

Vergaderjaar 2024–2025

33 835

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 233

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2024

Met deze brief informeer ik u – mede namens de Staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport (hierna: JPS) – over de ontwikkeling van de NVWA tot toekomstbestendige toezichthouder.

Inleiding

Het kabinet Rutte IV heeft structurele middelen beschikbaar gesteld voor de NVWA om haar basis op orde te brengen en het toezicht te versterken. Met innovatie en vernieuwing van het toezicht vergroot de NVWA de doeltreffendheid van haar toezicht. De NVWA streeft daarbij altijd naar verbetering van de doelmatigheid binnen de wettelijke kaders. PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) heeft een doorlichting uitgevoerd van de NVWA als agentschap, waarin deze thema's zijn meegenomen. De rapportage over deze doorlichting is in februari 2024 opgeleverd. In deze brief informeer ik u over de uitkomsten van deze doorlichting, mijn appreciatie daarvan en de wijze waarop ik opvolging geef aan de aanbevelingen uit het rapport.

Verder informeer ik uw Kamer over een aantal ontwikkelingen ten aanzien van de NVWA-tarieven voor bedrijven en instellingen, waaronder dat er als gevolg van een uitspraak van het CBb een verlaging en restitutie van retributies gerealiseerd is. Tot slot informeer ik uw Kamer over de stand van zaken rondom de Herziening van het Stelsel Keuren en Toezicht en de evaluatie van de WOT voedselveiligheid handhaving door Bureau Berenschot.

Regeerakkoord middelen

De NVWA heeft met de toegekende extra middelen uit het Regeerakkoord Rutte IV stevige stappen gezet in het op orde brengen van de basis van de

organisatie. De middelen zijn beschikbaar gesteld om de disbalans tussen de taken en middelen gefaseerd te verminderen en daarmee beter de maatschappelijke doelen te kunnen realiseren. Er is geïnvesteerd in het herstellen van het fundament van de organisatie en ingezet op vernieuwing en innovatie. Met behulp van negenhonderd nieuwe medewerkers zijn urgente beleidsthema's aangepakt (zoals het kunnen voldoen aan Europese wet- en regelgeving) en zijn toezichtsmethoden vernieuwd (onder meer met controles op afstand). Het is van groot belang dat deze koers wordt doorgezet zodat de NVWA zich verder kan ontwikkelen tot een toekomstbestendige toezichthouder.

Herziening Stelsel Keuren en Toezicht/KDS:

Ik hecht sterk aan de duurzame verbetering van het stelsel van keuren en toezicht op de vleessector om de publieke belangen van dierenwelzijn, voedselveiligheid en diergezondheid te borgen. De Kamer is in 2022 geïnformeerd over de voorgenomen stelselherziening van het toezicht op deze sector (Kamerstuk 28 286, nr. 1258). Ter verdere versterking van de onafhankelijke toezichtspositie op de vleessector wordt gewerkt aan een herziening van het stelsel, met als doel een betere borging van de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, een transparante scheiding en toedeling van rollen en taken, effectiever en flexibeler toezicht en versterking van (de uniformiteit van) de handhavingscultuur.

De NVWA ligt op koers met de voorbereidingen voor deze stelselherziening. Er wordt onder andere gewerkt aan de overkomst van de officieel assistenten en operationeel coördinatoren van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) met ingang van 1 januari 2025. Hiervoor moet onder meer een sociaal plan worden afgesproken omdat het een overgang van onderneming betreft. Op 2 oktober jl. is een onderhandelaarsakkoord over het sociaal plan bereikt met de FNV en de OR KDS.

Binnen de directie Slachtoezicht worden toezichthoudend dierenartsen, inspecteurs, de officiële assistenten en de operationeel coördinatoren van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector KDS per 1 januari 2025 onder één aansturinglijn gebracht. Met name op slachtlocaties met permanent toezicht ontstaat zo de mogelijkheid om in teamverband invulling te geven aan kwaliteitsborging, vernieuwing van werkprocessen, zoals de roulatie van de toezichthouders, kennisontwikkeling en opleiding, zowel voor de Ante Mortem (AM)- als de Post Mortem (PM) keuringen.

