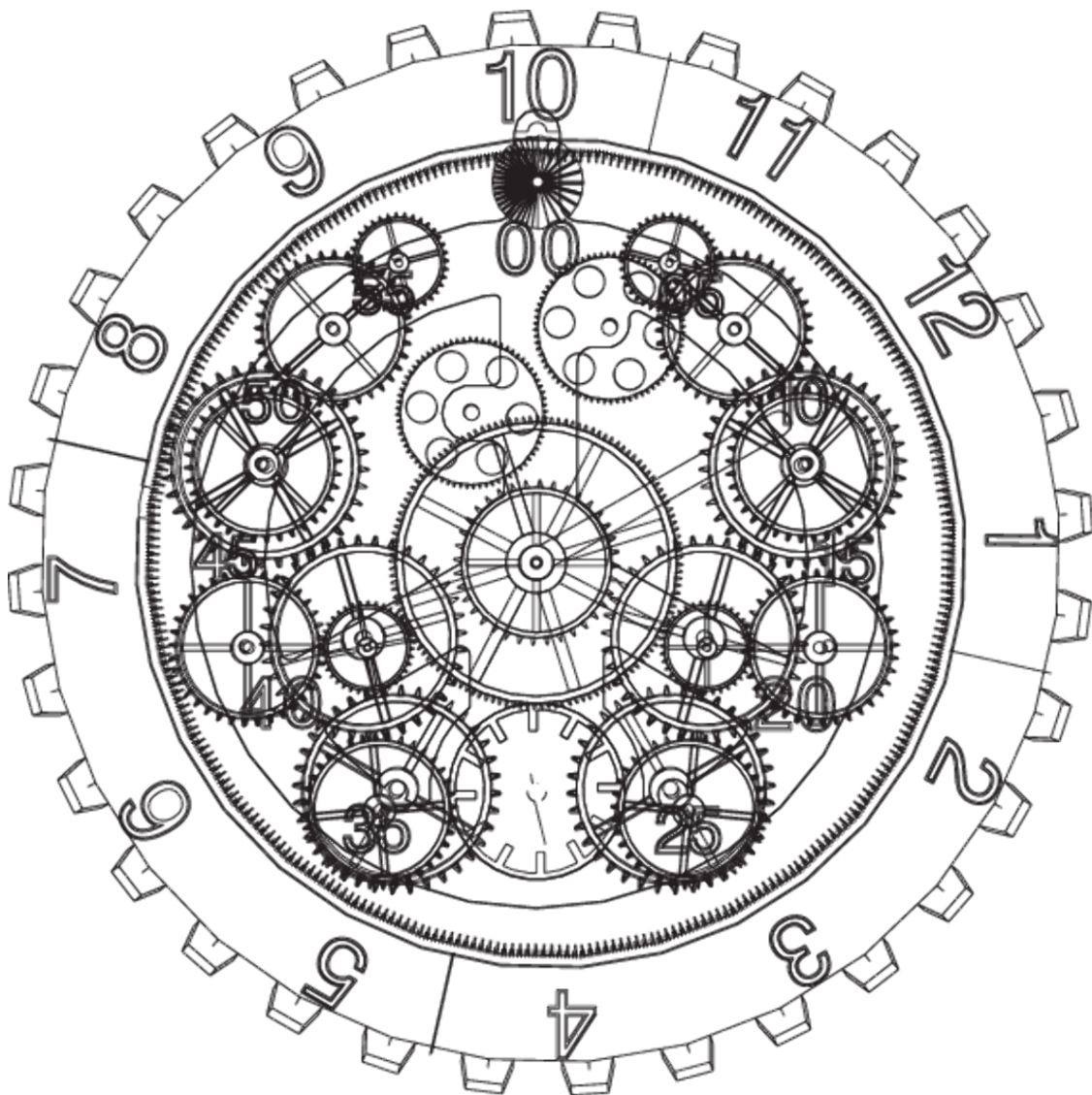


Deloitte.

Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket

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



20 maart 2020

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
MANAGEMENT SAMENVATTING	4
1 INTRODUCTIE	8
2 ONDERZOEKSMETHODE EN AANPAK	10
2.1 Onderzoeksmethode en aanpak - de taken van de NVWA	10
2.2 Onderzoeksmethode en aanpak – toereikendheid van de huidige capaciteit	12
2.3 Onderzoeksmethode en aanpak – weerslag ten gevolge van ontoereikende capaciteit	13
2.4 Onderzoeksmethode en aanpak – aanzet tot een handelingsperspectief	14
3 TOTAALBEELD TAKEN EN MIDDELEN	15
3.1 Totaalbeeld van de taken van de NVWA	15
3.2 Totaalbeeld van de huidige capaciteit	15
3.3 Totaalbeeld toereikendheid van de capaciteit	16
3.4 Totaalbeeld weerslag ten gevolge van ontoereikende capaciteit	17
3.5 Totaalbeeld aanzet handelingsperspectieven	18
4 VOEDSELVEILIGHEID	21
4.1 Vleesketen en voedselveiligheid	22
4.2 Horeca en ambachtelijke productie	24
4.3 Industriële productie	25
4.4 Diergeneesmiddelen	26
4.5 Dierlijke bijproducten	27
4.6 Diervoeder	28
4.7 Monsternamen- en analyse levensmiddelen	30
4.8 Bijzondere eet- en drinkwaren	31
5 DIERENWELZIJN	33
5.1 Dierenwelzijn	33
5.2 Dierproeven	35
6 PLANTGEZONDHEID	36
6.1 Fytosanitair	36
7 DIERGEZONDHEID	38
7.1 Levende dieren en diergezondheid	38
8 PRODUCTVEILIGHEID	40
8.1 Productveiligheid	40
9 TABAKSONTMOEDIGING	42
9.1 Tabak	42
10 NATUUR & MILIEU	44
10.1 Natuur	44
10.2 Vis duurzaamheid	45
10.3 Meststoffen	46
10.4 Gewasbescherming	48
11 HORIZONTALE THEMA'S EN OVERIGE	50
11.1 Import	50
11.2 Export	51
11.3 Klantcontact en Dienstverlening	52
11.4 Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO)	53
11.5 Opsporing	54
11.6 Controle subsidieregelingen	55
12 OVERIGE ONTWIKKELINGEN	57
12.1 Kennisontwikkeling en -behoud	57
12.2 Aard van toezicht verandert	58
12.3 Ontwikkelingen in de publieke informatiebehoefte	58
12.4 Internationale ontwikkelingen	59
12.5 Milieugebruiksruimte en kringlooplandbouw	59
12.6 Duurzaamheid en circulaire economie	59
13 VERGELIJKING TUSSEN 2016 EN 2019	60

14	METHODE VOOR HET INZICHTELIJK HOUDEN VAN TAKEN EN MIDDELEN	61
14.1	Verankeren en verrijken van de informatiebasis	61
14.2	Handelen op basis van de beschikbare informatie	63
14.3	Periodiek herhalen van de momentopname	63
14.4	Aanvullende overwegingen	63

Management Samenvatting

In de afgelopen jaren heeft de NVWA een vernieuwingsstrategie doorgevoerd. Hoewel deze op onderdelen vernieuwingen en verbeteringen heeft gebracht is deze over het geheel gezien te ambitieus en onvoldoende effectief gebleken. Naar aanleiding van het besluit om te stoppen met de ontwikkeling van het IT-systeem INSPECT is besloten tot een brede herbezinning. Deze brede herbezinning omvat een veranderkundige evaluatie, strategische herbezinning en een organisatorische- en technologische herbezinning. Deze onderzoekrapportage gaat, als onderdeel van de strategische herbezinning, in op de verhouding tussen de taken en de middelen van de NVWA.

Onderzoeksvraag

Dit onderzoek is uitgevoerd ten dienste van het beantwoorden van de hoofdvraag: is de beschikbare capaciteit van de NVWA toereikend voor het takenpakket van de NVWA? Hierbij wordt opgemerkt dat het onderzoek is ingestoken om inzichtelijk te maken waar en in welke mate taken en middelen niet in balans zijn. De nadruk ligt op datgene wat niet goed gaat in de relatie tot taken en middelen; dit onderzoek gaat daarmee niet expliciet in op taken waar de middelen wel toereikend zijn.

Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdrachtgeverschap van het ministerie van LNV. In dit onderzoek is een getrapte methode gehanteerd waarin (1) het takenpakket van de NVWA gedefinieerd is. Vervolgens is (2) de toereikendheid van de huidige capaciteit voor deze taken onderzocht, waarna (3) de weerslag ten gevolge van eventuele ontoereikende capaciteit in kaart is gebracht. Tot slot is (4) per domein een aanzet gegeven tot een handelingsperspectief; hoe kan de weerslag van een geconstateerde ontoereikende capaciteit worden weggenomen. Tijdens de verschillende fases van dit onderzoek zijn zowel de NVWA als haar opdrachtgevers betrokken geweest door middel van gezamenlijke gesprekken.

Taakdefinitie

Voor de meeste domeinen¹ wordt voorafgaand aan dit onderzoek geen taakdefinitie op een abstractieniveau gehanteerd, die de taken van de domeinen inzichtelijk maakt en verdere monitoring en sturing mogelijk maakt. In dit onderzoek zijn de taken zoveel mogelijk langs de wettelijke basis gedefinieerd. Indien dit leidt tot een onherkenbare of onwerkbaar taakdefinitie is gekozen voor een andere basis, zoals productgroepen, doelgroepen of toezichtmethoden. Dit resulteert in 152 taken voor de 24 domeinen van de NVWA. De taken en domeinen binnen de NVWA verschillen sterk van elkaar, zowel in werkzaamheden als in complexiteit en onderlinge samenhang.

Toereikende capaciteit

Om te bepalen of er sprake is van toereikende capaciteit is per taak onderzocht of kan worden voldaan aan de voorwaarden voor 'goed toezicht', afgeleid van het NVWA organisatiebesluit 2017 – NVWA 2020. Dit leidt tot de volgende voorwaarden voor 'goed toezicht':

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

Bij taken met een gesloten toezichtsnorm is voor het vaststellen van de toereikendheid, naast de hierboven genoemde criteria voor goed toezicht, gekeken of de toezichtsnorm wordt gehaald met de huidige inzet. Dit kan een norm ten aanzien van de toezichtfrequentie zijn maar ook ten aanzien

¹ Een domein is een vanuit het toezicht samenhangend cluster van toezichtactiviteiten. Een domein kan betrekking hebben op een werkveld, sector of branche, een productieketen, een groep van producten, een groep van activiteiten of op een groep van locaties (bron www.nvwa.nl)

van de kwaliteit. In het geval dat ontoereikendheid wordt geconstateerd bij een taak, geldt dat deze ontoereikendheid van toepassing kan zijn op alle afdelingen die vanuit de toezicht keten betrokken zijn bij de uitvoering van deze taak, en dat dit niet noodzakelijk alleen inspectie en/ of expertise betreft .

Specificatie ontoereikend toezicht

Het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek is dat de NVWA geen toereikende capaciteit heeft voor het uitvoeren van haar takenpakket. Dit is voor 71 van de 103 taken met een open norm die een ontoereikende capaciteit hebben om te voldoen aan de voorwaarden voor 'goed toezicht'. Ook hebben 15 van de 29 taken met een gesloten norm en 14 van de 20 taken met een deels gesloten/ deels open norm ontoereikende capaciteit.

Hierbij wordt opgemerkt dat er grote verschillen zitten in de ontoereikendheid van capaciteit. Bij sommige taken worden de inspecties goed uitgevoerd, maar ontbreekt de capaciteit voor de ontwikkeling van instrumenten (evaluatie van toezicht). Bij andere taken ontbreekt de capaciteit voor het uitvoeren van inspecties waardoor niet kan worden voldaan aan gesloten toezichtnormen² of afspraken in relatie tot open toezichtnormen. Binnen verschillende domeinen worden taken verdrongen door andere taken die prioriteit krijgen omdat deze taken een gesloten toezichtnorm hebben of omdat deze taken vraag gestuurd zijn. Dit betreft bijvoorbeeld het afhandelen van erkenningsaanvragen door het bedrijfsleven en andere retribueerbare taken, of het afhandelen van meldingen, incidenten en vragen.

Weerslag

Om reliëf aan te brengen in de gevolgen van een ontoereikende capaciteit is een duiding van de weerslag op mens en op dier, plant en/ of milieu gegeven, waarbij de schaal van 0 tot 4 is gehanteerd. Daarbij staat 0 voor 'geen significante weerslag' en 4 voor een 'grote weerslag op een grote doelgroep'. Daarnaast is een duiding gegeven van de weerslag op EU-conformiteit en op afspraken met derde landen. De duiding van de weerslag, zowel voor mens, dier, plant en/ of milieu, EU-conformiteit en derde landen is uitgevoerd door Deloitte en is geenszins een absolute berekening van de weerslag. Deze weerslag dient om richting en prioritering te geven aan de handelingsperspectieven die de NVWA en haar opdrachtgevers in samenspraak dienen te nemen om (desgewenst) de weerslag ten gevolge van een geconstateerde ontoereikende capaciteit weg te nemen. De weerslag is getoetst bij de managers/ directieleden van de NVWA en haar opdrachtgevers, op praktisch alle domeinen is tot een gedeeld beeld gekomen van de taken, de huidige taakuitvoering en de weerslag ten gevolge van de ontoereikende capaciteit.

Van de 100 taken waar een ontoereikende capaciteit is geconstateerd hebben de meeste incidentele weerslag op mens, op dier, plant en/ of milieu, EU-conformiteit en/ of op afspraken met derde landen [weerslag 1]. Voor veel van deze taken is voldoende tijd beschikbaar voor het uitvoeren van de basis(inspecties). De uitvoer van de taken voldoet echter niet aan de voorwaarden voor 'goed toezicht' omdat de informatiebasis en kennispositie niet op peil zijn, wat kan leiden tot een onvoldoende beeld van de risico's.

Er zijn 14 taken met een structurele weerslag [weerslag 2 of hoger] op de mens ten gevolge van een ontoereikende capaciteit in de domeinen Tabak, Industriële productie en Productveiligheid.

Er zijn 10 taken met een structurele weerslag [weerslag 2 of hoger] op dier, plant en milieu ten gevolge van een ontoereikende capaciteit in de domeinen Dierenwelzijn, Gewasbescherming, Levende dieren en diergezondheid, Meststoffen en Vis duurzaamheid. Hiervan heeft 1 taak een structurele mogelijk weerslag op een grote doelgroep (meerdere dier- of plantsoorten) [weerslag 3]; dit betreft toezicht op het dierenwelzijn tijdens het doden, onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren.

² In het geval van een gesloten toezichtnorm, een norm waarbij de invulling van het toezicht is voorgeschreven door bijvoorbeeld EU wet- en regelgeving, wordt in dit onderzoek aangenomen dat er sprake is van ontoereikende capaciteit als ten gevolge van de beschikbare capaciteit de toezichtnorm niet gehaald wordt.

Er zijn 4 taken met een structurele weerslag [weerslag 2 of hoger] op EU-conformiteit ten gevolge van een ontoereikende capaciteit in de domeinen Dierlijke bijproducten, Meststoffen en Vis duurzaamheid. Van 3 van deze taken blijkt reeds uit eerdere EU audits dat deze onder druk staan [weerslag 3]. Dit betreft het toezicht op gebruiksnormen in het domein Meststoffen, het toezicht op de zeevisserij – zowel toezicht op zee als toezicht op het aanlanden in het domein Vis duurzaamheid.

Er zijn zes taken met een structurele weerslag [weerslag 2 of hoger] op afspraken met derde landen ten gevolge van een ontoereikende capaciteit in de domeinen Export, Fytosanitair en Levende dieren en diergezondheid. Van twee van deze taken: het toezicht op preventie dierziekten en monitoring, afhandeling en bestrijding van dierziekten, kan een ontoereikende capaciteit tot een verhoogde kans op een uitbraak van dierziekten leiden in welk geval direct de export toegang tot derde landen wordt ontzegd [weerslag 3].

Aanzet handelingsperspectief

Uit het onderzoek komt naar voren dat de NVWA geen toereikende capaciteit heeft om al haar taken goed uit te kunnen voeren. Voor alle taken met een ontoereikende capaciteit is een handelingsperspectief noodzakelijk. Een start bij de taken met een grote weerslag kan hierbij worden overwogen. Er zijn reeds capaciteitsverhogingen incidenteel en structureel toegezegd door de opdrachtgevers van de NVWA op verschillende domeinen, deze zijn opgenomen in het jaarplan 2020. Het uiteindelijk gekozen handelingsperspectief bepaalt hierbij of de ontoereikendheid wordt weggenomen.

Per domein is, conform bijstelling van de onderzoeksvraag³, een aanzet gegeven tot een handelingsperspectief. Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar. In alle gevallen is hierbij een toereikende informatiebasis, alsmede een eenduidige verwachting bij het toezicht, zowel met betrekking tot de invulling als tot de uitkomst, tussen de NVWA en haar opdrachtgevers noodzakelijk

Als er een toereikende informatiebasis is zijn meerdere handelingsperspectieven mogelijk; deze kunnen op zichzelf of in combinatie met elkaar worden toegepast. Niet limitatief bestaan deze onder andere uit: het aanpassen van het handhavingsinstrument en/ of de handhavingsmix, het (opnieuw) prioriteren van capaciteit tussen taken, doelgroepen en/ of productgroepen, het toepassen van nieuwe technieken die de efficiëntie en/ of effectiviteit ten goede komen, het verhogen van de capaciteit, al dan niet bij de huidige werkwijze, het gemotiveerd accepteren van de weerslag.

Uit dit onderzoek blijkt dat, onder andere door onvoldoende gedeeld inzicht in de huidige taakuitvoering en het effect daarvan op de gewenste taakuitvoering, de gedeelde informatiebasis voor een meer gedetailleerde invulling van het begrip 'goed toezicht' beperkt is. De in het kader van dit onderzoek opgestelde domeinomschrijvingen met daarin onder andere de taken van ieder domein, effecten ten gevolge van de huidige capaciteit en de bijbehorende omschreven weerslag, alsmede een overzicht van de ontwikkelingen op het domein dienen als aanzet hiervoor.

Bij een gedetailleerde invulling van de informatiebasis wordt duidelijk welke weerslag kan worden weggenomen, maar is ook duidelijk welke weerslag blijft bestaan; bijvoorbeeld ten gevolge van een bewuste prioritering van de ene taak boven de andere of het afgewogen accepteren van de weerslag.

Als aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief, tussen de NVWA en haar opdrachtgevers, is, ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek, per taak een vereiste capaciteit berekend. De beperking binnen dit onderzoek is dat voor deze berekening het uitgangspunt van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering is gebruikt. Een verdere uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd, zijn daarom een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven in dit rapport.

³ De ontwikkeling van de onderzoeksvraag wordt benoemd in hoofdstuk 1.

Vervolgstappen

Tijdens dit onderzoek zijn reeds stappen gezet door de NVWA en haar opdrachtgevers om binnen een aantal domeinen de nadere handelingsperspectieven te verkennen en de informatiebasis op deze domeinen te verbeteren.

Deloitte adviseert de NVWA en haar opdrachtgevers om dit op korte termijn voor alle domeinen te doen, beginnend met de domeinen met de relatief grootste geconstateerde ontoereikendheid en weerslag van die ontoereikende capaciteit.

Het uiteindelijke doel van het toezicht van de NVWA is het bevorderen van naleving van de wet- en regelgeving en daarmee afdoende beheersing van risico's voor mens en dier. De NVWA richt zich hierbij op het beïnvloeden van nalevingsgedrag. Dit is in het bijzonder van belang omdat er grenzen zijn aan de mogelijkheden van het toezicht. De NVWA kan niet te allen tijde overal zijn of alles controleren. Naast grenzen aan mogelijkheden zijn er ook grenzen aan de middelen die beschikbaar zijn voor het toezicht. De middelen die de NVWA heeft moet zij risicogericht inzetten: daar waar deze het meeste bijdragen aan de verbetering van het nalevingsgedrag.

1 Introductie

In de afgelopen jaren heeft de NVWA een vernieuwingsstrategie doorgevoerd. Hoewel deze op onderdelen vernieuwingen en verbeteringen heeft gebracht is deze over het geheel gezien te ambitieus en onvoldoende effectief gebleken. Naar aanleiding van het besluit om te stoppen met de ontwikkeling van het IT-systeem INSPECT is besloten tot een brede herbezinning. Deze brede herbezinning omvat een veranderkundige evaluatie, strategische herbezinning en een organisatorische- en technologische herbezinning. Deze onderzoeksrapportage gaat, als onderdeel van de strategische herbezinning, in op de verhouding tussen de taken en de middelen van de NVWA. Het onderzoek is ingestoken om inzichtelijk te maken waar en in welke mate taken en middelen niet in balans zijn. De nadruk ligt op datgene wat niet goed gaat in de relatie tot taken en middelen bloot te leggen en doet daarmee geen recht aan alles wat wel goed gaat binnen de NVWA. Zo wordt er ook niet nader ingegaan op taken waar de middelen wel toereikend zijn.

Dit onderzoek is uitgevoerd ten dienste van het beantwoorden van de hoofdvraag of de beschikbare capaciteit toereikend is voor het uitvoeren van het takenpakket. Hieronder is de hoofdvraag onderverdeeld in meerdere deelvragen die in dit rapport worden beantwoord.

Hoofdvraag in het kader van strategische herbezinning:

Is de beschikbare capaciteit van de NVWA toereikend voor het takenpakket van de NVWA?

Deelvragen

1. Omschrijf de taken van de NVWA en maak onderscheid in taken (op basis van de onderliggende wet- en regelgeving en kaders voor het toezicht (EU of nationaal) die verplicht zijn voorgeschreven qua omvang en/of kwaliteit en taken die door de NVWA risicogericht kunnen worden ingericht
2. Geef in de relatie tot de taken aan wat de (daadwerkelijke en vereiste) inzet van de NVWA is in fte's en breng waar mogelijk ook de toezichtintensiteit (als graadmeter voor de inspectiedruk en risicobeheersing) in beeld. Geef op basis van de inschattingen van experts van NVWA en beleid aan of deze inzet op basis de maatschappelijke en politieke risico's afdoende is (besprekspunt in de toetsingssessies)
3. Geef aan waar nieuwe en of veranderende taken verwacht worden en wat hiervan de gevolgen zijn in fte's, in te zetten handhavinginstrumenten en overige middelen (ook in termen van transitiekosten)
4. Maak voor het huidige takenpakket LNV een vergelijking met het in 2016 onderzochte takenpakket en de daaraan gekoppelde middelen en het takenpakket en de middelen 2019. Kijk hierbij in ieder geval naar de veranderingen van het takenpakket per domein op basis van wijzigingen in wet- en regelgeving en veranderingen in de inzet/fte's (middelen) op de taken. Hanteer ook hierbij de uitsplitsing naar verplicht of gevraagd werk en werkzaamheden die risicogericht uitgevoerd kunnen worden
5. Maak in het onderzoek gebruik van de informatie over de taken, werkprocessen en werkvoorraden bij de NVWA. Maak daarnaast gebruik van toetsingssessies waarin tussen- en eindresultaten worden voorgelegd aan zowel de NVWA als haar opdrachtgever
6. Doe een voorstel voor een methodiek waarmee de NVWA op een structurele en data gedreven wijze zicht kan houden op de ontwikkelingen in het takenpakket van de NVWA. Een dergelijk takenportfolio vormt een basis voor het maken van afwegingen en afspraken tussen NVWA en de ministeries

Vraagontwikkeling

Tijdens de loop van het onderzoek zijn de oorspronkelijke onderzoeksvragen gevolgd. Bij de totstandkoming van het hoofdrapport is gebleken dat het hanteren van deze onderzoeksvragen beperkingen met zich meebracht. Dit heeft geleid tot een bijstelling van deelvraag twee en vier. Bij deelvraag twee is met voortschrijdend inzicht gekozen voor een verbreding van de vraag waarbij niet langer alleen naar aanvullende capaciteit als handelingsperspectief wordt gekeken, maar ook naar andere handelingsperspectieven waarmee de NVWA een ontwikkeling in haar handhaving kan realiseren. Dit biedt de NVWA en haar opdrachtgevers een bredere basis voor het verdere gesprek over de uitkomsten van dit onderzoek. Bij vraag vier wordt waar mogelijk antwoord gegeven op de oorspronkelijke vraag. Door de onvergelykbaarheid van het huidige onderzoek met het onderzoek uit 2016, mede omdat er beperkte data beschikbaar was van het oorspronkelijke onderzoek, is beantwoording van deze vraag beperkt gebleven.

Leeswijzer

Voor u ligt het hoofdrapport van dit onderzoek waarin de hoofd- en deelvragen worden beantwoord. In dit deel is de informatie opgenomen die noodzakelijk is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, waarbij rekening is gehouden met de gevoeligheid van de onderliggende informatie. Dit rapport is opgesteld als een zelfstandig leesbaar rapport, waarin alle informatie ter ondersteuning van de conclusies is opgenomen⁴.

In dit rapport wordt allereerst ingegaan op de onderzoeksmethode en aanpak: Er wordt uiteengezet hoe de taken van de NVWA bepaald zijn, hoe de toereikendheid van de huidige capaciteit om deze taken naar behoren uit te voeren wordt bepaald en hoe de weerslag ten gevolge van ontoereikende capaciteit. Tot slot wordt hier uiteengezet hoe er gekomen wordt tot een aanzet voor handelingsperspectief. In hoofdstuk 3 wordt het totaalbeeld van de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd over alle domeinen en publiek belangen heen, in de navolgende hoofdstukken wordt stilgestaan bij de bevindingen per domein langs de indeling van de publiek belangen. In hoofdstuk 12 van het rapport worden de belangrijkste ontwikkelingen genoemd die een relatie hebben tot de ontwikkeling van capaciteit en/of taken van de NVWA. In hoofdstuk 13 wordt een vergelijking gemaakt voor het huidige takenpakket LNV met het in 2016 onderzochte takenpakket. Hoofdstuk 14 omschrijft tot slot een methode waarmee de NVWA en haar opdrachtgevers op een structurele en data gedreven wijze zicht kunnen blijven houden op de ontwikkelingen in het takenpakket. Dit moet verdere monitoring en sturing mogelijk maken.

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

Onafhankelijkheid van het onderzoek

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

⁴ De bevindingen in het hoofdrapport zijn gebaseerd op gedetailleerde omschrijvingen van alle domeinen en hun taken (interne NVWA documentatie), inclusief de wijze waarop en de mate waarin hierop toezicht wordt gehouden. Deze informatie is opgenomen in deel 2 van dit rapport ten behoeve van opdrachtgevers en NVWA. Daar waar relevant wordt in het hoofdrapport verwezen naar de interne documenten voor detailinformatie.

2 Onderzoeksmethode en aanpak

Om antwoord te geven op de hoofdvraag: "Is de beschikbare capaciteit van de NVWA toereikend voor het takenpakket van de NVWA?" is in dit onderzoek een getrapte methode gehanteerd. Allereerst is (1) het takenpakket van de NVWA gedefinieerd, vervolgens is (2) de toereikendheid van de huidige capaciteit voor deze taken onderzocht, waarna (3) de weerslag ten gevolge van eventuele ontoereikende capaciteit in kaart zijn gebracht. Tot slot is (4) per domein een aanzet gegeven tot een handelingsperspectief; hoe kan de weerslag ten gevolge van een eventueel capaciteitstekort worden weggenomen of worden verkleind. Dit onderzoek is een momentopname (peiljaar 2019), waarbij ontwikkelingen (hoofdstuk 12), zowel intern als extern, waar relevant voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag, worden geadresseerd.

