

Vergaderjaar 2024–2025

33 835

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 257

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2025

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport (JPS), over de voortgang van de wijze waarop wij samen met de NVWA opvolging geven aan aanbevelingen uit de Agentschapsdoorlichting NVWA opgesteld door PricewaterhouseCoopers (PwC). Op 14 oktober 2024 heb ik uw Kamer reeds geïnformeerd over de agentschapsdoorlichting en mijn reactie daarop (Kamerstuk 33 835, nr. 233). Aanvullend heeft uw Kamer door middel van de motie Holman en Van Campen (Kamerstuk 33 835, nr. 241) gevraagd om nadere duiding van de opvolging van de aanbevelingen van PwC. Met deze brief geef ik invulling aan deze motie.

Tevens geef ik door middel van deze brief de stand van zaken weer met betrekking tot de aangenomen moties Holman en Van der Plas (Kamerstuk 33 835, nr. 240) Van Campen c.s. (Kamerstuk 33 835, nr. 243) en Flach c.s. (Kamerstuk 33 835, nr. 236). Deze moties betreffen de invulling van open normen, doelmatigheidsverbeteringen n.a.v. de agentschapsdoorlichting en de inzet van private laboratoria voor voedselveiligheidscontroles. Tot slot maak ik van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over de uitkomst van een verkenning ten aanzien van het gebruiken van vaste prijzen per product.

Governance

In de agentschapsdoorlichting doet PwC een aantal aanbevelingen over de governance van NVWA. Hieronder ga ik in het bijzonder in op de aanbevelingen die betrekking hebben op de Regeling agentschappen, Aanwijzingen inzake Rijksinspecties, de bekostigingswijze van de NVWA en het onderwerp open normen.

Regeling agentschappen en Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties

Zowel de Regeling Agentschappen als de Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (verder de Aanwijzingen) zijn van toepassing op de NVWA. Het toepassen van beide regelingen leidt volgens PwC tot onduidelijkheden in de verwachte rolopvatting die betrekking zouden hebben op de mate waarin NVWA onafhankelijk haar taken kan uitvoeren.

Ik hecht aan de onafhankelijkheid van de taakuitvoering door de NVWA als rijksinspectie. De Ministeries van VWS en LNV houden dit met de NVWA scherp in de gaten in de bestuurlijke overleggen en in de onderlinge samenwerking. Ik onderschrijf dat de regelingen elkaar soms tegen lijken te spreken dat dat in gevallen tot onduidelijkheid in rolopvatting kan leiden. Echter bieden de Aanwijzingen en de agentschapsregeling over en weer wel voldoende aanknopingspunten om tot heldere afspraken te komen die de randvoorwaarden bieden voor het voeren van onafhankelijk toezicht door de NVWA. De aanbeveling van PwC vul ik dan ook in door heldere werkafspraken te maken waarmee duidelijkheid wordt geschapen. VWS, LNV en de NVWA herzien op dit moment deze onderlinge werkafspraken.

Ook kijk ik met de NVWA naar een alternatieve vorm van bekostiging waarbij de onafhankelijke uitoefening van (risicogericht) toezicht beter waarborgd wordt. Daarnaast werkt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Kaderwet rijksinspecties, gericht op het verder versterken en waarborgen van de onafhankelijkheid van rijksinspecties.

Bekostigingswijze en functiegerichte financiering

Voor de algemene toezichtstaken past volgens PwC een functiegerichte financiering beter bij de huidige praktijk en aard van de werkzaamheden. Om de slag naar functiegerichte financiering te kunnen maken adviseert PwC om meer aandacht te besteden aan meetbare outcomes.

Met de NVWA onderzoeken LNV en VWS op welke wijze meerjarige prestatieafspraken inclusief passende financieringsafspraken vorm gegeven kunnen worden. Dit wordt gedaan als opvolging van de aanbevelingen van PwC om NVWA-toezichtsactiviteiten (75%) meerjarig functiegericht te gaan financieren en een ander deel (circa 25% aan retribueerbare werkzaamheden) op basis van outputbekostiging. Het invoeren van functiegerichte financiering gaat samen met passende afspraken over te realiseren resultaten en prestaties. Uitgangspunten hierbij zijn de Regeling agentschappen 2024 en de Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

Toezicht houden op open normen

De agentschapsdoorlichting benoemt als één van de knelpunten, dat de NVWA te maken heeft met «open normen» in de wetgeving. In die gevallen bieden de wetgever noch beleid een sluitend antwoord op situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen, hetgeen toezicht kan bemoeilijken. Er is dan geen sluitend handelingsperspectief voor de onder toezicht gestelde, noch voor de toezichthouder, stelt het rapport. Open normen komen voor in diverse toezichtdomeinen van de NVWA zoals voedselveiligheid (in de vleesketen), dierenwelzijn en diergezondheid (levende dieren).

