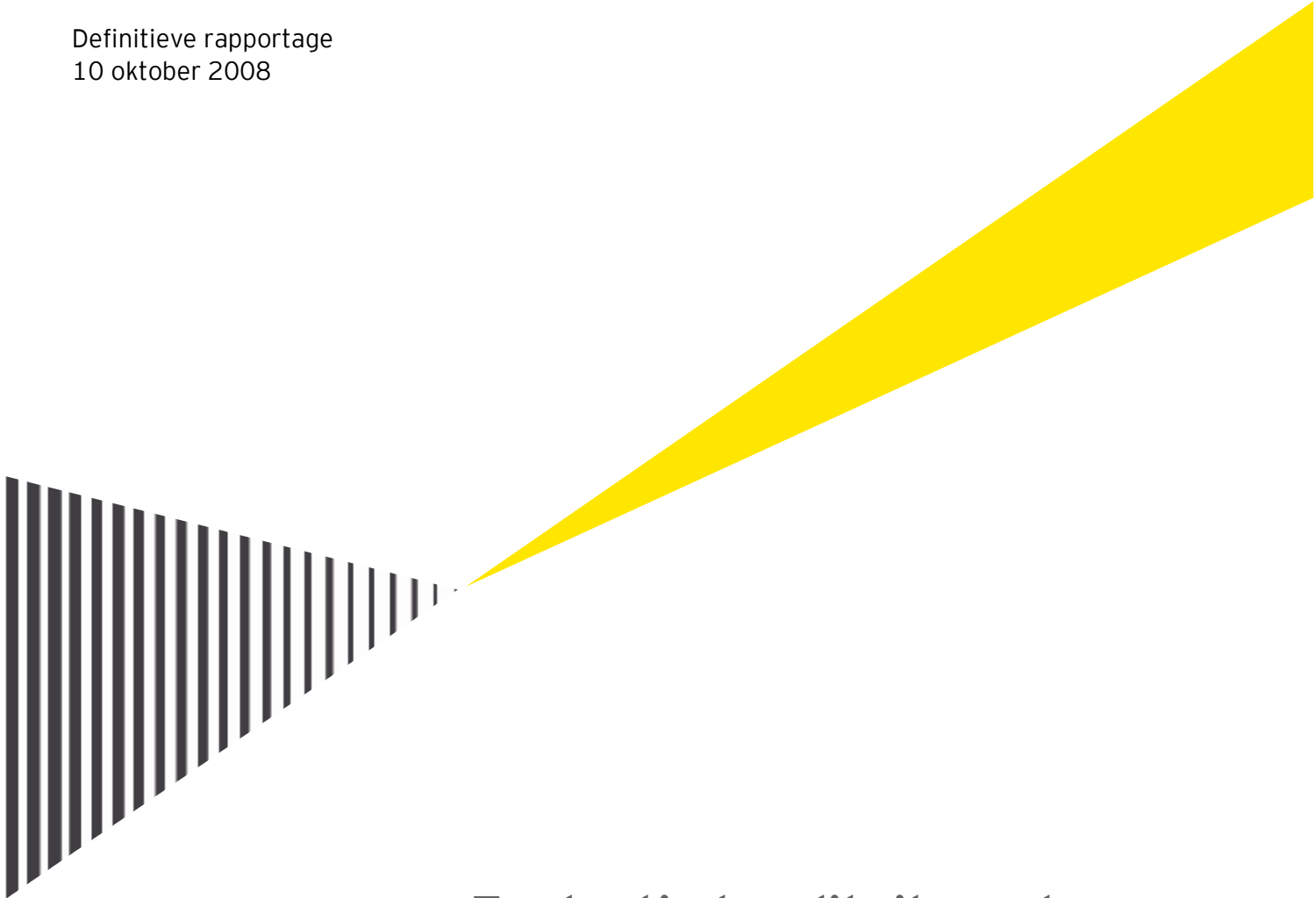


Vertrouwelijk

Voedsel en Waren Autoriteit

Definitieve rapportage
10 oktober 2008



Evaluatie kwaliteitssysteem Dierwaardig Vervoer en NBW-Q



Vooraf

Den Haag, 10 oktober 2008

60267562-8917

Deze rapportage geeft een beeld van de opzet, bestaan en werking van de kwaliteitsregelingen Dierwaardig Vervoer en het kwaliteitssysteem Exportverzamelcentra. Daartoe zijn documenten bestudeerd (handboeken, instructies), zijn interviews gehouden en zijn audits gehouden bij deelnemers van de regelingen. Beoordeeld zijn de regelingen en de context (sector, toezicht) waarbinnen deze functioneren. Deze rapportage heeft het karakter van een evaluatie - 'hoe staat het er mee'. Ten aanzien van een aantal onderwerpen geven wij onze visie vanuit onze deskundigheid op het gebied van toezicht, kwaliteitsregelingen en kwaliteitssystemen. Daar waar in deze rapportage gebruik is gemaakt van cijfers is er geen accountantscontrole toegepast.