2.1 Onderzoeksmethode en aanpak - de taken van de NVWA

Het takenpakket van de NVWA komt voort uit de verwachtingen die de politiek en de maatschappij hebben ten aanzien van het handelen van de NVWA. Deze verwachtingen zijn beschreven in het toezichtkader. De verantwoordelijkheden van de NVWA bestaan hoofdzakelijk uit het houden van toezicht op de naleving van Europese en Nederlandse wet- en regelgeving, en uit het optreden als onafhankelijk toezichthouder ten aanzien hiervan (bijvoorbeeld door het leveren van expertise aan beleidsmedewerkers op Europees en nationaal niveau). Binnen de NVWA zijn toezichtstaken gegroepeerd in domeinen, die op hun beurt zijn gegroepeerd in publiek belangen. Binnen ieder domein wordt op tientallen, zo niet honderden onderdelen van de wet- en regelgeving gecontroleerd, waarbij de te controleren onderdelen en het bijbehorende interventiebeleid per onderdeel zijn vastgelegd in een domein specifiek interventiebeleid (SPEC). De taken van de NVWA worden hoofdzakelijk gefinancierd door LNV, VWS en derden. Taken gefinancierd door derden staan ook wel bekend als retribueerbare taken. Deze taken bestaan daarnaast ook voor een klein deel uit onderzoek dat in opdracht van derden, zoals de Europese Commissie, wordt uitgevoerd. Toezichtstaken geschieden volgens een open of een gesloten toezichtnorm. Bij een gesloten toezichtnorm zijn er expliciete eisen aan het toezicht, bijvoorbeeld een voorgeschreven bemonsteringsfrequentie per tonnage of een percentage van bedrijven dat jaarlijks moet worden gecontroleerd. Bij een open toezichtnorm zijn er geen expliciet voorgeschreven eisen aan het toezicht, hoewel er wel een minimum kwaliteit vereist kan zijn waar de EU of derde landen op moeten kunnen vertrouwen. Als deze minimum kwaliteit niet wordt gehaald kunnen, bijvoorbeeld in het geval van een audit, vanuit de EU of derde landen verbeterpunten worden aangewezen.

Ten behoeve van dit onderzoek is het van belang dat taken gedefinieerd zijn op een abstractieniveau dat voldoende inzicht geeft in de activiteiten binnen de verschillende domeinen, terwijl het aantal taken functioneel blijft voor de beantwoording van de verdere onderzoeksvragen. Daarnaast dient het abstractieniveau toekomstige monitoring en sturing van de toereikendheid van de capaciteit op de taken mogelijk te maken.

Binnen de domeinen van de NVWA blijkt geen definitie van de taken op het gewenste abstractieniveau te bestaan, deze zijn derhalve in het kader van dit onderzoek gedefinieerd. Conform de opdracht zijn deze taken zoveel mogelijk gedefinieerd op basis van de wettelijke grondslag van de taken. De NVWA is een complexe en diverse organisatie; daarmee is er geen 'standaard'-takenpakket te definiëren dat het benodigde inzicht biedt in ieder individueel domein.

Daar waar de wettelijke basis geen geschikt abstractieniveau biedt of onvoldoende mogelijkheden biedt voor toekomstige monitoring of sturing zijn taakdefinities gebaseerd op een andere segmentatie zoals: toezicht op verschillende doelgroepen, toezicht op verschillende producten, of de inzet van verschillende toezichtmethodieken. Hierbij wordt zowel gekeken naar taken die op dit moment wel en niet worden uitgevoerd. Naast de wettelijke basis en het type toezicht zijn de financiers van de taken in kaart gebracht.

Daarnaast is voor iedere taak vastgesteld of het een taak met een gesloten- of open toezichtnorm betreft. Aangezien een taak een verzameling van activiteiten is kan het voorkomen dat enkele activiteiten binnen een taak een gesloten toezichtnorm hebben; de toezichtnorm voor de gedefinieerde taak is dan *deels gesloten/ deels open*. Ook kan dit er toe leiden dat taken meerdere financiers hebben.

De rol van verschillende afdelingen in de taakuitvoering

Een taakuitvoering bestaat uit een combinatie van activiteiten die worden uitgevoerd door (afhankelijk van de taak) medewerkers van de directie Handhaven, specifiek de divisies Regie & Expertise (R&E), Inspectie, Laboratoria (Lab), en binnen de directie Keuren, specifiek de divisies Ontwerp & Dienstverlening (O&D) en Veterinair & Import (V&I), Juridische Zaken (JZ) en (afdelingen van) Klant, bedrijf en consument (KBC). Er worden aanvullende en ondersteunende activiteiten uitgevoerd als onderdeel van de taken, door medewerkers van de directie Strategie en de afdelingen Politiek-bestuurlijke zaken (PBZ), Communicatie (COM), en de afdeling Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling (BPI) en afdelingen binnen Klant, bedrijf en consument (KBC) van de directie Handhaven.

Om tot een taakdefinitie te komen is per domein een aanzet gedaan voor een taakdefinitie gebaseerd op een eerder onderzoek uitgevoerd door PwC in 2016⁵, aangevuld op basis van informatie uit de beschikbaar gestelde documentatie en urenregistratie-data⁶. Dit voorstel is vervolgens verder uitgewerkt in samenspraak met de domeinexperts van de NVWA en haar opdrachtgevers om tot een herkenbare en werkbaar definitie van de taken per domein te komen. In het geval dat ontoereikendheid wordt geconstateerd bij een taak geldt dat deze ontoereikendheid van toepassing is op de gehele linie van de hierboven genoemde afdelingen die vanuit de toezicht keten betrokken zijn bij de uitvoering van deze taak.

Om een indruk te geven van de gedefinieerde taken zijn twee voorbeelden gegeven van taakdefinities:

Voorbeeld 1

Publiek Belang – Natuur & Milieu, Domein – Natuur

Taak - Toezicht op en handhaving van hout wetgeving

Wettelijke grondslag

- Wet natuurbescherming
- Verordening (EU) nr. 995/2010
- Verordening (EU) nr. 2173/2005
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 363/2012
- Verordening (EG) nr. 1024/2008

Ter mitigatie van:

- Illegale houtkap en de daarmee samenhangende handel
- Verlies aan biodiversiteit
- Ongelijk speelveld

Type toezicht

- Afhandeling van FLEGT-vergunningen in samenwerking met de Douane
- Toezicht op handel in illegaal gekapt hout, houten meubels en papier en pulp door risicogericht toezicht.

Open- of gesloten toezichtnorm

- Open toezichtnorm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- LNV

⁵ Analyse takenpakket NVWA, PWC 23 mei 2016. Dit onderzoek was beperkt tot de taken toentertijd gefinancierd door het Ministerie van EZ; niet de taken gefinancierd door VWS of derden.

⁶ Interne documenten van de NVWA, waaronder SPIN data (uren registratie), werkpakketten overzichten, de activiteitenkalender, toezichtbeelden, strategische analyses, etc., maar ook publiek beschikbare documenten zoals jaarplannen, MANCP rapportages, etc.

Voorbeeld 2

Publiek Belang – Productveiligheid, Domein – Productveiligheid

Toezicht op chemische stoffen in consumentenproducten

Wettelijke grondslag (EU wet- en regelgeving)

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

Ter mitigatie van:

- Schade aan de gezondheid door inname schadelijke stof
- Schade aan de gezondheid door blootstelling aan een schadelijke stof

Type toezicht

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

Open- of gesloten toezichtnorm

- Open toezichtnorm, toezicht wordt risicogericht uitgevoerd

Financier

- VWS

2.2 Onderzoeksmethode en aanpak – toereikendheid van de huidige capaciteit

Om de toereikendheid van de huidige capaciteit op een bepaalde taak vast te stellen, dient te worden vastgesteld wat de vereiste capaciteit is op die taak en wat de huidige capaciteit is op die taak. De vereiste capaciteit hangt sterk samen met het niveau waarop de taak moet worden uitgevoerd. Bij gesloten normen bestaat het vereiste niveau ten eerste uit het halen van de vastgestelde toezichtnorm; dit kan een norm ten aanzien van de toezichtfrequentie zijn maar ook ten aanzien van de kwaliteit. Deze normen zijn vaak voorgeschreven in wet- of regelgeving, en zowel de NVWA en haar opdrachtgevers stellen dat het halen van gesloten normen noodzakelijk is. Daarnaast geldt dat er sprake moet zijn van 'goed toezicht', net als bij taken met een open toezichtnorm.

Het uiteindelijke doel van het toezicht van de NVWA is het bevorderen van naleving van de wet- en regelgeving en daarmee afdoende beheersing van risico's voor mens en dier⁷. De NVWA richt zich hierbij op het beïnvloeden van nalevingsgedrag. Dit is in het bijzonder van belang omdat er grenzen zijn aan de mogelijkheden van het toezicht. De NVWA kan niet te allen tijde overal zijn of alles controleren. Naast grenzen aan mogelijkheden zijn er ook grenzen aan de middelen die beschikbaar zijn voor het toezicht. De middelen die de NVWA heeft moet zij risicogericht inzetten: daar waar deze het meeste bijdragen aan de beïnvloeding van het nalevingsgedrag. Dit kan onder andere door toezicht te houden (inspecties), door het uitvoeren van opsporingsonderzoek, of door handavingscommunicatie en dienstverlening⁸.

⁷ NVWA 2020 – Organisatiebesluit (OB) Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (16 maart 2017)

⁸ NVWA 2020 – Organisatiebesluit (OB) Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (16 maart 2017)

In het Organisatiebesluit (OB) NVWA (NVWA2020)⁹ is een omschrijving gegeven van Handhavingsregie 2.0. Hierin geeft de NVWA zelf een omschrijving van wat zij ziet als 'goed toezicht' en waaruit dit moet bestaan. De vertaling hiervan geeft een taakuitvoering weer die (indien van toepassing op de taak) bestaat uit:

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

Een toereikende capaciteit kan daarmee worden gesteld als een capaciteit zodanig dat een eventuele gesloten norm gehaald wordt en dat, voor zowel taken met een gesloten als een open toezichtnorm, aan 'goed toezicht' kan worden voldaan.

Het is essentieel dat de NVWA en haar opdrachtgevers hetzelfde verstaan onder 'goed toezicht' en overeenkomen wanneer 'goed toezicht' goed genoeg is. De genoemde aspecten van 'goed toezicht' zijn kwalitatief gedefinieerd waardoor een gedeeld begrip van de beoogde taakuitvoering belangrijk is. Daarom is op basis van de gesprekken met de domeinexperts van de NVWA en haar opdrachtgevers in dit onderzoek, per gedefinieerde taak, in kaart gebracht of met de huidige capaciteit de taak goed kan worden uitgevoerd; dus of er kan worden voldaan aan een eventuele gesloten norm en of de huidige capaciteit de NVWA in staat stelt om de desbetreffende taak volgens de principes van 'goed toezicht' uit te voeren. Hierbij is uitgegaan van de huidige werkwijze en efficiëntie van de taakuitvoering. Indien door een gebrek aan capaciteit de taak niet goed kan worden uitgevoerd zijn de tekortkomingen specifiek benoemd evenals een omschrijving van de weerslag die dit heeft.

2.3 Onderzoeksmethode en aanpak – weerslag ten gevolge van ontoereikende capaciteit

Indien er toereikende capaciteit beschikbaar is om een taak goed uit te voeren dan is het uitgangspunt dat datgene dat met de taak gemitigeerd dient te worden ook gemitigeerd is. Daar waar in dit onderzoek is geconstateerd dat een taak met de beschikbare capaciteit niet goed kan worden uitgevoerd, ontstaat hier een weerslag ten gevolge van deze ontoereikende capaciteit.

Als niet wordt voldaan aan de gestelde norm of als er geen sprake is van 'goed toezicht' kan dit zijn weerslag hebben op zowel de mens, als op dier, plant en/ of milieu. Het is binnen de kaders van dit onderzoek niet mogelijk om de exacte weerslag van de ontoereikende capaciteit te bepalen. Om toch een duiding te geven van de weerslag, worden in dit onderzoek categorieën gehanteerd, (1) mens en (2) dier, plant, en/ of milieu, die vervolgens gewogen zijn op basis van de informatie aangeleverd door de NVWA en de expertise van de NVWA en haar opdrachtgevers. De uitgangspunten voor deze duiding zijn weergegeven in tabel 1.

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

Tabel 1: uitgangspunten voor de duiding van de weerslag op mens en dier, plant en/ of milieu.

De duiding van de weerslag ten gevolge van een geconstateerde ontoereikende capaciteit is vervolgens getoetst bij de managers/ directie van de NVWA en haar opdrachtgevers tijdens een gezamenlijke sessie.

Naast een weerslag op mens en dier, plant en/ of milieu kan een ontoereikende capaciteit ook leiden tot het mogelijk schenden van afspraken met andere landen; dit betreft afspraken in relatie tot EU-

⁹ NVWA 2020 – Organisatiebesluit (OB) Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (16 maart 2017)

conformiteit, evenals afspraken met derde landen. De weerslag van een geconstateerde ontoereikende capaciteit op afspraken met andere landen is op een vergelijkbare manier geduid en getoetst in samenspraak met de managers/ directie van de NVWA en haar opdrachtgevers als de weerslag op mens en dier, plant en/ of milieu. De uitgangspunten voor de weerslag op afspraken met andere landen zijn weergegeven in tabel 2.

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

Tabel 2: uitgangspunten voor de duiding van de weerslag op EU-conformiteit en/ of afspraken met derde landen

De weging van de weerslag, zowel voor mens, dier, plant en/ of milieu, EU-conformiteit en/ of derde landen is zoals eerder gesteld geenszins een absolute berekening van de weerslag. Deze weging dient als duiding van de grootte van de weerslag om richting te geven aan de handelingsperspectieven die de NVWA en haar opdrachtgevers in samenspraak dienen te nemen om (desgewenst) de weerslag van een eventuele geconstateerde ontoereikende capaciteit ten uitvoer van de taken weg te nemen.

2.4 Onderzoeksmethode en aanpak – aanzet tot een handelingsperspectief

Per domein is, conform de ontwikkeling van de onderzoeksvraag¹⁰, een aanzet gegeven tot een handelingsperspectief. Handelingsperspectieven bieden meerdere mogelijkheden om in een bepaalde situatie te handelen; een handelingsperspectief benoemt daarbij idealiter concrete instrumenten die sturing kunnen geven. Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar.

In alle gevallen is hierbij een toereikende informatiebasis, alsmede een eenduidige verwachting bij het toezicht, zowel met betrekking tot de invulling als tot de uitkomst, tussen de NVWA en haar opdrachtgevers noodzakelijk. Zonder deze gedeelde informatiebasis kan niet worden bepaald wat de juiste handeling is om de weerslag van de ontoereikende capaciteit weg te nemen. Bij het ontbreken van deze informatiebasis is derhalve de eerste stap om deze op te bouwen dan wel te versterken.

¹⁰ De ontwikkeling van de onderzoeksvraag wordt benoemd in hoofdstuk 1.

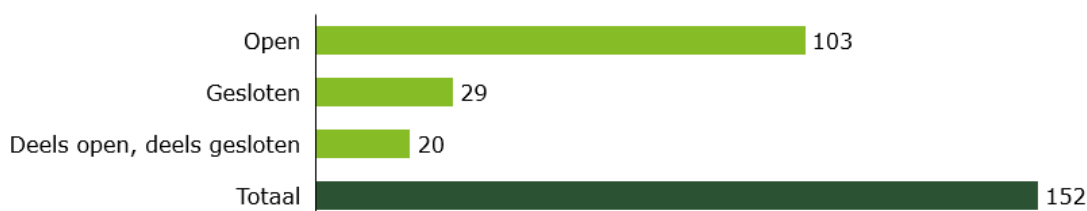
3 Totaalbeeld taken en middelen

In dit hoofdstuk wordt het totaalbeeld van de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd over alle domeinen en publiek belangen heen, in de navolgende hoofdstukken zal worden stilgestaan bij de bevindingen per domein langs de indeling van de publiek belangen.

3.1 Totaalbeeld van de taken van de NVWA

De uit dit onderzoek resulterende taakdefinities zijn herkenbaar voor de desbetreffende domeinexperts van zowel de NVWA als opdrachtgevers en zijn werkbaar voor dit onderzoek. Daarnaast bieden ze een goede basis voor verdere monitoring en sturing. Deze taakdefinities zijn tot stand gekomen in samenspraak met de NVWA en haar opdrachtgevers en waren voorafgaand aan dit onderzoek niet beschikbaar. Taakdefinities die reeds binnen de organisatie worden gebruikt, bijvoorbeeld in de uren-registratie systemen, verschillen sterk in abstractieniveau tussen domeinen, zijn veelal specifiek per directie (Handhaven / Keuren) en dragen veelal niet bij aan een inzichtelijk en overzichtelijk totaal beeld van de activiteiten binnen een domein.

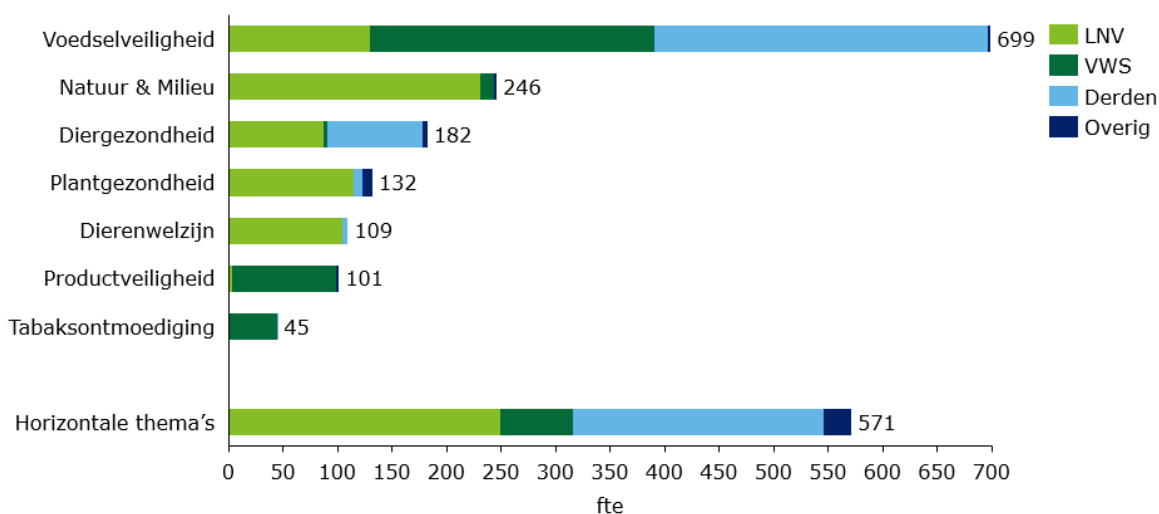
In dit onderzoek zijn voor de 24 domeinen binnen de NVWA in totaal 152 taken gedefinieerd; circa 3 tot 10 taken per domein. Van de 152 taken hebben 103 taken een open toezichtnorm en 29 taken een gesloten norm. 20 taken hebben een deels gesloten/ deels open toezichtnorm.



Figuur 1: aantal taken per type toezichtnorm.

3.2 Totaalbeeld van de huidige capaciteit

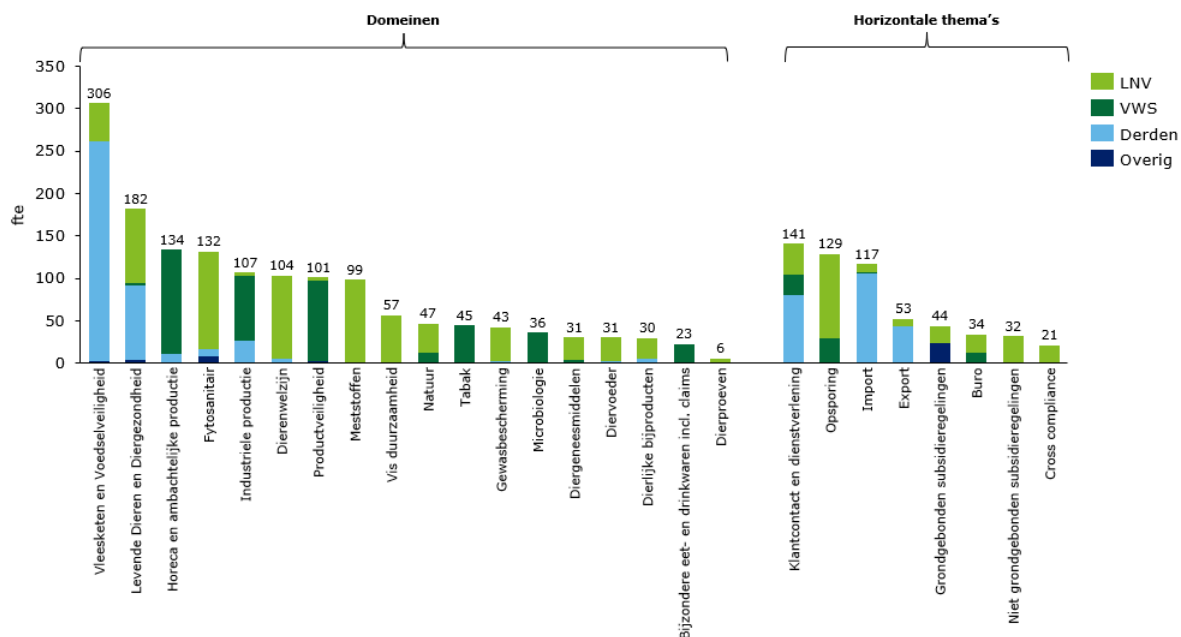
De capaciteit per domein (en daarmee per publiek belang) is bekend vanuit de werkpakketuren. Om een beeld te krijgen van de beschikbare capaciteit binnen de publiek belangen en hun onderlinge verhoudingen zijn deze grafisch weergegeven in figuur 2. In dezelfde figuur zijn de financiers van ieder publiek belang weergegeven (LNV, VWS, Derden of overig). Verreweg de meeste beschikbare capaciteit is ten behoeve van het publiek belang Voedselveiligheid, waar eveneens het meeste aantal domeinen onder vallen.



Figuur 2: beschikbare capaciteit in fte, per financier, binnen de publieke belangen. Per 1 fte wordt gerekend met 1378 uur

Ook tussen domeinen zitten grote verschillen in de beschikbare capaciteit en financiers, zie figuur 3. Het domein Vleesketen en voedselveiligheid, onderdeel van het Publiek Belang Voedselveiligheid, neemt bijna de helft van de capaciteit van het Publiek Belang voor zijn rekening.

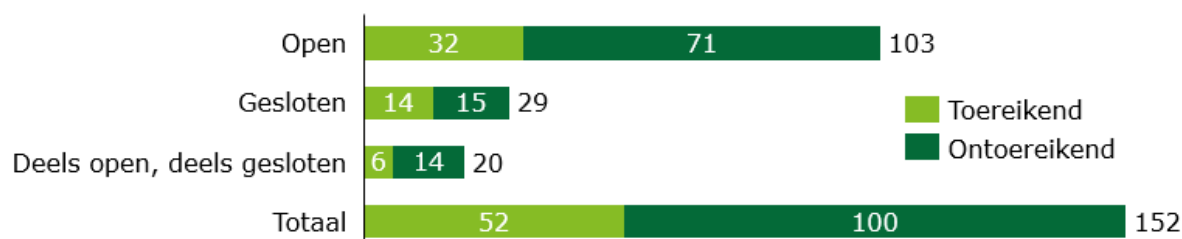
'Horizontale thema's' vertegenwoordigt acht domeinen (hierbij zijn de domeinen binnen Controle Subsidieregelingen apart opgenomen) die organisatie breed functioneren; het is daarmee geen publiek belang waar de NVWA op toeziet¹¹. De taken binnen deze domeinen zijn vrijwel allemaal gerelateerd aan taken en doelstellingen binnen de zeven publiek belangen waar de NVWA op toeziet, en hebben in een tweetal gevallen – BuRO en Opsporing – een additionele wettelijke basis, aanvullende op de wettelijke basis van de NVWA



Figuur 3: beschikbare capaciteit in fte, per financier, binnen de domeinen. Per 1 fte wordt gerekend met 1378 uur

3.3 Totaalbeeld toereikendheid van de capaciteit

Van de 152 taken die in dit onderzoek in kaart zijn gebracht hebben 100 taken te maken met ontoereikende capaciteit om de taak goed uit te voeren. Meer duiding van deze ontoereikendheid, en de mate daarvan, is gegeven in de verdere hoofdstukken van dit rapport.



Figuur 4: aantal taken per type toezichtnorm met toereikende of ontoereikende capaciteit.

Van de 29 taken die een gesloten toezichtnorm hebben, zijn er 15 taken die deze norm niet halen, op basis van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering, door een ontoereikende capaciteit. Van de 103 taken met een open toezichtnorm worden 71 van deze taken, op basis van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering, met de huidige capaciteit, niet goed uitgevoerd op basis van

¹¹ Bij de indeling van de domeinen in publieke belangen is voor dit rapport gebruik gemaakt van de indeling zoals bekend per 1 december 2019. Inmiddels zijn hier wijzigingen in doorgevoerd, voor de nieuwe indeling wordt verwezen naar de website van de NVWA (www.nvwa.nl).

afspraken tussen de NVWA en haar opdrachtgevers en/ of op basis van 'goed toezicht'. Bij 14 van de 20 taken met een deels open, deels gesloten norm is een ontoereikende capaciteit geconstateerd.

Hierbij wordt opgemerkt dat er grote verschillen zitten in de ontoereikendheid van capaciteit. Bij sommige taken worden de inspecties goed uitgevoerd, maar ontbreekt de capaciteit voor de ontwikkeling van instrumenten (evaluatie van toezicht). Bij andere taken ontbreekt de capaciteit voor het uitvoeren van inspecties waardoor niet kan worden voldaan aan gesloten toezichtnormen¹² of afspraken in relatie tot open toezichtnormen. Binnen verschillende domeinen worden taken verdrongen door andere taken die prioriteit krijgen omdat deze taken een gesloten toezichtnorm hebben of omdat deze taken vraag gestuurd zijn. Dit betreft bijvoorbeeld het afhandelen van erkenningsaanvragen door het bedrijfsleven en andere retribueerbare taken, of het afhandelen van meldingen, incidenten en vragen.

Bij meerdere taken met een open toezichtnorm, is een ontoereikendheid geconstateerd door het niet afdoende kunnen waarborgen van de informatiepositie binnen een domein, bijvoorbeeld door het niet of onvoldoende kunnen uitvoeren van naleefmetingen. Het ontbreken van een naleefbeeld van een sector kan als gevolg hebben dat de gelopen risico's in een domein niet goed in beeld te brengen zijn. Daarmee is het niet altijd mogelijk om het toezicht te richten op de grootste risico's in de keten.

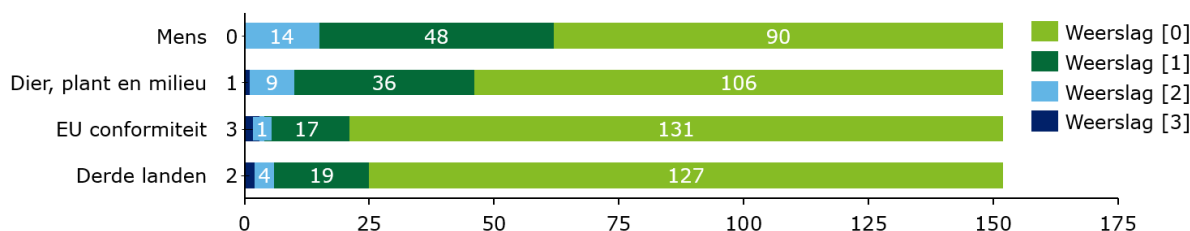
Bij het ontbreken van een sterke informatiepositie en/of het ontbreken van een naleefbeeld van een sector ontstaan zogeheten 'witte vlekken'. Het is voor de toezichthouder in dat geval niet goed vast te stellen op welke plek in de sector welke handhavinginstrumenten het meest effectief en efficiënt (risicogericht) ingezet kunnen worden.

