

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1867

Vragen van de leden **Van der Plas** (BBB) en **Bisschop** (SGP) aan de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit over *de procedure bij een geconstateerde overtreding door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) m.b.t. dierenwelzijn* (ingezonden 3 januari 2022).

Antwoord van Minister **Staghouwer** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 24 februari 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1366.

Vraag 1

Herinnert u zich de aangenomen motie met betrekking tot dierenwelzijn (Kamerstuk 28 286, nr. 1225)?

Antwoord 1

Ja, de motie is mij bekend. Hierin wordt de het kabinet verzocht de procedure aan te passen, waarbij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) bij de constatering van een strafbaar feit direct overgaat tot het aan de betrokken ondernemer melden van deze constatering en de NVWA vervolgens zo spoedig mogelijk overgaat tot het aankondigen van een bestuurlijke boete, waarna de ondernemer conform de wettelijke termijn gelegenheid heeft om bezwaar te maken.

Vraag 2

Kunt u toelichten hoe u deze motie heeft uitgevoerd?

Antwoord 2

Tijdens het tweeminutendebat over exportverzamelcentra d.d. 29 september 2021¹ heeft mijn ambtsvoorganger in reactie op deze motie aangegeven dat de NVWA reeds een verbetertraject in gang heeft gezet om de doorlooptijden van rapporten van bevindingen te verkorten. Alvorens hierop en op wat in de motie wordt gevraagd in te gaan, licht ik eerst de procedure toe die de NVWA hanteert na het vaststellen van een overtreding. Ik ga daarbij uit van handhaving via het bestuursrecht.

De procedure na de constatering van de feiten en omstandigheden door een inspecteur bestaat in hoofdlijnen uit twee stappen: 1) het opstellen van een

¹ Handelingen II 2021–2022, nr. 5, item 4.

rapport van bevindingen door de inspecteur van de NVWA en 2) de juridische beoordeling door de Divisie Juridische Zaken van de NVWA.

Ad 1) Wanneer een inspecteur een overtreding vaststelt, maakt deze een rapport van bevindingen op. Hierin moet zorgvuldig beschreven worden op basis van welke feiten en omstandigheden de inspecteur heeft geconstateerd dat een overtreding is begaan. Voor dierenwelzijnsovertredingen is dit een arbeidsintensief proces, omdat het veelal open normen betreft die een uitgebreide rapportage noodzakelijk maken. Voordat het rapport bij de Divisie Juridische Zaken wordt aangeboden, is in sommige gevallen een inhoudelijke toets door een collega inspecteur nodig.

Ad 2) De Divisie Juridische Zaken beoordeelt het rapport van bevindingen, voordat een voornemen tot bestuurlijke boete wordt verstuurd die uiteindelijk kan leiden tot een boete. De NVWA bouwt hiermee de nodige waarborgen in, in het belang van rechtsbescherming en rechtszekerheid voor de ondernemer. Zo wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld om binnen een termijn van twee weken een zienswijze in te dienen op het voornemen. Pas na het verstrijken van deze termijn en na beoordeling van de eventueel ingediende zienswijze wordt een definitief besluit tot boeteoplegging genomen. Tegen het besluit tot boeteoplegging staat vervolgens voor de betrokkene de mogelijkheid van bezwaar en beroep open. In de huidige praktijk brengt de inspecteur de overtreder ter plaatse mondeling op de hoogte wanneer de overtreder aanwezig is bij het vaststellen van de overtreding. Wanneer de overtreder niet aanwezig is, wordt deze telefonisch of schriftelijk op de hoogte gebracht op het moment dat de inspecteur het rapport opstelt. Hierdoor kan het voorkomen dat de overtreder in sommige gevallen pas na enkele weken op de hoogte wordt gebracht van de overtreding.

Inmiddels zijn er diverse verbeteracties geïmplementeerd in de werkwijze van de NVWA om de doorloop te bevorderen. Voorbeelden zijn verbeteringen in de digitale afhandeling van rapporten van bevindingen door inspecteurs, de ontwikkeling van controlelijsten ter ondersteuning van de inspecteur en het verhogen van de capaciteit ten behoeve van de administratieve verwerking van de rapporten en de kwaliteit van de rapporten.