Ernst & Young Advisory

A handwritten signature in blue ink, enclosed in a thin black rectangular border. The signature is stylized and appears to be 'H. van Moorsel'.

H. van Moorsel MPM RA
Partner

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Samenvatting | 1 |
| 2 | Opzet en uitvoering onderzoek | 3 |
| 2.1 | Vraagstelling | 3 |
| 2.2 | Opzet onderzoek | 4 |
| 2.3 | Uitvoering onderzoek | 5 |
| 3 | Varkenstransport in en vanuit Nederland en toezicht daarop | 9 |
| 3.1 | De keten | 9 |
| 3.2 | Varianten in de keten | 10 |
| 3.3 | Regelgeving | 11 |
| 3.4 | Verticaal toezicht | 13 |
| 4 | Naar een vorm van horizontaal toezicht | 17 |
| 4.1 | Horizontaal toezicht | 17 |
| 4.2 | Achtergronden bij de ontwikkeling van de kwaliteitssystemen | 19 |
| 4.3 | Opzet horizontaal toezicht op veetransporteurs | 21 |
| 4.4 | Deelnemende bedrijven erkenningsregeling | 25 |
| 4.5 | Overige aandachtspunten | 28 |
| 5 | Analyse | 29 |
| 5.1 | Kwaliteitssysteem Dierwaardig Vervoer - opzet, bestaan en werking | 29 |
| 5.2 | Kwaliteitssysteem NBW-Q - opzet, bestaan en werking Q-Label | 36 |
| 5.3 | De relatie tussen beide systemen | 43 |
| 5.4 | De relatie tussen beide systemen en VWA toezicht | 44 |
| 5.5 | De samenwerking tussen betrokken partijen | 45 |
| 5.6 | De systemen tegen de achtergrond van andere gehanteerde normenkaders in de keten | 45 |
| 6 | Conclusies en aanbevelingen | 47 |
| 6.1 | Proloog | 47 |
| 6.2 | Antwoord op de onderzoeksvragen | 48 |

| | | |
|------------------|--|--|
| Bijlagen: | Lijst van bezochte bedrijven | |
| | Lijst van geïnterviewde partijen | |
| | Handboek dierwaardig vervoer | |
| | Handboek exportverzamelcentra en werkinstructies SGS | |
| | SGS products & process certification | |

1 Samenvatting

Tot het najaar 2007 waren tussen het ministerie (LNV/VWA) rondom de export van vee werkafspraken gemaakt met veetransporteurs en exportverzamelplaatsen, in de vorm van brancheprotocollen. De brancheprotocollen specificeerden werkwijzen waarmee het bedrijfsleven haar eigen verantwoordelijkheid zou nemen en waaraan derhalve een versoerd toezicht door de VWA rondom de export van vee was gekoppeld. Door een aantal incidenten en het daardoor verminderde vertrouwen in de sector heeft de minister in september 2007 besloten de brancheprotocollen in te trekken en het versoerde toezicht te vervangen door het 100% toezicht van daarvoor. In reactie daarop en mede op aandringen van de minister zijn er vanuit het bedrijfsleven initiatieven ontstaan voor het opzetten van kwaliteitssystemen. Voor transporteurs is de regeling Dierwaardig Vervoer door het bedrijfsleven in overleg met LNV/VWA opgezet. Voor exportverzamelplaatsen is het Kwaliteitssysteem Exportverzamelcentra door het bedrijfsleven in overleg met LNV/VWA opgezet. Deelnemers aan deze regelingen hebben weer het voordeel van het versoerde toezicht.

De VWA heeft de wens de twee kwaliteitssystemen te evalueren. Om de naleving en effectiviteit van de beide systemen goed te kunnen beoordelen dient de evaluatie onder meer op de volgende onderzoeksvraag een antwoord te geven: Levert de naleving van het systeem daadwerkelijk voldoende waarborgen op om op grond daarvan te kunnen besluiten om geen fysieke controle tijdens het laden van de dieren (klepcontrole) verplicht te stellen?

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen geven wij een oordeel over het bestaan en de opzet van de desbetreffende kwaliteitsregeling, het toezicht en het gevoerde sanctiebeleid van de desbetreffende kwaliteitsregeling.

Dierwaardig Vervoer

Tegen de achtergrond van onze analyse (hoofdstuk 5.) zijn wij van mening dat de regeling Dierwaardig Vervoer een aantal aanpassingen behoeft, waarvan een gering aantal een meer fundamenteel karakter heeft. Met in acht neming van de door ons gemaakte opmerkingen, verwachten wij dat de Stichting Kwaliteitsregeling Veetransport - Dierwaardig Vervoer, haar deelnemers en de certificerende instantie binnen afzienbare tijd de regeling, de naleving, het toezicht en het sanctioneren dusdanig kunnen aanpassen en kunnen completeren dat sprake wordt van een systeem dat op deze punten voldoende waarborgen biedt.