Het PwC-rapport beveelt aan dat duidelijk moet zijn wie in het geval van onvoldoende handhaafbaarheid van open normen zorgt voor invulling: beleid (LVVN) of de NVWA. Tevens benoemt het een aantal aanbevelingen om als toezichthouder te komen tot een uniforme(re) werkwijze in het omgaan met open normen om daarmee consistent en betrouwbaar te kunnen zijn. Hieronder geef ik een eerste reactie op de constatering en aanbevelingen.

Naar aanleiding van het eerdere rapport «De NVWA: bewaker, of ook beleidsmaker?» (ABD Topconsult, 2019) en in vervolg op de evaluatie van de Wet dieren in 2020 is mijn departement samen met de NVWA aan de slag gegaan met de gesignaleerde problematiek van de open normen. Er is een aanpak gemaakt om te komen tot een structurele en procesmatige wijze van het invullen van open normen die de mogelijkheden tot het uitvoeren van adequate handhaving in de praktijk belemmeren. Dit is een aanpak die nadrukkelijk gezamenlijk door mij en de NVWA wordt vormgegeven, in samenwerking met andere betrokken toezichthouders zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Landelijke Inspectiedienst Dierenwelzijn.

Voor het invullen van een open norm is een procesbeschrijving (werkwijze) uitgewerkt, die standaard wordt gehanteerd wanneer een verzoek binnenkomt om een norm in te vullen. Als een dergelijk verzoek is ontvangen, wordt eerst uitgezocht welke knelpunten er zijn bij de handhaving van de betreffende norm en welke mogelijke oplossingen daarvoor zijn. Mede op basis daarvan wordt beoordeeld of een norm invulling behoeft. Indien dat het geval is, wordt bepaald welk instrument voor invulling van de open norm kan worden ingezet. Voorbeelden van instrumenten zijn nieuwe of gewijzigde regelgeving, een beleidsregel, een werkinstructie, wetenschappelijk onderzoek, een deskundigenverklaring, voorlichting of een gids voor goede praktijken. Afhankelijk van het gekozen instrument wordt bepaald wie in eerste instantie aan de lat staat bij het uitwerken van de invulling. Zo is de Minister van LVVN verantwoordelijk voor regelgeving en voor beleidsregels die zien op de uitleg van wettelijke voorschriften uit de Wet dieren en de onderliggende regelgeving. De NVWA staat aan de lat voor het vaststellen van beleidsregels die niet de uitleg van wettelijke voorschriften bevatten. Deze kunnen zien op de ernst van de overtreding, op te leggen sancties of het vaststellen van feiten voor het opstellen van een werkinstructie. De sector staat aan de lat voor het opmaken van een gids voor goede praktijken.

Langs de lijn van dit proces zijn de laatste jaren meerdere open normen ingevuld, zoals beschutting in de wei (artikel 1.6. derde lid, van het Besluit houders van dieren (Bhvd)), fokken met kortsnuitige honden (artikel 3.4 van het Bhvd), waterverstrekking aan gezelschapsdieren (artikel 1.7, lid f van het Bhvd) en rechtstreekse levering van kleine hoeveelheden primaire productie van diervoeders (artikel 2, lid 2, onderdeel d van de Verordening 183/2005). Momenteel wordt langs de lijn van dezelfde procesbeschrijving gewerkt aan de invulling van een aantal andere open normen. Over de stand van zaken daarvan bent u in een afzonderlijke brief geïnformeerd (Kamerstuk 28 286, nr. 1395).

Bij ieder proces voor de invulling van een open norm vindt een weging plaats over de betrokkenheid van externe partijen. Deze organisaties worden op de hoogte gehouden van de stand van zaken en gesprekken worden benut om vanuit hun expertise relevante aspecten in beeld te brengen die behulpzaam zijn om tot een afgewogen en onderbouwde invulling van de desbetreffende open norm te komen. Beschikbare wetenschappelijke kennis vormt het uitgangspunt van de onderbouwing. In het geval deze niet of onvoldoende beschikbaar is, kan nader onderzoek

worden uitgezet. In het geval dat regelgeving of een beleidsregel is aangewezen, wordt standaard een uitvoerings- en handhaafbaarheids-toets uitgevoerd en wordt een internetconsultatie gehouden.

