilijk, en vergt wat initiatief en creativiteit. Enkele teamleiders gaven aan dat het overleg moeilijk te plannen is, en dat de frequentie hierdoor bijgesteld is naar enkele vergadermomenten per jaar. Uit onze gesprekken in het veld blijken de organisatie van teamoverleg en de frequentie ervan sterk te verschillen tussen teams onderling. Dicht bij het werkveld staat het clusteroverleg, een praktisch overleg met alle toezichthoudend dierenartsen (inclusief STDA's) die in een bepaald bedrijf of in enkele bedrijven komen, georganiseerd door de bedrijvenbeheerder(s). De frequentie van overlegmomenten verschilt sterk tussen de clusters onderling. Daar waar het clusteroverleg systematisch georganiseerd werd, zijn de dierenartsen heel positief over de meerwaarde ervan. Waar dit niet het geval was, werd dit als een gemis ervaren door de toezichthoudend dierenartsen.

We hebben vastgesteld dat het teammodel momenteel nog in een implementatiefase zit: bij sommige teams werkt het al heel goed, andere toezichthoudend dierenartsen voelen zich op dit ogenblik wat aan hun lot overgelaten. Een mogelijke oorzaak hiervan is het frequente wisselen van teamleiders en bedrijvenbeheerders. Ook het hier en daar frequent wijzigen van de teamsamenstelling en het aanzienlijke aantal mensen dat teamoverschrijdende activiteiten uitvoert, kunnen hieraan bijgedragen hebben. Soms gebeurt het dat een toezichthoudend dierenarts al twee maanden actief is in een bedrijf zonder dat enig overlegmoment met de bedrijvenbeheerder heeft plaatsgevonden. Dit bemoeilijkt hun werk omdat zij niet op de hoogte zijn van eventueel gemaakte afspraken en/of actieplannen.

De bestaande kantooruimte voor de teams wordt in de nieuwe VWA sterk ingeperkt. Een teamleider gaf aan ongeveer 70% van zijn kantooruimte in te leveren. Dit heeft impact op het praktisch functioneren van de teams. Minder kantoren betekent voor de meeste medewerkers verder reizen naar een kantoor, waardoor sommige dierenartsen nauwelijks nog op kantoor komen. Ze kunnen immers mobiel werken en alle administratie van thuis uit afwerken, maar het betekent wel een vermindering aan informele contacten tussen collega's. Het is voor veel dierenartsen onduidelijk waar ze nu hun materiaal voor het werk in het veld kunnen ophalen. Een aantal onder hen hebben een grote voorraad opgeslagen in de hoop hiermee de periode van onduidelijkheid te kunnen overbruggen. De vrees leeft dat ze voor dit doel grote afstanden zullen moeten reizen.

3.2.1.4 Handhaving

- Het instrumentarium

Het juridisch handhavingsinstrumentarium van de nVWA bevond zich bij de eerste audit in 2008 in een zwart-wit situatie: overtredingen werden ofwel gevolgd door een schriftelijke waarschuwing, ofwel leidden ze, betreffende dierenvervoer, tot een schorsing of uiteindelijk intrekking van de vergunning. Het eerste heeft in sommige gevallen weinig of geen effect, het laatste heeft een zware en directe economische impact voor een bedrijf. Het ontbreken van een tussenweg leidde ertoe dat zelfs in geval van recidive (van geringe overtredingen) de betrokken bedrijven hun activiteiten zonder veel problemen konden voortzetten. Het schorsen of intrekken van een vergunning was immers niet in proportie tot de begane overtredingen. Dit samen met de lange en administratief zware procedure weerhield de toezichthoudend dierenarts ervan sanctionerend op te treden.

Sinds de tweede helft van 2010 is het handhavingsinstrumentarium uitgebreid met diverse bestuursrechtelijke maatregelen, die zorgen dat een proportionele sanctie kan worden opgelegd voor een overtreding op het gebied van dierenwelzijn en preventie. De overtredingen worden ingedeeld in drie categorieën: gering, midden en ernstig. Bij recidive in het kader van dierenvervoer kunnen voor kleinere overtredingen verhoogde boetes opgelegd worden. Deze nieuwe mogelijkheden zijn een belangrijke stap voorwaarts voor het handhavingsbeleid van de nVWA.

De twee belangrijkste nieuwe pijlers in het handhavingsinstrumentarium zijn de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom. De bestuurlijke boete is direct inbaar en wordt opgelegd wanneer een overtreding niet kan worden teruggedraaid (om te straffen). De last onder dwangsom is niet onmiddellijk inbaar, en is van toepassing in situaties waar de overtreding kan worden teruggedraaid door inspanningen van het bedrijf (om herstel te bieden).

- Het bedrag van de bestuurlijke boete varieert tussen 500 euro bij een geringe overtreding en 2.500 euro bij een ernstige overtreding. Daarnaast zijn er nog hogere boetes voor het geval dat meer dieren getroffen zijn door de overtreding. Bij opnieuw optreden van een soortgelijke overtreding wordt het bedrag verhoogd. Meer recidieven kunnen leiden tot schorsing van de vergunning.
- Het bedrag van de last onder dwangsom varieert tussen 3.000 en 50.000 euro. Het bedrag wordt pas geïnd als het bedrijf herhaaldelijk in gebreke blijft om de onregelmatigheid recht te zetten.

Combinaties van een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom zijn mogelijk.

Het systeem van bestuursrechtelijke maatregelen heeft ook het voordeel dat het veel sneller en directer is dan een strafrechtelijke procedure die soms jarenlang kan slepen.

De bestuurlijke boete en de last onder dwangsom zijn toepasbaar voor zowel veehouders als veevervoerders. De last onder dwangsom is in principe toepasbaar bij alle overtredingen van regelgeving die valt onder de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (zoals dierenvervoer, dierenwelzijn, doden van dieren, preventieregelgeving, dierziekten etc.). De bestuurlijke boete kan op dit moment ingezet worden bij overtreding van de dierenwelzijnsbepalingen in het kader van

vervoer en bij overtreding van de preventiebepalingen die van toepassing zijn op vervoer. De handhaving van de hygiënewet- en regelgeving voor slachthuizen en uitsnijderijen valt hier buiten (zoals erkenningsvereisten, hygiëne slachten etc.).

Er wordt gewerkt aan een nieuwe wet, de Wet Dieren, om handhaving van overtredingen in het kader van hygiënewetgeving in slachthuizen en van dierlijke bijproducten bestuurlijk beboetbaar te maken, die waarschijnlijk in 2013 zal van kracht worden.

Het systeem van bestuurlijke boetes is van toepassing sinds het najaar van 2010. De eerste bestuursrechtelijke boete werd opgelegd in januari 2011. Tot op heden werden 150 dossiers ingeleid en deels behandeld. Volgens de medewerkers die de auditcommissie heeft gesproken is dit een succes. De prognose ging uit van een honderdtal dossiers op jaarbasis. De expertise voor deze vorm van handhaving wordt nog opgebouwd en er wordt veelvuldig met de experts overlegd alvorens een boete wordt opgelegd. Mede daardoor worden de beoogde doorlooptijden nog niet voor alle dossiers gehaald.

De procedure voor last onder dwangsom wordt sinds 2009 toegepast. De grote bedragen die ermee zijn gemoeid en het voorwaardelijke karakter ervan maken het een sterke procedure. In 2009 werden de eerste zeven lasten opgelegd, met drie verbeurdverklaringen tot gevolg. In 2010 ging het om zeventien dossiers waarvan het bedrag in negen gevallen werd verbeurd.

Overtredingen vastgesteld door de pilotteams (voorheen combiteams) volgen hoofdzakelijk de strafrechtelijke procedure.