Kwaliteitssysteem Exportverzamelcentra

Tegen de achtergrond van onze analyse (hoofdstuk 5.) zijn wij van mening dat het kwaliteitssysteem Exportverzamelcentra een aantal aanpassingen behoeft, waarvan een aantal een meer fundamenteel karakter heeft. Met in acht neming van onze opmerkingen zien wij voldoende mogelijkheden voor de Stichting NBW-Q, haar deelnemers en de certificerende instantie om de regeling, de naleving, het toezicht en het sanctioneren dusdanig aan te passen en te completeren dat sprake wordt van een systeem dat op deze punten voldoende waarborgen biedt. Wij verwachten echter dat genoemde partijen hiervoor langere tijd nodig hebben gezien het feit dat op de cruciale onderwerpen Toezicht en Sanctiebeleid nieuw beleid en procedures zal moeten worden ontwikkeld en gezien het feit dat een aangescherpte naleving van voorschriften (bijvoorbeeld extra registraties) een nader beroep zal doen op de deelnemers om hun administratie adequaat in te richten en bij te houden.

De werkwijzen die de systemen voorschrijven is afgeleid van bestaande wet- en regelgeving of eerder gemaakte afspraken tussen de overheid en het bedrijfsleven. Deze werkwijzen zijn met de invoering van de systemen (eerste helft 2008) dus niet fundamenteel gewijzigd. De waarborgen die de systemen bieden moeten dus vooral worden gezocht in de wijze van toezicht en het sanctiebeleid. Dit rapport besteedt veel aandacht aan toezicht en sanctiebeleid.

Toezicht

Beide regelingen worden in de praktijk 'kwaliteitssysteem' genoemd. Daarmee bestaat automatisch de associatie met kwaliteitssystemen zoals we die kennen van ISO 9001. Beide regelingen hebben op onderdelen daar ook het karakter van. Audits in het kader van ISO 9001 vinden doorgaans halfjaarlijks plaats en zijn gericht op de naleving van het kwaliteitssysteem. Deze intensiteit is doorgaans afdoende omdat ten aanzien van een groot aantal vereiste systeemonderdelen wordt bepaald of het kwaliteitssysteem daadwerkelijk wordt toegepast. De eisen die ISO 9001 stelt zijn dermate vergaand dat een certificerende instantie, ook met een lage auditfrequentie, goed kan beoordelen of het systeem ook daadwerkelijk in de praktijk 'leeft'.

De evaluatie wijst uit dat de audits die gehouden worden in het kader van de regelingen verwant zijn aan dergelijke audits in het kader van ISO 9001 (systeemaudits). We zetten in het kader van de desbetreffende regelingen vraagtekens bij deze vorm en intensiteit van de audits. Naleving van wet- en regelgeving laat zich in onze optiek slechts gedeeltelijk beoordelen door de beoordeling van een kwaliteitssysteem, de administratie van het bedrijf en een steekproefsgewijze check op naleving in de praktijk. Daadwerkelijk zicht krijgen op beladingsgraad, het wel of niet vervoeren van wrakke dieren, vaststellen of daadwerkelijk water aanwezig is, etc. vraagt in onze optiek veel meer om een 'toezicht ter plaatse'.

Sanctiebeleid

Bij beide systemen achten we het dwingende karakter van de sancties (te) gering. Bij beide regelingen staan overtredingen op zich zelf en kunnen als zodanig worden afgedaan. Er bestaat geen register waarin overtredingen per gecertificeerd bedrijf worden bijgehouden, in de zin dat bij X aantal overtredingen binnen Y jaar, een nadere sanctie volgt. Wij achten een sanctiebeleid vergelijkbaar met het puntenrijbewijs passender. Het karakter van beide regelingen is meer verwant aan wettelijke voorschriften dan aan een kwaliteitssysteem (vergelijk met ISO 9001; op basis van plan-do-check-act). We zetten vraagtekens bij de systematiek die deelnemers bij (zware) overtreding de mogelijkheid biedt om een 'verbeteractie' te organiseren. Voor zogenaamde systeemonderdelen (we hebben geen klachtenformulier, we zullen er één maken) kan dat effectief zijn. Voor het voldoen aan wet- en regelgeving (we hebben 20 varkens te veel geladen, dat zullen we nooit meer doen) is dat discutabeler. Wanneer het sanctiebeleid van de regelingen onderscheid maakt tussen deze twee vormen van niet-conform gedrag en daaraan een andere vorm van sanctie koppelt menen wij dat het sanctiebeleid effectiever is.

Daarnaast menen wij dat een koppeling tussen het horizontale toezicht (privaat) en het verticale toezicht (VWA) het sanctiebeleid in het algemeen ten goede komt. In de praktijk betekent dit dat verlies van het certificaat tevens betekent schorsing vergunning of 100% VWA toezicht en andersom. Het toezicht en sanctiebeleid zou daar dan op ingericht moeten worden. Ook betekent het dat bevindingen van de ene toezichthouder (bijvoorbeeld VWA) opgepakt kunnen worden door de andere toezichthouder (certificerende instantie).