Een ander aspect van 'goed toezicht' dat in meerdere gevallen onder druk staat door ontoereikende capaciteit, is de verantwoording naar het beleid, de politiek en de maatschappij. Bij meerdere domeinen is aangegeven dat de capaciteit niet toereikend is om aanbevelingen vanuit onderzoeken tijdig en/of volledig op te volgen. Een uitzondering hierop betreft reactieve taken (opvolgen van meldingen en handavingsverzoeken); deze krijgen over het algemeen voorrang boven andere toezichtstaken. Hiermee kan dit de andere toezichtstaken binnen een domein (tijdelijk) verdringen.

Ontoereikendheid van capaciteit en de gekozen prioritering heeft ertoe geleid dat binnen domeinen beperkte inzet is geweest om met reflectief vermogen toezicht te houden. Hierbij is geconstateerd dat bij verschillende domeinen ontoereikende capaciteit is voor zaken als opleiding, ontwikkeling, opbouw van expertise, of beleidsadvisering wat het toezicht minder toekomstbestendig en minder doelmatig en doeltreffend maakt.

3.4 Totaalbeeld weerslag ten gevolge van ontoereikende capaciteit

Om verdere duiding te geven aan de kwalitatieve omschrijvingen van de taken met een geconstateerde ontoereikende capaciteit is per taak aangegeven op welke categorie dit zijn weerslag heeft. Dit betreft zowel taken waarbij een ontoereikende capaciteit alleen weerslag heeft op één categorie en taken waarbij dit zijn weerslag heeft op meerdere categorieën. Figuur 5 bevat het totaalbeeld, in de hiernavolgende hoofdstukken wordt per domein een verdere duiding gegeven.



Figuur 5: overzicht aantal taken met de hoogte van de weerslag

¹² In het geval van een gesloten toezichtnorm, een norm waarbij de invulling van het toezicht is voorgeschreven door bijvoorbeeld EU wet- en regelgeving, wordt in dit onderzoek aangenomen dat er sprake is van ontoereikende capaciteit als ten gevolge van de beschikbare capaciteit de toezichtnorm niet gehaald wordt.

Er zijn 62 taken met een weerslag op de mens als gevolg van de ontoereikende capaciteit op deze taken, hiervan zijn 14 taken met een structurele weerslag op de mens ten gevolge van een ontoereikende capaciteit in de domeinen Tabak, Industriële Productie en Productveiligheid, en 48 taken waar een incidentele weerslag kan optreden. Structurele weerslag voor grote doelgroepen of algehele grote weerslag voor de mens of volksgezondheid ten gevolge van een ontoereikende capaciteit zijn niet geconstateerd.

Er zijn 46 taken met een weerslag op dier, plant, milieu als gevolg van de ontoereikende capaciteit op deze taken, hierbij is één taak met een structurele weerslag op een grote doelgroep (meerdere dier- of plantsoorten); dit betreft toezicht op het dierenwelzijn tijdens het doden, onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren. Negen taken hebben een structurele weerslag op dier, plant en milieu ten gevolge van een ontoereikende capaciteit in de domeinen Dierenwelzijn, Gewasbescherming, Levende Dieren en Diergezondheid, Meststoffen en Vis Duurzaamheid. en 36 taken waar een incidentele weerslag kan optreden. Algehele grote weerslag voor dier, plant, milieu ten gevolge van een ontoereikende capaciteit zijn niet geconstateerd.

De ontoereikende capaciteit bij taken heeft niet alleen een weerslag op de mens en het dier. Deze hebben eveneens hun weerslag op de conformiteit met EU regels en op de mate waarin afspraken in relatie tot derde landen structureel kunnen worden nagekomen.

Er zijn 21 taken met een weerslag op EU conformiteit als gevolg van de ontoereikende capaciteit op deze taken, hierbij zijn drie taken in de domeinen Dierlijke bijproducten en Vis duurzaamheid, waarbij er een directe oplossing gevonden moet worden voor de ontoereikende capaciteit omdat daar een infractieprocedure dreigt plaats te vinden. Bij één van de taken, in het domein Meststoffen, kan met de beschikbare capaciteit, volgens de huidige werkwijze, niet worden voldaan aan de gevraagde verbeterpunten die in eerdere audits zijn aangegeven. 17 taken hebben eveneens een ontoereikende capaciteit om gevraagde verbeterpunten op te pakken, bij deze taken betreft het een eerste constatering in een audit.

Er zijn 24 taken met een weerslag op de mate waarin afspraken met derde landen kunnen worden nagekomen, als gevolg van de ontoereikende capaciteit op deze taken, hierbij zijn twee taken, het toezicht op preventie dierziekten en monitoring, afhandeling en bestrijding van dierziekten, waarbij een ontoereikende capaciteit tot een verhoogde kans op een uitbraak van dierziekten kan leiden in welk geval direct de export toegang tot derde landen wordt ontzegd. Bij vier van de taken, in de domeinen Export en Fytosanitair, kan met de beschikbare capaciteit, volgens de huidige werkwijze, geen opvolging worden gegeven aan meerdere signalen die (een) derde land(en) hebben afgegeven. Achttien taken hebben eveneens een ontoereikende capaciteit om opvolging te geven aan signalen van een derde land, bij deze taken betreft het een eerste signaal van een enkel derde land.

3.5 Totaalbeeld aanzet handelingsperspectieven

Uit het onderzoek komt naar voren dat de NVWA geen toereikende capaciteit heeft om al haar taken goed uit te kunnen voeren. Voor alle taken met een ontoereikende capaciteit is een handelingsperspectief noodzakelijk. Een start bij de taken met een grote weerslag kan hierbij worden overwogen. Er zijn reeds capaciteitsverhogingen incidenteel en structureel toegezegd door de opdrachtgevers van de NVWA op verschillende domeinen, deze zijn opgenomen in het jaarplan 2020. Het uiteindelijk gekozen handelingsperspectief bepaalt hierbij of de ontoereikendheid, en daarmee de weerslag, wordt weggenomen.

Bij het omschrijven van handelingsperspectieven is bij een gesloten toezichtnorm het uitgangspunt dat men de norm volledig moet halen (en dat daarmee de kans op incidenten tot een minimum is beperkt). Bij toezicht op basis van een open toezichtnorm is het uitgangspunt dat de risico's bij het niveau van toezicht acceptabel zijn en aan 'goed toezicht' voldaan wordt. Welke risico's acceptabel zijn wordt overeengekomen tussen NVWA en haar opdrachtgevers, waarbij het de taak van de NVWA is om inzicht te bieden in de risico's ten gevolge van het huidige niveau van toezicht. De taak van de opdrachtgever is om een geïnformeerde afweging te maken of deze risico's acceptabel zijn. Indien deze risico's niet acceptabel zijn moeten alternatieve handelingsperspectieven worden geformuleerd.

Aanzet handelingsperspectieven

Hoofdstukken 4 tot en met 11 geven per domein een aanbeveling voor een aanzet voor handelingsperspectieven. Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar. In alle gevallen is hierbij een toereikende informatiebasis, alsmede een eenduidige verwachting bij het toezicht, zowel met betrekking tot de invulling als tot de uitkomst, tussen de NVWA en haar opdrachtgevers noodzakelijk. Aanvullend kan het verhogen van capaciteit een eerste noodzakelijke stap zijn om ruimte te creëren voor het verder vormgeven van handelingsperspectieven. Hoofdstuk 14 geeft verder aan op welke wijze er een continue herijking plaats kan vinden om het inzicht te houden op de taken en middelen.

1. Bouw of versterk de informatiebasis

Dit betreft het creëren of versterken van een gedeelde informatiebasis en hiermee het inzichtelijk maken van de weerslag die bestaat bij de huidige capaciteit en huidige werkwijze binnen het domein. De informatiebasis moet inzicht geven in de naleving van de onder toezicht staande bedrijven en/ of producten (naleefmeting op basis van aselechte steekproeven, of methodes die een equivalent resultaat bieden; bijvoorbeeld methodes gebaseerd op externe databronnen). Daarnaast is inzicht nodig in de huidige werkwijze, de ingezette capaciteit, de toezichtintensiteit, en het effect hiervan. Voor het bouwen of versterken van de informatiebasis moet capaciteit beschikbaar zijn.

Als een toereikende informatiebasis beschikbaar is zijn meerdere handelingsperspectieven mogelijk; deze kunnen op zichzelf of in combinatie met elkaar worden toegepast. Niet limitatief bestaan deze onder andere uit:

2. Het aanpassen van het handhavinginstrument en/ of de handhavingmix

Indien bekend is wat de effectiviteit en efficiëntie van de verschillende instrumenten is kan een geïnformeerde afweging worden gemaakt welk instrument of mix van welke instrumenten het meest geschikt is om het nalevingsgedrag te beïnvloeden. Er dient periodiek te worden geëvalueerd of de gehanteerde instrumenten of instrumentenmix nog steeds het meest geschikt is voor het uitvoeren van 'goed toezicht'. Bij dit perspectief dient rekening gehouden te worden met de doorwerking van keuzes op alle activiteiten binnen de handhavingketen, bijvoorbeeld bij Juridische Zaken.

3. Het (opnieuw) prioriteren van capaciteit tussen taken, doelgroepen en/ of productgroepen

Het (opnieuw) prioriteren van capaciteit, door de NVWA, gebeurt met regelmaat, bijvoorbeeld als op basis van de beschikbare informatie wordt vastgesteld dat een taak afdoende is uitgevoerd en het gewenste nalevingsgedrag is gerealiseerd hoeft het nalevingsgedrag niet verder verbeterd te worden, maar hoeft het nalevingsgedrag slechts in stand te worden gehouden. Hierdoor kan incidenteel of structureel capaciteit worden ingezet voor andere taken.

Het uitgangspunt bij dit handelingsperspectief is dat taken elkaar niet mogen verdringen. Dit speelt expliciet bij reactief (vraag gestuurd) en proactief toezicht, waarbij toenemend reactief toezicht vaak ten koste gaat van het uitvoeren van proactief toezicht. Beide vormen van toezicht spelen een belangrijke rol bij het vaststellen van 'goed toezicht', onder andere doordat goed toezicht zich richt op de grootste risico's in de keten die niet per se gelijk zijn aan de risico's die worden weggenomen door reactief toezicht. Door een meer expliciete prioritering en daarmee een striktere scheiding in capaciteit tussen taken en specifiek tussen deze twee vormen van toezicht aan te brengen kan deze verdringing worden tegengegaan.

4. Het toepassen van nieuwe technieken die de efficiëntie en/ of effectiviteit ten goede komen

Nieuwe technieken bieden kansen om met dezelfde capaciteit een hogere naleving te realiseren of met minder capaciteit een vergelijkbare naleving te realiseren. Dit kan na bewezen effectiviteit ook mogelijkheden geven voor herprioritering van capaciteit. Bekende voorbeelden van technieken die kansen bieden zijn (slim) cameratoezicht, toezicht door middel van drones, formuletoezicht (HAP), het instellen van private kwaliteitssystemen en ICT-hulpmiddelen zoals e-Catch (Vis duurzaamheid).

5. Het verhogen van de capaciteit, al dan niet bij de huidige werkwijze

De weerslag op een taak als gevolg van ontoereikende capaciteit kan vaak worden weggenomen door het verhogen van de beschikbare capaciteit. Dit geldt zowel bij de huidige wijze van uitvoering van een taak als bij een gewijzigde uitvoering van een taak.

Het verhogen van capaciteit kan incidenteel of structureel worden toegepast. Incidentele verhoging ligt voor de hand wanneer een wijziging in toezicht tijdelijk van aard is, bijvoorbeeld bij het experimenteren met andere handhavingsinstrumenten of nieuwe technieken of bij het wegwerken van achterstanden. Structurele capaciteit kan worden toegekend indien een taak ontoereikend wordt uitgevoerd en er hierdoor een niet acceptabele weerslag is, bij een toename in taken door nieuwe of gewijzigde wetgeving, of taakuitbreiding ten gevolge van een toename in bedrijven, producten of een complexiteit in het toezicht. Flexibele verhoging is met name van toepassing bij pieken in de werkbelasting, bijvoorbeeld ten gevolge van seizoensinvloeden.

Een beperking bij dit handelingsperspectief is de beschikbaarheid van aan te trekken capaciteit. De aard van deze beperking kan zowel extern (bijvoorbeeld beschikbaarheid van geschikt personeel in de markt) als intern (bijvoorbeeld een beperkt vermogen binnen de NVWA om grote hoeveelheden personeel in te werken en op te leiden) zijn.

Als aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief, tussen de NVWA en haar opdrachtgevers, is, ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek, per taak een vereiste capaciteit berekend. De beperking binnen dit onderzoek is dat voor deze berekening het uitgangspunt van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering is gebruikt. Een verdere uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd, zijn daarom een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven in dit rapport. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek.

6. Het gemotiveerd accepteren van de weerslag

Op basis van een gedeelde informatiebasis en heldere verwachtingen ten aanzien van het toezicht kunnen NVWA en haar opdrachtgevers besluiten om een deel of de gehele weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit (tijdelijk) te accepteren. Dit dient een gemotiveerd en transparant besluit te zijn en dient op periodieke basis geëvalueerd en, indien van toepassing, aangepast te worden. Een motivatie kan bijvoorbeeld zijn dat de hoeveelheid middelen die nodig is om een weerslag weg te nemen dermate groot is dat deze niet in verhouding staat tot de weg te nemen weerslag, en dat deze middelen elders effectiever en/ of efficiënter kunnen worden ingezet.

4 Voedselveiligheid¹³

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

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

Risico's voor voedselveiligheid doen zich voor in de hele keten van 'van grond tot mond'. De integrale ketenanalyses zijn daarom een belangrijk strategisch product bij de risicobeoordeling voor voedselveiligheid. In de eerste Staat van de voedselveiligheid geeft de NVWA een beeld van de voedselveiligheid in Nederland. Daarin wordt geconstateerd dat "alles overziend, voedsel in Nederland over het algemeen veilig is te noemen"¹⁴.

Binnen het publiek belang Voedselveiligheid is een aantal domein overschrijdende veranderingen in wet- en regelgeving die de toekomstige vereiste capaciteit kunnen vergroten. Zo zal de nieuwe Controleverordening (EU, 2017/625) impact hebben op veel domeinen. De toename van het aantal meldingen via het RASFF systeem resulteert mogelijk ook in meer vereiste capaciteit. Zowel de aard, hoeveelheid als de vereiste reactiesnelheid van de meldingen maken dat de activiteiten van de NVWA op dit thema zullen veranderen. Ook zal de nieuwe Animal Health Regulation (AHR) mogelijk tot een verhoogde vereiste capaciteit zorgen bij alle dier-gerelateerde domeinen. De nieuwe Europese Verordening markttoezicht en conformiteit van producten (EU, 2019/1020) geeft de product gerelateerde domeinen handvatten om het toezicht op internethandel te verbeteren en te waarborgen, dit kan echter wel leiden tot een andere soort vereiste capaciteit.

Daarnaast zijn er ontwikkelingen in wet- en regelgeving die ervoor zorgen dat specifieke domeinen een toekomstige toename in activiteiten (en dus vereiste capaciteit) zullen ondervinden. Voorbeelden hiervan zijn: de verhoogde regelgeving rondom het gebruik van antibiotica en de nieuwe verordening diergeneesmiddelen (2019/6).

¹³ Jaarplan NVWA 2020

¹⁴ Jaarplan NVWA 2020

<i>Categorie Domein</i>	<i>Mens</i>	<i>Dier, plant en milieu</i>	<i>EU non- conformitei t</i>	<i>Afspraken derde landen</i>
<i>Vleesketen en voedselveiligheid</i>	1	0	1	0
<i>Horeca en ambachtelijke productie</i>	1	0	0	0
<i>Industriële productie</i>	2	0	0	0
<i>Diergeneesmiddelen</i>	1	1	0	0
<i>Dierlijke bijproducten</i>	1	1	2	1
<i>Diervoeder</i>	1	1	1	1
<i>Monstername en analyse levensmiddelen</i>	1	0	1	0
<i>Bijzondere eet- en drinkwaren</i>	1	0	0	0

Tabel 3: duiding van de mogelijke weerslag binnen het publiek belang Voedselveiligheid

Om duiding te geven aan de weerslag ten gevolge van een ontoereikende capaciteit op domeinniveau, is de duiding van de weerslag op taakniveau vertaald naar een weerslag op domeinniveau gebaseerd op de hoogste weging toegekend aan een taak in een bepaalde categorie binnen een domein.

4.1 Vleesketen en voedselveiligheid¹⁵

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

4.1.1 Beeld taken en effecten

De grootste taken (in mate van capaciteit) van het domein vleesketen en voedselveiligheid zijn het keuren van dieren en karkassen op roodvlees- en pluimveeslachthuizen en op wildbewerkingsinrichtingen en het daar tevens uitgevoerde toezicht in het verlengde van keuren. Hierop wordt ongeveer 85% van de beschikbare capaciteit van het domein ingezet. Deze beide taken worden veelal in het slachthuis uitgevoerd door dezelfde inspecteur/dierenarts. Dezelfde medewerkers voeren gelijktijdig ook taken uit voor de domeinen Dierenwelzijn, Levende dieren en diergezondheid, Diergeneesmiddelen en Dierlijke bijproducten. De taken binnen het domein betreffen veelal retribueerbare taken.

De tijd die door bedrijven wordt aangevraagd voor het keuren is vaak onvoldoende om alle (geplande) activiteiten uit te voeren met één toezichthouder. Dit leidt tot een zeer hoge werkdruk waarbij tijdens het onderzoek signalen zijn gegeven dat het toezicht onder druk staat.

Doordat keuren gekoppeld is aan het bedrijfsproces van de slachterijen krijgt deze taak voorrang boven het toezicht in het verlengde van keuren waardoor dit toezicht onvoldoende wordt uitgevoerd. Dit verdringingseffect heeft ook zijn weerslag op taken uitgevoerd bij andere domeinen bijvoorbeeld

¹⁵ Jaarplan NVWA 2020

het domein Dierenwelzijn. In 2014 werd door de OVV¹⁶ geconstateerd dat er geen sprake was van een gewenste functiescheiding doordat de dierenartsen van de NVWA zowel de rol van toezichthouder hebben als die van keuringsarts; op basis hiervan is onder andere een scheiding aangebracht tussen Keuren en Handhaven. Echter, ook het recentere 2Solve rapport¹⁷ (bevinding VII) stelt dat door een capaciteitstekort bij keuren het toezicht in het verlengde van keuren in de knel komt.

4.1.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door de hoge werkdruk staat bij het keuren de kwaliteit van de keuring (inclusief het toezicht op de post-mortem (PM) keuring van bedrijfskeurders en officiële assistenten van KDS) onder druk wat mogelijk een incidentele weerslag heeft op de voedselveiligheid en daarmee op de mens [weerslag 1]. Onvoldoende kwaliteit van de keuring kan ook mogelijk een weerslag hebben op de EU-conformiteit [weerslag 1]. Daarnaast leidt ontoereikende capaciteit op toezicht in het verlengde van keuren mogelijk tot een incidentele weerslag op de voedselveiligheid doordat toezicht met betrekking tot de hygiëne niet (voldoende) wordt uitgevoerd. Ook taken in andere domeinen komen in de knel doordat het keuren voorrang krijgt boven andere taken.

4.1.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Als aanzet tot een handelingsperspectief en ter invulling van deelvraag 2 van het onderzoek is in deze domeinomschrijving een capaciteit berekening per taak verder uitgewerkt, wat leidt tot de vereiste capaciteit die nodig is om de taken goed uit te voeren. De beperking voor deze berekening binnen dit onderzoek is dat wordt uitgegaan van de huidige werkwijze, efficiëntie en prioritering. Deze uitwerking vereist een gedeeld en gedragen beeld van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers. De berekeningen die per taak zijn gemaakt en onderbouwd zijn een aanzet voor het gesprek over het handelingsperspectief per taak. Doordat er meerdere handelingsperspectieven zijn geeft een optelsom van deze individuele berekeningen geen accuraat beeld van de totale vereiste capaciteit. Er is derhalve geen optelsom gegeven voor het domein. De berekeningen veronderstellen geen instemming van de NVWA en haar opdrachtgevers, deze gelden als aanzet voor het te voeren gesprek. De berekening is gebaseerd op een handelingsperspectief waarbij wordt ingezet op de punten genoemd in het 2Solve rapport. Hierbij heeft een eerste capaciteitsverhoging plaatsgevonden die reeds is opgenomen in het jaarplan 2020. Het uiteindelijk gekozen handelingsperspectief bepaalt hierbij of de ontoereikendheid wordt weggenomen.

Binnen het domein Vleesketen en Voedselveiligheid is sprake van een hoog percentage voorgeschreven toezicht (gesloten toezichtnorm). Dit geldt met name voor de retribueerbare taken, maar ook voor het toezicht. Voor beide zijn gedetailleerde regels voorgeschreven door EU wet- en regelgeving. De retribueerbare, genormeerde taken verdringen al enkele jaren de niet-retribueerbare taken met een meer open toezichtnorm, bijvoorbeeld . Dit is het gevolg van EU wet- en regelgeving; indien deze activiteiten niet worden uitgevoerd kan de EU aan Nederland sancties opleggen. Om het toezicht op orde te krijgen, moet er gekeken worden naar alternatieve handelingsperspectieven. Het zwartepunt van de ontoereikendheid ligt bij het keuren en bij het toezicht in het verlengde van keuren.

Na oplevering van de domeinomschrijving en de uitgevoerde capaciteitsanalyse heeft een vervolgesprek plaatsgevonden tussen NVWA en LNV. Hierin zijn onder andere twee uitgangspunten voor toezicht op het domein vastgesteld:

- Als er onvoldoende capaciteit is om een taak uit te voeren is het niet wenselijk dat deze capaciteit wordt aangewend vanuit andere taken. Met andere woorden: taken mogen elkaar niet verdringen
- Als de toezichthouder iets constateert moet deze persoon daar naar kunnen handelen. Alle takenpakketten vergen een zekere ruimte om opvolging te kunnen geven aan bevindingen die geconstateerd worden .

¹⁶ Risico's in de Vleesketen, Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014)

¹⁷ Feitenonderzoek toezicht keten en tekortkomingen hierin kleine- en middelgrote slachthuizen Noord-Nederland, uitgevoerd door 2Solve Investigations (2019)

De uitkomst van deze sessie wordt gezien als eerste stap in het proces om tot een gedeeld en gedragen handelingsperspectief te komen. Handvatten voor andere handelingsperspectieven zijn:

- het inrichten van toezicht volgens een meerjarenperspectief, dat wil zeggen dat bepaalde thema's niet ieder jaar onderdeel zijn van de programmering
- het verder onderzoeken van de mogelijkheden van toezicht door niet-dierenartsen, bijvoorbeeld in de vorm van combinatieteams
- het instellen van een tweede toezichthouder of het ondersteunen van het toezicht door de inzet van (slimme) camera's
- het inzetten op sector gedreven programma's, zoals Programma Vermindering Regeldruk.

Hierbij moet opgemerkt worden dat het toezicht op het domein Vleesketen en Voedselveiligheid al gedurende een langere periode onderwerp van gesprek is, zowel bij toezichthouder en opdrachtgever als maatschappelijk en politiek. Dit kan tot resultaat hebben dat het uitgangspunt voor de discussie over handelingsperspectieven wijzigt. Naar verwachting biedt het verder verkennen van handelingsperspectieven op termijn aanknopingspunten voor een andere werkwijze of andere afspraken.

4.2 Horeca en ambachtelijke productie¹⁸

Horeca en ambachtelijke productie (HAP) richt zich op een veilige bereiding van eet- en drinkwaren, basisvoorwaarden (zoals hygiëne en inrichting) en op het weren en bestrijden van plaagdieren bij bedrijven die voedsel direct aan consumenten leveren, serveren en/of verstrekken. Dit is dus alles van bedrijf naar consument (B2C)¹⁹. Dit betreft horecaondernemingen, ambachtelijke bedrijven, zorginstellingen en retailers. Het controlebestand van het domein is groot: er zijn ongeveer 60.000 Horecabedrijven, 21.000 Retailbedrijven, 25.500 Ambachtsbedrijven en 10.000 instellingen bij de NVWA bekend^{20,21}. Daarnaast ziet het domein toe op eerlijkheid in de handel (misleiding consumenten) en op juiste informatieverstrekking over allergenen in het voedsel.

4.2.1 Beeld taken en effecten

De taken van het domein Horeca en ambachtelijke productie bestaan uit het toezicht op de voedselveiligheid in alle stadia van de voedselbereiding bij horecabedrijven, ambachtelijke productiebedrijven (bijvoorbeeld slaggers en bakkerijen), retailbedrijven, en instellingen (zoals bijvoorbeeld ziekenhuizen of kinderdagverblijven). Het toezicht wordt risicogericht ingevuld. De inspectieactiviteiten die binnen het domein worden uitgevoerd hebben voorrang op naleefmetingen en op het ontwikkelen van het toezicht; dit wordt beperkt of niet gedaan. Als dit wel wordt gedaan gaat dit ten koste van de inspecties. Hierdoor wordt niet voldaan aan de voorwaarden van 'goed toezicht'.

4.2.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Doordat de capaciteit niet toereikend is om naleefmetingen uit te voeren ontstaan witte vlekken met mogelijk een weerslag op de voedselveiligheid en daarmee op de mens [weerslag 1]. Een punt van aandacht zijn witte vlekken bij instellingen omdat het daar soms gaat om kwetsbare groepen (bijvoorbeeld ziekenhuispatiënten of kinderen).

4.2.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Binnen het hele domein wordt het toezicht voornamelijk risicogericht uitgevoerd. Omdat er geen toereikende capaciteit is voor naleefmetingen door middel van aselecte inspecties kan geen goed beeld gevormd worden van de naleving en ontstaan witte/ blinde vlekken. Door het verhogen van de beschikbare capaciteit ontstaat er ruimte om naleefmetingen uit te voeren. Ook kan het uitvoeren van naleefmetingen worden geprioriteerd boven het uitvoeren van risicogericht toezicht, mits dit acceptabel is ten aanzien van het effect op naleving en de daaruit voortvloeiende weerslag. Alternatief kan worden onderzocht of externe databronnen, zoals data vanuit private kwaliteitssystemen, inzicht kunnen verschaffen in de naleving. Door een verhoging van de capaciteit van inspectie en een beperkte verhoging van de

¹⁸ Jaarplan NVWA 2020

¹⁹ Op basis van domein gesprekken met NVWA en haar opdrachtgevers

²⁰ MANCP 2017

²¹ Jaarplan NVWA 2020

capaciteit van expertise kan de toezichtintensiteit verhoogd over de gehele breedte van het domein. Daarnaast kan het verder invoeren van de formule-aanpak of een verdere investering in Private Kwaliteitssystemen leiden tot efficiënter en/ of effectiever toezicht. Dit vraagt initieel om een capaciteitsinvestering.

In het jaarplan 2020 is structureel een capaciteitsverhoging opgenomen. het uiteindelijk gekozen handelingsperspectief bepaalt of de ontoereikendheid wordt weggenomen. De NVWA en haar opdrachtgevers kunnen dit meenemen in hun aanzet voor het verder formuleren van een handelingsperspectief.

4.3 Industriële productie²²

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

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

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

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

4.3.1 Beeld taken en effecten

De taken van het domein industriële productie staan voor een groot deel in het teken van het registreren en erkennen van bedrijven. Op deze bedrijven wordt vervolgens via verschillende methoden risicogericht toezicht gehouden. Het domein houdt alleen toezicht op bedrijven die geregistreerd zijn. Omdat het huidige registratiebestand niet compleet is (onder andere veel onlinehandel ontbreekt), zijn niet alle bedrijven in beeld. Bedrijven die niet in beeld zijn worden niet gecontroleerd. Ook houdt het domein toezicht op producten met een beschermde oorsprongsbenaming, beschermde geografische aanduiding of aanduiding als gegarandeerde traditionele specialiteit. Een andere taak van het domein is het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten, waaronder meldingen uit het EU RASFF²³ systeem.