Externe Adviescommissie Stelseltoezicht vleesketen

Daarnaast wordt, zoals eerder aan uw Kamer is toegezegd, een vorm van stelseltoezicht belegd buiten de NVWA, gericht op het verkrijgen van een onafhankelijke en multidisciplinaire blik op het functioneren van het stelsel van vleesproductie, van de boerderijfase tot en met de uitsnijderijen (incl. koel- en vrieshuizen). Hierin wordt ook het maatschappelijke debat meegenomen, om het vertrouwen in het stelsel te versterken. Dit gebeurt door de instelling van een tijdelijke externe Adviescommissie Stelseltoezicht vleesketen. Voormalig Inspecteur-Generaal (van de Inspectie Leefomgeving en Transport) Jan van den Bos is aangesteld als voorzitter van deze commissie. Via het Instellingsbesluit wordt de opdracht van de commissie geformaliseerd. De commissie levert haar eindrapportage maximaal anderhalf jaar na de integratie van KDS binnen de NVWA op aan de Minister van LNV. De commissie heeft de mogelijkheid om tussentijds deelrapportages op te leveren.

Tarieven NVWA

Op basis van EU wet- en regelgeving belast de NVWA een deel van de kosten van haar officiële controles door aan het bedrijfsleven. De kosten van toezicht en handhaving worden in beginsel uit de algemene middelen bekostigd. Alleen de kosten voor import-, export- en slachtkeuringen en kosten van herinspecties worden doorbelast aan het bedrijfsleven.

De Tweede Kamer is geïnformeerd over de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) op 26 september 2023 dat, hoewel de systematiek voor het berekenen van de tarieven aanvaardbaar is, ten onrechte een aantal kostenposten in de tarieven voor retribueerbaar toezicht was opgenomen (Kamerstuk 33 835, nr.228). Deze kostenposten zijn inmiddels in de daaropvolgende aanpassingen van de tariefstructuur door de NVWA verwijderd, zodat ook voor de toekomst een juridisch correcte opbouw van de tarieven is gerealiseerd.

Na afronding van de juridische duiding van de CBb uitspraak heeft de NVWA samen met mijn ministerie afspraken met de sector gemaakt over het proces tot terugbetaling. De NVWA heeft de beslissingen op bezwaar over de periode van 2016 t/m 2023 op 7 juni 2024 aan de sector verzonden. Daarbij heeft de NVWA eind juni 2024 de terugbetalingen aan het bedrijfsleven gedaan. Op enkele nagekomen uitzoekpunten na, zijn de ingediende bezwaren (ruim 13.000) daarmee afgehandeld.

Inmiddels is de NVWA gestart met de correcties voor de kosten die ze vanaf 26 september 2023 onterecht bij het bedrijfsleven in rekening heeft gebracht (dus met betrekking tot alle verzonden facturen na 26 september 2023). De noodzakelijke (wettelijke) wijzigingsregelingen van de NVWA-tarieven in 2024 – naar aanleiding van de CBb-uitspraak – zijn per 1 juli 2024 in werking getreden.

Ik besluit samen met de Staatssecretaris van JPS over de hoogte van de tarieven voor het toezicht dat wordt doorbelast aan het bedrijfsleven. Vanaf januari 2025 voorziet ik een forse kostenstijging die alle sectoren raakt. Deze kostenstijging vloeit met name voort uit de hogere loonkosten om het NVWA-toezicht uit te voeren, als gevolg van de nieuwe CAO Rijk (ingegaan op 1 juli 2024). Ik ben voornemens om deze kostenstijging per 1 januari 2025 te verwerken in de tarieven. De kosten over de periode van 1 juli tot 31 december 2024 van € 5,8 miljoen komen ten laste van de NVWA.

Ik noem in dit verband ook de voorgenomen stelselherziening van het toezicht op de slachtsector en het overbrengen van de post mortem keuringswerkzaamheden (die nu ten dele worden uitgevoerd door de private entiteit KDS) naar de NVWA. In mei vorig jaar is de Tweede Kamer reeds geïnformeerd over de kostenverhogende effecten hiervan (Kamerstuk 33 835, nr.216). Momenteel onderzoek ik in welke mate deze kostenverhoging kan worden doorbelast aan de roodvleessector. In principe geldt dat de NVWA alle kosten die mogen worden doorberekend ook daadwerkelijk doorberekent. Echter, gelet op de uitzonderlijke omstandigheden, ben ik voornemens om de tariefstijgingen als gevolg hiervan het komende jaar incidenteel (grotendeels) te dempen. Deze concepttarieven leg ik ter inzage voor aan het bedrijfsleven in informatiesessies, waarna ik zal besluiten over de definitieve hoogte van de tarieven voor de roodvleessector. Daarna informeer ik de Tweede Kamer hierover.