2 Opzet en uitvoering onderzoek

2.1 Vraagstelling

Aanleiding

Tot het najaar waren tussen het ministerie (LNV/VWA) rondom de export van vee werkafspraken gemaakt met veetransporteurs en exportverzamelplaatsen, in de vorm van brancheprotocollen. De brancheprotocollen specificerden werkwijzen waarmee het bedrijfsleven haar eigen verantwoordelijkheid zou nemen en waaraan derhalve een versoerd toezicht door de VWA rondom de export van vee was gekoppeld. Door een aantal incidenten en het daardoor verminderde vertrouwen in de sector heeft de minister in september 2007 besloten de brancheprotocollen in te trekken en het versoerde toezicht te vervangen door het 100% toezicht van daarvoor.

In reactie daarop en mede op aandringen van de minister zijn er vanuit het bedrijfsleven initiatieven ontstaan voor het opzetten van kwaliteitssystemen.

In de eerste helft van 2008 zijn twee kwaliteitssystemen operationeel geworden:

- Dierwaardig vervoer (1 april) - kwaliteitssysteem gericht op de dierwaardige behandeling van dieren tijdens (vee) transport
- NBW-Q (4 juni) - kwaliteitssysteem gericht op de behandeling van dieren op zogenaamde *exportverzamelplaatsen*, die worden beheerd door zogenaamde *waaghouders*

De VWA heeft de wens de twee kwaliteitssystemen te evalueren. Deze evaluatie heeft als doel om vast te stellen of de voorschriften ook daadwerkelijk worden nageleefd en of er effectief wordt ingegrepen. Het is de bedoeling dat in september 2008 op basis van deze evaluatie een advies aan de minister kan worden gegeven over het al dan niet voortzetten van de gemaakte afspraken.

Onderzoeksvragen

Om de naleving en effectiviteit van de beide systemen goed te kunnen beoordelen dient de evaluatie tenminste op de volgende onderzoeksvragen een antwoord te geven:

- Levert de naleving van het systeem daadwerkelijk voldoende waarborgen op om op grond daarvan te kunnen besluiten om geen fysieke controle tijdens het laden van de dieren (klepcontrole) verplicht te stellen?
- Wat zijn de ervaringen van de betrokkenen met het kwaliteitssysteem? (VWA, AID, Dierwaardig vervoer, NBW-Q, deelnemers van de systemen, eventueel ook partijen die willen aansluiten (COV, CBL)?)
- Worden de eisen van de systemen goed nageleefd?
- Zijn de twee onafhankelijke controlerende instanties in staat om met de huidige werkwijze niet-conforme gedragingen te ontdekken?
- Wordt niet-conform gedrag op effectieve wijze gesanctioneerd?
- Is er voldoende informatie-uitwisseling tussen de twee kwaliteitssystemen en de VWA/AID?

- Wat zijn de verbeterpunten, kunnen deze op korte termijn opgelost worden? Zo niet, wat is het risico als dit pas op lange termijn gebeurt?
- De noodzakelijkheid om één of meerdere follow up evaluaties uit te voeren ten einde de voortgang te bewaken?

2.2 Opzet onderzoek

Aan de uitvoering van het onderzoek liggen een aantal gedachten en overwegingen ten grondslag ten aanzien van de scope van het onderzoek, de onafhankelijkheid van de uitvoering, de politieke gevoeligheid en de implicaties van het onderzoek voor de sector.

Scope

Een essentiële onderzoeksvraag betreft: *Levert de naleving van het systeem daadwerkelijk voldoende waarborgen op om op grond daarvan te kunnen besluiten om geen fysieke controle tijdens het laden van de dieren verplicht te stellen.*

Een gefundeerd antwoord op deze vraag verlangt onder meer inzicht in relevante wet- en regelgeving, de opzet en naleving van de systemen, het toezicht door private certificerende / toetsende instellingen en wijze van sanctioneren. Ook de rol van en samenwerking met de overheid (VWA) hierbij is voor deze evaluatie relevant.

Ten aanzien van de beoordeling van de kwaliteitssystemen geldt dat primair is gekeken:

- naar de opzet, het bestaan en de werking van de systemen
- naar de onderdelen in de systemen die betrekking hebben op het dierwaardig vervoer van varkens
- naar de samenwerking tussen de bij het toezicht betrokken partijen
- naar de gecertificeerde bedrijven

Deze evaluatie richt zich specifiek op het vervoer van **varkens** en daarbij twee schakels in de keten:

- Veetransporteurs
- Exportverzamelplaatsen

Politieke gevoeligheid

De afgelopen jaren is dierenwelzijn voor wat betreft veevervoer een regelmatig onderwerp geweest in de Tweede Kamer en is veel media aandacht uitgegaan naar dit thema. Het onderzoek vraagt om een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering.