Voor het doorlopen van het traject van het constateren van een overtreding tot het vastleggen van de overtreding in een rapport van bevindingen (zie stap 1 hierboven) is momenteel een streeftermijn van zes weken vastgesteld. Daarnaast zijn de werkvoorschriften voor de inspecteurs die werkzaam zijn in slachthuizen aangepast. Hierin is opgenomen dat herhaalde overtredingen na een constatering direct mondeling aan de ondernemer gemeld worden en dat deze diezelfde dag schriftelijk worden bevestigd. Op basis van de opgedane ervaringen onderzoekt de NVWA momenteel hoe overtredingen van de Wet dieren die niet ter plaatse direct zijn teruggekoppeld, sneller teruggekoppeld kunnen worden aan de ondernemer.

De doorlooptijd van de verwerking van een bij de Divisie Juridische Zaken ingediend rapport tot het versturen van het voornemen tot boeteoplegging (zie stap 2 hierboven) is voor de Wet dieren momenteel gemiddeld 11 weken. Dit is een gemiddelde, kortere en langere doorlooptijden komen voor.

Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer geïnformeerd over hoe de NVWA werkt aan het stap voor stap verbeteren van de organisatie (zie Kamerstuk 33 835, nr. 171 en 33 835, nr. 179). Die aanpak is erop gericht om de basis op orde te brengen en om de organisatie toekomstbestendig te maken.

Onderdeel hiervan is het verder verkorten van de doorlooptijden van de rapporten van bevindingen. De NVWA stuurt voortdurend op het verkorten van de doorlooptijden, zonder af te doen aan het zorgvuldige proces dat de beoordeling hierbij vraagt, en waarbij rekening wordt gehouden met de gelegenheid die de overtreder moet worden geboden om een zienswijze te geven.

Vraag 3

Kunt u aangeven of de werkinstructie voor de inspecteurs van de NVWA inmiddels is gewijzigd zodat bij de constatering van een strafbaar feit direct overgegaan wordt tot het schriftelijk melden van deze constatering aan de betreffende ondernemer? Zo nee, waarom niet en kunt u aangeven wanneer de werkinstructie wel wordt aangepast?

Antwoord 3

Zoals ik in mijn antwoord op vraag 2 heb aangegeven zijn de werkvoorschriften voor de inspecteurs die werkzaam zijn in slachthuizen inmiddels aangepast, en onderzoekt de NVWA op basis van de opgedane ervaringen momenteel hoe overtredingen van de Wet dieren die niet ter plaatse direct zijn teruggekoppeld, sneller teruggekoppeld kunnen worden aan de ondernemer. Het belang van mondeling en schriftelijk communiceren naar de ondernemer wordt tijdens opleidingen meegenomen en regelmatig onderstreept in werkoverleggen.

Vraag 4

Kunt u aangeven hoe u de zinsnede «zo spoedig mogelijk overgaat tot het aankondigen van een bestuurlijke boete» uit het dictum van deze motie heeft uitgevoerd? Welke termijn heeft u gekoppeld aan het begrip «zo spoedig mogelijk»? Indien dit nog niet is gebeurd, kunt u aangeven waarom dit nog niet is gebeurd en wanneer de werkinstructie op dit punt wordt aangepast?

Antwoord 4

Zie mijn antwoord op vraag 2. Het proces van opleggen van een bestuurlijke boete kent verschillende stappen om te voldoen aan de waarborgen die de wetgever stelt en de bestuursrechter toetst. Daarbij is het noodzakelijk dat de inspecteur die de overtreding constateert zorgvuldig de feiten, omstandigheden en de overtreding rapporteert en dat de Divisie Juridische Zaken van de NVWA deze zorgvuldig beoordeelt voordat een voornemen tot boete oplegging wordt verstuurd. Bovendien wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld om binnen een termijn van twee weken een zienswijze in te dienen op dit voornemen voordat een definitief besluit tot boeteoplegging wordt genomen.