De verschillende betrokken diensten van de TWO Dier (voormalig-AID/voormalig-VWA) komen tweewekelijks bijeen in het handhavingsoverleg. In dit overleg wordt een gezamenlijke visie op de organisatie van de handhaving uitgewerkt, en wordt de situatie van individuele bedrijven besproken. Het staat borg voor de dossieropbouw in probleembedrijven en moet ertoe leiden dat vergelijkbare zaken op een gelijksoortige wijze worden aangepakt.

- Bestuursrechtelijke handhaving bij vervoer van dieren in de praktijk

Als een overtreding wordt vastgesteld moet de toezichthoudend dierenarts een diergeneeskundige verklaring of een melding Onregelmatigheden Diertransport opstellen, die aan een aantal voorwaarden moet voldoen.

Om de toezichthouders hierbij te helpen heeft de nVWA allerlei initiatieven genomen: beschikbaar maken van het interventiecompassen van duidelijke procedurele instructies, geven van opleidingen en begeleiding via bedrijvenbeheerder en STDA. Tenslotte worden ook de mensen van het pilotteam regelmatig geconsulteerd voor ondersteuning in het opmaken van de dossiers.

Ook is er nu één centraal adres beschikbaar voor het doorsturen van de verklaringen of meldingen: het Interventiebureau Dier (IBD), dat een eerste kwaliteitscontrole doet van het dossier. Voldoet het dossier niet, dan ontvangt de indiener een e-mail met de nodige instructies. Veel toezichthouders zien deze feedback als een administratieve last. Het betekent immers bijkomend werk. Globaal gezien beschouwt men het niettemin als een noodzakelijk kwaad, om ervoor te zorgen dat het dossier ontvankelijk wordt verklaard en dat alle moeite niet voor niets is. De feedback van IBD zou ook een leereffect moeten hebben voor de indieners van het dossier. Tot op heden heeft het IBD echter nog geen substantiële verbetering vastgesteld van de kwaliteit van de ingediende dossiers.

Is het inhoudelijke dossier eenmaal volledig, dan vult het IBD de verklaring of melding aan met de relevante artikelen uit de wetgeving. Daarna wordt het dossier, in het kader van een overtreding op het gebied van dierenvervoer, doorgestuurd naar de afdeling Juridische Zaken, team Bestuurlijke maatregelen, die voor de verdere afhandeling zorgt. De medewerkers van IBD, en na hen die van Juridische zaken, delen het dossier in als 'minder ernstig', 'ernstig' of 'heel ernstig'. Ze gebruiken hiervoor een tabel voor de concordantie tussen types overtredingen en ingeschatte ernst. Dit is een goed en duidelijk instrument, dat voor uniformiteit moet zorgen in de hoogte van de boetes.

De indiener van het dossier ontvangt feedback op twee of drie tijdstippen:

- Op het ogenblik dat IBD vaststelt dat de inhoud van het dossier niet volledig is;
- Op het ogenblik dat IBD het volledige dossier overmaakt aan Juridische Zaken;
- Op het ogenblik dat de boete wordt opgelegd.

Diergeneeskundige verklaringen worden meestal opgesteld als niet-transportwaardige dieren worden aangevoerd in het slachthuis. Op uitzonderingen na is het moeilijk te beoordelen of de vervoerder of de veehouder verantwoordelijk is. De nVWA heeft gekozen om zowel de vervoerder als de transporteur te beboeten.

Tijdens de interviews met medewerkers in het veld werd regelmatig aangegeven dat er geen of pas heel laat (na vier tot zes maanden) feedback wordt gegeven. Een steekproefsgewijze controle door de commissie kon echter niet bevestigen dat dit een structureel probleem was. Een en ander kan

te maken hebben met de snelheid waarmee de handhaver het dossier indient en de eventueel gevraagde aanvullingen doorstuurt. De feedback wordt ook pas verstuurd op moment dat het papieren exemplaar aankomt en niet als het per e-mail verstuurd is.

De finale afhandeling van een bestuurlijke boete gebeurt door de medewerkers van de afdeling Juridische zaken, team Bestuurlijke maatregelen. Zij sturen een voornemen tot boete naar de operator, vergezeld van het volledige dossier. De operator kan hierop reageren in een zienswijze, die dan door de beschikingsmakers wordt beoordeeld. Na de verzending van de boete gebeurt de inning door het Centraal Justitieel Incassobureau van het Ministerie van Justitie. Zij controleren de betaling en sturen indien nodig een deurwaarder om het geld te innen. De afdeling Juridische Zaken ontvangt periodiek een update van de betalingstoestand van de boetes.

- De pilotteams

Ruim twee jaar voor het in werking treden van het systeem van bestuurlijke boetes, heeft de VWA pilotteams (voorheen combi-teams) op pad gestuurd, bestaande uit medewerkers van AID en VWA, om het handhavingsbeleid voor dierenwelzijn te versterken. De teams voeren onaangekondigde controles uit bij veehouders, transporteurs, verzamelplaatsen en slachtplaatsen, meestal op basis van indicaties of meldingen uit verschillende bron zoals burgers, toezichthouders en politiediensten. Daarnaast wordt gewerkt met een vorm van risicoanalyse. Sinds 2010 is de aandacht van de pilotteams vooral gericht op veehouders. Leden van een door de auditcommissie geïnterviewd pilotteam gaven aan dat er bij de veehouders veel inbreuken worden vastgesteld op dierenwelzijn. Het beperken van de uitwegmogelijkheden voor wrakke dieren zou dit kunnen beïnvloeden.

Enkele geïnterviewden gaven aan dat de toezichthouders de pilotteams in het begin als enigszins bedreigend ervoeren omdat hun werk gecontroleerd zou kunnen worden. Momenteel blijken de pilotteams als positief en ondersteunend te worden ervaren door de toezichthouders. Ze worden steeds vaker te hulp geroepen om gezamenlijke handhaving te bewerkstelligen. De teams koppelen veterinaire discipline (nVWA-dierenarts) aan opsporingsdiscipline (voormalig-AID): een duidelijke synergie. Uit gesprekken met een aantal leden van de pilotteams blijkt ook dat toezichthoudend dierenartsen vaak contact opnemen met deze mensen voor begeleiding in het opstellen van diergeneeskundige verklaringen en meldingen van onregelmatigheden.

- Moeilijkheden in de praktijk van handhaving

De verschuiving van een meer dienstverlenende en coachende naar een handhavende rol is voor een aantal medewerkers niet bepaald vanzelfsprekend. Er wordt een culturomslag gevraagd. Hierdoor kunnen verschillen tussen toezichthouders ontstaan in de wijze waarop wordt gehandhaafd. Het management van de nVWA blijkt zich hiervan bewust te zijn. Zo staat een specifieke opleiding op dit punt gepland ('Interveniëren en handhavingsbereidheid'). In de toekomst zal gebenchmarkt worden om te zien in hoeverre het nieuwe handhavingsbeleid in de praktijk op meer uniforme wijze wordt toegepast.

Zoals eerder geconstateerd, bestaat er een grijze zone in de beoordeling van de transportwaardigheid van einde-loopbaan dieren, en kan hier enige vorm van gewenning aanwezig zijn. De geplande opleiding Casuïstiek (Uniform handelen) kan hieraan tegemoet komen, zeker als deze praktisch gericht is.

Verschillende gesprekspartners gaven aan dat zich een toenemend aantal gevallen voordoet van agressie tegen handhavers. Dit wordt onder meer toegeschreven aan de invoering van een strikter handhavingsbeleid, waardoor de bedrijven financieel getroffen worden. De nVWA heeft als beleid om de getroffen medewerkers optimaal te ondersteunen en te begeleiden, en om acties te nemen naar de daders. Dit werd aan de commissie bevestigd door verschillende medewerkers waarvan enkele zelf het slachtoffer van agressie waren. De gesproken medewerkers waren uitermate positief over de ondersteuning zowel op psychologisch als op juridisch gebied.