Implicaties van het onderzoek in de sector

De noodzakelijke scope en politieke gevoeligheid van het onderzoek vraagt om een gedegen aanpak. Het is mogelijk dat in de audit betrokken bedrijven en certificerende instanties de evaluatie als een belasting ervaren. Goede communicatie met de sector lijkt ons nuttig.

Onafhankelijkheid onderzoek

De Directie Landbouw van LNV hecht er waarde aan de audit te laten uitvoeren door een onafhankelijke instantie. Ernst & Young heeft als onafhankelijke partij het onderzoek uitgevoerd. In de uitvoering van het onderzoek is ondersteuning verleend vanuit de VWA: een senior auditor is vanuit de VWA voor het projectteam beschikbaar gesteld. De auditwerkzaamheden zijn onder verantwoordelijkheid en aansturing van Ernst & Young uitgevoerd.

2.3 Uitvoering onderzoek

De uitvoering van het onderzoek komt tegemoet aan de uitgangspunten zoals hiervoor beschreven. Voor de uitvoering van het onderzoek is een aanpak gevolgd van documentenstudie, interviews met relevante bij het onderwerp betrokken partijen, audits ter plaatse en is uitdrukkelijk aandacht geweest voor de objectivering van de bevindingen gedurende het onderzoek.

2.3.1 Documentenstudie

In de eerste fase vond een inventarisatie plaats van relevante documenten. De volgende documenten zijn nader bestudeerd ter uitvoering van het onderzoek.

- Kwaliteitsregelingen Dierwaardig vervoer / NBW-Q
- Kwaliteitshandboeken te auditten bedrijven
- Werkprogramma / auditplan ViaNorm
- Auditrapportages ViaNorm
- Werkprogramma / auditplan SGS
- Auditrapportages SGS
- Formele brieven, nota's en documenten VWA / AID
- Relevante wet- en regelgeving

In deze documenten is specifiek gekeken naar de inhoud welke betrekking heeft op varkens, in lijn met de scope van het onderzoek.

2.3.2 Audit

In de aanpak van de beoordeling van de kwaliteitssystemen is gekozen voor het uitvoeren van een audit. Daarbij is gekozen voor een aanpak waarbij de opzet van de kwaliteitssystemen, het bestaan van de kwaliteitssystemen en de werking van de kwaliteitssystemen is beoordeeld. Eén en ander in een brede context waarbij de rollen van de diverse betrokken partijen (onder andere de certificerende instanties) in het oordeel over de werking van 'het systeem' zijn meegenomen.

Audit naar de opzet

Om onder meer antwoord te geven op de onderzoeksvraag of naleving van de systemen voldoende waarborgen biedt, is de opzet van de kwaliteitssystemen beoordeeld. Deze beoordeling heeft plaatsgevonden door documentenstudie en was tevens onderwerp van gesprek tijdens de audits ter plaatse en tijdens interviews. De beoordeling was niet alleen gericht op richtlijnen en instructies die bepalen wat wel en wat niet dierwaardig is, maar was ook gericht op de vormen van toezicht (controles) en sancties die van invloed zijn op de mate van naleving van richtlijnen en instructies.

Audit naar het bestaan

Om onder meer antwoord te geven op de vraag of de eisen van de systemen goed zijn geïmplementeerd, is de audit tevens gericht op het 'bestaan' van het systeem in de praktijk. Hiertoe zijn een aantal audits op kwaliteitssystemen bij veetransporteurs en verzamelplaatsen ter plaatse uitgevoerd. In bijlage 1 is een lijst van bezochte bedrijven opgenomen.

Audit naar de werking

De audit heeft tevens onderzoek verricht naar de werking van de systematiek in een bredere context van het systeem. Daarbij is de werkwijze van de certificerende instanties, de wijze van sanctioneren, de informatie-uitwisseling tussen diverse partijen aan de orde geweest. Audits ter plaatse maar ook interviews met de certificerende instanties en analyse van de gehele opzet van regelgeving, certificering en toezicht zijn hiervan onderdeel geweest.

Auditplan

Aan de audit op de opzet, het bestaan en de werking van de systemen heeft een auditplan ten grondslag gelegen. Het auditplan is gebaseerd op het aantal transporteurs en verzamelplaatsen dat al is gecertificeerd en op de normen zoals opgenomen in de kwaliteitssystemen.

- Van de 87 bedrijven die Dierwaardig Vervoer gecertificeerd zijn, is bij 8 bedrijven een audit uitgevoerd.
- Van de 13 bedrijven die voor specifiek varkens op basis van het kwaliteitssysteem exportverzamelcentra zijn gecertificeerd is bij 4 bedrijven een audit uitgevoerd.
- Voor de audits ter plaatse naar de opzet, het bestaan en de werking van de systemen is een auditplan ontwikkeld, gebaseerd op de normen uit de kwaliteitssystemen. Hierbij zijn individuele voorschriften vertaald in vragen waarmee de werking en naleving werd beoordeeld

2.3.3 Interviews

Bij de beoordeling van de kwaliteitssystemen is gekozen voor een beoordeling in een brede context van de systemen waarbij de rollen van de diverse betrokken partijen in het oordeel zijn betrokken. De volgende partijen zijn (in overleg met de VWA) in een reeks van interviews betrokken:

- Stichting Kwaliteitsregeling Veetransport (SKRV)
- Stichting NBW-Q
- ViaNorm
- SGS
- Voedsel en waren autoriteit (VWA)
- Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
- Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)
- SAVEETRA (Deelmarkt TLN)
- Nederlandse Bond van Handelaren in Vee (NBHV)
- Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee (NBW)

In bijlage 2 is een lijst opgenomen van de vertegenwoordigers van de verschillende partijen waarbij het interview is afgenomen.

