

Stand van het toezicht

In deze stand van het toezicht reflecteren we op uitdagingen die we tegenkomen in ons werk. In aansluiting op de ontwikkelingen rondom de Wet op de Rijksinspecties en de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties hanteren we nu de titel 'stand van het toezicht' en niet zoals vorig jaar 'de stand van de uitvoering'. Deze richt zich op uitvoeringsdiensten, wat de NVWA niet is.

Bij ons handelen staan de publieke belangen van mens, dier en natuur centraal. We onderzoeken waar de grootste maatschappelijke risico's binnen de publieke belangen zich voordoen, houden toezicht en communiceren hierover. Dit doen we in een stelsel waarin bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van de regels. In dit stelsel stimuleren we bedrijven tot goed gedrag waar het kan en we handhaven zichtbaar waar het moet. Publiek vertrouwen in ons handelen als toezichthouder is daarbij essentieel. Er mag geen twijfel zijn over de onafhankelijkheid en onpartijdigheid in ons werk als toezichthouder. Het is belangrijk dat daarvoor de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. In deze stand van het toezicht gaan we in op uitdagingen die we daarbij in 2022 tegenkwamen.

1. Scherpte aanbrengen in onderlinge rolverdeling

Het kabinet werkt aan een nieuwe wet, de Wet op de rijksinspecties, die ervoor moet zorgen dat toezichthouders onafhankelijker hun taak kunnen uitvoeren. *Minister Bruins Slot: "Onze rijksinspecties vormen de ogen en oren van politiek, beleid en uitvoering. Het is van groot belang dat zij hun toezichttaak onafhankelijk kunnen uitoefenen, zodat hun bevindingen niet worden beïnvloed door politieke afwegingen of druk vanuit de organisaties waar ze toezicht op houden. Dat helpt ons bij het maken van betere wetten en beter beleid en draagt daarmee bij aan het vertrouwen in de overheid."*

In diverse evaluaties is geconstateerd dat het huidige agentschapsmodel en het daarbij horende financieringsmodel (baten-lasten) niet past bij de onafhankelijke positie van een toezichthouder. In de evaluatie van de Aanwijzing inzake de Rijksinspecties is geconstateerd dat de ministeries als gevolg van dit financieringsmodel sterk kunnen sturen op de budgetten van de NVWA wat de ruimte om als toezichthouder onafhankelijk en risicogericht keuzes te maken beperkt.

Om het vertrouwen in onafhankelijke toezicht te kunnen waarborgen is het daarom logisch om op korte termijn koers te bepalen. Zodat het toezicht zo onafhankelijk mogelijk kan worden uitgeoefend en ruimte biedt om meerjarige afspraken te maken over te bereiken effecten. Sturing op maatschappelijk resultaat verlaagt de administratieve lasten en biedt de NVWA de noodzakelijke wendbaarheid die nodig is voor innovatie en vernieuwing van het toezicht.

2. Complexiteit van nieuw beleid, grote ambities en betrouwbare uitvoering

In het regeerakkoord heeft het kabinet extra middelen (€30 miljoen in 2022, oplopend tot €100 miljoen structureel in 2028) vrijgemaakt om de komende jaren de balans tussen taken en middelen te herstellen, de basis op orde te brengen en toe te werken naar een innovatief en toekomstbestendig toezichthouder. We staan voor de mooie en stevige uitdaging om naast het reguliere toezicht te werken aan versterking en vernieuwing van het toezicht. Het werven en inwerken van grote groepen nieuwe medewerkers vraagt tijd en capaciteit en vraagt ook veel van de zittende medewerkers. Tegelijkertijd bereiden we ons voor op de splitsing van de directie Keuren in 2 afzonderlijke directies slachttoezicht en handelstoezicht. Er is fasering en ruimte nodig om alle verandering en vernieuwing in het toezicht zorgvuldig en beheerst in de staande organisatie te implementeren.

Ook externe ontwikkelingen vragen veel van onze organisatie. Grote transitie's in de landbouw leiden tot nieuwe risico's en toezichttaken. Daarnaast hebben wij te maken met veel verplichte normeringen vanuit Brussel. Dit zet de risicogerichte prioriteiten onder druk, wat het toezicht minder effectief kan maken. Samen met de ministeries van LNV en VWS willen we in overleg gaan met de Europese Commissie over mogelijkheden voor meer risicogericht (en dus meer effectief)

toezicht, ook binnen EU-verplichte werkzaamheden. EU-regelgeving lijkt hiervoor steeds meer interpretatieruimte te bieden.