3.2.2 Grote slachthuizen

3.2.2.1 Werkorganisatie

In de grote slachthuizen bestaat algemeen een grote regelmaat in de ante-mortem (AM-) planning, met steeds terugkerende slachtdagen en -uren. De opgestelde planning wordt goed gevolgd, iedereen is op voorhand op de hoogte van de taak die van hem of haar wordt verwacht met een duidelijk uurschema erbij. Voor de AM-keuring wordt in veel gevallen een beroep gedaan op een practitioner, meestal vanwege hun bereidheid om in de vroege ochtenduren de dienst waar te nemen. Af en toe wordt de AM-keuring ook door een nVWA-dierenarts uitgevoerd. Over het algemeen is men tevreden over de inplanning van de uren.

De planning zorgt ervoor dat de AM-keuring steeds plaatsvindt voordat de slachtafhandelingen beginnen, en de waarneming van de auditcommissie bevestigde dit. Het komt nog regelmatig voor,

afhankelijk van het slachthuis, dat dieren afgeladen kunnen worden in afwezigheid van de AM-dierenarts, bijvoorbeeld op de avond voor het slachten. Dit wordt door een aantal toezichthoudend dierenartsen als een gebrek ervaren. In de meeste grote slachthuizen wordt dit verholpen door het inplannen van tijd voor een *AM-restrainer*, een extra dierenarts die de vooraf zonder toezicht aangevoerde dieren (meestal varkens) eerst keurt voordat de aanvoer van die dag, door een andere dierenarts gezien, de slachtlijn bereikt.

De werkomstandigheden van de AM-dierenartsen op de bedrijven zijn goed te noemen. Zij hebben beschikking over een eigen ruimte. Er is voldoende beschutting tegen slechte weersomstandigheden, en op varkensslachtplaatsen is meestal het aantal loskades beperkt (twee a drie) waardoor de AM-dierenarts niet overspoeld wordt door een overvloed aan afgeladen dieren. Zo wordt ook vermeden dat bedrijven met een beperkte stalcapaciteit overvol komen te zitten. Daarenboven wordt door de meeste slachthuizen een tijdstip van aanvoer opgelegd aan de leveranciers zodat piek- en dalmomenten in de aanvoer vermeden worden. Dit vermijdt sommige problemen met dierenwelzijn, zoals lange wachttijden in volle zon. De chauffeurs hebben ook goed de gewoonte opgepikt om pas dieren te lossen nadat de AM-dierenarts hiertoe toestemming geeft. Zo heeft de keurder tussendoor tijd om de nodige administratieve handelingen te verrichten.

3.2.2.2 Toezicht

De praktijk van het toezicht op het AM-proces is over het algemeen professioneel en gebeurt met een zekere autoriteit. Zowel practitioners als nVWA-dierenartsen wekken een integrale indruk. De commissie kon geen structureel verschil vaststellen tussen de kwaliteit van het werk van practitioners en dat van nVWA-dierenartsen.

Bij de bezoeken aan de slachthuizen kon de commissie vaststellen dat practitioners nu beduidend beter betrokken zijn bij het AM-proces dan tijdens de eerste audit in 2008. Dit is een gevolg van diverse maatregelen die door de nVWA werden genomen, zoals met betrekking tot de opleidingen, de toegang tot intranet en informatie, de opname van practitioners in de teams en het team- en clusteroverleg. Dit is een grote verbetering ten opzichte van de situatie in 2008. Het overleg tussen teamleden wordt soms bemoeilijkt wanneer teamleden structureel in andere teams worden ingepland, waardoor het contact met collega's vermindert. De commissie ontmoette verschillende practitioners die in bedrijven gepland werden zonder voorafgaand contact met de collega's om bijvoorbeeld de afspraken met het bedrijf te communiceren.

De relatie tussen de toezichthoudend dierenartsen en bedrijfsleven is zakelijk en correct. Er wordt geen ongeoorloofde druk uitgeoefend op de toezichthoudend dierenartsen, en de autoriteit van de dierenartsen wordt niet ter discussie gesteld. De meeste toezichthoudend dierenartsen geven aan dat de slachthuizen zelf een beleid voeren dat is gericht op het vermijden van niet-transportwaardige dieren.

De taak van AM-dierenartsen vertoont grote verschillen in moeilijkheidsgraad tussen de verschillende bedrijven, zelfs tussen de grote slachthuizen. Een grotere kennis, alertheid en onafhankelijkheid van de AM-dierenarts is vereist in slachthuizen waar einde-loopbaan dieren worden geslacht.

In de grote slachthuizen waar de einde-loopbaan dieren worden aangevoerd werden een aantal discutabele situaties vastgesteld op het gebied van dierenwelzijn, vooral met betrekking tot de beoordeling van de transportwaardigheid van de dieren. Er bestaat een grijze zone in deze beoordeling, waarbij de individuele dierenarts de situatie autonoom beoordeelt. Bij slachthuizen gericht op einde-loopbaan dieren wordt in vele gevallen minder streng geoordeeld dan bij slachthuizen waar enkel vleesvee wordt aangevoerd. Dit wordt bevestigd door de interviews met de toezichthoudend dierenartsen. Het probleem in deze slachthuizen ligt vooral bij de interpretatie van 'zelfstandig kunnen voortbewegen zonder pijn' of het 'veroorzaken van extra pijn door transport'. In een aantal specifieke gevallen werd de transportwaardigheid volgens de commissieleden ruim geïnterpreteerd. Kreupele runderen met ontstoken gewrichten komen vaak ook aan de slachtband, deze letsels worden post-mortem verwijderd. Ook werden diverse melkkoeien met overvolle uiers aangetroffen als gevolg van verre verplaatsingen. Kreupele dieren die van de veemarkt komen worden in een aantal gevallen toegelaten tot de slacht met het argument dat ze ginds ook al beoordeeld zijn en toegelaten tot transport. Runderen die neerliggen op het transport bij aankomst (b.v. als gevolg van melkziekte) en niet meer in de benen kunnen komen, worden soms toch toegelaten tot de slacht met het argument dat men ze wel post-mortem (PM) beoordeelt. Duidelijk zieke dieren worden evenwel overal geweigerd tot de slacht.

De grijze zone in de beoordeling van de transportwaardigheid leidt ertoe dat diergeneeskundige verklaringen vooral worden opgemaakt voor de niet-discutabele gevallen, die een beperkt

percentage van het geheel uitmaken. De bestaande instructies geven de wetgeving weer maar bieden geen leidende interpretatie die duidelijk maakt hoe de nVWA hier in de praktijk wil handhaven. De meningen over de haalbaarheid van dergelijke richtlijnen zijn verdeeld. De auditcommissie is van mening dat een zekere sturing hier vereist is. Dit zou de toezichthoudend dierenartsen faciliteren en ondersteunen in hun handhavende taak.

De controle op overbelading van varkens wordt goed uitgevoerd. In sommige slachthuizen worden transportmiddelen gewogen, in andere wordt een lasertoestel gebruikt om de oppervlakte te meten waarna vergeleken wordt met de aangevoerde dieren of hun slachtgewicht. De huisvesting van de dieren is conform de eisen, elektrische prikkelaars werden nergens aangetroffen. Het bedwelmen gebeurt professioneel, in één bedrijf werden problemen met de CO₂-verdoving vastgesteld maar werd dit door de dierenartsen reeds aangekaart.

Noodslachtingen worden in de grote meerderheid door de grote slachthuizen geweigerd. De enkele gevallen waar dit wel gebeurde bleken conform de wettelijke vereisten hieromtrent. Een aandachtspunt blijft dat er bij de post-mortem keuring van deze karkassen niet structureel bijkomende laboratoriumonderzoeken worden uitgevoerd, wat mogelijk een risico zou kunnen opleveren voor de volksgezondheid (voedselvergiftigingen).