2.3.4 Objectivering resultaten

De politieke gevoeligheid van het onderzoek en de implicaties voor de sector vragen om een gedegen aanpak. Hiertoe is het belangrijk een aanpak te volgen die ruimte geeft aan verschillende observaties en bevindingen vertaald in verschillende belangen en meningen van betrokken partijen. Om hieraan tegemoet te komen heeft het onderzoeksteam gedurende de uitvoering van het onderzoek voortdurend oog gehad voor deze verschillen en overeenkomsten. Veelvuldig zijn observaties binnen het team gedeeld en zijn bevindingen zorgvuldig afgewogen en geobjectiveerd.

2.3.5 Onderzoeksteam

Opdrachtgever VWA

Dr. ir. R.J. Dortland, plv. Inspecteur Generaal VWA

Onderzoeksteam

- Drs. ing. K. Louwerens, senior auditor en projectleider Ernst & Young
- Drs. M. Van Maanen, senior auditor Ernst & Young
- Drs. E. Vromans, auditor Ernst & Young
- H. Van Moorsel MPM RA, kwaliteitsborging en eindverantwoordelijk partner Ernst & Young
- Drs. T. Van de Vuurst DVM, senior auditor VWA

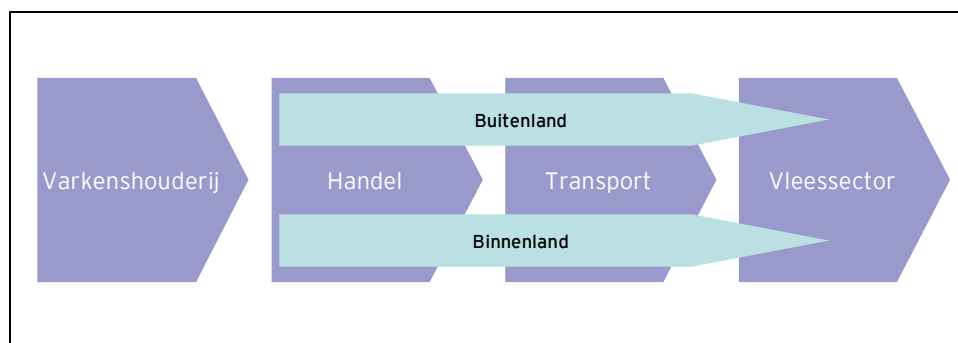
Het onderzoeksteam rapporteert aan de opdrachtgever in de vorm van een rapport. Het rapport geeft antwoord geven op de onderzoeksvragen zoals gesteld in het schrijven van de heer ir. P.J.A.L. Munters van de directie Landbouw van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de opdrachtgever, de datum: 08-07-2008.

3 Varkenstransport in en vanuit Nederland en toezicht daarop

Cijfers in dit hoofdstuk zijn ontleend aan interviews en documentenstudie.

3.1 De keten

Dit onderdeel beschrijft de meest relevante schakels in de keten van varkenshouder tot varkensvlees. De onderstaande figuur geeft deze keten op hoofdlijnen weer. Daarbij maakt de figuur een onderscheid tussen varkens bestemd voor binnenlandse verwerking en varkens ten behoeve van de export. De weergave is een vereenvoudiging van de werkelijkheid: in de praktijk levert de varkenshouder ook aan andere varkenshouders, in Nederland en in het buitenland.



De varkenshouderij

De varkenshouder is de eerste schakel in de keten. Deze schakel omvat in totaal 9.000 varkenshoudende bedrijven, waarvan 1.500 bedrijven met meer dan 10.000 vleesvarkens. In 1995 waren er nog ruim 22.000 bedrijven.

De varkenssector exporteert jaarlijks voor 2,3 miljard euro aan varkensvlees, fokdieren, biggen en slachtvarkens. Van deze export betreft 29% levende varkens. Het aandeel van de varkenssector in de totale export van de Nederlandse veehouderijsector bedraagt 47%.

De varkenshouderijbedrijven zijn gespecialiseerde agrarische bedrijven. Binnen de sector is er een onderscheid te maken tussen fokbedrijven (A-bedrijven), speenbigbedrijven (E- en F-bedrijven), opfokbedrijven (C-bedrijven), vermeerderaars (B-bedrijven) en vleesvarkenbedrijven (D-bedrijven).