Vraag 5

Kunt u toelichten aan de hand van de gekozen termijn onder vraag 4 hoe deze termijn zich verhoudt tot de termijn die in de oorspronkelijke motie was opgenomen (binnen vier maanden)? Kunt u toelichten waarom deze termijn maanden moet duren? Wat zijn de gevolgen van deze lange termijn voor de ondernemer om in verweer te kunnen gaan?

Antwoord 5

Zie mijn antwoord op vraag 2 en 4. Een eventueel langere doorlooptijd vormt geen juridisch beletsel voor de overtreder om in verweer te gaan.

Vraag 6

Kunt u een overzicht geven van het aantal geconstateerde strafbare feiten of overtredingen die geconstateerd zijn maar nog niet hebben geleid tot de aankondiging van de bestuurlijke boete? Kunt u daarbij aangeven wanneer deze geconstateerde strafbare feiten of overtredingen hebben plaatsgevonden? Kunt u daarbij een overzicht per maand over alle maanden in 2021 en, indien aan de orde, over 2020 verstrekken?

Antwoord 6

De NVWA houdt deze gegevens niet op deze wijze bij. Wel is het mogelijk een indicatie te geven van het aantal openstaande rapporten over de gehele breedte van de Wet dieren.

Medio januari 2022 moest nog bij 499 openstaande rapporten van bevindingen beoordeeld worden of deze worden doorgestuurd naar de Divisie Juridische Zaken voor een verdere behandeling (stap 1 in antwoord 2). Niet al deze overtredingen leiden tot een bestuurlijke boete. De oudste overtredingen dateren van september 2021. Het grootste deel van de werkvoorraad dateert van november en december 2021. Bij de Divisie Juridische Zaken stonden medio januari 2022 nog 303 rapporten open (stap 2 in antwoord 2). Naast nieuwe dossiers uit 2022 zien deze op overtredingen uit 2021, waarbij het grootste deel van de werkvoorraad van juli en augustus 2021 dateert.

Vraag 7

Bent u het eens met de stelling dat de elke geconstateerde overtreding direct gemeld zou moeten worden zodat de ondernemer/chauffeur bewijsmateriaal kan veilig stellen indien hij in verweer zou willen gaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

Ja. Zie ook mijn antwoord op vraag 2.

Vraag 8

Bent u het eens met de stelling dat het aankondigen van een bestuurlijke boete (boeterapport) zo snel mogelijk aan de ondernemer moet worden toegekomen zodat hij de situatie terug kan halen en er een lerend effect van uit kan gaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Ja. De NVWA stuurt voortdurend op het verkorten van de doorlooptijden, zonder af te doen aan het proces dat de beoordeling vraagt. Om een zorgvuldige afhandeling te kunnen borgen, dient daarbij rekening te worden gehouden met een benodigde doorlooptijd vanaf de constatering van de overtreding door de inspecteur tot aan het versturen van het voornemen van een bestuurlijke boete door de divisie Juridische Zaken van de NVWA. Het zo spoedig mogelijk kenbaar maken aan de ondernemer dat een overtreding is geconstateerd maakt onderdeel uit van de verbeteraanpak. Zie ook mijn antwoord op vraag 2.

Vraag 9

Klopt het dat het nog steeds voorkomt dat ondernemers de aankondiging van een bestuurlijke boete (boeterapport) pas na acht of negen maanden ontvangt? Wat vindt u hiervan? Kunt u aangeven wanneer de inhaalslag gemaakt is?

Antwoord 9

Zoals ik in mijn antwoord op vraag 2 heb aangegeven, kan dit bij een enkele ondernemer voorkomen. De NVWA vindt dit ongewenst en stuurt voortdurend op het verkorten van de doorlooptijden, zonder af te doen aan het proces dat de beoordeling vraagt.

Vraag 10

Klopt het dat de boetes na een geconstateerde overtreding oplopen met 1.500 euro per overtreding?