Het rapport van PwC geeft wel aanleiding om te bezien welke aanscherpingen mogelijk zijn binnen het proces om te komen tot de invulling van open normen en de rol van de diverse actoren daarin. Daarom zal ik de werkwijze verduidelijken en de betrokkenheid van sectorpartijen en belangenorganisaties een vaste plek geven in de werkwijze. Als sectorpartijen zorgen hebben over een bepaalde open norm dan is er de mogelijkheid dat zij deze inbrengen in de diverse bestaande bestuurlijke overleggen. Hiermee voldoe ik aan de motie om meer invulling te geven aan de open normen en hier een overlegstructuur voor op te richten waarin de sector ook stevig vertegenwoordigd is (Kamerstuk 33 835, nr. 240) en de motie die vraagt om een plan van aanpak voor invulling van open normen te maken met gebruik van wetenschap en met inbegrip van een uitvoeringstoets (Kamerstuk 33 835, nr. 243).

Doelmatigheid

Naast het onderwerp governance heeft PwC ook een aantal aanbevelingen gedaan ten aanzien van het onderwerp doelmatigheid. Daarbij maak ik een onderscheid tussen de interne en de externe doelmatigheid van de NVWA. Met interne doelmatigheid bedoel ik de mate waarin de NVWA met zo min mogelijk middelen het gewenste resultaat bereikt. Met externe doelmatigheid bedoel ik de doelmatigheid van de inzet van middelen in de gehele toezichtsketen. Externe doelmatigheid betreft zowel de kosten van de NVWA-retributietarieven als ook andere kosten die daarmee gemoeid zijn, zoals de transportkosten die een bedrijf maakt om een keuring te laten uitvoeren.

Interne doelmatigheid

In de organisatiebrief van 14 oktober jl. heb ik u aangeven dat tijdelijk afnemende interne doelmatigheid inherent is aan een sterk groeiende organisatie (Kamerstuk 33 835, nr. 233). Juist nu de groei van de organisatie afvlakt, blijft productiviteitsontwikkeling van belang bij de NVWA. Hiervoor stel ik een meerjarenperspectief voor doelmatigheid op en maak ik gebruik van bestaande financiële informatie en onderzoek ik of deze verrijkt kan worden met indicatoren op het gebied van innovatie.

De NVWA, VWS en LVVN werken samen aan een meerjarenperspectief op interne doelmatigheid. In dit perspectief is bestaande financiële informatie verzameld en vindt een nulmeting van enkele bestaande indicatoren plaats. Deze indicatoren betreffen met name de bedrijfsvoering van de NVWA. De meest prominente indicator in dit kader betreft de verhouding tussen indirecte en directe uren. De NVWA wil de komende jaren de scores op deze indicator verbeteren. Daarnaast neem ik ook andere indicatoren mee, waaronder de gemiddelde kostprijs en de productiviteit per directie. Verder onderzoekt de NVWA of nieuwe indicatoren toegevoegd kunnen worden over het gebruik van innovatie in haar werkzaamheden en de wijze waarop de indicatoren zouden kunnen bijdragen aan de interne doelmatigheid.

Door de inzet van indicatoren voor bedrijfsvoering en nieuwe indicatoren over innovatie zal ik de komende jaren cijfermatig onderbouwd blijven sturen op doelmatigheidsverbeteringen bij de NVWA. De eigenaar LVVN zal in lijn met de aanbevelingen van PwC op expliciete wijze het gesprek over de interne doelmatigheid met de NVWA blijven voeren.

Externe doelmatigheid

De NVWA werkt naast de interne doelmatigheid ook aan doelmatigheid van de gehele toezichtsketen, de zogenoemde externe doelmatigheid. Het continu blijven verbeteren van de externe doelmatigheid van de NVWA is onderwerp van gesprek tussen LVVN, VWS, de NVWA en het bedrijfsleven.

Zoals ik in mijn brief aan uw Kamer van 26 mei jl. (Kamerstuk 33 835, nr. 251) heb vermeld, ben ik positief over de mogelijkheden die het in gezamenlijkheid bespreken van mogelijke (externe) doelmatigheidsverbeteringen biedt. NVWA, VWS en LVVN zien, net als het bedrijfsleven, een gedeeld belang bij snelle ketens, mét ruimte voor de effectieve (goed geplande) controles, die zo spoedig mogelijk tot een betrouwbare beslissing leiden. Doelmatige inzet van publieke middelen gericht op maximale impact is van belang, maar daarbij kan aandacht zijn voor het belang van het bedrijfsleven bij snelle logistieke processen.