De Nederlandse varkensstapel (exclusief biggen) bestaat voor 80% uit vleesvarkens. De bedrijfsomvang van de vleesvarkenshouderijen is gemiddeld groter dan de omvang van de fokbedrijven.

De handel

De varkenshandel omvat de aan- en verkoop van fokdieren, biggen en slachtvarkens. Spelers op dit veld zijn handelaren, commissionairs en bemiddelaars in levende varkens. Het gaat hier in totaal om ongeveer 480 bij de VWA geregistreerde handelaren. Van het totale bestand veehandelaren heeft circa 80% zich aangesloten bij de Nederlandse Bond van Handelaren in Vee (NBHV). De handel betreft zowel de binnenlandse handel als de export van levende varkens.

Het transport

De transporteur vervoert de varkens naar bestemmingen in Nederland en Europa. Deze sector bestaat in Nederland uit ongeveer 150 beroepsvervoerders. Van deze beroepsvervoerders zijn 115 aangesloten bij Saveetra, een deelmarkt van Transport en Logistiek Nederland (TLN). Naast de beroepsvervoerders zijn er ook de zogenoemde 'eigen vervoerders'. Dit zijn er ongeveer 900. Dit zijn handelaren die zelf ook het transport van varkens verzorgen met eigen voertuigen. Een aantal van hen is aangesloten bij de Nederlandse Bond van Handelaren in Vee (NBHV).

De regelgeving maakt onder andere onderscheid tussen korte en lange transporten (korter of langer durend dan 8 uur). In het kader van de calculatie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven is in 2006 het aantal korte transporten op ruim 489 duizend en het aantal lange transporten op bijna 45 duizend per jaar berekend.

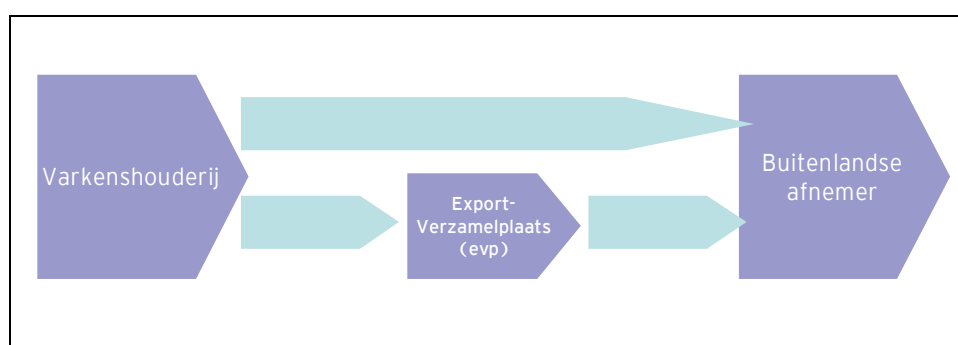
De vleessector

De vleessector omvat de producenten van vlees en vleesproducten. Deze producenten zijn voor een groot deel aangesloten bij de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV). De leden van de COV zijn samen verantwoordelijk voor 80% van de totale Nederlandse omzet van vlees, een bedrag van 4 miljard euro op jaarbasis. Een kwart van de huishoudelijke vleesaankopen in Nederland betreft varkensvlees.

3.2 Varianten in de keten

Export verzamelplaatsen

De export van levende varkens kan langs twee wegen plaatsvinden. De eerste directe weg is van de varkenshouder naar de buitenlandse afnemer (de zogenoemde boerderijexport). De tweede weg loopt via de exportverzamelplaats:



De exportverzamelplaats of het verzamelcentrum verzamelt en selecteert varkens ten behoeve van de export. Bij het centrum worden varkens van verschillende bedrijven samengebracht om een voor de handel bestemde partij dieren te vormen. De verzamelplaatsen zijn georganiseerd in de Nederlandse Bond van Waaghouders (NBW)

3.3 Regelgeving

Op de verschillende schakels in de keten van varkenshouder tot varkensvlees is algemene en specifieke regelgeving van toepassing. Dit onderdeel beschrijft de belangrijkste wetten en voorschriften, zonder daarbij volledig en uitputtend te zijn.

3.3.1 Achtergrond

De regelgeving komt voort uit zich ontwikkelende maatschappelijke normen en waarden met betrekking tot de gezondheid en het welzijn van dieren. Daarnaast heeft het toenemende belang van duurzaamheid van consumptie en productie een duidelijke inbreng in de normen en waarden. Niet in de laatste plaats speelt ook de volksgezondheid een belangrijke rol. Dit draagt bij aan de nadruk op preventie ten aanzien van gezondheidsrisico's en de naspeurbaarheid in de keten (*tracking & tracing*).