3.2.2.3 Handhaving

De systemen voor de handhaving op het gebied van dierenwelzijn zijn beschikbaar, en er is een transparant proces tot stand gebracht om deze handhaving in goede banen te leiden. Veel toezichthoudend dierenartsen hebben een opleiding gekregen voor het opstellen van diergeneeskundige verklaringen (in het kader van dierenvervoer) en meldingsformulieren voor onregelmatigheden tijdens diertransport. De interviews met toezichthoudend dierenartsen tonen een grotere bewustwording op dit vlak. De algemeen stijgende trend in het aantal diergeneeskundige verklaringen en meldingen, zoals ook vermeld in hoofdstuk 3.2.3.3, bevestigt dit. Het systeem van bestuurlijke boetes wordt door de toezichthoudend dierenartsen unaniem als een goede zaak beschouwd.

De grijze zone in de beoordeling van de transportwaardigheid blijft bestaan, en dit vooral in de slachthuizen waar einde-loopbaan dieren worden aangevoerd. De handhaving, in de zin van het opmaken van diergeneeskundige verklaringen, is hier beperkt tot de dieren waar er geen discussie kan zijn, de 'duidelijke gevallen'. Voor deze categorieën van dieren verschuift de norm naar beneden, waardoor een diergeneeskundige verklaring minder snel zal worden opgemaakt.

3.2.3 Kleine en middelgrote slachthuizen

3.2.3.1 Werkorganisatie

In de kleine en middelgrote slachthuizen bestaat meestal geen permanent toezicht: de PM-dierenarts komt eens per week (op een middelgroot slachthuis) of eens per maand (op een klein slachthuis). De AM-dierenarts komt langs op de dagen dat er geslacht wordt, en keurt de levende dieren net zoals in de grote slachthuizen. Het slachthuis vraagt de keuring aan bij de afdeling planning, die een beschikbare dierenarts inplant. Voor de AM-keuring wordt een beroep gedaan op zowel practitioners als nVWA-dierenartsen.

De manier waarop de dierenartsen worden ingepland is niet optimaal. Op eenzelfde bedrijf komen relatief veel verschillende dierenartsen, en in veel gevallen komt de bedrijvenbeheerder maar weinig in het slachthuis. Elke toezichthoudend dierenarts zorgt voor de uitvoering van zijn opdracht, maar er is in het algemeen geen overzicht van gemaakte opmerkingen, opgestelde diergeneeskundige verklaringen en/of afspraken met het slachthuis dat beschikbaar is voor de dierenarts die bij gelegenheid het bedrijf aandoet. Deze situatie geldt zeker niet voor alle bedrijven, maar het probleem is wel structureel. De commissie stelde bij de afgelegde bezoeken vast dat in diverse 'probleembedrijven' recent aangeworven nVWA-dierenartsen of practitioners waren ingepland. Dit is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat deze groep dierenartsen iets flexibeler kan worden ingeschakeld. Zonder de kennis en vakbekwaamheid van deze jonge mensen in twijfel te trekken, kan over het algemeen wel verwacht worden dat het voor hen moeilijker zal zijn om als autoriteit op te treden tegenover de bedrijfsleiding en het personeel van dergelijke bedrijven. Dit kan gevolgen hebben voor de handhaving als die nodig is. Aangezien deze bedrijven geen permanent toezicht hebben, kunnen de betrokken toezichthouders ook geen beroep doen op meer ervaren collega's bij de uitoefening van hun activiteiten.

Zoals bij de grote slachthuizen vindt de AM-keuring steeds plaats voordat de slachtactiviteiten beginnen. De tijdstippen van aanvoer zijn verschillend van slachthuis tot slachthuis, maar het

gebeurt frequent dat dieren worden aangevoerd zonder dat een dierenarts aanwezig is. De dieren staan dan geruime tijd op stal, vaak dicht op elkaar en regelmatig in onderbelichte stallen. Ook dit maakt de taak van de AM-dierenarts niet makkelijker. Bij de aanvoer tijdens de keuring wordt de dierenarts wel verwittigd van de aankomst.

De toezichthoudend dierenartsen hebben in elk bezocht slachthuis de beschikking over een eigen lokaal of lokaaltje. De infrastructuur voor de ante-mortem keuring is sterk verschillend van slachthuis tot slachthuis. In sommige bedrijven vergemakkelijkt deze het werk van de toezichthoudend dierenartsen, in andere is de infrastructuur minimaal. De beschutting tegen slechte weersomstandigheden is algemeen goed, met uitzondering van een bezochte kleine slachterij waar de ante-mortem keuring buiten plaatsvond. De kleine donkere stal was hiervoor niet geschikt, en de loopgang bevond zich in open lucht.

3.2.3.2 Toezicht

De organisatie van de controle op bedrijven zonder permanent toezicht is moeilijker dan wanneer er wel een permanent toezicht bestaat. Globaal gezien gebeurt de ante-mortem keuring correct, en werken de slachthuizen mee om de keuring te faciliteren. In een beperkt aantal bezochte kleine slachthuizen werd het toezicht bemoeilijkt door de bedrijfssituatie. Het gaat dan om vooral over een minder geschikte infrastructuur en het dicht opeengepakt staan van dieren die al in de stal aanwezig zijn bij de aankomst van de AM-dierenarts. Over het algemeen is de relatie tussen toezichthoudend dierenartsen en de bedrijven correct. In een beperkt aantal bedrijven staat deze onder spanning, maar er werden tijdens onze bezoeken geen voorbeelden aangetroffen waar de autoriteit en de rol van de toezichthoudend dierenarts in twijfel getrokken werd.

Een aantal randomstandigheden maakt het algemeen toezicht moeilijker. Het inplannen van relatief veel verschillende dierenartsen op één bedrijf en het gebrek aan communicatie tussen hen is er één van, net als de korte tijd die een dierenarts heeft op het bedrijf. De aangevraagde keuringsuren zijn in het algemeen voldoende voor de ante-mortem keuring, maar door de opeenvolging van opdrachten is de tijd om te handhaven nog steeds beperkt. De ante-mortem dierenarts beperkt zich over het algemeen dan ook puur tot het ante-mortem werk. Hierdoor gaat er soms weinig aandacht naar de manier waarop de dieren worden gedood. Tijdens de bezoeken werden op kleine slachterijen verschillende problemen hiermee vastgesteld. Kleine herkauwers of slachtbiggen worden met enkele tientallen samen in het dodingslokaal gebracht, waarna ze met enkele tegelijk worden bedwelmd en verbloed. Vanaf 1 januari 2013 wordt verordening 1099/2009 van kracht die stelt dat dergelijke stresssituaties vermeden moeten worden. In één bezocht slachthuis worden runderen bedwelmd in de open lucht, niet beschermd tegen de weersomstandigheden, en half zichtbaar vanaf de straat. De pilotteams, waarbij een dierenarts samen met een controleur van de voormalig-AID op pad gaat, zijn wel bevoegd, maar treden hierniet op.

Tijdens de rondgang op verschillende kleine slachthuizen stelden de commissieleden diverse tekortkomingen vast op het gebied van infrastructuur en hygiëne. Herhaaldelijk werd vastgesteld dat de scheiding tussen onreine en reine zone niet werd gerespecteerd. De aanwezige AM-dierenarts maakte hierover geen opmerkingen.

Een aantal slachthuizen blijkt zich te specialiseren in het aanvoeren en slachten van dieren afkomstig uit de grijze zone tussen transportwaardig en wrak. Hier is de kwaliteit van de aangevoerde dieren niet verbeterd ten opzichte van de situatie beschreven in het vorige auditrapport. In de beoordeling van de transportwaardigheid gelden dezelfde vaststellingen als beschreven in het vorige hoofdstuk.

In enkele gevallen stelden de commissieleden vast dat er gebruik werd gemaakt van 'pre-stunt-toestellen, te vergelijken met prikkelaars. Deze praktijken zijn niet conform de regels op het gebied van dierenwelzijn. In enkele slachthuizen werden problemen vastgesteld met de bedwelming van de dieren, vooral door het ontbreken van een tijdsklok of een tijdsmeting van de fixatie.