Het afhandelen van meldingen vragen en incidenten legt een groot beslag op de beschikbare capaciteit binnen het domein en gaat ten koste van de andere taken binnen dit domein. Het afhandelen van meldingen krijgt prioriteit boven de andere taken, omdat aan het afhandelen van meldingen uit het RASFF-systeem een (wettelijke) maximumtermijn van 10 dagen is gekoppeld. De afgelopen jaren laat het aantal meldingen, signalen en incidenten een groeiende trend zien, daarmee lijkt deze ontwikkeling structureel te zijn. In de periode 2016-2019 is het aantal RASFF/GFL meldingen toegenomen van 1000 tot bijna 5000; de capaciteit van IP is hier in deze periode niet op aangepast.

Door onvoldoende capaciteit voor toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven, toezicht op producten (bijvoorbeeld op juistheid van etikettering) en doordat niet alle bedrijven in beeld zijn is het zicht op waar zich risico's voor de voedselveiligheid in de markt gaan voordoen beperkt. Dit betreft met name bedrijven in internethandel. Met name het zicht op nieuwe vormen van productie, zoals internethandel, wordt hierdoor bemoeilijkt.

²² Jaarplan NVWA 2020

²³ Food and Feed Safety Alerts

4.3.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Doordat de afhandeling van meldingen veel tijd kost zijn niet alle bedrijven in beeld te houden is de informatiepositie van het domein niet op het gewenste niveau. Hierdoor zijn structureel mogelijk onveilige handelsstromen en producten niet in beeld. Er kan onvoldoende toezicht gehouden worden op erkende en geregistreerde bedrijven en producten. Hierdoor is structureel sprake van een mogelijk weerslag op de voedselveiligheid en daarmee op de mens [weerslag 2].

4.3.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Een eerste stap bij het vaststellen van het handelingsperspectief betreft het versterken van de gedeelde informatiebasis tussen opdrachtgever en NVWA. Een beperkte eerste capaciteitsverhoging ten behoeve van deze versterking, onder andere voor het uitvoeren van naleefmetingen binnen het domein, brengt meer inzicht in de uitvoering van het huidige toezicht. Dit vormt de basis voor het overleg tussen de NVWA en haar opdrachtgever over de invulling van 'goed toezicht' op het domein.

Een tweede stap is, rekening houdend met het uitgangspunt dat taken binnen het domein elkaar niet mogen verdringen, het aanbrengen van een striktere scheiding in de capaciteit die beschikbaar is voor de afzonderlijke taken. Gevolg hiervan is dat wanneer een (vraag gestuurde) taak meer capaciteit vraagt dan beschikbaar is, deze taak niet volledig kan worden uitgevoerd, tenzij (in overleg met de opdrachtgever van de NVWA) wordt besloten tot het toekennen van meer capaciteit aan deze taak; bijvoorbeeld door het verhogen van de capaciteit of door middel van een nieuwe prioritering van taken binnen het domein. Op deze manier blijft transparant wat wel en niet wordt uitgevoerd.

In het geval van het afhandelen van meldingen kan worden onderzocht of het mogelijk is om een beslisboom te gaan ontwikkelen om te bepalen welke meldingen (met prioriteit) moeten worden opgevolgd. Een dergelijke stap zal in EU verband moeten worden genomen en vereist afstemming tussen de NVWA en haar opdrachtgevers.

4.4 Diergeneesmiddelen²⁴

Het domein Diergeneesmiddelen richt zich op de productie, de handel en het zorgvuldig voorschrijven en gebruiken van diergeneesmiddelen vanuit het perspectief van de voedselveiligheid, volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn en het milieu. De NVWA houdt toezicht op de gehele keten, van producenten van diergeneesmiddelen en handelaren (zowel in grondstoffen als in diergeneesmiddelen) tot dierenartsen en houders van dieren, daarnaast ook op het voorkomen van residuen van diergeneesmiddelen en verboden stoffen in voedsel producerende dieren en de producten hiervan. Daarnaast ziet de NVWA toe op de zelfcontroleverplichting van de veehouderijsector op residuen van diergeneesmiddelen en verboden stoffen in dieren²⁵.

4.4.1 Beeld taken en effecten

Het domein Diergeneesmiddelen houdt toezicht op de gehele keten van diergeneesmiddelen (productie tot gebruik). Veel taken hebben zowel een gesloten norm, die vaak reactief wordt uitgevoerd doordat er gereageerd dient te worden op meldingen en incidenten als een open norm, door het uitvoeren van risicogericht toezicht. Doordat de gesloten norm gehaald moet worden, is er onvoldoende beeld van de risico's in de keten. Daarnaast is het domein onvoldoende in staat kennisborging te garanderen. Doordat er onvoldoende zicht is op de risico's in de keten, er onvoldoende kennisborging gegarandeerd kan worden en het toezicht grotendeels reactief is, wordt niet voldaan aan de voorwaarden van 'goed toezicht'.

4.4.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Er is sprake van een incidentele weerslag op mens en dier [weerslag 1] doordat er resistente bacteriën en parasieten ontstaan als gevolg van grootschalig gebruik van antibiotica en anti-parasitaire middelen in de veehouderij of in de gezelschapsdierensector. Het gebruik van anti-parasitaire middelen kan daarnaast een weerslag hebben op natuur en milieu (bodem- en waterleven).

²⁴ Jaarplan NVWA 2019

²⁵ Jaarplan NVWA 2020

4.4.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Binnen het domein kan mogelijk een striktere scheiding worden aangebracht in de capaciteit die beschikbaar is voor de individuele taken zodat er geen ongewenst verdringingseffect optreedt. Gevolg hiervan is dat wanneer een (vraag gestuurde) taak meer capaciteit vraagt dan beschikbaar is deze taak niet volledig kan worden uitgevoerd, tenzij (in overleg met de opdrachtgever van de NVWA) wordt besloten tot het toekennen van meer capaciteit aan deze taak; bijvoorbeeld door het verhogen van de capaciteit of door middel van een nieuwe prioritering van taken binnen het domein. Op deze manier blijft transparant wat wel en niet wordt uitgevoerd. Aangezien een taak binnen de beschikbare capaciteit dient te worden uitgevoerd kan het wenselijk zijn om ook binnen taken een prioritering aan te brengen. In het geval van het afhandelen van meldingen kan worden onderzocht of het mogelijk is om te bepalen welke meldingen (met prioriteit) moeten worden opgevolgd.

Door een significante verhoging van de capaciteit kan het toezicht over de hele breedte van het domein op peil worden gebracht. Op dit moment wordt toezicht vooral reactief uitgevoerd (afhandelen van meldingen en incidenten) en wordt toezicht uitgevoerd ten behoeve van het voldoen aan gesloten normen. Op verschillende onderdelen bestaat op dit moment geen duidelijk beeld van de naleving of van de weerslag door het ontbreken van naleefmetingen. Aan de hand van naleefmetingen en risicoanalyses kunnen de NVWA en haar opdrachtgevers bepalen hoe het toezicht moet worden vormgegeven en welke capaciteit daarmee gemoeid is. Om naleefmetingen uit te kunnen voeren moet capaciteit beschikbaar zijn.

Op dit moment wordt gewerkt aan de inzet van test methodieken om antibioticagebruik snel te kunnen detecteren en daarmee gericht te kunnen inspecteren wat op termijn het toezicht effectiever en/ of efficiënter kan maken.

4.5 Dierlijke bijproducten²⁶

Het domein Dierlijke bijproducten richt zich op dierlijke producten die om wat voor reden dan ook niet geschikt of niet bestemd zijn voor menselijke consumptie. Het domein richt zich op bedrijven waar dierlijke bijproducten ontstaan (zoals veehouderijen, slachterijen, visverwerkende bedrijven en/of levensmiddelenproductiebedrijven, ongeveer 140.000 bedrijven), en op bedrijven die zich bezighouden met de verzameling, verwerking, handel, transport en verwijdering van dierlijke bijproducten. Daarnaast houdt het domein toezicht op bedrijven die dierlijke bijproducten gebruiken (bijvoorbeeld voor directe vervoeding, onderwijs, diagnose en wetenschap, zoals pelsdierhouderijen, laboratoria en onderzoeksinstituten). Het aantal bedrijven dat dierlijke bijproducten hanteert, maar deze niet creëert bedraagt ongeveer 4.300. Op basis van risico's voor de volks- en/of diergezondheid zijn dierlijke bijproducten ingedeeld in drie categorieën²⁷. Hoog risicoproducten (categorie 1) zijn bijvoorbeeld producten met dioxine; midden risicoproducten (categorie 2) zijn b.v. kadavers en mest; laag risicoproducten (categorie 3) zijn b.v. slachtbijproducten, zoals bloed, huiden, onderpoten of levensmiddelen van dierlijke oorsprong afkomstig van supermarkten die niet langer geschikt zijn voor menselijke consumptie.

4.5.1 Beeld taken en effecten

Het domein Dierlijke bijproducten houdt toezicht op bedrijven waar dierlijke bijproducten ontstaan, zowel in de erkenning, de registratie, als het handelen van deze bedrijven. Daarnaast voert het domein wettelijk voorgeschreven bestemmingscontroles uit en handelt het domein op meldingen en incidenten in relatie tot dierlijke bijproducten. Het domein Dierlijke bijproducten heeft zowel taken met een open, als gesloten toezichtnorm als grondslag. De retribueerbare of vraag gestuurde taken met een gesloten toezichtnorm van het erkennen en registreren van bedrijven en het opvolgen van meldingen en incidenten krijgen voorrang op andere taken, die hierdoor "verdrongen" worden. Hierbij speelt mee dat het erkennen en registreren van bedrijven door inspecteurs wordt gedaan die ook op andere domeinen actief zijn. Door onvoldoende capaciteit worden taken met een gesloten norm niet altijd conform de norm uitgevoerd.

²⁶ Jaarplan NVWA 2019

²⁷ Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees parlement en de Raad van 21 oktober 2009

4.5.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Er is sprake van een incidentele weerslag op mens en dier [weerslag 1] doordat er mogelijk sprake is van ongewenste vermenging van dierlijke bijproducten in voeding voor mens en dier. Daarnaast is er sprake van mogelijke weerslag op mens en dier als gevolg van illegale handel, fraude of onjuist gebruik van dierlijke bijproducten.

Doordat het uitvoeren van bestemmingscontroles niet conform de EU-norm gebeurt en er eerder is aangegeven vanuit een FVO-missie (nu: HFAA, Health and Food Audits and Analysis) dat de bestemmingscontroles onvoldoende worden uitgevoerd is er sprake van een mogelijke infractieprocedure vanuit de EU [weerslag 2].

Tot slot is er sprake van een incidentele mogelijke weerslag op de relatie met derde landen [weerslag 1] door ontoereikende uitvoering van sommige taken.

4.5.3 Aanzet tot handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. In het jaarplan is incidenteel een kleine capaciteitsverhoging opgenomen. Het uiteindelijk gekozen handelingsperspectief bepaalt hierbij of de ontoereikendheid, en daarmee de weerslag, wordt weggenomen.

Binnen het domein kan mogelijk een striktere scheiding worden aangebracht in de capaciteit die beschikbaar is voor de individuele taken zodat er geen ongewenst verdringingseffect optreedt. Gevolg hiervan is dat wanneer een (vraag gestuurde) taak meer capaciteit vraagt dan beschikbaar is deze taak niet volledig kan worden uitgevoerd, tenzij (in overleg met de opdrachtgever van de NVWA) wordt besloten tot het toekennen van meer capaciteit aan deze taak; bijvoorbeeld door het verhogen van de capaciteit of door middel van een nieuwe prioritering van taken binnen het domein. Op deze manier blijft transparant wat wel en niet wordt uitgevoerd. Dit is ook van toepassing op de individuele activiteiten binnen een taak met een deels open/ deels gesloten toezichtnorm. In het geval van het afhandelen van meldingen kan worden onderzocht of het mogelijk is om te bepalen welke meldingen (met prioriteit) moeten worden opgevolgd.

Door een verhoging van de capaciteit kan het toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven en bedrijven met een toestemming op peil worden gebracht. Ook ontstaat er dan ruimte voor ontwikkeltrajecten, het opstellen van naleefbeelden en het verbeteren van de informatiepositie. Om te voorkomen dat het toezicht op geregistreerde bedrijven ten koste gaat van het toezicht op erkende bedrijven kan ook binnen deze taak worden overwogen of een striktere scheiding in beschikbare capaciteit voor de twee taakonderdelen kan worden gemaakt. Door een beperkte verhoging van de capaciteit ten behoeve van het uitvoeren van wettelijk voorgeschreven bestemmingscontroles kan het opvolgen van de aanbevelingen vanuit de Food and Veterinary Office (HFAA; Health and Food Audits and Analysis) geborgd worden.

Op dit moment worden verschillende doelgroepen waar dierlijke bijproducten ontstaan niet of nauwelijks gecontroleerd, waardoor ook de naleving, en daarmee de daaruit voortvloeiende weerslag, niet goed in beeld is. Door een capaciteitsverhoging kan de naleving binnen deze doelgroepen in kaart worden gebracht. Vervolgens kunnen de NVWA en haar opdrachtgevers het benodigde toezicht voor deze doelgroepen nader bepalen.

4.6 Diervoeder²⁸

De diervoedersector is te verdelen in een markt voor voedselproducerende dieren en niet-voedselproducerende dieren, met name gezelschapsdieren (petfoodsector). De diervoederhandel kenmerkt zich door veel verschillende schakels (producenten grondstoffen – handelaren/transporteurs – mengvoederproducenten – veehouders die zelf diervoeders mengen en/of gebruiken). De grondstofstroom (voedermiddelen en additieven) is een zeer belangrijke schakel in de diervoederhandel en -productie. Naast de import van grote hoeveelheden grondstoffen uit landen buiten de EU, vindt er een levendige handel in de EU plaats.

De diervoederketen bestaat uit ongeveer 4.588 bedrijven zoals producenten van additieven, voormengsels en mengvoerders, handelaren, transporteurs, mengvoederproducenten en ongeveer

²⁸ Jaarplan NVWA 2020

60.000 akkerbouw/ veeteeltbedrijven (de primaire sector). Er zijn veehouders die zelf hun eigen voeders produceren (zelfmengers) Het toezicht richt zich op volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn en milieuaspecten.

Meer dan 90% van de diervoederbedrijven is aangesloten bij private kwaliteitssystemen die opgesteld zijn om de kwaliteit en veiligheid van de producten te verbeteren en te borgen. In Nederland zijn GMP+ international en Securefeed veruit de grootste. GMP+ international en Food Chain Alliance zijn (deels) erkend door Ketenborging.nl²⁹.

4.6.1 Beeld taken en effecten

Het domein diervoeder houdt zich voornamelijk bezig met het erkennen en registreren van bedrijven op basis van aanvragen van het bedrijfsleven en met het toezicht hierop. Daarnaast handelt zij meldingen en incidenten in relatie tot diervoeders af en voert zij monsterneming uit in het kader van Nationaalplan Diervoeders en houdt zij toezicht op gezondheidsclaims en etikettering, en op laboratoria.

Het erkennen en registreren van bedrijven evenals het afhandelen van meldingen en incidenten in relatie tot diervoeders krijgt in de praktijk voorrang op de andere taken die daardoor onvoldoende worden uitgevoerd.

4.6.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door een ontoereikende capaciteit worden taken buiten het erkennen en registreren van bedrijven en het afhandelen van incidenten en meldingen onvoldoende uitgevoerd. Zo leidt onvoldoende toezicht tot een mogelijke weerslag op de volks- en diergezondheid [weerslag 1] door bijvoorbeeld microbiologische en chemische contaminanten. Ook leidt onvoldoende capaciteit tot een mogelijke weerslag op het nakomen van EU-verplichtingen of verplichtingen naar derde landen toe [weerslag 1].

4.6.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Binnen het domein kan mogelijk een striktere scheiding worden aangebracht in de capaciteit die beschikbaar is voor de individuele taken zodat er geen ongewenst verdringingseffect optreedt. Gevolg hiervan is dat wanneer een (vraag gestuurde) taak meer capaciteit vraagt dan beschikbaar is deze taak niet volledig kan worden uitgevoerd, tenzij (in overleg met de opdrachtgever van de NVWA) wordt besloten tot het toekennen van meer capaciteit aan deze taak; bijvoorbeeld door het verhogen van de capaciteit of door middel van een nieuwe prioritering van taken binnen het domein. Op deze manier blijft transparant wat wel en niet wordt uitgevoerd. Aangezien een taak binnen de beschikbare capaciteit dient te worden uitgevoerd kan het wenselijk zijn om ook binnen taken een prioritering aan te brengen. In het geval van het afhandelen van meldingen kan worden onderzocht of het mogelijk is om te bepalen welke meldingen (met prioriteit) moeten worden opgevolgd.

Door een verhoging van de capaciteit voor het toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven, die ook ten goede komt aan het erkennen en registreren van bedrijven, komt capaciteit vrij om de toezichtintensiteit op peil te brengen, de risico's in de keten in beeld te brengen, naleefbeelden te maken en informatie en ontwikkeltrajecten uit te voeren.

Door een beperkte capaciteitsverhoging in het toezicht op etikettering en gezondheidsclaims wordt het uitvoeren van Europese taken, zoals bijvoorbeeld laboratoriumonderzoek op gehalten, beter geborgd.

Door een beperkte capaciteitsverhoging kan het toezicht op laboratoria worden verbeterd en kan het aantal monsternemingen in het kader van Nationaalplan Diervoeders worden verhoogd.

Door een beperkte capaciteitsverhoging kan de afhandeling van meldingen en incidenten in relatie tot diervoeders op peil worden gebracht.

Op dit moment worden verschillende innovatieve toezichtmethoden onderzocht ten behoeve van een efficiënter en/ of effectiever toezicht. Voorbeelden hier van zijn het toezicht op etikettering en

²⁹ NVWA toezichtbeeld diervoeder, d.d. 15-4-2019

gezondheidsclaims via internet scraping (internetverkoop) of het automatiseren van sommige interne processen. Voor het ontwikkelen en implementeren van een nieuwe werkwijze of innovatieve toezichtmethoden is beschikbare capaciteit nodig.

4.7 Monstername- en analyse levensmiddelen

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

Het toezicht richt zich in eerste instantie op levensmiddelen; als niet-naleving van de geldende vereisten wordt geconstateerd dan volgt handhaving bij het betrokken bedrijf. Ook rapporteert het domein op basis van monsternames en analyses en meldingen, bijvoorbeeld richting de EFSA en de Europese Commissie. Daarnaast stelt het domein rapportages op voor de NVWA website. Het domein vervult een expertiserol en adviseert het ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over voedselveiligheidsrisico's en voorstellen voor wetgeving en beantwoordt alle inhoudelijke vragen aan van inspecteurs, pers, Ngo's, politiek, etc. die betrekking hebben op microbiologische risico's in de keten of chemische risico's bij industriële productie. Het domein raakt alle levensmiddelenketens.

Het domein MAL is in 2019 gevormd door de monstername projecten uit verschillende domeinen binnen voedselveiligheid onder te brengen binnen MAL: Industriële productie, Bijzondere eet- en drinkwaren en Microbiologie.

4.7.1 Beeld taken en effecten

Taken binnen het domein MAL betreffen monstername in relatie tot chemische stoffen in levensmiddelen, het toezicht op ziekteverwekkers, microbiologische hygiëne-indicatoren en monitoring, toezicht op genetisch gemodificeerde organismes en toezicht op doorstraalde waren en radioactiviteit. Daarnaast voldoet het domein aan enkele verplichte EU toezichtnormen, waaronder de kwaliteitseisen van olijfolie. Ook vervult het domein een expertiserol en handelt het meldingen, vragen en incidenten af.

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

Vanwege de complexe aard van het domein kost het afhandelen hiervan veel tijd, waardoor een groot deel van de capaciteit binnen het domein MAL gemoeid is met deze reactieve taak. Dit gaat ten koste van het uitvoeren van proactief, risicogericht toezicht en het behoudt van de kennispositie van het domein.

4.7.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Doordat het toezicht onvoldoende wordt uitgevoerd en de kennispositie van het domein onder druk staat bestaat er incidenteel een mogelijke weerslag op de mens [weerslag 1] indien een persoon een product consumeert dat een schadelijke stof bevat.

Doordat het toezicht onder druk staat zou dit in het geval van een EU audit een mogelijke weerslag kunnen hebben (EU conformiteit) [weerslag 1].

4.7.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Dit domein heeft op dit moment nog geen jaarcyclus doorgemaakt. Het domein MAL is een nieuw gevormd domein binnen de NVWA, waarin monstername taken en projecten uit verschillende domeinen zijn ondergebracht: IP-chemie, IP-vis, BED en microbiologie. Bij het overdragen van taken aan dit domein is de beschikbare capaciteit mee overgegaan. Voor het verder vormgeven van een handelingsperspectief kunnen NVWA en opdrachtgevers er voor kiezen om het doel, de werkwijze en de beschikbare capaciteit, na een bepaalde periode, te evalueren als basis voor het gesprek over goed toezicht en andere handelingsperspectieven.

Het aanbrengen van een striktere scheiding in de inzet van de beschikbare capaciteit voor de domeinen MAL en Industriële productie kan een handelingsperspectief zijn voor het tegengaan van een ongewenst verdringingseffect.

4.8 Bijzondere eet- en drinkwaren³⁰

Het domein Bijzondere eet- en drinkwaren houdt toezicht op de productie, samenstelling en etikettering van voedingssupplementen en kruidenpreparaten. Het domein richt zich op producten zoals voeding voor medisch gebruik, zuigelingenvoeding, babyvoeding, nieuwe voedingsmiddelen, voedingssupplementen, kruidenpreparaten en vitaminepreparaten.

Naast het toezicht op de productie, import en distributie van deze bijzondere eet- en drinkwaren is de samenstelling van de producten ook onderwerp van het toezicht. Bepaalde ingrediënten kunnen schadelijk zijn voor de gezondheid. Tevens kunnen ingrediënten bestempeld worden als nieuwe voedingsmiddelen die niet zonder meer verhandeld mogen worden. Hiervoor is een Europese markttoelating vereist, die is gebaseerd op het aantonen van de veiligheid van het voedingsmiddel.

Naast deze taken ziet het domein ook toe op etikettering en de vermelding van voedings- en gezondheidsclaims, in het bijzonder op producten waarop vermeld staat dat ze een positieve bijdrage leveren aan de gezondheid van de consument. Ook op voedingssupplementen die op basis van hun samenstelling of wijze van presentatie onder de Geneesmiddelenwet vallen houdt de NVWA toezicht.

4.8.1 Beeld taken en effecten

De taken van het domein Bijzondere eet- en drinkwaren zijn te verdelen in toezicht op de samenstelling van producten en het toezicht op geregistreerde bedrijven. Het domein kent geen gesloten toezichtnormen. Beide taken worden risicogericht uitgevoerd.

Daarnaast handelt het domein meldingen, vragen en incidenten af. Het uitvoeren van deze taak krijgt prioriteit boven de andere taken. Omdat het grootste deel van de capaciteit in het domein gemoeid is met het uitvoeren van deze reactieve taak, is de capaciteit voor het uitvoeren van proactief toezicht ontoereikend.

4.8.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door een ontoereikende capaciteit worden taken buiten het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten op dit moment onvoldoende uitgevoerd. Hierdoor is er sprake van een mogelijke incidentele weerslag op de mens [weerslag 1]: indien een persoon een product dat een schadelijke stof bevat consumeert kan dit schadelijke gevolgen voor de gezondheid hebben. Daarnaast bestaat de kans op misleiding van de consument bij onjuistheid van etikettering of misleidende claims van producenten.

4.8.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Het domein houdt toezicht op een complexe sector met veelal complexe producten. De hoeveelheid webshops waarop het domein toezicht houdt neemt toe. Ook komen er regelmatig nieuwe 'innovatieve' producten op de markt, al dan niet met farmacologisch actieve stoffen en nieuwe ingrediënten. Een beperkte capaciteitsverhoging ten behoeve van versterking van de kennispositie en het uitvoeren van naleefmetingen binnen het domein, brengt de mogelijke weerslag die bestaat bij het huidige toezicht beter in kaart.

Er vindt daarnaast een kanteling plaats in het type werk dat benodigd is binnen het domein. In steeds grotere mate verschuift het werk van inspecteurs 'in het veld' naar 'op kantoor'. Een voorbeeld hiervan is het voorbereiden en afwerken van fysieke inspecties met administratieve en web controles. Door de ingewikkelde materie leunt dit domein daarnaast zwaar op kennis en ondersteuning op het gebied van toxicologie en juridische zaken. Voor het verder vormgeven van een handelingsperspectief voor de vereiste capaciteit kunnen NVWA en haar opdrachtgevers er voor kiezen om de werkwijze en de beschikbare capaciteit periodiek te evalueren als basis voor het gesprek over het handelingsperspectief en de vereiste capaciteit (waaronder, vaardigheden en kennis). Deze evaluatie kan leiden tot een aanpassing in de beschikbare capaciteit.

³⁰ Jaarplan NVWA 2020

Een toenemend deel van de capaciteit van de experts op het domein BED wordt besteed aan het afhandelen van meldingen, het beantwoorden van vragen en beleidsadvisering. Dit heeft als gevolg dat het domein minder risicogericht toezicht houdt, waardoor de informatiepositie van de experts op het domein afneemt. Door een scheiding aan te brengen tussen het reactieve en het proactieve toezicht binnen het domein kan worden voorkomen dat het proactieve toezicht wordt verdrongen.

5 Dierenwelzijn³¹

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

Binnen het publiek belang Dierenwelzijn is voor elk domein de Wet Dieren en het Besluit Houders van Dieren relevant. Toenames in wet- en regelgeving kunnen leiden tot meer activiteiten en een grotere druk op de capaciteit van de NVWA. Daarnaast zal de voorziene implementatie van nieuwe wet- en regelgeving zoals de regeling verbod op drachtige dieren, het convenant onbedweld slachten of beleidsregels ten aanzien van het transport van dieren bij hoge temperaturen ertoe leiden dat de vereiste capaciteit binnen de domeinen binnen het publiek belang Dierenwelzijn zal toenemen.

<i>Categorie Domein</i>	<i>Mens</i>	<i>Dier, plant en milieu</i>	<i>EU non- conformitei t</i>	<i>Afspraken derde landen</i>
<i>Dierenwelzijn</i>	0	3	0	0
<i>Dierproeven</i>	0	0	1	0

Tabel 4: duiding van de mogelijke weerslag binnen het publiek belang Dierenwelzijn

5.1 Dierenwelzijn³²

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

5.1.1 Beeld taken en effecten

Het domein Dierenwelzijn omvat het toezicht op alle bedrijven waar er een mogelijk risico voor het dierenwelzijn is. Daarnaast omvat het domein meldingen, vragen en incidenten in het kader van dierenwelzijn. Alle taken binnen het domein hebben een open toezichtnorm als basis, waarbij ook de wet- en regelgeving beschreven is in open normen. Bij het toezicht op dierenwelzijn bij slachthuizen is de uitvoer sterk verweven met taken vanuit andere domeinen (Vleesketen en voedselveiligheid). Ter illustratie: medewerkers voeren gelijktijdig werkzaamheden uit voor het domein Vleesketen en voedselveiligheid alsmede Dierenwelzijn. De keuringsactiviteiten uitgevoerd voor het domein Vleesketen en voedselveiligheid krijgen in de praktijk regelmatig voorrang boven andere taken, waaronder het toezicht op het dierenwelzijn in slachthuizen. Ook worden toezichtactiviteiten verdrongen doordat er voorrang wordt gegeven aan het opvolgen van reactieve taken (meldingen en handhavingsverzoeken).