Antwoord 10

Met het oog op een goede en slagvaardige handhaving van een omvangrijk stelsel van regels is in het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren gekozen voor vaste boetebedragen. De eerste drie categorieën, van 500 euro, 1.500 euro en 2.500 euro, zijn gelijk aan de reguliere boetecategorieën van de inmiddels ingetrokken Regeling bestuurlijke boetes GWWD (Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren). Overtredingen ten aanzien van de transportverordening zijn ingedeeld in categorie 2, wat inderdaad 1.500 euro is. Dit bedrag kan worden verhoogd of verlaagd als sprake is van een van de volgende omstandigheden: geringe of juist ernstige gevolgen van de overtreding, overtreding door een particulier of recidive door de overtreder.

Deze wettelijke systematiek waarbij de bestuurlijke boete wordt verhoogd bij recidive werkt als volgt. Een overtreder aan wie een boete van 1.500 euro is opgelegd en die binnen vijf jaar nadat die boete onherroepelijk is geworden eenzelfde overtreding begaat, krijgt voor die tweede overtreding een boete van 3.000 euro. Begaat de overtreder binnen vijf jaar na die tweede overtreding opnieuw eenzelfde overtreding, dan is de boete voor de derde overtreding 4.500 euro, enzovoorts. Daarbij geldt steeds het criterium dat de eerder opgelegde bestuurlijke boete onherroepelijk moet zijn.

Het stelsel van bestuurlijke boetes onder het Besluit en de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren is in 2013 ingevoerd. Dit jaar worden de doeltreffendheid en de effecten van de bestuurlijke boete in het kader van de Wet dieren onderzocht. Dit onderzoek is in november 2020 aangekondigd in de brief aan uw Kamer over de uitkomsten van de evaluatie van de Wet dieren (Kamerstuk 28 286, nr. 1139). De ervaringen vanuit de toezichtspraktijk met dit stelsel worden betrokken bij deze evaluatie.

Vraag 11

Klopt het dat het oplopen van de boetes per geconstateerde overtreding zowel voor grote als kleine bedrijven geldt?

Antwoord 11

In het Besluit en de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren waarin het boetestelsel is opgenomen wordt geen onderscheid gemaakt in grote en kleine bedrijven. Voor het toepassen van de recidive bepaling wordt enkel gekeken naar de overtreden norm en niet naar de grootte van een bedrijf. Zoals in het antwoord op de vorige vraag aangegeven wordt deze regeling geëvalueerd.

Vraag 12

Vindt u deze boete en de stapeling van boetes proportioneel? Zo ja, kunt u dat toelichten?

Antwoord 12

De keuze van de wetgever voor de hoogte van deze vijf vaste boetebedragen is ingegeven door de verwachting dat de bedragen een preventief en een afschrikwekkend effect hebben op potentiële overtreders. Hierbij is rekening gehouden met de diversiteit aan overtreders zoals die onder de Wet dieren bestaat. Hiermee werd voortgebouwd op de categorieën die al voor 2013 golden voor bepalingen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid die zich richten tot houders van dieren.

Bij de indeling van de overtredingen in de boetecategorieën is niet de ernst van de concrete beboetbare gedraging, maar de aard van het te overtreden voorschrift bepalend. De geringe of ernstige risico's of gevolgen van de overtreding voor de volksgezondheid, dierenwelzijn, diergezondheid of milieu, worden vervolgens meegenomen om te beoordelen of het boetebedrag dient te worden verhoogd of verlaagd. Indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is, kan de boete worden gematigd.

Het huidige boetesysteem, dat ruimte laat voor enig maatwerk, is op zichzelf niet disproportioneel. Dit neemt echter niet weg dat dit aspect aan bod zal komen bij het aanstaand onderzoek naar de effecten van de bestuurlijke boete in het kader van de Wet dieren dat, indien nodig, tot wijzigingen van het systeem kan leiden.