Binnen TWO Dier werden in de eerste helft van dit jaar zestien kleine en middelgrote slachthuizen voor een 'interne audit' bezocht door een gemengd inspectieteam. Met een dergelijke nulmeting wil de nVWA een representatief beeld krijgen van de naleving van de regelgeving in dit type slachthuizen. De commissie werd in kennis gesteld van de bevindingen van het inspectieteam. De vaststellingen van deze interne audit bevestigden de waarnemingen van de commissie.

Noodslachtingen komen regelmatig terecht bij enkele specifieke slachthuizen die hierin in zekere mate zijn 'gespecialiseerd'. Elke noodslachting moet vergezeld gaan van een ondertekende verklaring van de veehouder en van een dierenarts. Dit was het geval voor de noodslachtingen die tijdens de bezoeken werden aangetroffen. Op sommige slachterijen maken noodslachtingen een groot deel uit van de aangevoerde dieren. In één bezocht slachthuis werd in juni een vijftigtal genoodslachte runderen aangevoerd, een kleine 10% van het totaal. Het begrip 'noodslachting'

wordt ruim geïnterpreteerd. Noodslachtingen zijn normaliter bedoeld voor gezonde dieren die een ongeval hebben gehad en om welzijnsredenen niet levend naar het slachthuis vervoerd mogen worden. In de praktijk worden ook dieren genoodslacht die lijden aan melkziekte, die een bekkenbloeding hebben na een partus en dergelijke.

De noodslachtformulieren worden gearchiveerd op het slachthuis. De karkassen van noodgeslachte dieren worden apart gehouden en naderhand gekeurd door een toezichthoudend dierenarts. Deze verifieert in principe of de reden voor noodslachting correspondeert met zijn of haar vastgestelde bevindingen op het karkas, hoewel dit niet mogelijk is voor alle gevallen vermeld op het formulier (bijvoorbeeld paralyse).

De gegevens worden niet opgenomen in een IT-systeem, waardoor het zo goed als onmogelijk is om een volledig overzicht te krijgen van het aantal noodslachtingen per slachterij en per dierenarts. Dit maakt een gerichte monitoring hiervan, met eventueel bijkomende acties, onmogelijk. Een aandachtspunt blijft dat er bij de post-mortem keuring van deze karkassen niet standaard bijkomende laboratoriumonderzoeken worden uitgevoerd, wat mogelijk een risico kan opleveren voor de volksgezondheid (voedselvergiftigingen).

3.2.3.3 Handhaving

Net als in de grote slachthuizen worden ook in de kleine en middelgrote slachthuizen meer diergeneeskundige verklaringen opgesteld bij de aanvoer van niet-transportwaardige dieren dan bij de vorige audit. Door de strikte planning van de keuring hebben AM-dierenartsen ter plaatse weinig tijd; zij maken de diergeneeskundige verklaringen over het algemeen na de keuringstaken. nVWA-dierenartsen kunnen dit met hun teamleider afspreken, practitioners kunnen de benodigde tijd declareren.

Net als in de grote slachthuizen met einde-loopbaandieren wordt ook in kleine en middelgrote bedrijven enkel een diergeneeskundige verklaring opgemaakt wanneer het dier duidelijk niet transportwaardig is. Dit gebeurt veel minder voor de dieren in de grijze zone. Aangezien de dieren regelmatig al in het slachthuis aanwezig zijn, kan de vervoerder soms niet meteen ingelicht worden over de opgestelde verklaring. Dit kan moeilijkheden veroorzaken als de intentie tot boete enkele maanden nadien in de bus valt.

Zoals het toezicht op het slachthuis als geheel gefragmenteerd is tussen ante-mortem, doding, post-mortem, HACCP-beoordeling, is dit ook het geval voor de handhaving. De ante-mortem dierenarts handhaaft op dierenwelzijn maar minder of niet op de bedwelmings-, infrastructuur- of hygiëne. Het gebrek aan een meer geïntegreerde benadering bemoeilijkt de handhaving op probleembedrijven.

3.2.4 Verzamelcentra en exportcertificering

3.2.4.1 Werkorganisatie

De certificering voor export van levende dieren wordt uitgevoerd door zowel dierenartsen in vaste nVWA-dienst als practitioners. Alle aanvragen voor exportcertificering worden door de afdeling Planning verzameld, en de beschikbare dierenartsen krijgen de dag vooraf in de namiddag hun planning door.

De bedrijven vragen een bepaalde duur aan voor een certificering, en moeten deze ook betalen. De nVWA heeft een aantal maatregelen genomen om te vermijden dat operatoren systematisch een te korte tijd aanvragen. Zo wordt eventueel bijkomende benodigde tijd flink duurder, en zijn er volgens betrokkenen gevallen waarbij teamleiders bedrijven die te kort aanvragen direct hierop aanspreken.

De tijd die de bedrijven aanvragen voor de certificering is niet overdreven, maar volstaat wel volgens de meeste toezichthouders. De duur van een exportcertificatie is standaard, en houdt niet altijd rekening met de vraag of het gaat om vleesvee of einde-loopbaan dieren. Voor deze laatste categorie zou het beste bijkomende tijd kunnen worden voorzien. De commissie stelde geen gevallen vast waarin bedrijven systematisch een te korte certificeringstijd aanvragen, en zo de dierenartsen onder een onredelijke tijdsdruk zetten.

De medewerking van de waaghouders ten opzichte van de toezichthouder is over het algemeen zeer goed. De waaghouders hebben er alle belang bij om de certificering zo vlot en efficiënt mogelijk te laten verlopen. De toezichthouder wordt voor de administratieve afhandeling meestal gefaciliteerd door het bedrijf (bijvoorbeeld door het vooraf invullen van het Europees meldingsstelsel Traces). Dit helpt de dierenarts en zorgt ervoor dat de certificering minder lang duurt.

3.2.4.2 Toezicht

Het toezicht op de exportverzamelplaatsen is goed georganiseerd, en de dierenartsen waarmee de auditcommissie heeft gesproken kennen hun materie. De meerderheid van de certificeerders bestaat uit practitioners.

De controle gebeurt systematisch en bestaat uit een documentair (identificatie, aanvoerdocumenten, exportvoorwaarden, vrachtwagen) en een visueel onderdeel. De visuele controle gebeurt voor runderen en schapen meestal aan de klep, voor varkens wordt stalkeuring toegestaan als het bedrijf aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Bij een door de auditcommissie gevolgde certificering van einde-loopbaan dieren bleef de certificeerder gedurende het laden aan de klep staan om zo de dieren te kunnen controleren. Tijdens een andere gevolgde certificering werden het vervoermiddel en de vergunningen van de vervoerder niet meer gecontroleerd. De toezichthouder in kwestie kwam reeds langere tijd voor certificeringopdrachten op het bedrijf. De commissie heeft weinig problemen (technisch en documentair) waargenomen met de gebruikte transportmiddelen. Technische problemen worden ad hoc en ter plaatse opgelost. De bestemming van de door de waaghouder op voorhand geselecteerde dieren (zie verderop) is soms lastig te traceren en vraagt in sommige gevallen behoorlijk wat onderzoekwerk. Dit is soms moeilijk binnen de ingeroosterde tijd voor certificering.

Alle bezochte exportverzamelplaatsen waren professioneel ingericht. Er zijn duidelijke lijnen voor aanvoer en afvoer, en ruime huisvesting zorgt ervoor dat de dieren voldoende plaats hebben en met een minimum aan stress efficiënt kunnen worden geladen. De inrichtingseisen van de EVP zelf en de voorschriften over reinheid en ontsmetting (centra en vervoersmiddelen) werden niet beoordeeld op conformiteit met de bestaande regelgeving omdat dit niet binnen de scope van het onderzoek viel.