5.1.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Er is sprake van structurele weerslag op een grote doelgroep dieren [weerslag 3] doordat het dierenwelzijn in het geding komt door ontoereikende capaciteit voor het toezicht op het dierenwelzijn tijdens het doden, onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren. Er is sprake van structurele mogelijke weerslag op een kleine doelgroep dieren [weerslag 2] voor wat betreft toezicht op paarden/pluimvee/fokvee/melkveemarkten.

5.1.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Binnen het domein Dierenwelzijn komt bij veel taken de berekende capaciteit neer op een significante capaciteitsverhoging Dit betreft onder andere het toezicht op primaire bedrijven, het toezicht op transport, het toezicht op het doden,

³¹ Jaarplan NVWA 2020

³² Jaarplan NVWA 2020

onderbrengen, opdrijven en bedwelmen van dieren en het afhandelen van meldingen, vragen en incidenten. De capaciteitsberekening is gespecificeerd door de domeinexperts van de NVWA, die deels gebaseerd is op een handelingsperspectief waarbij wordt ingezet op de punten genoemd in het 2Solve rapport. Hierbij heeft een eerste capaciteitsverhoging plaatsgevonden die reeds is opgenomen in het jaarplan 2020. Het uiteindelijk gekozen handelingsperspectief bepaalt hierbij of de ontoereikendheid wordt weggenomen.

In de huidige situatie staan de taken domein breed onder druk, zowel het proactieve als het reactieve toezicht. De onderwerpen binnen het domein kennen een sterke maatschappelijke en politiek/bestuurlijke component. Hierdoor is er een stijging waar te nemen in meldingen, signalen en incidenten met betrekking tot dierenwelzijn. Daarnaast is er een relatief hoog aantal Wob-verzoeken binnen dit domein. Door een scheiding aan te brengen tussen het reactieve en het proactieve toezicht binnen het domein kan worden voorkomen dat het proactieve toezicht wordt verdrongen.

Een aantal taken binnen het domein Dierenwelzijn kent een nauwe verwevenheid met taken binnen de domeinen Vleesketen en Voedselveiligheid en Levende Dieren en diergezondheid. Dit speelt onder andere bij toezicht in het verlengde van keuren bij slachthuizen, verzamelplaatsen en transport. Dit levert in de praktijk spanningen op omdat de tijdsdruk groot is op de dierenartsen en zij naast het veelal strak geplande reguliere keuringswerk beperkt tijd krijgen om toezichthoudende taken goed op te pakken en uit te werken. Deze dynamiek is onder andere aanleiding geweest voor het 2solve rapport. Tijdens het onderzoek is een eerste aanzet gedaan om hier een handelingsperspectief voor te bespreken.

Na oplevering van de domeinomschrijving en de uitgevoerde capaciteitsanalyse heeft een vervolggesprek plaatsgevonden tussen NVWA en LNV over dierenwelzijn in relatie tot toezicht in het verlengde van keuren bij slachthuizen, verzamelplaatsen en transport. Hierin zijn onder andere twee uitgangspunten voor toezicht op het domein vastgesteld:

- Als er onvoldoende capaciteit is om een taak uit te voeren is het niet wenselijk dat deze capaciteit wordt aangewend vanuit andere taken. Met andere woorden: taken mogen elkaar niet verdringen
- Als de toezichthouder iets constateert moet deze persoon daar naar kunnen handelen. Alle takenpakketten vergen een zekere ruimte om opvolging te kunnen geven aan bevindingen die geconstateerd worden .

De uitkomst van deze sessie wordt gezien als eerste stap in het proces om tot een gedeeld en gedragen handelingsperspectief te komen. Handvatten voor andere handelingsperspectieven zijn:

- het inrichten van toezicht volgens een meerjarenperspectief, dat wil zeggen dat bepaalde thema's niet ieder jaar onderdeel zijn van de programmering
- het verder onderzoeken van de mogelijkheden van toezicht door niet-dierenartsen, bijvoorbeeld in de vorm van combinatieteams
- het instellen van een tweede toezichthouder of het ondersteunen van het toezicht door de inzet van middel van (slimme) camera's
- het inzetten op sector gedreven programma's, zoals Programma Vermindering Regeldruk.

Andere handelingsperspectieven betreffen het private kwaliteitssysteem (PKS), dit kan een handelingsperspectief bieden voor de taken toezicht op primaire bedrijven en toezicht op transport; dit functioneert echter vooralsnog op onvoldoende niveau. Het is voor de handel in gezelschapsdieren van belang om handhavinginstrumenten voor toezicht op internet (door) te ontwikkelen, aangezien veel handel via internet plaats vindt. Ook is het noodzaak om een systeem in te richten waarmee snel en accuraat inzicht in inspectieresultaten te verkrijgen zijn (naleefmonitor). Het verder uitwerken van dergelijke handelingsperspectieven vergt initieel incidenteel capaciteit van het domein. Bij keuze voor een handelingsperspectief kan dit zich ontwikkelen naar een structurele vraag naar capaciteit.

5.2 Dierproeven³³

Het domein richt zich op het welzijn van proefdieren. De NVWA houdt toezicht bij instellingen en bedrijven die dierproeven uitvoeren en/of proefdieren fokken en afleveren, zoals universiteiten, onderzoeksinstituten en commerciële bedrijven. Daarnaast verleent de NVWA-instellingsvergunningen, ontheffingen en gelijkstellingen³⁴.

5.2.1 Beeld taken en effecten

Het domein Dierproeven houdt toezicht op dierproeven, proefdieren en vergunningen, geeft deze vergunningen/ontheffingen af en rapporteert over dierproeven aan (externe) stakeholders. Alle taken hebben een open toezichtnorm ten grondslag liggen. De naleving in de sector is erg hoog (het handhavingspercentage is 0,4%) en taken worden doorgaans naar behoren uitgevoerd, maar de beschikbare capaciteit is slechts net toereikend. Hierdoor, en doordat het om een klein domein gaat, is onvoldoende mogelijkheid voor kennisontwikkeling en is alle kennis slechts bij een aantal individuen belegd. Ook krijgt het afgeven van vergunningen en ontheffingen voorrang op andere taken, waardoor de uitvoer van deze taak andere taken verdringt. Doordat de capaciteit slechts net toereikend is, worden rapportages (te) laat opgeleverd aan het ministerie en de Tweede Kamer.

5.2.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Doordat de taken binnen het domein naar behoren uitgevoerd worden en er een hoog nalevingsniveau is, is er ondanks groot politieke en maatschappelijk aandacht voor dit onderwerp geen significant risico voor het dier [weerslag 0]. Doordat rapportages (Europese verplichting) te laat worden opgeleverd is er kans op mogelijke weerslag in het kader van EU conformiteit [weerslag 1].

5.2.3 Aanzet handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Het toezicht binnen het domein Dierproeven wordt naar behoren uitgevoerd. Daarnaast is de naleving hoog. Het grootste aandachtspunt van de domeinexperts is de krapte in de capaciteit voor het domein. Hierdoor is er een continuïteit risico bij uitval van medewerkers. Daarnaast zorgt dit voor onvoldoende mogelijkheid om aan kennisontwikkeling te doen. Een kleine investering zorgt ervoor dat het toezicht op het domein meer bestendig en toekomstgericht ingevuld kan worden.

Een ander aandachtspunt binnen het domein ligt bij het tijdig kunnen voldoen aan de rapportageverplichting voor de Europese Commissie en Tweede Kamer. Door de krapte in capaciteit staat deze taak onder druk. Een andere werkwijze bij het rapporteren, middels gebruik van het programma Alures, kan een alternatief zijn voor het toevoegen van capaciteit voor deze taak. Dit zorgt ervoor dat de verantwoordelijkheid voor het juist aanleveren van data meer bij de vergunninghouders komt te liggen, doordat vergunninghouders zelf hun gegevens in het Europese systeem laden. Dit neemt het zwaartepunt van deze activiteit weg bij de NVWA. De implementatie van dit systeem kost tijd en capaciteit. Het is aan te bevelen dat de NVWA en haar opdrachtgevers dit handelingsperspectief samen verder verkennen.

De taken binnen het domein zijn tot slot aan verandering onderhevig. Door herziene regelgeving zijn sinds 2014 rollen en verantwoordelijkheden gewijzigd. De beoordeling en vergunningverlening van onderzoeksprojecten is bij de Centrale Commissie Dierproeven (CCD) komen te liggen. Het domein Dierproeven onderzoekt in een meerjarig traject of de wijze van toezicht hierop aangepast kan worden.

³³ Jaarplan NVWA 2020

³⁴ Jaarverslag 2019

6 Plantgezondheid³⁵

Plantgezondheid omvat de hele plantaardige productieketen en de groene ruimte. Plantgezondheid richt zich op preventie en bestrijding van schadelijke plantenziekten en -plagen ten behoeve van het borgen van de bescherming van de productie en flora in Nederland en de EU (Nederland is een belangrijke toegangspoort van de EU) en het behoud van een goede handelspositie van Nederland in de wereld. De NVWA fungeert hierbij als National Plant Protection Organisation (NPPO) met nationale en internationale verantwoordelijkheid. Ook is de NVWA verantwoordelijk voor de aansturing en de coördinatie van de taken die bij de plantaardige keuringsdiensten en hun laboratoria zijn belegd³⁶.

Binnen het publiek belang Plantgezondheid zal de Plantgezondheidsverordening (EU, 2016/2031) leiden tot meer activiteiten en dus meer vereiste capaciteit. Daarnaast vereist nieuwe wetgeving vanaf 2020 dat alle gebruikte testmethoden door het NRC geaccrediteerd moeten zijn, dit zal leiden tot meer vereiste capaciteit bij NRC.

<i>Categorie Domein</i>	<i>Mens</i>	<i>Dier, plant en milieu</i>	<i>EU non- conformitei t</i>	<i>Afspraken derde landen</i>
<i>Fytosanitair</i>	0	1	1	2

Tabel 5: duiding van de mogelijke weerslag binnen het publiek belang Plantgezondheid

6.1 Fytosanitair³⁷

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

Het domein vertegenwoordigt Nederland in diverse internationale overleggen met NPPO's van derde landen en met andere Europese lidstaten. Ook is het domein verantwoordelijk voor de aansturing en coördinatie van de taken die bij de plantaardige keuringsdiensten en hun laboratoria zijn belegd.

6.1.1 Beeld taken en effecten

Het domein Fytosanitair heeft als grootste taken het doen van onderzoeken op het gebied van plantgezondheid en het uitvoeren van inspecties bij import, intern verkeer binnen Europa, export en monitoring. De meeste taken hebben een open toezichtnorm. Bij inspecties op zendingen is een gesloten toezichtnorm van kracht op inspecties en het afgeven van garanties. Het domein geeft aan dat alle taken onvoldoende uitgevoerd kunnen worden met de huidige capaciteit en dat er een algemeen gebrek aan capaciteit is om 'goed toezicht' uit te voeren.

6.1.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Doordat de taken binnen het domein ontoereikend uitgevoerd kunnen worden met de beschikbare capaciteit is er incidentele weerslag voor dier, plant en milieu [weerslag 1]. Doordat er binnen enkele taken een gesloten toezichtnorm van toepassing is, komen er mogelijk EU audits als gevolg van -non-conformiteit [weerslag 1].

Ook hebben de domeinexperts aangegeven dat er signalen zijn ontvangen vanuit derde landen dat het toezicht als ontoereikend wordt gezien [weerslag 2].

³⁵ Jaarplan NVWA 2020

³⁶ Jaarplan NVWA 2020

³⁷ Jaarplan NVWA 2020

6.1.3 Aanzet handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Een deel van de berekende capaciteit heeft direct betrekking op inspecties en betreft bijvoorbeeld het versterken van de inspecties bij import, intern verkeer binnen de EU, export en monitoring of het op peil brengen van de bescherming van pestvrije gebieden.

Daarnaast leidt de berekende capaciteit tot het verbeteren van de kennispositie en het behouden of verstevigen van de internationale rol van Nederland binnen de EU en in de wereld op het gebied van fyto-sanitair.

Ook kunnen met de berekende capaciteit de randvoorwaarden zoals het volgen van de handhavingsregiecyclus beter worden vervuld en kunnen achterstanden worden weggewerkt.

Door een beperkte capaciteitsverhoging kunnen EU verplichtingen ten aanzien van voorbereidingen voor incident- en crisisbeheersing beter worden geborgd.

Buiten de berekende capaciteitsverhoging heeft het Nationaal Referentiecentrum (NRC) specifieke behoeften op het gebied van ICT-systemen, ICT-infrastructuur en datamanagement door grote hoeveelheden data. Om te kunnen blijven voldoen aan steeds hogere eisen vanuit wet- en regelgeving en accreditatie en om de groei van het domein te kunnen faciliteren dient aandacht uit te gaan naar de staat van kassen, quarantaine laboratoriumfaciliteiten, afvalverwerking, beheer, onderhoud en ontsluiting van collectiemateriaal en kan worden gedacht aan een fysiek crisiscentrum.

7 Diergezondheid³⁸

Het publiek belang Diergezondheid richt zich op de gezondheid van dieren en draagt indirect ook bij aan voedselveiligheid en dierenwelzijn door het toezicht op de bestrijding en afhandeling van bestrijdingsplichtige dierziekten en op de preventie van bestrijdingsplichtige dierziekten. Daarnaast richt het toezicht van de NVWA zich op de Identificatie en Registratie (I&R) van landbouwhuisdieren en honden³⁹.

EU wet- en regelgeving schrijft voor dat een groot deel van de activiteiten binnen het publiek belang uitgevoerd dienen te worden door dierenartsen, hetgeen niet zorgt voor een toename in het aantal taken, maar wel de uitvoer hiervan veranderd. I&R bij honden is recentelijk efficiënter ingericht bij de ingang van nieuwe wet en regelgeving in 2021, waardoor relatief efficiënte controles een grotere rol spelen in het toezicht. Dit zorgt voor een reductie in de vereiste capaciteit. Hier staat tegenover de inzet op beleidsadvisering ten behoeve van implementatie nieuwe EU regelgeving, toezichtontwikkeling, implementatie van de AMvB voor bestrijding van infectieuze boviene rhinotracheitis en het opvolging geven aan de bevindingen uit audits van de Europese Commissie meer capaciteit zullen vragen van het publiek belang.

<i>Categorie Domein</i>	<i>Mens</i>	<i>Dier, plant en milieu</i>	<i>EU non-conformiteit</i>	<i>Afspraken derde landen</i>
<i>Levende dieren en diergezondheid</i>	1	2	1	3

Tabel 6: duiding van de mogelijke weerslag binnen het publiek belang Diergezondheid

7.1 Levende dieren en diergezondheid⁴⁰

Het domein Levende dieren en diergezondheid richt zich op diergezondheid en vrijwaring. Ook draagt het domein bij aan voedselveiligheid, volksgezondheid en dierenwelzijn door:

- Bestrijding en afhandeling van bestrijdingsplichtige dierziekten, waaronder dierziekten die door dieren worden overgedragen aan mensen (non-alimentaire zoönose).
- Preventie van bestrijdingsplichtige dierziekten door het voorkomen van insleep en verspreiding van dierziekten en het geven van veterinaire garanties op basis van de Europese handelsrichtlijnen.
- Identificatie en Registratie (I&R) van landbouwhuisdieren en honden.

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

7.1.1 Beeld taken en effecten

Het domein Levende dier en diergezondheid houdt toezicht op preventie dierziekte en identificatie en registratie van dieren. Daarnaast monitort en bestrijdt het domein dierziekten en voert het activiteiten ten behoeve van het intra-verkeer uit. Alleen voor het toezicht op identificatie en registratie van dieren is een gesloten toezichtnorm van kracht. Deze norm wordt zoveel mogelijk gehaald (met uitzondering van het toezicht op identificatie en registratie op geiten en schapen) , waarbij een afgewogen keuze is gemaakt tussen NVWA en haar opdrachtgevers dat dit ten koste gaat van andere taken binnen het domein met een open toezichtnorm. Daarnaast wordt in het geval van een crisis de capaciteit bij andere taken weggehaald waardoor de andere activiteiten tijdelijk niet uitgevoerd worden. De ontoereikende capaciteit bij de taken met een open toezichtnorm leidt tot onvoldoende toezicht op de risico's in de sector, hierdoor kan het risicogerichte toezicht onvoldoende uitgevoerd worden en ontstaan er blinde/ witte vlekken.

³⁸ Jaarplan NVWA 2020

³⁹ Jaarplan NVWA 2020

⁴⁰ Jaarplan NVWA 2020

7.1.2 Beeld weerslag onvoldoende capaciteit

Door ontoereikende capaciteit is er incidentele weerslag op de mens doordat dierziekten mogelijk een impact kunnen hebben op de volksgezondheid [weerslag 1], bijvoorbeeld in het geval van zoönose.

Daarnaast is er door ontoereikende capaciteit structurele weerslag op een kleine doelgroep dieren [weerslag 2] bij uitbraak van dierziekten als gevolg van ontoereikend toezicht. Ook is er sprake van mogelijke weerslag vanuit de EU [weerslag 1] doordat de norm op de registratie van geiten en schapen niet wordt gehaald.

Tot slot is er een mogelijkheid tot beperkingen tot derde landen [weerslag 3] wanneer er een dierziekte uitbreekt. Dit kan leiden tot handelsbeperkingen en economische schade door het ruimen van dieren.

7.1.3 Aanzet handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Het merendeel van de berekende capaciteit betreft Inspectie capaciteit voor Identificatie en Registratie van dieren; hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen capaciteit voor het voldoen aan Europese normen (gesloten norm; prioritair) en capaciteit ten behoeve van I&R toezicht met een open toezichtnorm. Een deel van de berekende capaciteitsverhoging is incidenteel toegekend voor 2020. Deze additionele toegekende capaciteit is niet toereikend om het berekende capaciteitstekort te adresseren, zover bekend betreft het hier een incidentele verhoging.

Op dit moment ontbreken naleefmetingen voor verschillende toezichtstaken en/ of doelgroepen (I&R diergroepen). Hierdoor is bij deze bedrijven of diergroepen de naleving niet duidelijk in beeld en is niet goed in beeld wat er nodig is aan toezicht; bijvoorbeeld welke toezichtintensiteit nodig is per taak en/ of doelgroep. Met een beperkte verhoging van de capaciteit kunnen naleefmetingen worden uitgevoerd waarna de NVWA en haar opdrachtgevers het gesprek kunnen aangaan over de detaillering van het benodigde toezicht en de capaciteit die daarvoor nodig is.

Aan de taak 'activiteiten ten behoeve van deelname intra verkeer (vrijwaring)' liggen afspraken met derde landen ten grondslag. Ontoereikende capaciteit bij deze taak kan weerslag [weerslag 3] hebben op de gemaakte afspraken. Dit kan aanleiding zijn voor NVWA en opdrachtgever om op korte termijn afspraken te maken over het handelingsperspectief voor deze taak. Hierin kan onder andere gekeken worden naar het toepassen van stalkeuring versus het toepassen van klepkeuring.

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

Binnen het domein kan mogelijk een striktere scheiding worden aangebracht in de capaciteit die beschikbaar is voor de individuele taken zodat er geen ongewenst verdringingseffect optreedt. Gevolg hiervan is dat wanneer een taak met gesloten toezichtnorm meer capaciteit vraagt dan beschikbaar is deze taak niet volledig kan worden uitgevoerd, tenzij (in overleg met de opdrachtgever van de NVWA) wordt besloten tot het toekennen van meer capaciteit aan deze taak; bijvoorbeeld door het verhogen van de capaciteit of door middel van een nieuwe prioritering van taken binnen het domein. Op deze manier blijft transparant wat wel en niet wordt uitgevoerd. Aangezien een taak binnen de beschikbare capaciteit dient te worden uitgevoerd kan het wenselijk zijn om ook op de activiteiten binnen taken een prioritering aan te brengen.

8 Productveiligheid⁴¹

De NVWA besteedt in 2020 in totaal 6% van haar capaciteit aan het publiek belang Productveiligheid, dat volledig bestaat uit één domein met dezelfde naam.

Het toezicht binnen dit publiek belang richt zich op de veiligheid van alle non-food producten in de handelsfase. Het publiek belang kenmerkt zich door een breed scala aan productgroepen waarvoor uiteenlopende expertise nodig is. In Nederland zijn er tussen de 250.000 en 300.000 inspectielocaties, waarbij er sprake is van een toezichtintensiteit die kleiner is dan 1%. Het toezicht wordt voor een groot deel reactief uitgevoerd, naar aanleiding van meldingen, signalen en incidenten. Er worden vaak nieuwe producten met mogelijk nieuwe risico's op de markt voor non-food producten geïntroduceerd. Daarnaast neemt de online verkoop van goederen sterk toe.

Binnen het publiek belang Productveiligheid is de Warenwet in de meeste gevallen de wettelijke basis die invulling geeft aan Europese wet- en regelgeving voor het toezicht. Voor een groot deel van de productgroepen is er een specifieke verordening onder de Warenwet. Deze verordeningen zorgen ervoor dat de handhaafbaarheid van de productgroepen wordt gewaarborgd. Het publiek belang is hierdoor in grotere mate onderhevig aan de opkomst van nieuwe producten. Het is daarom belangrijk dat de verordeningen de handhaafbaarheid van nieuwe productgroepen kunnen garanderen bij de opkomst van nieuwe rages en trends.

Het toezicht op internethandel blijkt in de praktijk lastig uit te voeren, omdat een groot deel van de webshops niet van Nederlandse oorsprong is en er vaak geen fysieke inspectielocatie is. De nieuwe Europese Controleverordening voor producten (EU 2019/1020) treedt in 2021 in werking en moet helpen om het toezicht op de internethandel te verbeteren.

8.1 Productveiligheid⁴²

Om een duiding te geven van de mogelijke weerslag ten gevolge van een ontoereikende capaciteit op domeinniveau is de weerslag van de mogelijke weerslag op taakniveau vertaald naar een weerslag op domeinniveau door deze gelijk te stellen aan de hoogste weerslag toegekend aan een taak in een bepaalde categorie binnen een domein.

<i>Categorie</i>	<i>Dier, plant en</i>	<i>EU non-</i>	<i>Afspraken derde</i>
<i>Domein</i>	<i>Mens</i>	<i>conformiteit</i>	<i>landen</i>
<i>Productveiligheid</i>	2	0	0

Tabel 7: duiding van de mogelijke weerslag binnen het publiek belang Productveiligheid

8.1.1 Beeld taken en effecten

Toezicht binnen het domein wordt verdeeld op basis van 16 sub-domeinen die zijn bepaald op basis van product specifieke wetgeving. Het toezicht op elke doelgroep vergt zijn eigen expertise, waardoor de inspectiecapaciteit in beperkte mate flexibel kan worden ingezet. In de praktijk worden producten uit meerdere sub-domeinen vaak op dezelfde inspectielocatie verhandeld, waardoor het moeilijk is om op een specifiek(e) doelgroep/sub domein toezicht te houden.

Het uitgangspunt is dat het toezicht binnen het domein risicogericht wordt uitgevoerd. Echter, het aantal meldingen, signalen en incidenten die het domein ontvangt neemt gestaag toe. Het afhandelen hiervan krijgt prioriteit, waardoor het proactieve bedrijfsgerichte toezicht (systeemtoezicht en bedrijfsgericht producttoezicht; gericht op voorkomen en verbeteren naleving) en productgerichte toezicht (monitoring van de markt) in toenemende mate worden verdrongen door reactief toezicht in de vorm van meldingen, signalen en incidenten.

Op basis van risicoanalyse (risicobeoordeling gecombineerd met toezichtinformatie) wijst het domein aan elk(e) sub-domein/productgroep een risicoscore toe. Aan de productgroepen attractie- en speeltoestellen, baby- en kinderartikelen, chemische stoffen in consumentenproducten, cosmetica, gastoestellen, elektrotechnische producten, machines voor privégebruik, speelgoed, tatoeëren en

⁴¹ Jaarplan NVWA 2020

⁴² Jaarplan NVWA 2020

piercen, textiel en voedselcontactmaterialen wordt een (midden-)hoge risicocategorisatie toegekend. Deze categorisatie wordt mede onderbouwd door onderzoeken die het domein uitvoert op basis van inspecties. Zo zijn er in 2019 30 verschillende *hoverboard* merken onderzocht en is gebleken dat in alle gevallen de veiligheid van het lithium-ion batterijpakket in deze producten niet aan de gestelde veiligheidsnormen voldeed.⁴³

8.1.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Vanwege de omvang van het toezichtbestand binnen het domein is de toezichtintensiteit erg laag (1% van 275.000 toezichtlocaties). Ten gevolge hiervan blijft er binnen de met name als (middel-) hoog risico gecategoriseerde productgroepen structureel een mogelijke weerslag op de mens bestaan [weerslag 2]. Voor de productgroepen geldt dat in veel gevallen deze mogelijke weerslag geldt voor een kwetsbare doelgroep. Voorbeelden daarvan zijn lithium ion-batterijen (mogelijk woningbranden met fatale afloop), speelgoed (verstikkingsgevaar of kanker op termijn) en verboden chemische stoffen als polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) in consumentenproducten (lange termijn effecten als kanker).

8.1.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Specifiek voor het 'Toezicht op attractietoestellen en speeltoestellen (WAS)' is in het jaarplan voor 2020 een capaciteit verhoging toegezegd. Het uiteindelijk gekozen handelingsperspectief bepaalt hierbij of de ontoereikendheid wordt weggenomen.

De capaciteitsberekening voor het bedrijfsgerichte systeemtoezicht gaat uit van een inspectiefrequentie van eens in de vijf jaar, waardoor alle bronbedrijven (bedrijven met de meeste wettelijke verplichtingen voor het borgen van productveiligheid, vooraan in de productie/leveringsketen, dus producenten en importeurs) binnen vijf jaar minimaal een keer bezocht zijn. De gedachte hierachter is om voldoende op orde te komen wat betreft nalevingsrisico's. Omdat bij bedrijfsgericht toezicht ook producten uit het assortiment worden onderzocht draagt dit tevens bij aan de versterking en het behoud van de informatiepositie op het domein, om op basis daarvan gericht en effectiever het toezicht in te richten en om productgerichte marktbeelden te kunnen genereren.

Naast een uitbreiding van het proactieve toezicht vergt het reactieve, vraag gestuurde toezicht (het afhandelen van meldingen, signalen en incidenten) in toenemende mate capaciteit.

Na oplevering van de domeinomschrijving en de capaciteitsberekening heeft een vervolgesprek plaatsgevonden tussen NVWA en VWS. Tijdens dit gesprek is onder andere gekeken naar verschillende handelingsperspectieven, zoals als het versterken van de kennis over nalevingsrisico's in de markt (gedrag van bedrijven) en bij risico's van producten door middels van aselechte steekproeven (marktverkenning) en het aanbrengen van een scheiding tussen het alloceren van capaciteit voor proactief en reactief toezicht om ervoor te zorgen dat het proactieve en reactieve toezicht elkaar niet verdrukken.

⁴³ Jaarplanfiche Productveiligheid, 15 april 2019

9 Tabaksontmoediging⁴⁴

De NVWA ziet toe op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet die zich richt op het voorkomen dat jongeren beginnen met roken, het helpen van mensen die willen stoppen met roken en het beschermen van mee-rokers. Naast een leeftijdsgrens, rookverboden en een reclame- en sponsoringsverbod, stelt de wet ook eisen aan het product (samenstelling en etikettering) en geldt er een uitgebreide informatieverplichting voor fabrikanten en importeurs. De NVWA ziet hierop toe door controle bij producenten en importeurs, verkooppunten van tabaks- en rookwaren en locaties in het publiek domein en werkplekken waar een rookverbod geldt. Het toezicht op de Drank- en Horecawet (DHW) is grotendeels gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het toezicht van de NVWA beperkt zich tot middelen voor personenvervoer, legerplaatsen en venters⁴⁵. Daarnaast gaat de NVWA-toezicht houden op de wet experiment gesloten coffeshopketen, welke in 2020 start.