In lijn met de toezegging destijds aan de Tweede Kamer om de kosten zo veel mogelijk te beperken is in het onderhandelaarsakkoord over het sociaal plan afgesproken dat de reistijd = werktijd regeling niet van

toepassing is voor overkomende KDS-medewerkers. Hiermee doe ik recht aan de motie van Van Campen c.s. (Kamerstuk 33 835, nr. 221). Hierbij benadruk ik tevens dat ik – zoals toegezegd – de éénmalige (incidentele) transitiekosten niet doorbelast aan het bedrijfsleven (Kamerstuk 33 835, nr. 201). Deze komen ten laste van de LVVN-begroting.

Agentschapsdoorlichting NVWA

De regeling agentschappen schrijft voor dat een agentschap eens in de vijf jaar wordt doorgelicht¹. In opvolging van de toezeggingen van mijn voorganger (Kamerstuk 33 835, nrs. 216 en 229) heeft PwC aan de hand van vijf kernthema's – bekostiging, financieel beheer, governance, doelmatigheid en toekomst van de organisatie – een doorlichting uitgevoerd. Ik bied de Tweede Kamer hierbij het definitieve rapport aan (zie bijlage).

Bevindingen PwC:

PwC heeft onderzocht of de NVWA doeltreffend en doelmatig functioneert en of dit in overeenstemming is met de vereisten die de Regeling Agentschappen stelt.

PwC concludeert dat de governance van de NVWA op drie van de zes wettelijke instellingsvoorwaarden volledig voldoet. De NVWA voldoet aan de voorwaarden dat (1) het financieel beheer op orde is (2) de omzet groter is dan 50 miljoen en (3) er sprake is van een resultaatgericht sturingsmodel. Op drie instellingsvoorwaarden voldoet de NVWA niet of niet volledig: er zijn aandachtspunten voor de aantoonbare doelmatigheid en het aantoonbaar verband tussen de kosten en prestaties. Daarnaast voldoet de NVWA als gevolg van beperkte kapitaalinvesteringen niet aan de aanvullende instellingsvoorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen.²

Governance

PwC onderzocht wat de randvoorwaarden zijn om de komende jaren een doorgroei naar een versterkte NVWA mogelijk te maken – gelet op de vijf kernthema's. PwC stelt dat het van belang is om in de governance relatie de gewenste mate van onafhankelijke taakuitvoering te markeren, door consistente keuzes te maken in de wijze van bekostiging en de sturingsfilosofie.

Ontwikkeling van doelmatigheid

PwC constateert dat het huidige meetinstrumentarium van de NVWA slechts beperkt de doelmatigheid van de NVWA aantoonbaar maakt. Op basis van enkele aanvullende analyses van de doelmatigheidsontwikkeling (kostprijs versus inflatie en personele lasten versus productieve

¹ De NVWA is (als organisatievorm) een agentschap van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid & Natuur (LVVN) en valt derhalve onder de regeling agentschappen. Uitgangspunt hierbij is dat – als intern verzelfstandigde organisatie van het ministerie – de NVWA haar publieke taken resultaatgericht, doelmatig en doeltreffend uitvoert. De regeling schrijft derhalve voor dat de Minister (van LVVN) en Minister van Financiën tenminste eens in de vijf jaar van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren beoordelen en het hieruit volgende rapport openbaar maken.

² De NVWA vormt een baten-lasten agentschap en voldoet niet aan de aanvullende instellingsvoorwaarde (artikel 5 van de regeling agentschappen) dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar. PwC constateert dat de NVWA (hieraan) niet voldoet als gevolg van beperkte kapitaalinvesteringen.

uren) komt het beeld naar boven dat in de periode 2018–2022 de doelmatigheid van de NVWA is afgenomen. PwC geeft hierbij aan dat de oorzaken voor deze afnemende doelmatigheid beperkt zijn te beïnvloeden door de NVWA (onder meer instroom nieuwe medewerkers en verplichte Europese toezichtsintensiteit). Wel ziet PwC verbeterpotentieel voor de sturing op doelmatigheid en adviseert om meer gebruik te maken van de financiële informatie die al voorhanden is en deze aan te vullen met doelmatigheidsindicatoren.