We hebben de komende jaren behoefte aan een stabiel toezichtpakket. Een takenpakket dat bijdraagt aan de borging van de publieke belangen waar de NVWA voor staat en ruimte biedt om te kunnen werken aan innovatie en vernieuwing van het toezicht.

Wij zullen kritisch zijn op nieuwe taken en toetsen of deze bijdragen aan het toezicht op de publieke belangen en passen bij onze rol als toezichthouder. We zetten ons vakmanschap in voor onze kerntaken. Uitvoeringstaken of taken die daaraan niet bijdragen, horen niet in het toezichtpakket van de NVWA.

3. Vooraf meedenken over wet- en regelgeving die handhaafbaar en uitvoerbaar is

Grote maatschappelijke veranderingen, stapeling van beleid en politieke wensen leiden tot toenemende complexiteit van wet- en regelgeving en daardoor tot afnemend vertrouwen in de overheid en problemen in de handhaving en uitvoering. In het afgelopen jaar hebben wij alleen al 34 nieuwe en gewijzigde wetten en regels getoetst op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Wij voeren deze toets vaak pas uit aan het einde van het beleidsproces. Graag zouden wij vaker vooraan in de keten willen meedenken over de consequenties van beleid.

In de vorige 'stand van' hebben we melding gemaakt van de complexiteit en beperkte handhaafbaarheid van het mestbeleid. Dit signaal is nog steeds actueel. Een sterk georganiseerde en economisch gedreven sector in combinatie met een grote politieke wens om een landbouwakkoord te sluiten leidt tot aanscherpingen, uitzonderingen en maatwerk in regelgeving. Hierdoor neemt de complexiteit van regelgeving toe en neemt de handhaafbaarheid af. Omdat er nog geen betrouwbare en handzame meetmethoden zijn voor mestcontroles, wordt in de regelgeving teruggevallen op rekenmodellen op basis van bedrijfsadministraties. De data daarin is veelal niet geborgd, waardoor de handhaafbaarheid onder druk staat.

De handhaafbaarheid kan ook om andere redenen onder druk staan. Bijvoorbeeld omdat straffen niet in verhouding staan tot de overtreding die wordt gepleegd. Maar ook de uitvoerbaarheid kan onder druk staan. Bijvoorbeeld bij de Wet open overheid, waar de termijnen bij grote of complexe verzoeken niet haalbaar zijn. Een ander voorbeeld is de strikte (Europese) regelgeving ten aanzien van de inzet van toezichthoudende dierenartsen. Van belang is dan om samen met politiek en beleid te zoeken naar ruimte voor alternatieve inzet.

Handhaven van wet- en regelgeving alleen is niet altijd de beste oplossing voor het waarborgen van publieke belangen. Wij willen de sector actief bewegen om zelf publieke belangen maximaal te waarborgen. We gaan daarom vaker in gesprek met ngo's en met het bedrijfsleven. We hebben allemaal onze eigen rol, maar vaak ook gemeenschappelijke doelen.

4. Duidelijke waarden en grenzen aan het toezicht op dierenwelzijn

De NVWA staat voor dierenwelzijn. We houden toezicht op de borging van dierenwelzijn bij bedrijfsmatig gehouden dieren. De zorgplicht voor dieren ligt bij de ondernemer. We verwachten dat het welzijn van dieren bij bedrijven voorop staat, en boven het economisch belang wordt gesteld. We spreken als toezichthouder het bedrijfsleven aan op misstanden met dieren. De bereidheid en de inzet om dierenwelzijn voorop te zetten moet bij het bedrijfsleven fors omhoog. Daarom verwachten wij van brancheorganisaties dat zij hierin actief voorop gaan, dat zij stimuleren dat onze inspecteurs hun werk goed kunnen doen, en dat brancheorganisaties consequenties verbinden aan het lidmaatschap van ondernemers die hun zorgplicht voor dieren niet serieus nemen. De NVWA ziet toe op het nakomen van de zorgplicht door de ondernemers. Bij schendingen van dierenwelzijn grijpen wij stevig in, met de voor dierenwelzijn beschikbare toezichtcapaciteit. Tekortschieten in de sturing op een dierwaardige bedrijfsvoering weegt zwaar in ons interventiebeleid. Bij ons ingrijpen is het afdwingen van herstel van dierenwelzijn leidend, met al het instrumentarium dat tot onze beschikking staat.

De opvatting in onze maatschappij over wat goed dierenwelzijn is ontwikkelt zich sneller dan beleid en (Europese) wet- en regelgeving. De toenemende aandacht voor dierenwelzijn is bijvoorbeeld terug te zien in de toename en de aard van handavingsverzoeken die wij van ngo's ontvangen. Deze maatschappelijke verwachting vraagt van het bedrijfsleven en ook van de NVWA een proactieve houding. We zoeken de dialoog met ngo's die actief zijn op het gebied van dierenwelzijn. Op deze wijze en met onze kennis willen we bijdragen aan de maatschappelijke en politieke waardeoriëntatie op het gebied van dierenwelzijn.