De taken binnen het publiek belang Tabaksontmoediging worden grotendeels bepaald door de Tabaks- en Rookwarenwet en de Drank- en Horecawet. Door de publiek opinie over het onderwerp tabak, zijn de ontwikkelingen (e.g. toenames) binnen deze wet continue en van zekere aard. Een toename in de onderwerpen onder de Tabaks- en Rookwarenwet en de Drank- en Horecawet leidt vrijwel zeker tot een toename de vereiste capaciteit binnen het publiek belang.

<i>Categorie Domein</i>	<i>Mens</i>	<i>Dier, plant en milieu</i>	<i>EU non- conformitei t</i>	<i>Afspraken derde landen</i>
<i>Tabak</i>	2	0	1	0

Tabel 8: duiding van de mogelijke weerslag binnen het publiek belang Tabaksontmoediging

9.1 Tabak⁴⁶

Een gezonder Nederland, met kinderen, met actieve volwassenen en ouderen, dat is de ambitie van het Nationaal Preventieakkoord. 2040 is het jaar waarin een gezonder Nederland vorm gekregen moet hebben o.a. met een rookvrije generatie. Een generatie die opgegroeid is in een rookvrije omgeving en de geur van tabak niet meer kent. Jongeren onder de 18 zullen het normaal vinden dat ze geen alcohol drinken. En ouders vinden het logisch dat hun kind geen alcohol drinkt. Roken en overmatig alcoholgebruik zijn, samen met overgewicht, de grootste oorzaak voor de ziektelast in NL met 35.000 doden en 9 miljard aan zorguitgaven per jaar⁴⁷.

In het Nationale Preventieakkoord worden deze drie thema's verder uitvoerig toegelicht. Voor de toekomstige ontwikkelingen die als gevolg van dit akkoord aan de orde komen en ter hand genomen moeten worden, binnen dit publiek belang, ligt de grondslag in dit akkoord. Verschillende wettelijke maatregelen zijn aangekondigd waar de NVWA toezicht op gaat houden in de komende jaren.

De Tabaks- en Rookwarenwet en het toezicht op deze regels vormen een belangrijk instrument dat ingezet wordt door de minister van VWS om het niet-rokenbeleid vorm te geven. Het toezicht strekt zich uit van producenten en importeurs, verkooppunten van tabaks- en rookwaren tot locaties in het publiek domeinen en werkplekken waar een rookverbod geldt.

Het toezicht op de Drank- en Horecawet is voor het grootste deel gedecentraliseerd naar de gemeenten. De NVWA houdt toezicht op een beperkt aantal taken, zoals toezicht op personenvervoer, legerplaatsen, venters en verkoop via winkels achter de Douane. Na een evaluatie van de wet is het toezicht op de verkoop van alcohol op afstand en het toezicht op prijsacties opgenomen in de nieuwe Alcoholwet centraal bij de NVWA ondergebracht. Naar verwachting treedt deze wet op 1-1-2021 in werking.

⁴⁴ Jaarplan NVWA 2020

⁴⁵ Jaarplan NVWA 2020

⁴⁶ Jaarplan NVWA 2020

⁴⁷ Jaarplan NVWA 2020

Tot slot valt het experiment gesloten coffeeshopketen onder het domein Tabak en Alcohol. De NVWA ziet binnen dit experiment toe op de kwaliteit van de producten op het gebied van samenstelling en etikettering.

9.1.1 Beeld taken en effecten

Het domein Tabak houdt toezicht op de Tabaks- en rookwarenwet, Drank- en horecawet en op het experiment gesloten cannabisketen. Voor het toezicht op productregulering geldt een gesloten toezichtnorm voor enkele onderdelen. Alle andere taken hebben een open toezichtnorm. Alleen voor het houden van toezicht op reclame en sponsoring verbod is onvoldoende capaciteit. Alle andere taken worden naar behoren uitgevoerd. Echter, een toename rondom wetgeving voor tabak is vrijwel van zekere aard. Het is daarom moeilijk voor het domein om in te spelen op toekomstige wet- en regelgeving, waardoor er achter de feiten wordt aangelopen. Hierdoor kan de toereikendheid van de beschikbare capaciteit door de tijd verschillen voor het domein tabak en in de toekomst mogelijk tekortschieten om de taken van het domein naar behoren uit te voeren.

9.1.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Er is een structurele weerslag op een kleine doelgroep [weerslag 2] doordat de taken binnen het domein Tabak niet naar behoren uitgevoerd worden ten gevolge van een ontoereikende capaciteit.

Wanneer het toezicht op productregulering niet naar behoren uitgevoerd wordt, is er een mogelijke kans op weerslag op de EU conformiteit [weerslag 1]. De capaciteit is ontoereikend om te voldoen aan de voorwaarden voor 'goed toezicht' ten aanzien van e-sigaretten.

9.1.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. De opdrachtgever (VWS) herkent de geconstateerde effecten en de daaraan gekoppelde weerslag en heeft reeds voor enkele taken incidenteel capaciteit toegekend. Deze incidentele capaciteit neemt nog niet de gehele weerslag door ontoereikende capaciteit op de taken weg.

De taken binnen het domein zijn sterk onderhevig aan veranderende wet- en regelgeving. Hierdoor is het goed blijven volgen van ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving een voorwaarde om 'goed toezicht' uit te kunnen voeren.

10 Natuur & Milieu⁴⁸

De NVWA draagt bij aan het publiek belang Natuur & Milieu door toe te zien op de instandhouding van biodiversiteit en duurzame toepassingen bijvoorbeeld in de intensieve landbouw en visserij, tegengaan van wildlife crime, toezicht op de handel in beschermde dieren en planten en tegengaan van de import van illegaal gekapt hout, bescherming van natuurgebieden op zee, bevorderen van duurzame visserij, het terugdringen van de uitstoot van mineralen (nitraat en fosfaat) en het correct gebruik van en handel in gewasbeschermingsmiddelen⁴⁹. Het domein Natuur speelt een rol in het garanderen van de volks- en diergezondheid.

Binnen het publiek belang Natuur en Milieu heeft de Plantgezondheidsverordening (EU, 2016/2031) effect op meerdere domeinen. Een toename in zaken opgenomen in deze verordening zal leiden tot meer activiteiten en een grotere vereiste capaciteit.

Daarnaast is er domein specifieke wet- en regelgeving die mogelijk leidt tot een grotere vereiste capaciteit. Veranderingen in de Natura 2000, Herziening controleverordening (EU 1224/2009) of DG Mare hebben een effect op de vereiste capaciteit binnen het domein Vis duurzaamheid. Voor het domein Meststoffen is het indienen van de versterkte handhavingsstrategie Mest een voorwaarde voor het verlengen van de Nederlandse derogatie. Aanpassingen hierin zullen naar verwachting leiden tot een verandering in de vereiste capaciteit (zowel een toe- als afname).

<i>Categorie Domein</i>	<i>Mens</i>	<i>Dier, plant en milieu</i>	<i>EU non- conformitei t</i>	<i>Afspraken derde landen</i>
<i>Natuur</i>	1	1	0	0
<i>Vis duurzaamheid</i>	1	2	3	1
<i>Meststoffen</i>	1	2	3	0
<i>Gewasbescherming</i>	1	2	0	1

Tabel 9: duiding van de mogelijke weerslag binnen het publiek belang Natuur en Milieu

10.1 Natuur⁵⁰

Het domein Natuur richt zich op het behoud van biodiversiteit, diergezondheid en volksgezondheid. Het domein houdt toezicht op en handhaaft de natuurwetgeving inzake import, export en handel in beschermde dieren, planten en producten daarvan (CITES), hout, gebruik van genetische bronnen, het verbod handel in en bezit van invasieve exoten. Door het tegengaan van illegale handel en invoer van dieren en producten daarvan wordt ook getracht de insleep van dierziekten te voorkomen. Vanuit het volks- en diergezondheidsperspectief richten de werkzaamheden zich ook op het monitoren en bestrijden van vectoren (zoals muggen en teken)⁵¹. Ook wordt toegezien op het welzijn van andere dieren dan landbouwhuisdieren en honden en katten, bijvoorbeeld dierentuindieren. De beschrijving van de taken en vereiste capaciteit op het gebied van dierenwelzijn, worden in dit domein buiten beschouwing gelaten en in het domein Dierenwelzijn opgenomen.

10.1.1 Beeld taken en effecten

Het domein Natuur houdt toezicht op CITES wetgeving, beschermde soorten dieren, planten en gebieden, het Nagoya protocol, hout wetgeving, de naleving van het Warenwetbesluit, op handel en bezit van invasieve exoten en de Wet publiek gezondheid. Daarnaast monitort het domein exotische en inheemse vectoren. Alle taken hebben een open toezichtnorm als grondslag. Het toezicht op beschermde soorten dieren, planten en gebieden en het Nagoya protocol kan naar behoren uitgevoerd worden met de beschikbare capaciteit. Voor de andere taken is de capaciteit ontoereikend om te voldoen aan de voorwaarden van 'goed toezicht'. Doordat inspecties op vergunningsaanvragen ten behoeve van infrastructurele werkzaamheden voorrang krijgen op andere taken, wordt de druk op de capaciteit groter. Daarnaast is er bij het domein Natuur sprake van piekmomenten voor

⁴⁸ Jaarplan NVWA 2020

⁴⁹ Jaarplan NVWA 2019

⁵⁰ Jaarplan NVWA 2019

⁵¹ Jaarplan NVWA 2020

vectoren (zomermaanden). Gedurende deze maanden is de capaciteit onvoldoende om aan de basistaken te voldoen. Door de ontoereikende capaciteit is het momenteel niet mogelijk om aan de vergunningaanvragen vanuit RVO.nl te voldoen (dit betreft onder andere vergunningaanvragen in relatie tot CITES-wetgeving). Het domein Natuur geeft aan, over de gehele breedte van het domein te weinig capaciteit te hebben voor de uitvoer van de taken.

10.1.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door ontoereikende capaciteit is er een incidentele weerslag voor de mens [weerslag 1] door toedoen van (exotische) vectoren. Daarnaast is er door ontoereikende capaciteit is er een incidentele weerslag voor dier, plant en milieu [weerslag 1] door onvoldoende toezicht op de handhaving van CITES-wetgeving, toezicht op beschermde soorten dieren en het monitoren van inheemse en exotische vectoren.

10.1.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Het domein Natuur geeft aan dat over de gehele linie het toezicht onder druk staat. Er zijn geen gesloten normen van kracht en het toezicht wordt risicogericht uitgevoerd. De berekende capaciteit is ten behoeve van de verbetering van dit risicogerichte toezicht doordat handelsstromen in kaart gebracht worden, er meer inspecties gedaan kunnen worden, er meer laboratoriumanalyse uitgevoerd kan worden en er meer op kennisontwikkeling ingespeeld kan worden.

Het aanpassen van de werkwijze biedt een ander handelingsperspectief. Het inzetten op het gebruik van nieuwe onderzoeksmethodieken zoals DNA- en isotopenonderzoek, en instrumenten voor online toezicht is hier een voorbeeld van. Hierdoor kunnen overtredingen sneller gedetecteerd worden en juridisch sterker worden onderbouwd. Dit kan de doorlooptijd van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke onderzoeken verkorten. Deze ontwikkelingen leiden op termijn tot een verwachte effectievere inzet van een deel van het toezicht binnen het domein, maar vragen incidenteel extra capaciteit en tijd.

10.2 Vis duurzaamheid⁵²

Het domein Vis duurzaamheid richt zich op het borgen van het publiek belang natuur (bescherming van Nederlandse natuurgebieden en planten- en diersoorten, handhaving beschermde gebieden op zee) en duurzaamheid (stimuleren van een duurzame visserij). Vis duurzaamheid controleert op de naleving van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (verordeningen), de Uitvoeringsregeling zeevisserij, de Visserijwet 1963 en de Wet Natuurbescherming.

10.2.1 Beeld taken en effecten

Het domein Vis duurzaamheid houdt toezicht op zeevisserij, kustvisserij en binnenvisserij. Daarnaast gaat het domein illegale, niet gemelde en ongereguleerde visserij tegen. Een groot deel van de taak 'toezicht op zeevisserij' wordt naar behoren uitgevoerd; een deel van de taak waaronder het toezicht bij aanlanden en het de fysieke controles van het motorvermogen van vissersvaartuigen, kunnen door ontoereikende capaciteit niet naar behoren uitgevoerd worden. Het toezicht op binnenvisserij en kustwater kan met de huidige capaciteit onvoldoende worden uitgevoerd. Het domein Vis duurzaamheid geeft aan over de hele breedte van het domein te weinig capaciteit te hebben om de taken uit te voeren.

10.2.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door ontoereikende capaciteit is er incidentele weerslag voor de mens [weerslag 1] doordat vis te hoge niveaus van dioxines of andere schadelijke stoffen kan bevatten. Daarnaast is er door ontoereikende capaciteit structurele weerslag op een kleine doelgroep als gevolg van overbevissing (dier en milieu) [weerslag 2] en het niet tegen kunnen gaan van stroperij in binnenwateren, dit betreft onder andere schade aan leefgebieden en soorten

Door ontoereikende capaciteit zijn op twee taken punten uit eerdere EU audits nog onvoldoende geadresseerd. Dit betreft de taken toezicht op aanlanden en toezicht op zee in het kader van het

⁵² Jaarplan NVWA 2020

toezicht op zeevisserij. Dit heeft een mogelijke weerslag op de EU conformiteit [weerslag 3] en kan in het uiterste geval leiden tot een infractieprocedure.

Het onvoldoende uitvoeren van het toezicht bij aanlanden kan leiden tot signalen van derde landen [weerslag 1] als afspraken rondom het toezicht bij aanlanden niet nagekomen worden als gevolg van onvoldoende capaciteit.

10.2.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Door een beperkte maar belangrijke capaciteitsverhoging ten behoeve van het toezicht op de zeevisserij kan worden voldaan aan internationale verplichtingen, het ontwikkelen van controlesystemen en kan frequenter fysiek worden gecontroleerd op motorvermogens. Daarnaast kan door een beperkte capaciteitsverhoging voor het toezicht op de zeevisserij met betrekking tot de aanlandplicht worden voldaan aan de aandachtspunten die voortkwamen uit eerdere EU audits.

Voor bepaalde regio's is het toezicht op de binnenvisserij, met name op de stroperij, niet op peil. Hierdoor is ook de naleving niet goed in beeld. Een beperkte investering zou het mogelijk maken een stroperijteam op te zetten, deze kan zich eerst richten op het in kaart brengen van de naleving waarna kan worden besloten het team uit te breiden of in te krimpen.

Naast de huidige werkwijze kan ook worden ingezet op nieuwe methodes, eventueel ondersteund door technologie. Er wordt onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van een black-box systeem wat de bewegingen van vissers in kaart brengt of van datasystemen voor de elektronische registratie van vangsten (ERS/ E-Catch) of het gebruik van Remote Electronic Monitoring technieken waaronder het gebruik van (slimme) camera's. Het onderzoeken, ontwikkelen, en eventueel implementeren van deze technieken vraagt initieel om beschikbare capaciteit, maar kan op den duur efficiëntere of effectievere handhaving mogelijk maken (één van de voorwaarden voor 'goed toezicht').

10.3 Meststoffen^{53,54,55}

De NVWA houdt toezicht op het verhandelen, vervoeren en gebruik van meststoffen, op het stelsel van gebruiksnormen, op de dierrechten voor pluimvee en varkens, fosfaatrechten, het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij, op de naleving van de voorwaarden voor derogatie, op het stelsel van verplichte mestverwerking en op specifieke voorwaarden ten aanzien van gebruik (BGM) en verwerking van mest (inclusief vergisting en export).). Met deze regelgeving en het toezicht van de NVWA daarop, wordt beoogd de doelen van de nitraatrichtlijn en de kaderrichtlijn water te realiseren (verbetering grond- en oppervlaktewaterkwaliteit).

Het mestbeleid is door de jaren heen steeds complexer geworden en zowel de handhaving als de uitvoerbaarheid is daardoor steeds lastiger geworden. Aan het mestfront spelen vele ontwikkelingen vooral ingegeven vanuit de strijd tegen mestfraude. Met handhaving alleen is dit probleem niet op te lossen. De minister van LNV heeft het spoor van herbezinning van het mestbeleid ingezet. De eventuele herziening van het mestbeleid is een meerjarig traject. De EU heeft als voorwaarde voor de derogatie geëist dat de naleving van de mestregelgeving wordt verbeterd. Hiervoor is samen met beleid en RVO.nl de Versterkte handhavingsstrategie (VHS) ontwikkeld, waarin een meerjarige aanpak is beschreven om de fraude terug te dringen. Kern van de aanpak is de invoering van real-time verantwoording van mesttransport en, slimmer gebruik van data & techniek en samenwerking in het toezicht in risicogebieden (gebiedsgericht handhaven).

Het speerpunt binnen het domein meststoffen is het terugdringen van mestfraude door de uitvoering van de maatregelen uit de versterkte handhavingsstrategie. Daarbij ligt de focus op toezicht op de intermediaire ondernemingen en de varkenshouderij, het benutten van kansen voor actief toezicht bij de introductie van real-time verantwoording mesttransport wat als een innovatie voor het toezicht op het mestbeleid kan worden gezien (nu wordt er achteraf gecontroleerd) en de samenwerking met een groot aantal andere toezichtpartners zoals RVO.nl, het OM, ILT, de provincies, gemeenten en hun omgevingsdiensten, de waterschappen om de slagkracht te vergroten in de risicogebieden waar de verbetering van de waterkwaliteit achterblijft of verslechtert. Samenwerking vergt een andere

⁵³ Jaarplan NVWA 2020

⁵⁴ Versterkte Handhavingsstrategie Mest – oktober 2018

⁵⁵ Handhavingsplan mestbeleid RVO.nl – NVWA 2019

houding en competenties van de inspecteurs. Het inbrengen van handhavingsexpertise in de lopende beleidstrajecten om tot handhaafbare en beter fraudebestendige regelgeving te komen is een ander speerpunt.

De NVWA werkt intensief samen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), die verantwoordelijk is voor de administratieve controles⁵⁶ en de bestuursrechtelijke afhandeling van de NVWA bevindingen verzorgt. Bij een overtreding stuurt de NVWA een rapport op naar RVO.nl of naar het Openbaar Ministerie. Dit is het enige domein dat een handhavingplan in samenwerking met RVO.nl heeft opgesteld. Hiertoe is, samen met LNV, een gezamenlijke strategie geformuleerd: de Versterkte Handhavingsstrategie Mest.

10.3.1 Beeld taken en effecten

De huidige realisatie is onvoldoende om de Versterkte Handhavingsstrategie Mest te kunnen uitvoeren. Een paar uur extra per controle zou de inspecteurs in staat stellen om meerdere taken tegelijk uit te voeren, echter vraagt dit veel van de inspecteur. Idealiter zou het domein taken willen samenvoegen, maar de rapportage is intensief en het betreft bestuursrecht en strafrecht (bij overtredingen ten aanzien van het stelsel fosfaatrechten wordt een proces-verbaal opgemaakt). Opleiding van inspecteurs speelt hierbij een grote rol; inspecteurs kunnen integrale controles pas zelfstandig uitvoeren na 1 tot 2 jaar dienstverband.

Het toezicht op verantwoorde groei van de melkveehouderij en het toezicht ten aanzien van het fosfaatrechten stelsel wordt voldoende uitgevoerd. Er is ontoereikende capaciteit binnen het domein Meststoffen om te voldoen aan de voorwaarden voor 'goed toezicht' voor de andere taken. Op verschillende taken heeft het domein geen toereikende capaciteit om naleefmetingen uit te voeren waardoor onduidelijk is wat de naleving is en de risico's niet goed in beeld zijn.

10.3.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Ontoereikende capaciteit leidt tot onvoldoende naleving wat leidt tot een verslechterde (drink)water kwaliteit met een weerslag heeft op mens en dier, plant en milieu. Daarnaast kan ontoereikende capaciteit ertoe leiden dat de NVWA onvoldoende in staat is om de afspraken voldoende te waarborgen.

10.3.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Voor dit domein speelt dat de NVWA moeite heeft om mensen te vinden op de arbeidsmarkt. De oplossingsrichting extra capaciteit is daarmee eerder reeds ingezet maar moeilijk te realiseren.

Op dit moment ontbreken naleefmetingen voor verschillende toezichtstaken en/ of doelgroepen (niet-derogatie bedrijven). Hierdoor is bij deze bedrijven de naleving niet duidelijk in beeld en is ook niet goed in beeld wat er nodig is aan toezicht; bijvoorbeeld welke toezichtintensiteit nodig is per taak en/ of doelgroep. Met een beperkte verhoging van de capaciteit kunnen naleefmetingen worden uitgevoerd waarna de NVWA en haar opdrachtgevers het gesprek kunnen aangaan over de detaillering van het benodigde toezicht en de capaciteit die daarvoor nodig is.

Ter invulling van een voorwaarde uit de Europese derogatiebeschikking heeft LNV samen met de NVWA en RVO.nl de Versterkte Handhavingsstrategie mest opgesteld. Om deze strategie uit te kunnen voeren is extra capaciteit benodigd. Er ligt een begroting onder de versterkte handhavingsstrategie die gezamenlijk door LNV, NVWA en RVO.nl is gemaakt. LNV heeft de middelen daarvoor gereserveerd en toegekend. Om de kwaliteit van het toezicht op gebruiksnormen en daarmee het voldoen aan de Europese derogatievoorwaarden beter te waarborgen is een capaciteitsverhoging op deze taak benodigd.

Daarnaast wordt ingezet op een systeem waarbij het laden en lossen van mesttransporten real-time wordt geregistreerd. Hierdoor kan de controle op het vervoer van meststoffen binnen het toezicht op het besluit gebruik meststoffen gericht worden gedaan door het vervoersteam. Voor deze werkwijze is een uitbreiding van de beschikbare capaciteit op deze taak benodigd.

⁵⁶ Jaarplan NVWA 2020

Om de koppeling te kunnen maken tussen administratieve en fysieke meststromen, worden naast het genoemde real-time systeem op dit moment ook andere middelen onderzocht zoals Weight-in-Motion (WIM), Automatic Number Plate Recognition (ANPR), systemen om informatie uit te wisselen tussen (handhavings-) partners. Het onderzoeken, ontwikkelen en implementeren van nieuwe systemen kost initieel beschikbare capaciteit, maar kan op termijn leiden tot efficiënter en/ of effectiever toezicht (één van de voorwaarden voor 'goed toezicht').

Ook wordt momenteel al gekeken naar versterking van het sanctiebeleid (het verkleinen van de fraudeprikkel) en naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de mestwetgeving om de naleving te verbeteren (onder andere opgenomen in herbezinning op het mestbeleid).

10.4 Gewasbescherming⁵⁷

Het domein Gewasbescherming houdt toezicht op de handel in en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij teelten en in de openbare ruimte. Ook houdt het domein toezicht op het gebruik van biociden op primaire bedrijven en verkoop aan particulieren. Verder beoordeelt het domein de landbouwkundige noodzaak van verzoeken uit de sector voor tijdelijke vrijstelling van niet toegelaten toepassingen van middelen. Het domein draagt bij aan de totstandkoming van Europese Maximale Residu Limieten (MRL's) en aan oplossingen voor kleine toepassingen van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast ondersteunt het domein het proces richting alternatieve gewasbeschermingsmaatregelen en stimuleert het domein het gebruik van middelen met een laag risicoprofiel voor mens, dier en milieu.

10.4.1 Beeld taken en effecten

Het domein Gewasbescherming houdt toezicht op de handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de handel en gebruik van biociden. Daarnaast coördineert en beoordeelt het domein tijdelijke vrijstellingsverzoeken, zoekt het oplossingen voor kleine toepassingen, en levert het technische advisering op het gebied van gewasbescherming. Alle taken hebben een open toezichtnorm als grondslag. Het coördineren en beoordelen van vrijstellingsverzoeken en het aandragen van oplossingen voor kleine toepassingen kan voldoende worden uitgevoerd maar de capaciteit is slechts net toereikend. Voor de andere taken is de huidige capaciteit ontoereikend waardoor er onvoldoende toezicht gehouden kan worden op handel en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Daarnaast kan er onvoldoende advies geleverd worden aan externe stakeholders. Het domein Gewasbescherming heeft over de hele breedte van het domein onvoldoende capaciteit om de taken goed uit te voeren.

10.4.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door ontoereikende capaciteit is er incidentele weerslag voor de mens [weerslag 1] als gevolg van mogelijk onjuist gebruik van middelen, dan wel het gebruik van niet-toegelaten middelen, voor omwonenden en mensen die werken met deze middelen.

Daarnaast is er door ontoereikende capaciteit een structurele mogelijke weerslag op een kleine doelgroep voor mens [weerslag 1] en dier, plant en milieu [weerslag 2] door residuen op groenten en fruit, en vervuiling van oppervlakte- en grondwater en niet-doelwit organismen (waaronder bijensterfte). Ook is er is een risico voor de waterkwaliteit (milieu) en in het geval van waterwingebieden voor drinkwaterkwaliteit⁵⁸.

Tot slot kan ontoereikend toezicht op de handel van gewasbeschermingsmiddelen en biociden leiden tot signalen vanuit derde landen [weerslag 1] doordat onvoldoende zicht is op illegale handel en productie.

10.4.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Het verder ontwikkelen van andere technieken om toezicht te houden biedt een aanvullend handelingsperspectief. De toezichtintensiteit kan omhoog zonder vaker fysiek langs te gaan, bijvoorbeeld door meer data gedreven toezicht te ontwikkelen. Dit wordt meegenomen in het bestaande project 'vernieuwing handhaving'.

⁵⁷ Jaarplan NVWA 2020

⁵⁸ Toezichtbeeld Gewasbescherming ten behoeve van Jaarplan NVWA 2020

Het ontwikkelen van andere werkwijzen vraagt om capaciteit zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Een kleine capaciteitsinvestering op het gebied van technische advisering en expertise van geïntegreerde gewasbescherming kan ruimte bieden voor kennisontwikkeling en innovatie op het terrein van geïntegreerde gewasbescherming, en dan met name bij het beoordelen van de niet-chemische maatregelen, het benutten van aanvragen voor de tijdelijke vrijstellingen, big data, precisietechnologie en monitoringsystemen, en het zoeken naar oplossingen voor kleine toepassingen.

Het verder vormgeven van de gedeelde informatiebasis, middels bijvoorbeeld naleefmeting, integrale ketenanalyses, is een aan te raden eerste stap voor de verdere keuzes voor de handelingsperspectieven.

11 Horizontale Thema's en overige

Hieronder vallen de domeinen Import, Export, Klantcontact en Dienstverlening (KCDV), BuRO en Opsporing en Controle subsidieregelingen.

Het domein KCDV ondersteunt de domeinen en de NVWA als organisatie. Daarom zijn de taken en activiteiten binnen het domein vrijwel allemaal gerelateerd aan de taken en activiteiten binnen andere publiek belangen. Hierdoor zal een toename in vereiste capaciteit als gevolg van wijzigende wet- en regelgeving altijd tot een toename in de vereiste capaciteit van het domein KCDV leiden.

Ditzelfde geldt voor BuRO; als er meer capaciteit gevraagd wordt bij andere domeinen als gevolg van wijzigende wet- en regelgeving zal er meer vraag zijn naar risicobeoordelingen en onderzoeken waardoor Juridische Zaken (JZ) en BuRO (in mindere mate) ook meer vereiste capaciteit zal krijgen.