De beoordeling van de dieren gebeurt in twee stappen. Het is de bedrijfsleider die meestal een eerste selectie doorvoert, voorafgaand aan de certificering. Dieren die vermoedelijk ongeschikt zijn voor export worden apart ondergebracht en meestal naar een binnenlands slachthuis afgevoerd. De bedrijfsleider redeneert economisch en beoordeelt vooral de exportwaardigheid van zijn dieren. De norm voor exportwaardigheid ligt globaal gezien hoger dan die voor transportwaardigheid en slachtwaardigheid. Dieren die niet transport- of slachtwaardig zijn worden geëuthanaseerd. Dit gebeurt, zonder toezicht, door de bedrijfsleider zelf indien deze over een schietmasker en een vergunning voor de kogels beschikt, of door een dierenarts. De rekening wordt meestal aan de veehouder gepresenteerd. De waaghouders zijn op de hoogte van de regels die van toepassing zijn.

De euthanasering kan achteraf gecontroleerd worden via ophaalbonnen van het destructiebedrijf en de bijhorende facturen, maar dat gebeurt niet standaard tijdens de certificering.

Aangevoerde slachtvarkens en slachtschapen zijn over het algemeen in goede toestand. Einde loopbaan dieren zijn vaak in een sub-optimale conditie, in die zin dat ze veelal mager zijn maar daarom nog niet ziek. De beoordeling van de transportwaardigheid van einde-loopbaan dieren geeft, net als in de slachthuizen, veel ruimte voor interpretatie door de dierenarts. Er bestaan ook hier geen richtlijnen voor de interpretatie van de wetgeving. De certificeerder staat er eveneens alleen voor op het bedrijf. Hij of zij bevindt zich in een meer geïsoleerde positie dan in de slachthuizen. Het risico bestaat dat de norm voor transportwaardigheid zakt naar het onderste segment van de grijze zone.

Binnen de sector wordt hard gewerkt aan de implementatie van het omvattende kwaliteitssysteem QLL. Bij de dierenartsen zijn de meningen sterk verdeeld. Volgens sommigen zorgt het systeem ervoor dat de controle versoepeld kan worden; anderen hebben er weinig vertrouwen in en stellen dat een kwaliteitssysteem enkel functioneert als er voldoende controle bestaat. Die laatste categorie betwijfelt of het lidmaatschap van QLL voldoende garanties biedt voor het respecteren van de wettelijke vereisten voor dierentransport. Waaghouders gaven dan weer aan dat ze zich veel inspanningen getroosten en kosten maken voor de QLL-certificering, en dat de voordelen voor hen nog beperkt zijn. Vooral de vraag aan de nVWA om stalkeuring toe te laten in plaats van klepkeuring komt telkens terug. Dit is voorlopig enkel toegelaten voor varkens.

De meningen zijn ook verdeeld over een eventuele verzegeling van het transportmiddel bij vertrek. Sommige certificeerders zien het ontbreken daarvan als een gebrek; het laat immers toe de lading nadien te wijzigen. Anderen geven aan dat zo'n maatregel weinig toegevoegde waarde heeft, en dat dit voor bijvoorbeeld varkens niet meer mogelijk is omdat er een systeem van stalkeuring wordt toegepast.

3.2.4.3 Handhaving

De meeste technische problemen op de EVP's worden ad hoc opgelost zodat de export toch kan doorgaan, in rechtstreeks overleg met waaghouder of transporteur. Zoals vermeld in 3.1.3.1 werd een nieuwe applicatie ingevoerd voor het digitaal registreren van non-conformiteiten, MREX (Mobiele Registratie Export) genaamd. De werking van MREX werd

tweemaal in de praktijk gevolgd door leden van de commissie. Hoewel het systeem nog een aantal kinderziekten vertoont, waren de gebruikers enthousiast over de meerwaarde in de handhaving. Een groot pluspunt bestaat erin dat elke certificeerder zal kunnen nakijken welke vaststellingen de collega's gedaan hebben op hetzelfde bedrijf. Dit kan helpen in de ontwikkeling naar een grotere uniformiteit in de beoordeling, en geeft de certificeerders een betere ondersteuning tegenover het bedrijf.

Volgens de certificeerders komt het nog maar zelden voor dat niet-transportwaardige of zieke dieren worden aangeboden voor export.

4 Conclusies

Samenvattend kan gesteld worden dat binnen de nVWA grote vooruitgang werd geboekt op het vlak van organisatiestructuur, omkadering en begeleiding van medewerkers, opleidingen en handhaving. Dit heeft geleid tot een significante verbetering van de kwaliteit van het afgeleverde werk. Er blijven evenwel een aantal belangrijke aandachtspunten. In grote lijnen zijn die het ontbreken van bedrijfsinformatiesysteem en een verbetering van de relatie met het departement. Het toezicht en de handhaving op de middelgrote en kleine slachthuizen is ontoereikend en moet aangescherpt worden.

4.1 Algemeen

De scope van deze audit beperkt zich tot de structuur en de werking van de nVWA op het gebied van dierenwelzijn en gezondheid bij exportcertificering en vervoer van levende dieren bij de slacht, met inbegrip van de praktijk van toezicht en handhaving. De auditwerkzaamheden zijn verlopen in een uitstekende samenwerking met de nVWA en het departement van EL&I. De commissie werd goed gedocumenteerd en kreeg toegang tot alle relevante informatie. Voorafgaand aan de audit werd heel wat aandacht besteed aan desk research op basis van de verstrekte informatie. In het veld werden zeven exportverzamelplaatsen en twintig slachthuizen bezocht. Op deze bedrijven werd gesproken met nVWA medewerkers, practitioners en bedrijfsleiders. Op de kantoren van de nVWA (centraal in Utrecht en in regionale servicekantoren) werd gesproken met het management en met verschillende groepen medewerkers. Op het departement van EL&I werd gesproken met de beleidsverantwoordelijken. Tenslotte werd een aantal gesprekken gevoerd met stakeholders.

De recente vorming van het Ministerie van EL&I, de lopende herstructurering van de nVWA naar de nieuwe organisatiestructuur en daarbij de onzekerheid van een aantal medewerkers over hun toekomst in de organisatie veroorzaken onrust. Een aantal medewerkers is echt wel veranderingsmoe, na de opeenvolgende herstructureringen. Toch is de inzet van mensen en middelen en de motivatie van de medewerkers is goed te noemen. De personeelsformatie werd versterkt en door doorgevoerde opleidingstrajecten voor dierenartsen en medewerkers werd het kennisniveau gevoelig verbeterd. Het opleidingspakket dat door de nVWA aan de medewerkers van TWO Dier wordt aangeboden is hiervoor exemplarisch. Ook de ondersteuning van individuele medewerkers in het veld werd verbeterd, door het creëren van teams waarin ook de practitioners hun plaats hebben, door de uitbreiding van de opdracht van de senior toezichthoudende dierenartsen (sTDA's) en door regelmatig clusteroverleg. Dit alles heeft geleid tot een betere motivatie van de medewerkers en tot een verbetering van de kwaliteit van het geleverde werk. Dit geldt met name voor de practitioners.

De verhouding tussen de nVWA medewerkers en het bedrijfsleven is in de meerderheid van de gevallen correct. Vermeld moet worden dat het efficiëntere en striktere handhavingsbeleid in een beperkt aantal gevallen heeft geleid tot spanningen en in uitzonderlijke gevallen tot agressie tegen handhavers. De nVWA ging hier op een correcte en professionele manier mee om.

4.2 De organisatiestructuur van de nVWA

Bij de vorige audit van de commissie in 2008 werd de organisatiestructuur van de toenmalige VWA als zeer problematisch ervaren. Deze werd aangemerkt als complex en niet transparant. Op een aantal terreinen is hier opmerkelijke vooruitgang geboekt.