Vraag 13

Vindt u dat bij het bepalen van de boete en de stapeling de menselijke maat wordt gehanteerd? Zo ja, kunt u dit toelichten en ingaan op de geringe marges van een transportondernemer in relatie tot het boetebedrag en het feit dat een ondernemer vijf jaar vrij moet zijn van enige overtreding wil hij bij de stapeling van boetes weer bij nul beginnen?

Antwoord 13

Met de termijn van vijf jaar is ten tijde van het opstellen van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren aangesloten bij de recidivetermijn die wordt gehanteerd in het strafrecht. Zoals ik in mijn antwoord op vraag 12 heb toegelicht, is er enige ruimte voor het opleggen van een lagere bestuurlijke boete indien de gevolgen van de overtreding gering zijn of indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Aan de andere kant wil ik benadrukken dat boetes ook voldoende afschrikwekkend moeten zijn en onder andere recidive moeten voorkómen. In het verleden is bijvoorbeeld ook veelvuldig in debat met uw Kamer gediscussieerd over de stelling dat de boetes voor overtredingen van voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens de Wet dieren juist *te laag* en niet voldoende afschrikwekkend zouden zijn.² Mijn doel is om een balans te vinden, waarbij voldoende ruimte is voor maatwerk, maar waarbij ook boetes kunnen worden opgelegd die voldoende afschrikwekkend zijn en daadwerkelijk recidive voorkómen. Het eerder genoemde onderzoek naar de effecten van de bestuurlijke boete, waarbij overigens niet alleen sectorpartijen, maar ook maatschappelijke organisaties zullen worden bevraagd, zal hierbij een rol spelen.

² Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 26 991, nr. 360.

Vraag 14

Klopt het dat de NVWA het boetebeleid voor transporteurs aangescherpt heeft met de aankondiging dat een ondernemer bij drie of meer boetes in twee jaar tijd zijn transportvergunning kan verliezen? Waarom heeft u gekozen voor deze aanscherping?

Antwoord 14

De NVWA heeft een Algemeen Interventiebeleid en, per domein waar toezicht op wordt gehouden, een Specifiek Interventiebeleid. Onderdeel van het interventiebeleid is het verscherpt toezicht beleid. Indien een bedrijf (ernstige) overtredingen blijft begaan en het (specifiek) interventiebeleid onvoldoende is gebleken om de overtredingen op te heffen en verdere herhaling te voorkomen, wordt een zwaarder regime toegepast. Dit zwaardere regime is verscherpt toezicht. Per bedrijf wordt daarbij een maatwerkplan opgesteld. Ten aanzien van het domein dierenwelzijn bij transport is dit beleid vorig jaar aangescherpt en voor het eerst toegepast. Zo hebben enkele vervoerders de waarschuwing ontvangen dat zij bij een volgende overtreding onder verscherpt toezicht komen te staan. Dit beleid houdt in dat bij een volgende overtreding naast een boete een herstelmaatregel opgelegd gaat worden. In eerste instantie zal een last onder dwangsom worden opgelegd. Als steeds nieuwe overtredingen worden geconstateerd kan de vervoersvergunning uiteindelijk worden geschorst of ingetrokken. Er wordt dus een aantal stappen doorlopen, waarbij het bedrijf zelf in de gelegenheid wordt gesteld om verbeteringen aan te brengen en schorsing of intrekking van de vergunning te voorkomen.

Vraag 15

Bent u op de hoogte van de geluiden van mensen op de werkvloer die aangeven dat bij het keuren van dieren willekeur plaatsvindt en daardoor ook bij het opleggen van boetes? Wat vindt u hiervan?

Antwoord 15

Ja, deze geluiden zijn aan het licht gekomen in het onderzoek door 2Solve naar kleine en middelgrote slachthuizen (Kamerstuk 28 286, nr. 1065). Net als mijn ambtsvoorganger ben ik van mening dat het belangrijk is dat keuringsoordelen en het toezicht van dieren die op transport gaan zo uniform mogelijk worden uitgevoerd. Sinds het onderzoek door 2Solve heeft de NVWA diverse verbeteracties in gang gezet om de keuringsoordelen en het toezicht van dieren die op transport gaan zo uniform mogelijk uit te voeren. Voor de voortgang verwijs ik u naar de brief die in aanloop van het commissiedebat over exportverzamelcentra naar uw Kamer is gestuurd (Kamerstuk 28 286, nr. 1216).