<i>Categorie Domein</i>	<i>Mens</i>	<i>Dier, plant en milieu</i>	<i>EU non- conformitei t</i>	<i>Afspraken derde landen</i>
<i>Import</i>	1	0	1	1
<i>Export</i>	0	0	0	2
<i>Klantcontact en Dienstverlening</i>	1	1	1	1
<i>Bureau Risicobeoordeling en Onderzoek</i>	1	1	0	1
<i>Opsporing</i>	1	1	1	1
<i>Controle subsidieregelingen</i>	0	0	1	0

Tabel 10: duiding van de mogelijke weerslag binnen de Horizontale thema's

11.1 Import⁵⁹

Import richt zich op controle bij invoer op het gebied van levende dieren, producten van dierlijke oorsprong, levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong en consumentenproducten (waar alleen voor keukengerei expliciete Europese regels zijn vastgesteld) voedselveiligheid, gezondheid en welzijn van dieren en de veiligheid van consumentenproducten. Het betreft controle bij invoer en doorvoer door de Europese Unie op basis van EU-regelgeving. Deze controles worden uitgevoerd in aangewezen grenscontroleposten. Na controle voor invoer zijn deze zendingen vrij voor de hele EU.

11.1.1 Beeld taken en effecten

De grootste taak van het domein Import is het controleren van regelgeving bij veterinaire en nieuw veterinaire import. Er liggen zowel gesloten als open toezichtnormen ten grondslag aan de taken binnen het domein Import. De vraag gestuurde en retribueerbare taken binnen het domein Import worden doorgaans naar behoren uitgevoerd. De coördinatie met de douane en het uitvoeren van werkzaamheden rondom het Nationaal Controleplan kunnen niet voldoende uitgevoerd worden met de huidige beschikbare capaciteit. Doordat de capaciteit binnen het domein maar net toereikend is, kan het domein geen goede kennisontwikkeling- en borging garanderen. Over de gehele breedte van het domein kunnen de taken niet volgens de voorwaarden van 'goed toezicht' uitgevoerd worden. Daarnaast zijn er voor sommige taken een onjuiste financier of staan de taken door een maar net toereikende capaciteit sterk onder druk.

11.1.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door ontoereikende capaciteit is er sprake van incidentele weerslag op de mens [weerslag 1] doordat Onvoldoende importcontrole kan ertoe leiden dat producten of dieren worden geïmporteerd die mogelijk schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

⁵⁹ Jaarplan NVWA 2020

Daarnaast kan de ontoereikende capaciteit leiden tot mogelijke weerslag op EU conformiteit [weerslag 1] doordat er niet aan gesloten toezichtnormen rondom het Nationaal Controleplan kan worden voldaan of er geen input geleverd kan worden op EU-niveau.

Als gevolg van ontoereikende capaciteit signalen vanuit derde landen [weerslag 1] komen doordat er onvoldoende toezicht is op importstromen. Daarnaast kan door de Brexit het Verenigd Koninkrijk op termijn als derde land gaan gelden, wat een grotere druk op het domein Import en de beschikbare capaciteit zal hebben.

11.1.3 Aanzet voor handelingsperspectieven

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. De ontoereikendheid op de taken binnen dit domein is beperkt. De taken kunnen over het algemeen voldoende worden uitgevoerd maar is de capaciteit voor het borgen van de kennispositie en inspelen op veranderingen met name ontoereikend. Hierdoor kan onvoldoende tijdig worden ingespeeld op ontwikkelingen zoals de Brexit of het adviseren van de Tweede Kamer. Ook de capaciteit voor goede samenwerking en werkrelatie met onder andere de Douane kent deze beperkte ontoereikendheid.

11.2 Export

De NVWA verstrekt exportdocumenten voor export naar derde landen. Het land waar heen geëxporteerd wordt, vraagt garanties van het exporterende land ten aanzien van risico's voor volksgezondheid en voedselveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn en/of plantgezondheid. De NVWA beoordeelt de mogelijkheid van het afgeven van een exportdocument op basis van de door het ontvangende land vereiste garanties of afspraken die door CVO met een derde land zijn gemaakt, en speelt daarmee een cruciale rol bij de export van landbouwproducten, levende dieren en in toenemende mate van levensmiddelen en non food producten. Ook ondersteunt de NVWA de beleidsdirecties bij het maken van afspraken met landen buiten de EU over export(-garanties). Indien er geen bindende afspraken zijn gemaakt van autoriteit tot autoriteit, kan een bedrijf exporteren op basis van verzoekcertificering, dit vergt een andere beoordeling en kent een ander proces.

Alle activiteiten met betrekking tot fytosanitaire export en de export van Meststoffen maken onderdeel uit van de domeinen Fytosanitair en Meststoffen, respectievelijk. Deze activiteiten vallen niet binnen het domein Export en worden niet in deze domeinomschrijving beschreven.

Daarnaast wordt een groot deel van de exportcertificaten (ca. 81% van de zendingen)⁶⁰ afgegeven door afdeling Certificeren op Afstand (CoA). Deze afdeling wordt gefinancierd via een werkpakket dat binnen het domein Klantcontactcentrum en Dienstverlening (KCDV) valt⁶¹. De berekende capaciteit voor CoA is opgenomen bij het domein KCDV. Omdat de activiteiten van CoA onlosmakelijk zijn verbonden met de taken van het domein Export worden deze ook hier beschreven.

11.2.1 Beeld taken en effecten

Het grootste deel van de capaciteit binnen het domein export (circa 40%) wordt aangewend voor het controleren en certificeren van de export van veterinaire, food en non-food producten. De certificering kan op meerdere manieren volbracht worden: Er kan een fysieke controle en certificering worden uitgevoerd, de elektronische kwaliteitssystemen van een bedrijf kunnen gecontroleerd worden en een exportcertificaat kan op afstand worden uitgegeven. Dit is een retribueerbare taak waarbij de bedrijven zelf de benodigde certificatietijd begroten. Bij bedrijven ontstaat hierdoor een financiële prikkel om de benodigde tijd voor certificering te onderschatten om kosten te kunnen besparen. Dit leidt tot een capaciteitsgebrek binnen het domein, waardoor verplichte controles niet (volledig) worden uitgevoerd.

Om de inzet van certificering op afstand te verantwoorden aan derde landen heeft het domein toegezegd dat minimaal 10% van de op afstand gecertificeerde bedrijven jaarlijks steekproefsgewijs worden geïnspecteerd. In de praktijk wordt niet altijd aan deze norm voldaan.

Naast deze kerntaak houdt het domein toezicht op externe keuringsdiensten, beheert het domein het online platform e-CertNL, ondersteunt het domein LNV bij het verkrijgen van markttoegang bij

⁶⁰ Op basis van de data van het domein Export

⁶¹ Volgens de data die is aangeleverd door de afdeling Programmeren

derde landen, en organiseert en ondersteunt het domein bij inspecties van autoriteiten uit derde landen. Dit laatste wordt in onvoldoende mate uitgevoerd, omdat de capaciteit van het domein reeds gemoed is met de kerntaak: exportcertificering.

11.2.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door gebrek aan capaciteit voldoet het domein op dit moment niet aan de afspraken die zijn gemaakt met derde landen over het toezicht op export. Dit leidt regelmatig tot vragen en inspecties van derde landen [weerslag 2]. Dit kan leiden tot officiële waarschuwingen. In een enkel geval heeft dit reeds geleid tot het sluiten van de grenzen voor Nederlandse export van een specifieke productgroep. Dit heeft een duidelijke weerslag op de Nederlandse handelspositie en economie.

11.2.3 Aanzet voor handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Het domein Export betreft een zogeheten horizontaal thema. Dit betekent dat de werkzaamheden die binnen dit domein vallen worden uitgevoerd naast de werkzaamheden die ten behoeve van een specifiek domein worden gedaan, zoals de keuring van slachthuizen. De activiteiten voor Export worden hierbinnen vaak als aanvullend gezien. Vanwege de hoge en toenemende capaciteitseis die vrijwel alle domeinen van de NVWA kennen, kunnen activiteiten rondom Export steeds vaker niet (volledig) worden uitgevoerd. Een goede afstemming tussen de domeinen ten aanzien van de verhouding tussen alle taken die een keuringsarts moet uitvoeren binnen zijn takenpakket kan hierbij een goede eerste stap zijn. Hierbij kan het uitgangspunt dat taken elkaar niet mogen verdringen gehanteerd worden.

Het creëren van een brede kennispositie voor de gehele Export taak van de NVWA raakt meerdere domeinen binnen de organisatie. Dit betreft het versterken van de gedeelde informatiebasis en hiermee het inzichtelijk maken van de weerslag die bestaat bij de huidige capaciteit en huidige werkwijze voor Export certificering. De coördinerende rol zou bij de experts van het domein Export gelegd kunnen worden.

Op basis van de informatiepositie kan het gesprek gevoerd worden over een verder handelingsperspectief. Hierbij kan gekeken worden of een verhoging van (structurele of incidentele) capaciteit het gepaste handelingsperspectief is voor het domein Export, of dat andere handelingsperspectieven, bijvoorbeeld het aanpassen van de huidige werkwijze, van toepassing kunnen zijn.

11.3 Klantcontact en Dienstverlening⁶²

De NVWA wil toegankelijk zijn voor burgers en bedrijven die contact zoeken en aan hen uitstekende dienstverlening leveren. Dit doet de NVWA in de vorm van onder andere goede, betrouwbare, makkelijke en snelle informatie voorziening via met name telefonie, mail en internet. Binnen de divisie Klant, bedrijf en consument (KBC) is het Klantcontactcentrum (KCC) het centrale NVWA-brede loket dat verantwoordelijk is voor het ontvangen, registreren, afhandelen dan wel het doorzetten van meldingen, klachten, vragen en informatieverzoeken. Daarnaast monitort KCC de opvolging en de uiteindelijke afdoening ervan. Er wordt gewerkt op basis van maximale bereikbaarheid via de verschillende communicatiekanalen, waarbij zoveel mogelijk digitaal wordt afgehandeld. Vragen worden beantwoord met behulp van FAQ's en door informatie op de website. Het team Digitale media- en dienstverlening beheert zowel de Q&A-database, nvw.nl en monitort de sociale media kanalen.

11.3.1 Beeld taken en effecten

Het domein KCDV ondersteunt de gehele NVWA in de bedrijfsvoering, bemant het NVWA-contactcentrum, voert activiteiten uit in het kader van digitale media en dienstverlening en beoordeelt en behandelt meldingen. Behalve de operationele ondersteuning van het primaire proces kunnen de taken huidige capaciteit naar behoren uitgevoerd worden. Echter is de capaciteit maar net voldoende, waardoor het domein moeite heeft om te gaan met de grotere druk wanneer er sprake is van een crisis of incidenten. Voor de ondersteuning van het primaire proces is de huidige capaciteit ontoereikend. Er is geen financiële dekking voor deze taak, waardoor deze gefinancierd wordt door uitgestelde vacatureruimte. Daarnaast is er onvoldoende capaciteit voor certificeren op

⁶² Jaarplan NVWA 2020

afstand. Het effect van ontoereikende capaciteit bij het domein KCDV heeft een effect op de andere domeinen doordat KCDV onvoldoende ondersteuning kan bieden.

11.3.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door ontoereikende capaciteit voor een voldoende ondersteuning van het primaire proces is er sprake van incidentele weerslag op mens, dier, plant en milieu [weerslag 1]. Daarnaast is er kans op mogelijke weerslag op EU conformiteit of op afspraken met derde landen [weerslag 1]. Deze effecten kunnen ontstaan doordat het domein KCDV de domeinen niet voldoende kan ondersteunen, waardoor deze domeinen hun taken niet naar behoren uit kunnen voeren.

11.3.3 Aanzet handelingsperspectieven

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Het domein kan de basistaken naar behoren uitvoeren, echter er is te weinig capaciteit om in te spelen op ontwikkelingen, zorg te dragen voor kennisborging, en adequaat te kunnen handelen tijdens incidenten en crises. Het domein KCDV is sterk verbonden met andere domeinen; als er in een domein meer capaciteit nodig is, betekend dit vaak ook iets in de vereiste capaciteit voor het domein KCDV.

Voor de ondersteuning van het primaire proces is er ontoereikende capaciteit. De capaciteit die nu voor deze taak beschikbaar is wordt gefinancierd met uitgestelde vacatureruimte en is daarmee incidenteel. Er is een capaciteitsberekening gemaakt voor deze taak met als doel deze capaciteit structureel te borgen. In deze taak is eveneens een berekening opgenomen voor een structurele borging van de huidige ontoereikende capaciteit voor de ondersteuning van de uitvoering van certificering op afstand, een taak die uitgevoerd wordt voor het domein Export.

11.4 Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO)⁶³

Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO) van de NVWA beoordeelt op onafhankelijke wetenschappelijke wijze de gevaren voor de voedsel- en productveiligheid, dier- en plantgezondheid, het dierenwelzijn en de natuur, in het bijzonder de risico's van invasieve exotische organismen. BuRO is er om bestaande situaties en incidenten die mogelijke risico's met zich meebrengen te beoordelen, om potentiële nieuwe risico's vroegtijdig te signaleren en om risicotrends aan te geven. Bovenal moet BuRO reflectief beoordelen of wet- en regelgeving en het toezicht daarop adequaat zijn om risico's te mitigeren als dat nodig is. De kennisbasis die wordt opgebouwd stelt de NVWA, de beleidsdirecties en bewindspersonen in staat risico's te vergelijken en af te wegen om daarmee een risicoprioritering en meer risicogericht beleid en toezicht te faciliteren (onder andere ter ondersteuning van de strategische en tactische keuzes in de handhavingsregie cyclus).

11.4.1 Beeld taken en effecten

BuRO voert risicobeoordeling en advisering uit voor richtinggevende trajecten, ondersteunende trajecten en stelselverbetering op hoofddomeinen. Daarnaast voert BuRO activiteiten uit in het kader van Kennis en onderzoek. Tot slot signaleert BuRO risicotrends en is BuRO verantwoordelijk voor de risicocommunicatie. Alle taken hebben een open toezichtnorm als grondslag. BuRO kan door de ontoereikende capaciteit haar taken niet uitvoeren volgens de voorwaarden voor 'goed toezicht'. Hierdoor kan BuRO niet voldoen aan alle (on)gevraagde adviezen en onvoldoende tijd investeren in goed kennismanagement.

11.4.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door ontoereikende capaciteit kan BuRO onvoldoende haar adviserende functie uitoefenen richting de andere domeinen van de NVWA. Hierdoor is er sprake van een incidentele weerslag voor mens, dier, plant en milieu [weerslag 1].

11.4.3 Aanzet handelingsperspectieven

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Op bijna iedere taak is een beperkte ontoereikendheid van capaciteit vastgesteld. Deze ontoereikendheid heeft ook zijn weerslag op het goed functioneren van het toezicht in andere domeinen. BuRO heeft naast haar zelfstandige wettelijke taak ook een aanvullende taak in de keten van goed toezicht. Voor risicobeoordeling en onderzoek wordt een beroep gedaan op de capaciteit van de experts binnen de domeinen, het tekort

⁶³ Jaarplan NVWA 2020

in veel van de domeinen, specifiek in de expertise, heeft dan ook zijn weerslag op BuRO in het kader van deze onderzoeken.

11.5 Opsporing⁶⁴

De NVWA beschikt over een eigen, specialistische opsporingsdienst: de NVWA Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD). De dienst is specifiek bedoeld voor het opsporen van strafbare feiten, het verkrijgen van inzicht in en signalering van (niet) naleving en het verhogen van naleving op de terreinen waarop de NVWA toezicht houdt. De IOD richt zich voornamelijk op complexe keten gerelateerde, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit binnen de verschillende publiek belangen waar de NVWA op toeziet. Vaak gaat het om vormen van financiële en administratieve fraude met een complexe inhoud en omvang. De IOD is een zelfstandige Bijzondere Opsporingsdienst (BOD) ingevolge de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten van 2006. Strafrechtelijke handhaving is een complementair instrument ten opzichte van regulier toezicht. Met behulp van opsporingsbevoegdheden worden andere fraudeurs en andersoortige feiten opgespoord.

Er is een toenemende vraag naar opsporing op gebied van fraude bij incidenten of crisis in de voedselketen, bij fraude met (internationale) handel in grondstoffen voor food en feed en incidenten in de productveiligheid. Dit betekent dat er keuzes worden gemaakt in onderwerpen die voorrang krijgen. Daar waar het voedselveiligheid of frauderisico (heel) hoog is, of in geval van incidenten of crises, wordt met voorrang capaciteit ingezet. Dat betekent dat er in 2020 alleen opsporingscapaciteit wordt ingezet voor het toenemend aantal meldingen van fraude ten aanzien van voedselintegriteit (o.a. beter leven, fairtrade, oorsprong), als de veiligheid van het voedsel in het geding is.

De onderzoeken van de IOD worden vaak gedaan in nauwe samenwerking met de divisie Inspectie. Daarnaast ondersteunt de NVWA IOD met haar expertise de toezichthouder bij de bestrijding en preventie van fraude (Fraude Expertise Knooppunt). In 2020 levert de NVWA IOD verschillende intelligence producten en fraudebeelden op, die input geven voor de ketenanalyses en risicoanalyses van de NVWA. Jaarlijks levert de IOD ongeveer 20-30 opsporingsonderzoeken op, variërend in omvang.

Om te komen tot de prioriteiten binnen de bestaande capaciteit voert de NVWA-IOD overleg met het OM en haar opdrachtgevers. De NVWA-IOD voert strafrechtelijk onderzoek uit onder gezag van het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie (OM). Afspraken over opsporing en de inzet van strafrecht binnen de NVWA worden in samenspraak met het OM gemaakt. De reguliere overlegstructuur voor deze duale aansturingsrelatie is het Driehoeksoverleg, dat bestaat uit OM, opdrachtgevers, en NVWA. Het is voor de NVWA-IOD het hoogste besluitvormende overleg. Dit overleg is bedoeld om in gezamenlijkheid, inclusief het OM, de prioriteiten en de inzet voor de opsporing binnen de NVWA te bepalen. (NB. Dit betreft ook de opsporing door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die in de diverse domeinen van de NVWA werken.) In het Driehoeksoverleg wordt het jaarlijkse handhaving arrangement getekend waarin deze afspraken voor IOD en boa's worden vastgelegd. Het handhaving arrangement is input in het jaarplanproces NVWA. In de praktijk betekent dit ook dat in samenspraak met het FP wordt bepaald welke signalen worden opgevolgd en op welke signalen wordt ingezet. Het FP geeft aan dat in het bepalen van welke signalen worden opgevolgd rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit van de NVWA-IOD.

11.5.1 Beeld taken en effecten

De taken van het domein opsporing zijn: verzamelen, veredelen en verwerken van opsporingsinformatie en uitvoeren tactische analyse (intelligence analyse), Voorbereiden en uitvoeren strafrechtelijk (financieel) onderzoek, nationaal en internationaal, Opstellen beleidsadviezen en rapportages alsmede het uitvoeren van strategisch onderzoek en het Onderhouden van strategische netwerken en samenwerkingsverbanden, nationaal en internationaal. Er is geen sprake van open of gesloten toezichtnorm maar het domein Opsporing dient elk domein te ondersteunen wanneer nodig. Door de ontoereikende capaciteit ontstaan er blinde vlekken, wordt er niet voldaan aan samenwerkingsbehoeften van partners en kan het domein de domeinen niet ondersteunen bij opsporingszaken.

⁶⁴ Jaarplan NVWA 2020

11.5.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door ontoereikende capaciteit is er een incidentele weerslag op mens, dier, plant en milieu [weerslag 1] doordat fraude niet aangepakt kan worden en andere domeinen niet ondersteund kunnen worden. Het beeld van een ontoereikende capaciteit kwam eerder naar voren in verschillende OVV rapporten⁶⁵, op basis daarvan is aanvullende capaciteit toegekend.

Daarnaast is er door ontoereikende capaciteit sprake van mogelijke weerslag op EU conformiteit en afspraken met derde landen [weerslag 1] doordat er onvoldoende gehoor gegeven kan worden aan internationale opsporingsverzoeken.

Daarnaast kan het domein onvoldoende inspelen op het toekomstig in te stellen Europees Openbaar Ministerie.

11.5.3 Aanzet handelingsperspectief

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. Het Functioneel Parket van het OM geeft aan dat zij het door dit onderzoek geschetste beeld van een ontoereikende capaciteit bij de NVWA-IOD herkent. In het jaarplan 2020 is deels incidenteel en deels structureel een capaciteit verhoging opgenomen. Het uiteindelijk gekozen handelingsperspectief bepaalt hierbij of de ontoereikendheid wordt weggenomen.

Een aandachtspunt lijkt het proces te zijn aan de hand waarvan de NVWA en haar opdrachtgevers bespreken wat nodig is voor het horizontale thema Opsporing. Deze gesprekken zijn doorgaans ingericht langs de domeinen. Hierdoor is de rol van opsporing als onderdeel van de handhavingsmix in ieder domein goed te bespreken, maar lijkt tegelijkertijd onvoldoende beeld te kunnen worden gevormd van Opsporing als geheel kijkende naar de zelfstandige wettelijk taak van haar rol als Bijzondere Opsporingsdienst (NVWA-IOD). De NVWA biedt aan de opdrachtgevers een integraal jaarplan aan, waarin de keuzes ten aanzien van de handhavingsmix binnen de NVWA worden gemaakt. De opdrachtgevers van de NVWA hebben geen scherp beeld van wat de NVWA-IOD aan taken en werkzaamheden heeft en van een eventuele ontoereikende capaciteit en kennis. Hierdoor zijn de opdrachtgevers niet in staat om een geïnformeerde afweging te maken tussen het aanvullen van de beschikbare capaciteit of het expliciet en gemotiveerd accepteren van de mogelijke weerslag. Hierdoor is het voor de NVWA op haar beurt niet inzichtelijk wat de verwachtingen zijn van haar opdrachtgevers richting de IOD. Zowel de NVWA en haar opdrachtgevers herkennen dit beeld. Om de gedeelde informatiepositie op korte termijn te verbeteren maken de NVWA en haar opdrachtgevers nadere afspraken. Hierbij wordt gekeken of en in welke mate herprioritering mogelijkheden biedt en of het begrenzen van de inzet per taak of groep taken wenselijk is (dit laatste om te voorkomen dat de ene taak andere taken verdringt). Daarnaast wordt besproken of het proces om de afweging te maken tussen beschikbare capaciteit en acceptatie van risico's met betrekking tot Opsporing ook direct met de NVWA-IOD besproken kan worden (naast gesprekken met de domeinen), in welk gremia en in het bijzijn van welke partijen.

Om tot dit beeld te komen is het van belang om een aantal samenhangende en gestructureerde bewuste (strategische) keuzes te detailleren. Dit zijn onder andere het bepalen van een door NVWA en haar opdrachtgevers gedeelde ambitie, een gedeeld en gedragen beeld van waarop wordt ingezet, en het bepalen van wat er nodig is om tot een succesvolle inzet te komen. Hierbij moet ook de risico inschatting van de ontoereikende capaciteit worden betrokken.

11.6 Controle subsidieregelingen⁶⁶

Hieronder vallen de domeinen (Niet-)Grondgebonden Subsidieregelingen en Cross Compliance. De aankomende veranderingen in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), welke tussen 2022 en 2027 ingaan zullen een mogelijk effect hebben op de vereiste capaciteit van de domeinen. Daarnaast zijn er vanuit de EU verschillende initiatieven en besluiten die mogelijk impact kunnen hebben op de activiteiten binnen de domeinen. Het meest recente voorbeeld hiervan is het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Per 1 november wordt het EOM functioneel, hierdoor kunnen andere EU-verplichte werkzaamheden onder druk komen te staan omdat het EOM de NVWA kan verplichten opsporingsonderzoeken op te starten. In 2023 komt er een nieuw gemeenschappelijk

⁶⁵ Onderzoeksraad voor Veiligheid: Risico's in de Vleesketen (2014) en Opkomende Voedselveiligheidsrisico's (2019)

⁶⁶ Jaarplan NVWA 2020

landbouwbeleid. Hier zal nieuwe inzet van de NVWA gevraagd worden. Dit zal effect hebben op de vereiste capaciteit van de NVWA.

11.6.1 Beeld taken en effecten

De domeinen houden toezicht op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Visserijbeleid en Nationale regelingen. Daarnaast speelt het domein in op toekomstige ontwikkelingen zoals het nieuwe GLB en het EOM. Het houden van toezicht op het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, Visserijbeleid en Nationale regelingen kan naar behoren uitgevoerd worden. Met de huidige capaciteit is het domein echter onvoldoende in staat om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast is er binnen de domeinen sprake van piekmomenten (juli tot november); in deze periode is de capaciteit slechts net voldoende om de basistaken naar behoren uit te voeren.

11.6.2 Beeld weerslag ontoereikende capaciteit

Door ontoereikende capaciteit is er sprake van een mogelijke weerslag op EU conformiteit [weerslag 1] doordat het domein op termijn onvoldoende in staat is om opvolging te geven aan verplichtingen vanuit het nieuwe Europees Openbaar Ministerie (EOM). Het domein is daarnaast onvoldoende in staat proactief op de ontwikkelingen van het nieuwe GLB en het Nationaal Strategisch Plan in te spelen. De handhavingsexpertise wordt in dat proces onvoldoende ingebracht en concept regelgeving wordt onvoldoende getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

11.6.3 Aanzet voor handelingsperspectieven

Om de weerslag als gevolg van een ontoereikende capaciteit terug te brengen zijn meerdere handelingsperspectieven denkbaar, zie paragraaf 3.5. De opdrachtgever heeft vanuit de NVWA een plan van aanpak ontvangen. Dit beschrijft de activiteiten van de NVWA in het kader van de komst van het nieuwe GLB.

Het domein kan het toezicht op het GLB, Visserijbeleid en Nationale regelingen naar behoren uitvoeren. De vereiste capaciteit voor het inspelen op ontwikkelingen is echter ontoereikend, een beperkte capaciteit verhoging zorgt ervoor dat het domein in kan spelen op toekomstige initiatieven en nieuwe wet- en regelgeving. Specifiek de komst van het EOM en de veranderingen in het GLB. Daarnaast kan dezelfde verhoging in capaciteit worden gebruikt om de verdere afstemming op het domein tussen NVWA en haar opdrachtgever in te vullen.

Binnen het domein is sprake van piekmomenten tussen juli en november. Het zou daarom lonen om in samenspraak met de opdrachtgevers afspraken te maken over de wijze waarop deze piekmomenten het beste kunnen worden opgevangen; extra capaciteit lijkt voor de piekperiodes niet de oplossing, het meer spreiden van de inzet van capaciteit gedurende het jaar kan hierbij wel een oplossing zijn.

12 Overige ontwikkelingen

In dit deel van het rapport worden de belangrijkste ontwikkelingen genoemd die een relatie hebben tot de capaciteit op de taken van de NVWA.