Appreciatie van het rapport:

De uitvoerige analyse die PwC heeft gedaan geeft een goed beeld van de complexiteit en de uitdagingen waar de NVWA voor staat. Hierbij informeer ik de Tweede Kamer over mijn appreciatie van de conclusies en de wijze waarop ik opvolging geef aan de aanbevelingen in het rapport. Dat doe ik aan de hand van de twee overkoepelende thema's: governance en doelmatigheid. Als onderdeel van deze appreciatie rapporteer ik tevens over de wijze waarop aan doelmatigheidsverbeteringen in het toezicht wordt gewerkt (naar aanleiding van Kamerstuk 33 835, nr. 229).

Governance

Het PwC-rapport geeft een analyse over detailsturing die voor geen van de betrokken partijen overeenkomt met de ervaren werkelijkheid. Ik hecht aan de onafhankelijkheid van de taakuitvoering van de NVWA als Rijksinspectie. De ministeries van VWS en LNVN houden dit met de NVWA scherp in de gaten in de bestuurlijke overleggen en in de onderlinge samenwerking. In het rapport worden hiervoor de volgende aanbevelingen gedaan:

- (1) zowel de Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties als de Regeling Agentschappen zijn van toepassing op de NVWA. Gevolg hiervan is dat in het sturingsmodel van de NVWA onduidelijkheid ontstaat over de verwachte rolopvatting tussen de partijen in de sturingsdriehoek. PwC beveelt aan te kiezen welke van de twee regelingen prevaleert, omdat het uitgangspunt van de huidige bedrijfsmatige aansturing tussen beleid en uitvoering onder de Regeling Agentschappen volgens PwC ingaat tegen de geest van de Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties;
- (2) plaats het inhoudelijk overleg met ondertoezichtgestelden meer in de lijn van het toezicht en maak het onderwerp doelmatigheid explicieter onderwerp van gesprek tussen de eigenaar LNVN en de NVWA;
- (3) onderzoek op welke manier de ervaren «open norm» problematiek verminderd kan worden, zoals door een probleemeigenaar aan te wijzen;
- (4) 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.

Ik neem de aanbevelingen ter harte en ga samen met de Staatssecretaris van JPS en de NVWA aan de slag met de aanbevelingen ten aanzien van de governance en de bekostiging. In het bestuurlijke (sector)overleg is de koers uitgezet om de governance en bekostiging te verbeteren en hierover heldere afspraken te maken.

Ontwikkeling van doelmatigheid

Ik herken de door PwC geconstateerde afnemende doelmatigheid. Onderzoek naar de taken en middelen van de NVWA door Deloitte in 2020

heeft laten zien dat de NVWA te weinig middelen had om haar maatschappelijke taak goed te kunnen uitoefenen. De NVWA investeert in de ontwikkeling van de organisatie en het inwerken en opleiden van nieuwe mensen en groeit daarom momenteel sterk. Tijdelijk afnemende doelmatigheid is inherent aan een sterk groeiende organisatie.

Ik vind het belangrijk om scherp te zijn op de factoren van doelmatigheid die wél te beïnvloeden zijn en stuur hierop. Ik neem de aanbevelingen van PwC ter harte en werk met de NVWA aan een meerjarenperspectief op doelmatigheid. De NVWA draagt bij in de apparaatstaakstelling van het Ministerie van LNV met 0,5% per jaar, oplopend tot 2,5% vanaf 2029. De invulling is nog niet geheel uitgewerkt, maar de NVWA vult dit in ieder geval in de eerste jaren in middels efficiëntie-verbeteringen.

Innovatie van toezicht samen met sectoren

Gelijktijdig met het streven naar het verbeteren van de doelmatigheid van de NVWA is sinds december 2022 een «regietafel systeembrede doelmatigheid» ingericht. Dit overlegorgaan heeft als doel om het gesprek over doelmatigheid tussen het bedrijfsleven en de overheid te faciliteren en in gezamenlijkheid te werken aan verbeteringen van de doelmatigheid in de toezichtsketen. Voorbeelden van resultaten die zijn geboekt zijn (a) elektronische uitwisseling van import en exportgegevens (e-Cert), (b) het aannemen van Medewerkers Toezicht (IMT'ers) die werk van keuringsdierenartsen kunnen overnemen, (c) Certificeren op afstand (CoA), waardoor minder reisebewegingen nodig zijn en (d) de clustering van houdbare zendingen.