Vraag 16

Deelt u de mening dat voor ondernemers, chauffeurs en inspecteurs de onzekerheid toeneemt en dat dit voor de ondernemer tot onduidelijke situaties leidt waarbij het ene dier bij de ene inspecteur zonder problemen vervoerd kan worden en een ander dier met dezelfde bemerking bij een andere inspecteur tot een boete kan leiden?

Antwoord 16

Zie mijn antwoord op vraag 15. Medewerkers van de NVWA houden ter waarborging van het dierenwelzijn toezicht op het transport van dieren en het doden van dieren in slachthuizen. Daarbij moeten zij in korte tijd op basis van alleen uiterlijk waarneembare kenmerken van een (geslacht) dier tot een professioneel oordeel komen of er sprake is van (niet) naleving. Idealiter komen medewerkers van de NVWA in gelijke gevallen tot een gelijk oordeel. Dat is de essentie van uniform werken door de NVWA. Het beoordelen van de aantasting van dierenwelzijn is echter mensenwerk en geen geautomatiseerd proces. Er zullen dus altijd verschillen zijn tussen de oordelen van medewerkers. Belangrijk is dat deze verschillen binnen een bepaalde bandbreedte blijven.

Vraag 17

Klopt het dat bij het constateren van de overtreding een ander strafbaar feit gemeld kan worden dan opgenomen in het voornemen tot een boete (boeterapport)? Zo ja, kunt u toelichten waarom dit kan en hoe de rechtszekerheid voor de ondernemer geborgd is?

Antwoord 17

Ja, het kan voorkomen dat een inspecteur, in het rapport van bevindingen, een verkeerd artikel aan het geconstateerde feitencomplex koppelt. In dat geval zal in het voornemen tot boeteoplegging en het boetebesluit de juiste grondslag van de overtreding worden vermeld, die afwijkt van de grondslag in het rapport van bevindingen. Dit gaat dus niet om de feiten van de overtreding, maar om de juridische kwalificatie daarvan. De overtreder heeft in de zienswijze op het boetevoornemen de gelegenheid om zowel de feiten als de juridische kwalificatie te betwisten. Hiermee is de rechtszekerheid gediend.

Vraag 18

Bent u bekend met het protocol als uitwerking van de Europese richtsnoeren? Kunt u bevestigen dat dit protocol voldoende ruimte biedt om dierenartsen en ondernemers met «het oog van de kenner» en kennis van zaken dieren te laten beoordelen? Zo nee, bent u bereid deze ruimte te bieden zodat bij een keuring zo goed mogelijk gehandeld kan worden?

Antwoord 18

Ik ben bekend met het sectorprotocol transportwaardigheid. Dit protocol biedt voldoende ruimte voor ondernemers en dierenartsen om dieren te beoordelen. In het sectorprotocol, opgesteld door Vee & Logistiek Nederland, Producentenorganisatie Varkenshouderij en LTO Nederland, stellen deze sectorvertegenwoordigers dat zij deze Europese richtsnoeren als basis voor de beoordeling van de geschiktheid van dieren voor het voorgenomen transport gebruiken. Daarmee gebruiken zij net als de dierenartsen en inspecteurs van de NVWA de Europese richtsnoeren als toetsingskader. Door het uitwisselen van ervaringen en duidelijke handhavingscommunicatie tussen NVWA en sector wordt getracht de beoordeling van dieren door de NVWA en door de sector zo duidelijk en voorspelbaar mogelijk te maken. De NVWA is hierover continu in gesprek met de sector.

Vraag 19

Wilt u deze vragen een voor een beantwoorden en voor het debat over de NVWA?

Antwoord 19

Ja.