Om onze slagkracht te vergroten dient wet- en regelgeving op het gebied van dierenwelzijn beter handhaafbaar te zijn. Daar pleiten wij bij de beleidsmakers voor. Nu gaat dat via de weg van concretisering van open normen via wetenschappelijke onderbouwing, aanscherping van het toezicht en jurisprudentie. Dit vergt een lange adem, en vraagt bovendien capaciteit van het toezicht die dan niet voor handhaving ingezet kan worden. We moeten werken met wettelijke- en beleidsnormen die niet in alle gevallen voldoende hanteerbaar zijn in het toezicht om een effectieve gedragsnorm breed af te dwingen. En met instrumentarium waarmee het verbieden van het houden van dieren na dierenmishandeling en dierverwaarlozing enkel via het strafrecht te realiseren is. Indien beleid onvoldoende duidelijk is, moeten en zullen we het hanteerbaar maken voor onze toezichtspraktijk.

Wat onacceptabel is en blijft, is dat al onze medewerkers steeds vaker te maken krijgen met agressie en geweld. Zij moeten hun publieke taak veilig kunnen uitoefenen. Wij verwachten dat iedere ondernemer respectvol omgaat met al onze medewerkers. Dat is in het belang van de dieren, van de samenleving, en zelfs in het belang van de sector als geheel. Onze dierenwelzijnsinspecteurs en toezichhoudend dierenartsen zijn deskundig, handelen professioneel en zorgvuldig. Zij hebben het afgelopen jaar vaker te maken gehad met bedreigingen, verbaal en fysiek geweld. Iedere inbreuk op hun veiligheid is onacceptabel. De NVWA doet aangifte of haalt op een andere wijze verhaal, zet de bedrijfsvoering acuut stil en roept de bedrijfsleiding persoonlijk ter verantwoording. Van de branchevertegenwoordigers verwachten wij dat ze hun leden aanspreken op onacceptabel gedrag en daar ook consequenties aan verbinden voor het lidmaatschap.

De eisen die maatschappij stelt over de wijze waarop er met dieren behoort te worden omgaan, vraagt, naast een actieve rol van de bedrijven zelf, ook om een heldere visie en proactieve aanpak door de toezichthouder. We kunnen niet alles zien en niet overal zijn, en werken daarom nauw samen met handavingspartners, bedrijfsleven, ngo's en burgers om de beschikbare capaciteit daar in te zetten waar deze het hardst nodig is en de meeste impact heeft. Zo spreken wij als toezichthouder, rolvast, de sector aan op hun verantwoordelijkheid om op een waardige manier dieren te houden. Om schendingen van het dierenwelzijn aan de voorkant te helpen voorkomen. We schuwen niet om repressief in te grijpen waar dat nodig is, om een zorgvuldige omgang met dieren af te dwingen.

5. Versterken informatievoorziening en gegevensuitwisseling

De NVWA wil het toezicht zo risicogericht en daarmee zo doelmatig mogelijk kunnen inzetten. Dit vereist dat we onze datapositie versterken. Door te kunnen beschikken over data van externe partijen wordt het mogelijk om risico- en trendanalyses, bedrijvenselecties en monitoringsactiviteiten robuust uit te kunnen voeren.

De huidige grondslag voor het opvragen van externe data is gebaseerd op meerdere wetten die betrekking hadden op de rechtsvoorgangers van de NVWA zoals die voor de fusie per 1 januari 2012 bestonden. Deze wetten bieden onvoldoende handvatten voor het opvragen van gegevens bij derden en werpen ook belemmeringen op voor het gebruik ervan.

Wij lopen hier met regelmaat tegenaan bij het opvragen van data bij externe partijen, terwijl deze data vaak met publieke middelen is verkregen en van groot belang is voor het effectief uitoefenen van ons werk. Tijdens inspecties kunnen relevante bedrijfsdata op basis van (opsporings)bevoegdheden vaak wel worden verkregen, maar dat betreft vaak data die gericht van

toepassing is op een specifiek geval en daardoor niet geschikt is voor extrapolatie of bredere toepassing.

Wij hebben daarom behoefte aan een ruimere wettelijke grondslag in een kaderwet voor het bij derden kunnen opvragen van gegevens. Dit versterkt onze autoriteitspositie en draagt bij aan de borging van de publieke belangen waar wij op toezien.