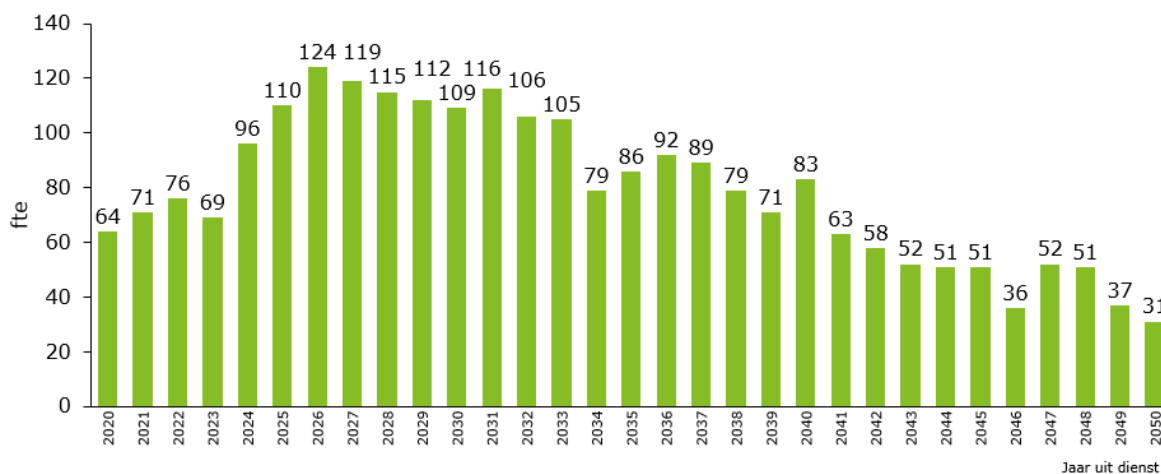
Over het algemeen kan gesteld worden dat de wijze waarop de NVWA toezicht houdt continu in beweging is om mee te groeien met de ontwikkelingen in de samenleving. Dit betekent dat alle toezichtstaken aan verandering onderhevig zijn; gebaseerd op de hieronder beschreven ontwikkelingen wordt in de periode 2020-2025 een ontwikkeling voorzien langs de volgende lijnen:

- Van uitvoerder naar regievoerder
- Van fysiek naar digitaal toezicht
- Investing in de kennispositie en het kennismanagement van de organisatie
- Toename in bestede tijd aan meldingen, klachten en verzoeken
- Sterkere focus op juridische afhandeling

Schommelingen in capaciteit naar aanleiding van verloop

Van de 2.583 medewerkers binnen de NVWA hebben 544 medewerkers binnen vijf jaar een pensioen gerechtigde leeftijd, dit is ~21% van het aantal formatieplaatsen van de NVWA die opnieuw gevuld dienen te worden. De gemiddelde opleidingstermijn voor een volledig zelfstandig inzetbare collega (inspecteur) varieert van zes maanden tot ongeveer drie jaar. De vervangingsvraag gecombineerd met de opleidingseis zorgen ervoor dat de organisatie voor een uitdaging staat met betrekking tot de continuering van het toezicht⁶⁷.

Het overzicht van verwachte pensionering voor de periode 2020 – 2050 is hieronder weergegeven, gebaseerd op de huidige dienstverbanden en verwachte AOW leeftijd. Dit overzicht laat een zwaartepunt van uitdiensttreding zien in de periode 2024 tot 2033.



Figuur 6: overzicht verwachte pensionering NVWA periode 2020-2050 (bron: HR data NVWA)

Op dit moment is 3,35% van de totale bezetting van de NVWA (2434 fte) niet beschikbaar ten gevolge van medewerkers die gebruik maken van PAS regelingen.

12.1 Kennisontwikkeling en -behoud

Om risicogericht toezicht te kunnen houden, moet de NVWA de kennis hebben om risicovolle en kwetsbare plekken in ketens en sectoren te herkennen. Kennisontwikkeling is daarmee een belangrijke pijler voor de wijze waarop de NVWA haar toezicht uitvoert. Door het hoge verwachte verloop tussen 2020 en 2025 kan de kennispositie van de NVWA onder druk komen te staan. Hierbij speelt mee dat bepaalde benodigde expertise lastig uit de markt te halen is, onder andere door een numerus fixus op voor de NVWA relevante opleidingen. Daarnaast hebben veel domeinen slechts de beschikbare capaciteit om de basistaken waar dit domein verantwoordelijk voor is uit te voeren.

⁶⁷ Sociaal Jaarverslag NVWA

Zeker, wanneer er gesloten toezichtnormen ten grondslag aan taken liggen is kennisontwikkeling vaak de eerste activiteit die onder druk niet meer uitgevoerd wordt. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de wijze waarop de organisatie haar toezichtstaken uit kan voeren.

De NVWA vervult daarnaast binnen Nederland de functie van National Plant Protection Office (NPPO), waarbinnen het Nationaal Referentie Centrum NRC-Fyto valt (NRC; laboratoriumfunctie). Voor het opereren en instandhouding van het NRC is Europese accreditatie nodig. Voor deze accreditatie zijn Europese voorwaarden opgesteld waar de NVWA aan moet voldoen. Kennisontwikkeling- en behoud is hierbij een belangrijke voorwaarde.

Nationaal Referentie Centrum (NRC, laboratorium)

Het Nationaal Referentiecentrum Fytosanitair NRC-fyto (hierna NRC) is het kenniscentrum van de NVWA op het gebied van plantenziekten en -plagen, invasieve planten en vectoren van humane en dierlijke ziektes. Het NRC is een kenniscentrum dat van nationaal en internationaal belang is. De accreditatie als NRC vereist een hoge mate van specialisatie en kennis van personeel (opbouw en onderhoud bevoegdheden). Het NRC heeft daarnaast specifieke behoeften op het gebied van ICT-systemen, ICT-infrastructuur en datamanagement door grote hoeveelheden data. Ook hebben zij specifieke hoge eisen van beveiliging omtrent biosafety en biosecurity. Er worden hoge eisen gesteld vanuit de ISO17025 accreditatie.

12.2 Aard van toezicht verandert

De online verkoop van goederen waar de NVWA op toeziet neemt al jaren sterk toe. Het is de verwachting dat deze groei de komende jaren doorzet, vooral waar het om aankopen buiten de EU gaat. De nieuwe Europese Controleverordening voor producten (EU, 2019/1020), die in 2021 in werking treedt, moet helpen om het toezicht op internethandel te verbeteren. De NVWA bereidt zich hier in 2020 op voor. Door deze toename van handel via internet verandert de aard van het toezicht van de NVWA, dit heeft impact op de benodigde kennis en competenties van de inspecteurs.

Een specifiek aandachtspunt betreft hierbij de digitale marktplaatsen. De NVWA heeft hier een start gemaakt met het inregelen van afspraken met grote aanbieders zoals Marktplaats, bol.com en Facebook. Naar verwachting zet deze ontwikkeling zich door naar de toekomst.

De toenemende verschuiving van aselekt naar risicogericht toezicht leidt tot een toename in bevindingen en daarmee tot herinspecties. De financiering van herinspecties ligt bij derde partijen, voor het uitvoeren van herinspecties wordt geput uit de dezelfde capaciteitspool als bij reguliere inspecties.

De NVWA houdt in toenemende mate toezicht op Private Kwaliteitssystemen. Dit type toezicht gaat ervan uit dat bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het op de markt brengen van veilige producten, deze bedrijven zijn hiervoor gecertificeerd volgens één of meerdere private kwaliteitssystemen. Als deze private kwaliteitssystemen voldoen aan vooraf opgestelde criteria en in de praktijk blijkt dat ze werken kan de NVWA overgaan tot systeemtoezicht. Dit type toezicht heeft als voordeel dat er efficiënt en effectief toezicht gehouden kan worden op branche of sector. Een mogelijk risico is het verlies van expertise op een bepaald onderwerp en daarmee samenhangend aantasting van de autoriteitspositie van de NVWA.

12.3 Ontwikkelingen in de publieke informatiebehoefte

De huidige trend ten aanzien van de toenemende informatiebehoefte zet zich naar verwachting door. Media-aandacht voor dierenwelzijnsonderwerpen, politieke toezeggingen en de publicatie van NVWA rapporten leidt over het algemeen tot een toename in informatie verzoeken. De NVWA merkt dit door een toename van WOB-verzoeken (Wet openbaarheid van Bestuur) en handavingsverzoeken. Aan beide verzoeken dient de NVWA opvolging te geven.

Een voorbeeld hiervan betreft voorbereidingen in 2019 voor horecabedrijven, visafslagen en de productonderzoeken productveiligheid te voldoen aan de Gezondheidswet, waarin de mogelijkheid tot openbaarmaking van inspectieresultaten wordt geregeld. De implementatie vindt vanaf 2020 gefaseerd plaats.

Een andere trend betreft de juridisering van de uitvoering. Tegen uitspraken worden in toenemende mate bezwaren en beroepen ingediend. Deze toenemende rechtsgang vraagt daarmee ook in toenemende mate capaciteit van de NVWA.

12.4 Internationale ontwikkelingen

Gezien de omvang van de huidige afzetmarkt in het Verenigde Koninkrijk zullen de werkzaamheden voor de NVWA in het geval van een harde Brexit in 2020 sterk toenemen. Voor Export betreft dit een verwachte toename in de werkzaamheden van 100% voor import is hier een verwachte toename van 30%⁶⁸.

Het Europees Openbaar Ministerie wordt in de deelnemende lidstaten verantwoordelijk voor de bestrijding van fraude en corruptie met EU-gelden. De komst van het EOM (voorbereiding 2020) heeft een mogelijke impact op de wijze waarop handhaving en fraudebestrijding wordt uitgevoerd voor die terreinen waar er sprake is van EU subsidie. Het toezicht op herkomst van grondstoffen wordt tot slot ingewikkelder door globalisering, dit vraagt een andere manier van toezicht houden door de NVWA.

Op 1 januari 2023 (uiterlijk) moet het Nationaal Strategisch Plan (NSP) in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2023-2027 in werking treden. In de aanloop naar het nieuwe GLB wordt inmiddels gewerkt aan de opstelling van het NSP, waarin de Nederlandse invulling van het toekomstig GLB wordt weergegeven

12.5 Milieugebruiksruimte en kringlooplandbouw

De milieugebruiksruimte wordt steeds kleiner voor zaken als stikstof, ammoniak en overige emissies; hier moeten de producenten op inspelen. Sommige bedrijven doen dat door te innoveren of bezuinigen, anderen zoeken de grenzen van het beleid op. Op termijn is er een mogelijk afname van de Nederlandse (landbouw) productie. Dit kan leiden tot een afname van het aantal bedrijven waar toezicht op gehouden moet worden.

Naast verwachte wijzigingen in de mate van toezicht, zorgen de huidige discussies over stikstof en CO² daarnaast voor een verwachte nieuwe en/of veranderende vraag naar certificering.

De voorgestelde omslag naar Kringlooplandbouw per 2030⁶⁹ is een manier om anders om te gaan met de milieugebruiksruimte. De ontwikkelingen hierin hebben mogelijk gevolgen voor de aard van het toezicht dat de NVWA houdt op de landbouwsector.

12.6 Duurzaamheid en circulaire economie

Een circulaire economie is gericht op het optimaal inzetten en hergebruiken van grondstoffen en producten. Voor het voedselsysteem betekent dit dat de blik meer gericht wordt op het gebruik van hulpbronnen, het tegengaan van voedselverspilling en het gebruik van reststromen.

Andere trends in duurzaamheid gerelateerd aan voedsel richten zich bijvoorbeeld op het verpakkingsmateriaal dat hierbij gebruikt wordt (veelal plastic) en de wens om steeds meer voedsel bij de bron te kopen. De trend naar biologisch eten zorgt daarnaast voor een toename van de controle op claims en etikettering. Voor het toezicht dat gehouden wordt op voedingssector betekent dit een aanpassing in de wijze waarop naar voedsel, producenten en verpakkingsmateriaal wordt gekeken.

Dit is een bestaande ontwikkeling die al eisen aan de capaciteit en manier van werken van de NVWA vraagt; deze ontwikkeling zet zich naar verwachting door.

⁶⁸ Jaarplan NVWA 2020

⁶⁹ Visie LNV Kringlooplandbouw

13 Vergelijking tussen 2016 en 2019

Voor de beantwoording van deelvraag vier dient een vergelijking gemaakt te worden voor het huidige takenpakket LNV met het in 2016 onderzochte takenpakket. Doordat de taken in dit onderzoek anders zijn gedefinieerd dan in het PwC onderzoek van 2016, zie hoofdstuk 2, is het niet mogelijk om de takenpakketten en de middelen gefinancierd door LNV op taakniveau met elkaar te vergelijken. Omdat het PwC rapport alleen het door LNV gefinancierde takenpakket onderzocht wordt deze vergelijking alleen gemaakt voor LNV. Het VWS takenpakket wordt niet meegenomen in de vergelijking.

De veranderingen in het takenpakket per domein op basis van wijzigingen in wet- en regelgeving tussen de jaren 2016 en 2019 door middel van een vergelijking met het PwC rapport is niet mogelijk aangezien het PwC rapport niet ingaat op de wet- en regelgeving die ten grondslag ligt aan de in dat rapport gedefinieerde taken, hierdoor kan wet- en regelgeving niet specifiek toegeschreven worden aan een enkele taak. Ook is de inhoud van sommige domeinen in de tussentijd veranderd en heeft de kanteling van de NVWA plaatsgevonden, waarbij onder andere de activiteiten van keuren en handhaven los zijn gekoppeld. Hierdoor is ook een degelijke vergelijking op domeinniveau niet mogelijk. Het is wel mogelijk om de financiering van LNV per domein te vergelijken op basis van de werkpakketdata, zoals aangeleverd door de afdeling Finance & Control van de NVWA. In totaal is de door LNV beschikbaar gestelde capaciteit van 2016 tot 2019 met 3,4% (41.000 uren) toegenomen.

De punten genoemd in het samenvattende beeld in het PwC rapport worden door Deloitte ook herkend in het huidige onderzoek. In het bijzonder wordt herkend dat het de NVWA niet lukt om het huidige takenpakket uit te voeren met het beschikbare budget en dat retribueerbare taken, die op verzoek van het bedrijfsleven worden uitgevoerd, in de praktijk vaak voorrang hebben op niet retribueerbare taken, waardoor deze taken in het gedrang komen, of kunnen komen, vanwege ontoereikende capaciteit. Het PwC rapport maakte onderdeel uit van een breder traject waarbinnen efficiëntieverbeteringen geïdentificeerd moesten worden met als doel 'de balans tussen het budget en het gevraagde niveau van toezicht structureel te borgen'.⁷⁰ Hieruit is onder andere het INSPECT traject voortgekomen. Het huidige onderzoek kan niet oordelen of deze verbeteringen (voldoende) efficiëntie hebben bereikt om voldoende capaciteit voor het NVWA takenpakket te borgen.

⁷⁰ Kamerdossier 33 835 nr. 33 Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit

14 Methode voor het inzichtelijk houden van taken en middelen

Dit hoofdstuk omschrijft de wijze waarop de NVWA, en haar opdrachtgevers, op een structurele en data gedreven wijze zicht kan blijven houden op de ontwikkelingen in het takenpakket. Dit maakt verdere monitoring en sturing mogelijk. De stappen in de methode sluiten zoveel mogelijk aan bij de handhavingsregie cyclus van de NVWA.

In hoofdstuk 2 is de onderzoeksmethode en aanpak omschreven waarmee het voorgaande onderzoek is uitgevoerd met als resultaat een inzicht in de huidige taken en middelen. Tevens omschrijft hoofdstuk 2 welke beperkingen er zijn geweest in relatie tot de informatiebasis van het onderzoek. Om het verkregen inzicht te behouden is het noodzakelijk dat de informatiebasis die gedurende het onderzoek is ontwikkeld wordt verankerd in de organisatie en dat de informatiebasis verder wordt verrijkt in samenspraak tussen NVWA en haar opdrachtgevers. Dit zal als effect hebben dat eventuele vervolgmetingen sneller en gemakkelijker kunnen plaatsvinden met minder inspanning van de experts van NVWA en haar opdrachtgevers. Eveneens zal verrijking leiden tot meer inzichten waarmee NVWA en haar opdrachtgevers keuzes kunnen maken in de toereikendheid van de capaciteit.

Een periodieke herhaling van dit onderzoek op basis van de in hoofdstuk 2 omschreven onderzoeksmethode en aanpak, levert een herijking van de meting of een nieuwe nulmeting op. Bij de doorontwikkeling van deze onderzoeks aanpak naar een methode waarmee de NVWA en haar opdrachtgevers op continue basis het toezicht kan blijven herijken, zijn additioneel stappen te zetten voor het op orde houden en verbeteren van de informatiebasis. De voorgestelde methode voor het inzichtelijk houden van taken en middelen bestaat daarom uit de volgende onderdelen;

1. Het verankeren en verrijken van de informatiebasis voor het inzichtelijk houden van de taken en middelen
2. Handelen op basis van de beschikbare informatie
3. Het periodiek herhalen van de momentopname

14.1 Verankeren en verrijken van de informatiebasis

De uitkomsten van het onderzoek vormen het startpunt voor verder vormgeven van de informatiebasis en de voorwaarden voor goed toezicht. Een belangrijke eerste stap in dit proces is om de vormgegeven informatiebasis te verankeren binnen de NVWA; zowel organisatorisch, als ook in de processen en systemen.

Bij het organisatorisch verankeren van de informatiebasis, onder meer in samenwerking, cultuur en gedrag, dient gekeken te worden naar goed opdrachtgeverschap en een goede opdrachtnemersrol. Voor een goede samenwerking is wederzijds vertrouwen de basis; hierbij moeten beide partijen er op kunnen vertrouwen dat de andere partij zijn rol professioneel uitvoert. Transparantie en een goede informatiepositie voor opdrachtgever en opdrachtnemer zijn daarbij voorwaardelijk. Daarnaast dient er een duidelijke scheiding te zijn tussen beleid en uitvoering, met duidelijk omschreven rollen en verantwoordelijkheden. Hiermee is niet gezegd dat op dit moment niet aan deze voorwaarde voldaan wordt, maar wordt benadrukt dat dit juist bij organisatorische veranderingen onder de aandacht moet blijven.

De NVWA zou daarnaast scherp moeten krijgen wat de geformuleerde taken en het denken in termen van effecten, risico's en handelingsperspectieven betekent voor haar manier van werken. Idealiter zoekt de organisatie hier zoveel mogelijk gemeenschappelijkheid in de wijze waarop ze haar toezicht vormgeeft, vanuit het principe dat de organisatie uniform handelt waar het kan, en specifiek (situatiegericht) handelt waar het moet. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het eenduidig definiëren van eventuele nieuwe taken (langs de wettelijke basis, tenzij...), het eenduidig inrichten van urenregistratiesystemen van bijvoorbeeld Keuren en Handhaven, of het hanteren van hetzelfde proces en dezelfde principes voor het evalueren van de detaillering van 'goed toezicht' tussen de NVWA en haar opdrachtgevers voor alle domeinen.

Om scherp te krijgen wat er nodig is om de organisatorische verankering succesvol plaats te laten vinden, is aanvullende organisatieanalyse te adviseren (inzicht in de operationele strategie en aanpak).

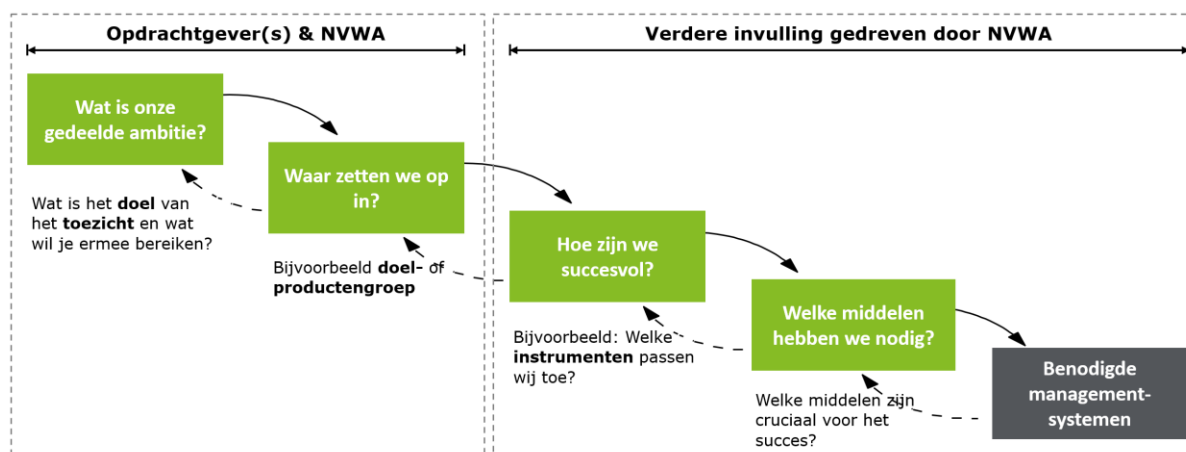
De verankering betreft daarnaast het administratief op orde brengen van domeinen en taken zodat er overeenstemming kan ontstaan tussen taken en verantwoordelijkheden zoals deze worden toegepast in het toezicht en hoe deze worden vastgelegd in de systemen. Het uitgangspunt hierbij is synchroniciteit tussen de organisatie en de systeemwereld, waarbij de systemen ondersteunend zijn aan hoe het toezicht daadwerkelijk is ingeregeld en wordt uitgevoerd. Bronsystemen dienen op orde gebracht te worden; dit betekent verankering van de taken in de tijdschrijfsystemen waarbij idealiter een gedeelde aanpak en hetzelfde systeem voor directies Keuren en Handhaven wordt gehanteerd.

14.1.1 Verrijken van de informatiebasis

De domeinomschrijvingen vormen een begin voor het verrijken van de informatiebasis. Met dit onderzoek is inzichtelijk geworden waar binnen de domeinen overeenstemming is tussen de NVWA en haar opdrachtgevers, waar duidelijke keuzes zijn gemaakt, waar onderdelen nog onduidelijk zijn en waar verschil van interpretatie of inzicht is. Deloitte adviseert om direct na dit onderzoek, in ieder domein, een verdere toetsing te laten doen door NVWA en haar opdrachtgevers, op vijf onderdelen van de zogenoemde strategie cascade^{TM71}. Na invulling van deze vijf onderdelen is het van belang dat deze onderling versterkend zijn en derhalve bijdragen aan het uiteindelijke doel van het domein.

Bij het toezicht begint dit bij het toezichtkader. Dit kader dient door de opdrachtgevers van de NVWA op domeinniveau te worden vertaald naar een ambitie en een financieel kader. Deze ambitie vormt het startpunt voor het domein, op basis waarvan het verdere toezicht moet worden ingericht. Om dit doel te bereiken zullen er keuzes gemaakt moeten worden waar het toezicht op te richten, hoeveel weerslag geaccepteerd kan worden, welk niveau van naleving bereikt moet worden. Hierbij is de inbreng van de experts van de NVWA noodzakelijk maar is de uiteindelijke keuze een politiek/bestuurlijke afweging. Een afweging waarbij de NVWA haar opdrachtgevers van de juiste informatiebasis moet voorzien om de juiste keuzes te kunnen maken.

Nadat de ambitie gesteld is en op basis daarvan de keuzes voor het toezicht zijn gemaakt kan de NVWA de verdere strategie hierbij uitwerken. Dit start met de instrumenten die nodig zijn om de gemaakte keuzes succesvol te maken. Deze instrumenten bepalen de middelen die nodig zijn om deze instrumenten in te kunnen zetten en de management systemen die nodig zijn om deze te ondersteunen. De NVWA legt de uitkomsten hiervan voor aan haar opdrachtgevers die deze beoordelen en goedkeuren (onderdeel jaarplan cyclus). Deze vijf onderdelen zijn in figuur 9 nader weergegeven.



Figuur 7: Strategie cascade ten aanzien van het inzichtelijk houden van taken en middelen

⁷¹ De Strategy CascadeTM is een geregistreerde methode van Monitor Deloitte

14.2 Handelen op basis van de beschikbare informatie

Toezicht wordt gehouden op basis van de principes van goed toezicht, conform de opbouw van de handhavingsregiecyclus. Het verankeren en verrijken van de informatiebasis, zou moeten leiden tot gericht toezicht met duidelijke doelstellingen, effectief in te zetten middelen en passende capaciteit. De doelstelling hierbij is om een zo hoog mogelijke naleving te realiseren met een zo laag mogelijke intensiteit en passende middelen (instrumenten).

Voor de effectmeting van het toezicht (handelen) zijn statistisch significante steekproeven nodig, onder andere om naleving te kunnen vaststellen. De reeds gaande ontwikkeling binnen de NVWA naar het werken met KPI's kan hierbij als handvat dienen. Deze KPI's dienen zich, als voorwaarde voor effectmeting, minimaal te richten op de naleving, toezicht intensiteit, en handhavingsinzet en de risicoanalyse voor taken/domeinen.

14.3 Periodiek herhalen van de momentopname

Per domein is tijdens dit onderzoek een omschrijving gemaakt van het takenpakket en de ontwikkelingen binnen het domein. In deze omschrijvingen is opgenomen op welke wijze de NVWA (in 2019) invulling geeft aan haar taken met de huidige capaciteit. Deze domeinomschrijvingen zijn een weerspiegeling van het toezicht binnen de domeinen. Het toezicht is continue in ontwikkeling. Daarnaast zijn in dit onderzoek meerdere taken met een ontoereikende capaciteit geconstateerd. De constateringen hebben al tijdens het onderzoek geleid tot handelingen van NVWA en haar opdrachtgevers. De domeinomschrijvingen zijn daarmee een goed instrument gebleken om de formele relatie tussen NVWA en haar opdrachtgevers te vertalen naar een instrument waarlangs een dialoog gevoerd kan worden. De omschrijvingen bieden daarmee niet alleen de informatiebasis voor dit onderzoek maar tevens de eerste aanzet voor het handelingsperspectief.

Met het uitgevoerde taken/middelen onderzoek is een nulmeting gedaan op basis waarvan de NVWA en haar opdrachtgevers een startpunt hebben voor de methode voor het inzichtelijk houden van taken en middelen. De hierboven beschreven stappen vormen de vervolgstappen na het onderzoek om vanuit de nulmeting verder vorm te geven aan de informatiebasis, de handelingsperspectieven en de uitvoer van het toezicht door de NVWA. De aanzet handelingsperspectieven, zoals omschreven in paragraaf 3.5 vormen kunnen hier de basis voor vormen.

Het periodiek herhalen van de momentopname die in dit onderzoek gestart is, is de noodzakelijke reflectieve stap die gezet moet worden om de effecten van het toezicht gezamenlijk te meten en om periodiek gezamenlijk de informatiebasis te herijken en na te gaan of nog wordt voldaan aan de voorwaarden voor goed toezicht. Dit biedt het perspectief om bij te stellen waar nodig en een proces van continue verbetering te hanteren voor het toezicht per domein. De reflectieve fase sluit aan bij het uitgangspunt de PDCA cyclus, die onderdeel is van de handhavingsregiecyclus van de NVWA.

14.4 Aanvullende overwegingen

De domeinomschrijvingen zijn binnen de kaders en met de beperkingen van het onderzoek tot stand gekomen. Het is goed denkbaar dat de domeinomschrijvingen na afronding van het onderzoek of bij periodieke herijking verrijkt worden met additionele informatie, zoals beschikbare capaciteit per taak, toezichtintensiteit, nalevingsbeeld en organisatorische zaken als pensioen, PAS regelingen en verzuim en verloop. Het doel is om per domein de omschrijving bij te houden, minimaal wat betreft de kerninformatie. Opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen in overleg de kerninformatie vaststellen. Ontwikkelingen, zoals een grote wetwijziging, kunnen aanleiding geven tot het aanpassen van te mitigeren risico's, taken, effecten, weerslag, en berekende capaciteit. Bij het aanpassen van taken moet gekeken worden naar het hanteren van het juiste abstractie niveau en de vergelijkbaarheid met dit onderzoek (nulmeting). Te allen tijde dient de verhouding tussen taken/middelen gemonitord te worden en waar nodig bijgestuurd.

Voor optimale transparantie van de informatiebasis dient er duidelijkheid te zijn over de gemaakte keuzes in het proces van verankering, verrijking, handelen en reflecteren op de informatiebasis. Deze voorwaarde van transparantie geldt zowel voor opdrachtgever als opdrachtnemer.

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.nl/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on Facebook, LinkedIn, or Twitter.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.