De gehele tijdelijke werkorganisatie en de TWO Dier worden ervaren als een flinke verbetering. De structuur is overzichtelijk en transparant, en er is ingezet op een goed ontwikkeld lijnmanagement - via kwartiermaker/directeur, afdelingshoofden en teamleiders - binnen een vrij platte structuur. De teams zijn min of meer gemixed, en er wordt veel aandacht besteed aan opleiding en ondersteuning. Voor de opleiding is een uitgebreid en gestructureerd pakket samengesteld, afgestemd op noodzaak en behoeften. Aan de ondersteuning is vorm gegeven door een heroriëntatie van de functie van Senior Toezichthoudend Dierenarts STDA, verschillende vormen van overleg en uitwisseling van ervaring en kennis. Er werd bij wijze van spreken een slimme combinatie gevonden tussen strak lijnmanagement en goede omkadering en ondersteuning. Bijzondere aandacht in de transitie naar de nieuwe organisatiestructuur op 1 januari 2012 moet gaan naar het behoud van deze verworvenheden.

De interne communicatie naar de mensen in het werkveld via nVWA intranet en e-mail werd gevoelig verbeterd. Deze kanalen werden evenwel efficiënt aangevuld met verschillende geïnstitutionaliseerde overlegstructuren, waardoor de medewerkers - ook practitioners - minder geïsoleerd functioneren, en een divers aanbod aan zowel basis- als opfrisopleidingen. Beide hebben tot een verbeterde uniformiteit van beoordeling en handelen geleid, en ze maken bovendien een

meer informele kennismaking mogelijk tussen dierenartsen van verschillende teams mogelijk. Een aandachtspunt is om de instructies meer didactisch, richtinggevend en praktijkgericht te maken.

Voor wat de IT-ondersteuning betreft werd een grote inspanning gedaan voor een betere uitrusting van medewerkers in het veld, zodat die beschikken over een eigen 'mobiele' werkplek. Daar werd belangrijke vooruitgang geboekt.

De ontwikkeling van een nieuw geïntegreerd bedrijfsinformatiesysteem is evenwel achterwege gebleven. Nochtans vormt de beschikbaarheid van een dergelijk systeem de ruggengraat van een moderne organisatie en kan het de basis vormen voor efficiëntie- en kwaliteitsverbetering. De commissie erkent dat de ontwikkeling van een dergelijk systeem voldoende tijd en middelen vergt, maar beschouwt dit toch als een gemiste kans. De keuze om nu SPIN (het IT systeem van de vroegere AID) uit te bouwen tot bedrijfsinformatiesysteem is niet zonder risico. De commissie adviseert om gebruikers maximaal bij de ontwikkeling ervan te betrekken en om het systeem pas uit te rollen als het voldoende getest is, zowel op het vlak van functionaliteit als op het vlak van capaciteit en als de betrokken medewerkers een degelijke opleiding hebben gekregen.

4.3 Samenwerking met andere organisaties

De voorbije jaren werd gewerkt aan een verbetering van de relatie tussen de nVWA en het beleidsdepartement en dat is ten dele gelukt. Toch blijft de verhouding moeizaam met heel wat spanningen. De structuur van het nieuwe departement van EL&I en de herstructurering van de nVWA kunnen een gelegenheid bieden om de relatie tussen beide organisaties te evalueren en efficiënter te maken. Een mogelijkheid is de ontwikkeling van een lijnhiërarchie naar een driehoeksverhouding, zoals aangegeven in bijgaande diagrammen. In die verhouding zou de nVWA op basis van een door het departement goed te keuren begroting worden gefinancierd met een vaste dotatie, op basis van een beheersovereenkomst met een strategisch en operationeel plan dat door het Departement en de Staatssecretaris wordt gevalideerd. De DG kan samen met de IG van de nVWA de uitvoering ervan volgen en instaan voor een correcte relatie tussen beide organisaties. Daardoor verkeert de nVWA meer in de positie om onder eigen verantwoordelijkheid de wisselende prioriteiten tot hun recht te laten komen en hierover op een adequate manier te rapporteren en rekenschap af te leggen aan EL&I en de Staatssecretaris. De huidige inconsistentie in de begrotingen van nVWA en ministerie, die de onderhandelingen over te realiseren nieuw beleid ingewikkeld maakt, zou daarmee ook tot het verleden behoren. De commissie heeft niet onderzocht in hoeverre de bestaande bestuurlijke regels een dergelijke constructie toelaten.

Een dergelijke ontwikkeling kan alleen maar geleidelijk worden gerealiseerd, omdat ze gebonden is aan de beleids- en begrotingscyclus van de overheid. Ze zou kunnen worden opgenomen in een veranderingstraject 'sturingsrelatie EL&I-nVWA'.

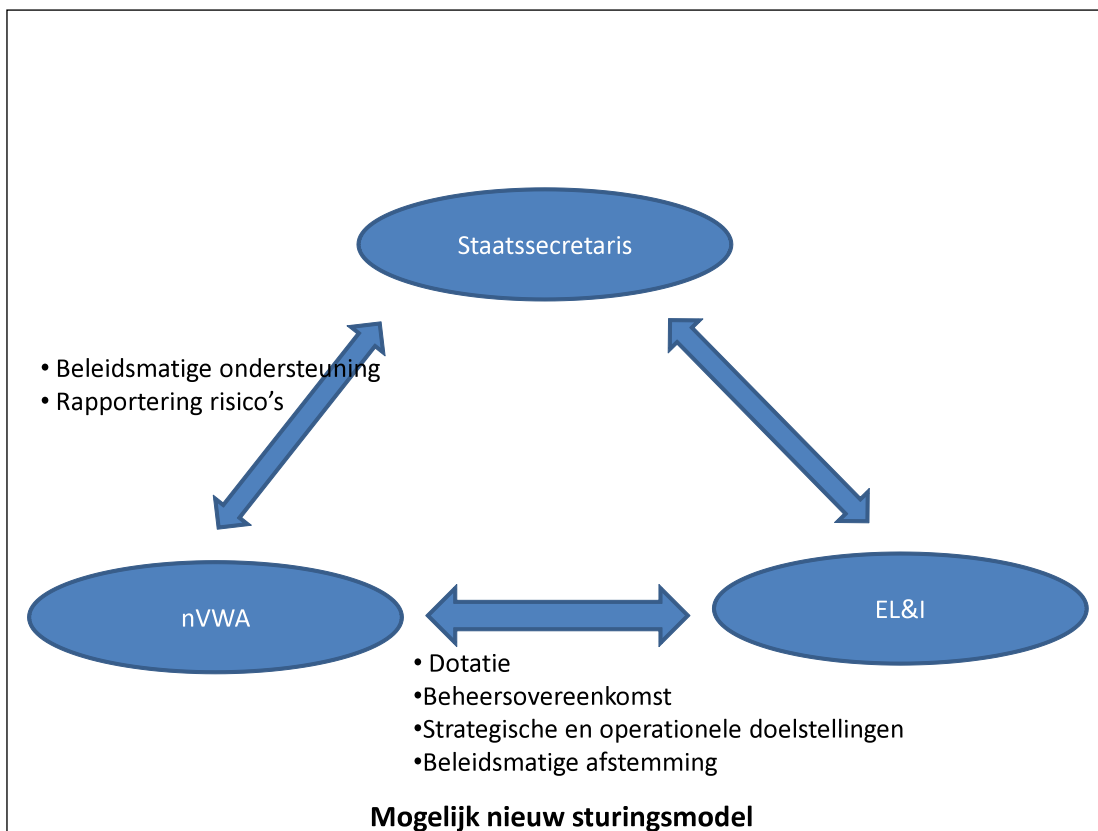
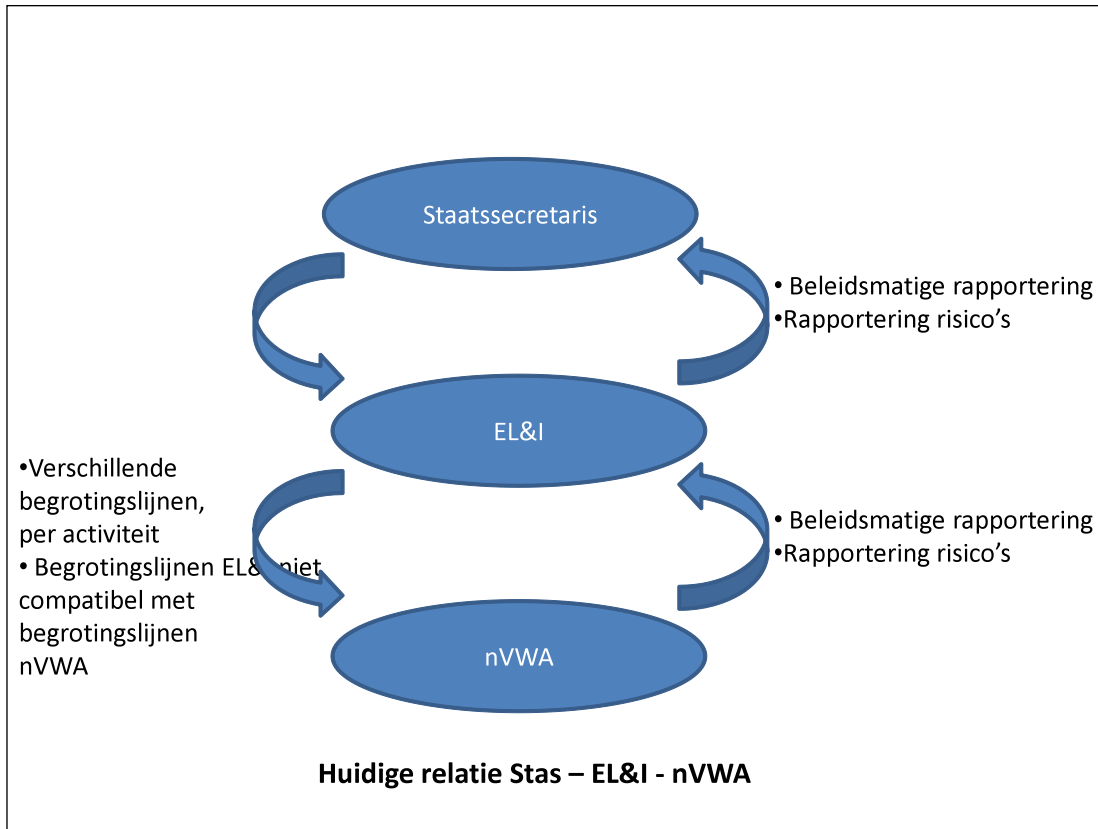
De samenwerking tussen de nVWA en externe stakeholders van de nVWA is goed te noemen. Algemeen is er veel appreciatie voor de inspanningen van de nVWA om te komen tot een betere en efficiëntere werking.