De afgelopen twee jaar zijn bij de zgn. Strategische Tafel en de regietafel doelmatigheid met de NVWA, LVVN, VWS en het bedrijfsleven gesprekken gevoerd over doelmatigheidsverbeteringen bij de NVWA zelf en in de logistiek van de bedrijven waarvoor het aanvragen van toezicht op verzoek nodig is in hun productieketen. Hieruit zijn onder andere twee trajecten voortgekomen waarin de NVWA samen met het bedrijfsleven en mijn ministerie onderzoek doet naar systeemtoezicht in de plantaardige sector en het gebruik van AI en sensortechnologie in de vleesketen.

Naast de strategische tafel zijn de NVWA, en het bedrijfsleven structureel met elkaar in gesprek aan onder meer de zogenaamde sectortafels en technische overleggen. Op deze verschillende sector gebonden tafels wordt gesproken over en worden afspraken gemaakt met de NVWA aangaande de inzet van private laboratoria, de invulling van open normen en het effect van toezicht op de internationale concurrentiepositie van Nederland. Ik ben voornemens deze gesprekken op verschillende tafels en overleggen te blijven voeren en blijvend te investeren in verbeteringen.

Inzet private laboratoria

Op 4 maart is de motie Flach c.s. (Kamerstuk 33 835, nr. 236) aangenomen die de regering verzoekt om private laboratoria die voldoen aan de kwaliteitsstandaarden die behoren bij de genoemde Europese regelgeving de mogelijkheid te geven zich te accrediteren voor de genoemde testen bij de import van vers voedsel, en de Kamer hierover voor de zomer te informeren. Om invulling te geven aan deze motie wordt op korte termijn een opdracht gegeven aan een onderzoeksbureau om te onderzoeken hoe de overgang naar private laboratoria snel en adequaat ingeregeld kan worden. Ook worden bijvoorbeeld de vereisten voor het tweedelijs toezicht door de NVWA op deze laboratoria te onderzoeken. Ook zal in dit onderzoek worden gekeken naar de mogelijke effecten van het aanwijzen van de private laboratoria, zoals het beschermen van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven. De uitkomsten van dit onderzoek zullen naar verwachting in het najaar beschikbaar zijn. De Staatssecretaris JPS heeft de kamer hierover geïnformeerd (Kamerstuk 33 835, nr. 247).

Vaste prijs per product

Hierbij meld ik uw Kamer dat de NVWA een verkenning naar het veranderen van de verrekeningsystematiek, van een systeem op basis van geschreven tijd naar een systeem waarin vaste prijzen per product (VPP) worden gehanteerd, heeft afgerond. Eerder onderzoek van PwC in 2023

wees uit dat deze verrekensystematiek het gedrag van ondertoezichtgestelden positief zou kunnen beïnvloeden. Tevens zou het de ervaren druk van dierenartsen op de voor keuringen beschikbare tijd kunnen verminderen en de doelmatigheid van het systeem kunnen verbeteren.

In 2024 heb ik verschillende verkenningen laten uitvoeren naar de haalbaarheid en randvoorwaarden van een VPP. De NVWA en het bedrijfsleven hebben in gezamenlijkheid geconcludeerd dat een VPP geen verbetering zal opleveren. De NVWA heeft dan ook op basis van de uitkomsten van deze verkenningen besloten om het project VPP te beëindigen.

Invoering van een VPP op basis van de huidige beschikbare data zal namelijk leiden tot een forse verschuiving van de lasten. Veel bedrijven zullen dan teveel gaan betalen en andere bedrijven te weinig. Preciezere afstemming van een dergelijke systematiek vraagt een forse inspanning, met een lange doorlooptijd en onzekere uitkomst. Daarbij leidt het, zowel voor de NVWA als voor het bedrijfsleven, tot een verhoging van de administratieve (beheers)last: om te komen tot een tijdvoorspellend model dat het even goed of beter doet als de huidige systematiek zal de NVWA zowel structureel als per certificeringsaanvraag meer data moeten uitvragen bij het bedrijfsleven. De structureel uit te vragen data moet ook worden onderhouden. Daarnaast heeft de huidige tariefensystematiek als voordeel dat deze in zichzelf voldoende prikkels heeft voor het belonen van goed gedrag. Het bedrijfsleven kan zich vinden in de conclusie dat VPP geen verbetering voor het bedrijfsleven gaat opleveren.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J.F. Rummenie