In dit licht organiseerde de NVWA afgelopen februari het symposium «*Modern inspections with new technologies*». Hoofden van agent-schappen uit de EU op voedselveiligheid spraken af om de komende tijd samen te werken om belemmerende EU-wetgeving op het gebied van innovatie binnen het toezicht te identificeren en onder de aandacht te brengen van de Europese Commissie. Ik zal mij hier, net zoals mijn voorganger, ook voor inzetten (Kamerstuk 28 286, nr. 1335).

Bovenstaande zie ik ook als uitwerking van mijn toezegging aan uw Kamer in verband met twee aangenomen moties van Kamerleden De Groot en Van Campen, die zien op het verbeteren van de doelmatigheid van de toezichtsketens en het belonen van goed gedrag (Kamerstuk 33 835, nr. 204 en Kamerstuk 33 835, nr. 217). Ten dele gebeurt dit nu al: aangepast toezicht is de resultante van de risico-analyse die de NVWA op ketens uitvoert; hierin kan de werking van private kwaliteitssystemen worden meegenomen.

Over de uitwerking van de moties meld ik uw Kamer dat de NVWA het onderzoek is gestart naar het veranderen van de verrekensystematiek, van een systeem op basis van geschreven tijd naar een systeem waarin vaste prijzen worden gehanteerd. Eerder onderzoek van PwC (in 2023) wees uit dat deze verrekensystematiek het gedrag van ondertoezichtgestelden positief kan beïnvloeden. Tevens kan het de ervaren druk van dierenartsen op de voor keuringen beschikbare tijd verminderen en de doelmatigheid van het systeem verbeteren. In 2024 zijn verschillende verkenningen uitgevoerd naar de haalbaarheid en randvoorwaarden hiervan. In het vierde kwartaal van 2024 wordt het onderzoek door de NVWA afgerond en zal worden besloten over een implementatie hiervan in 2025.

Evaluatie WOT voedselveiligheid handhaving:

De Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) voor voedselveiligheid voorziet de NVWA van kennis, expertise, methoden, analyses en faciliteiten op het gebied van chemische en microbiologische voedselveiligheid. De WOT is opgesplitst in de WOT-Voedselveiligheid Beleid (WOT-VV Beleid) en de WOT-Voedselveiligheid Handhaving (WOT-VV HH). Wageningen Food Safety Research (WFSR), een onderdeel van Wageningen University & Research (WUR), voert beide programma's uit. De WOT-VV HH omvat de taken die voor de NVWA direct onmisbaar zijn om te voldoen aan haar toezichttaken voor het toezien op de uitvoering van (inter)nationale wet- en regelgeving. Gegeven het publieke belang van de WOT-VV HH, stelt de NVWA hoge eisen aan de onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en transparantie van WFSR.

De evaluatie:

Om te toetsen of de WOT-VV HH efficiënt en effectief wordt uitgevoerd heeft bureau Berenschot een evaluatie gedaan over de periode 2019–2023. Dit betreft de eerste evaluatie. De centrale vraag van de evaluatie was of er sprake is van een efficiënte en effectieve uitvoering van de WOT-VV HH. De conclusies van Berenschot zijn positief: er is sprake van een efficiënte en effectieve opzet en uitvoering van de WOT-VV HH. Tegelijkertijd concludeert Berenschot dat de effectieve uitvoering van de WOT-VV HH op middellange termijn onder druk staat. Zo is het mogelijk dat het (tijdig) beschikbaar hebben van expertise en analysemethoden met de huidige middelen niet gegarandeerd is. Het advies van Berenschot is om te onderzoeken wat manieren zijn om flexibiliteit in middelen te creëren voor de ontwikkeling en instandhouding van de benodigde expertise op middellange termijn. Enerzijds zou dit kunnen door meer middelen voor de WOT-VV HH beschikbaar stellen, anderzijds door mogelijkheden voor additionele inkomsten te onderzoeken.

Om de onafhankelijkheid van WFSR te kunnen garanderen, heb ik met WFSR afspraken gemaakt over het werken voor derden. Ik evalueer deze werkwijze regelmatig om waar nodig verbeteringen door te voeren.

Alle aanbevelingen van Berenschot worden in beschouwing genomen om tot een uitvoeringsagenda te komen om de efficiënte en effectieve uitvoering van de WOT-VV HH verder te doen toenemen

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