4.4 De praktijk van toezicht en handhaving

4.4.1 Algemeen

Het ontbreken van een bedrijfsinformatiesysteem bemoeilijkt een efficiënte planning, ondanks de grote inzet van de medewerkers van het planningsteam. Bij de overheveling van het team planning naar een andere divisie in de nieuwe organisatiestructuur moet voorkomen worden dat deze situatie nog verder wordt bemoeilijkt door een grotere afstand tussen planners en de werkvloer.

Bij de vorige audit van de commissie werd vastgesteld dat het handhavinginstrumentarium ontoereikend en niet proportioneel was, wat een efficiënte handhaving sterk bemoeilijkte. Het invoeren van bestuurlijke boetes en de last onder dwangsom is een belangrijke verbetering in het handhavingsbeleid van de nVWA. De dossierbehandeling van de vaststelling in het veld tot en met de beslissing over de te nemen maatregel is goed georganiseerd. Het handhavingoverleg staat borg voor een consistent en billijk beleid. De geplande nieuwe Wet Dieren kan de inzetbaarheid van het instrument van bestuurlijke boetes verbreden, daar waar het nu slechts op een deel van het werkveld van toepassing is.



4.4.2 Grote slachthuizen

De werkorganisatie en de werkomstandigheden voor de nVWA medewerkers in grote slachthuizen zijn goed. Het opnemen van practitioners in de teams en hun betrokkenheid bij het clusteroverleg is een opmerkelijke verbetering ten opzichte van de situatie in 2008.

In grote slachthuizen waar einde loopbaandieren worden aangevoerd blijft een consistente en correcte beoordeling van de transportwaardigheid een moeilijkheid. De commissie adviseert om de betreffende instructies directiever te maken om zo de ruimte voor interpretatie door de AM-dierenarts (de 'grijze zone') te verkleinen.

De relatie tussen nVWA medewerkers en bedrijfsleven in deze slachthuizen is correct en professioneel. Bij de audit in 2008 werd vastgesteld dat de administratie in de slachthuizen overvloedig en inefficiënt is en dat hier veel ruimte was voor vereenvoudiging. De commissie stelde op dat vlak weinig tot geen vooruitgang vast.

4.4.3 Middelgrote en kleine slachthuizen

Bij de vorige audit van de commissie in 2008 werd vastgesteld dat de kans op misbruiken en fraude in kleine en middelgrote slachthuizen het grootst is, wegens het probleem van onvoldoende toezicht. De commissie stelde hier weinig verbetering vast. Bij de veldbezoeken in kleine en middelgrote slachthuizen stelde de commissie verschillende problemen vast op het gebied van toezicht en van de werkorganisatie van de nVWA medewerkers, op het gebied van dierenwelzijn en het doden van dieren, infrastructuur en hygiëne.

Bij de beoordeling van kleine en middelgrote slachthuizen moet men zich ervoor hoeden te generaliseren. Een aantal van deze kleine inrichtingen functioneert op een correcte manier, maar een aantal bedrijven blijkt zich te specialiseren in het slachten van minder transportwaardige tot wrakke dieren, een aantal andere in noodslachtingen. De nulmeting die de nVWA in de eerste helft van dit jaar uitvoerde op zestien van deze kleine en middelgrote slachthuizen bevestigt de vaststellingen van de commissie.

Zowel het toezicht als de infrastructuur van deze slachthuizen zijn voor verbetering vatbaar en het aanbevelen van een strikter handhavingsbeleid dringt zich op. Dit kan evenwel het voortbestaan van een aantal van deze bedrijven in het gedrang brengen, gelet op hun beperkte draagkracht, zowel financieel als organisatorisch.

Het probleem van het slachten van wrakke dieren blijft. Indien op de slachthuizen in dezen een restrictiever beleid zou gevoerd worden, dan moet dit gepaard gaan met flankerende maatregelen op de betrokken veehouderijbedrijven.

Voor wat de noodslachtingen betreft beveelt de commissie aan om een globaal en centraal overzicht bij te houden van het aantal noodslachtingen per dierenarts en per slachthuis en om standaard bijkomende laboratoriumonderzoeken uit te voeren.

4.4.4 De exportverzamelplaatsen

Het toezicht op de exportverzamelplaatsen is goed georganiseerd. De nVWA dierenartsen (meestal practitioners) beschikken over adequate kennis. De samenwerking tussen toezichthouder en waaghouder verloopt over het algemeen zeer goed. De invoering van de nieuwe applicatie voor het digitaal registreren van non-conformiteiten (MREX) is veelbelovend.

Ook doet zich, zij het in mindere mate, het probleem voor van het beoordelen van de transportwaardigheid van de aangevoerde dieren.

De implementatie van een kwaliteitssysteem op sectorniveau kan bijdragen tot de responsabilisering van de sector. In de mate dat dit systeem voldoende garanties biedt kan de nVWA zich meer terugtrekken in de rol van toezichthoudende overheid.