De nota Dierenwelzijn van het ministerie van LNV beschrijft de nationale en internationale ontwikkelingen om te komen tot een visie op en aanpak van de verbetering van het dierenwelzijn. Daarbij verwijst de nota ook naar vijf vrijheden, als parameters voor dierenwelzijn:

- 1 Dieren zijn gevrijwaard van honger, dorst of onjuiste voeding
- 2 Dieren zijn gevrijwaard van thermaal en fysiek ongerief
- 3 Dieren zijn gevrijwaard van pijn, verwonding of ziekte
- 4 Dieren zijn gevrijwaard van angst en chronische stress
- 5 Dieren zijn vrij om een natuurlijk soorteigen gedragspatroon te kunnen hebben

In het verlengde van de genoemde ontwikkelingen en uitgangspunten en richting gevend aan nieuwe regelgeving of handhaving noemt de regering in het coalitieakkoord een aantal centrale punten:

- Verdere verbetering van het dierenwelzijn
- Aanscherping van wettelijke eisen in Europees verband
- Stimulering van diervriendelijke houderijsystemen en van de consumentenvraag naar diervriendelijke en duurzame producten
- Verhoging van de strafmaat van dierenmishandelaars
- Intensivering van de handhaving van bestaande regelgeving voor dierenbescherming en dierenwelzijn

3.3.2 Relevante regelgeving

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD)

De GWWD bevat voorschriften op het gebied van de gezondheid en het welzijn van alle dieren die door mensen worden gehouden. De wet past het 'nee tenzij'-principe toe: uitgangspunt van de wet is dat er geen handelingen met dieren verricht mogen worden tenzij in de wet staat dat het wel mag. De GWWD is een kaderwet waarbinnen uiteindelijke regels zijn of worden vastgesteld. Zo is er ook een wettelijke basis opgenomen voor de implementatie van Europese regelgeving betreffende de bescherming van dieren tijdens vervoer en aanverwante activiteiten. In de algemene regels staat bijvoorbeeld dat het verboden is een dier onnodig pijn of letsel te veroorzaken, zijn gezondheid of welzijn te beschadigen en de nodige verzorging te onthouden.

Transportverordening

De Europese Transportverordening (verordening (EG) nr. 1/2005) bevat eisen ten aanzien van het vervoer van gewervelde dieren in verband met een economische activiteit. Deze eisen variëren afhankelijk van de lengte en duur van een transport. Voor transport over afstanden groter dan 65 km maar korter durend dan acht uur geldt dat de vervoerder over een vergunning dient te beschikken, aangevraagd bij de VWA. Voor transport langer durend dan acht uur geldt dat de vervoerder over een certificaat van goedkeuring van het vervoermiddel en een vergunning voor transporten langer dan acht uur dient te beschikken.

Ongeacht lengte en duur geldt voor de transporten dat het gebruikte vervoermiddel geschikt moet zijn en dat het verboden is dieren te (laten) vervoeren op zodanige wijze dat het de dieren waarschijnlijk letsel of onnodig lijden berokkent.

Regeling dierenvervoer 2007

Deze regeling bevat voorschriften ten aanzien van de registratie van vervoerders, voertuigen en aanhangwagens, inladen en belading en de wijze van en omstandigheden tijdens het vervoer. De regeling vertaalt de Europese Transportverordening naar de Nederlandse regelgeving,

De ambtenaren van de AID en de inspecteurs van de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar. Zij zijn ondermeer belast met de opsporing van strafbare feiten inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten.

Ambtenaren van de AID en de VWA zijn belast met het toezicht op de naleving. Deze ambtenaren zijn voor de bescherming van dieren tijdens vervoer bevoegd tot het onderzoeken van vervoermiddel en lading en inzake in wettelijk voorgeschreven bescheiden. Daartoe zijn zij ook bevoegd een vervoermiddel stil te houden. Ambtenaren kunnen controleren of vervoerders in het bezit zijn van de voorgeschreven vergunningen, certificaten en getuigschriften. Verder controleren zij of de opgegeven transporttijden realistisch zijn en of de opgegeven reis- en rusttijden de limieten in de verordening niet overschrijden.

Verordening Varkensleveringen (PVV) 2007

De verordening van het bestuur van het Productschap Vee en Vlees houdende de regulering van varkensleveringen bevat voorschriften voor leveringen tussen varkenshouders en voor leveringen aan slachterijen. De verordening maakt onderscheid tussen de verschillende soorten varkenshouderijbedrijven (A-bedrijf, B-bedrijf, etcetera) en omschrijft de spelregels voor leveringen. Bij elke type bedrijf hoort een specifiek eisenpakket dat bepalend is voor het toegestaan aantal contacten met andere varkenshouderijbedrijven. Zo mogen vleesvarkens na aanvoer op het vleesvarkenbedrijf alleen nog maar naar het slachthuis.

Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's

Deze regeling omvat verschillende regelingen die de bovengenoemde aspecten dekken.

Regeling handel levende dieren en levende dierlijke producten

De regeling heeft onder andere betrekking op de in- en uitvoer van levende dieren.

Regeling identificatie en registratie van dieren

Deze regeling bevat voorschriften ten aanzien van de registratie van houders van dieren en de identificatie en registratie van dieren (per diersoort).

3.4 Verticaal toezicht

Verticaal toezicht behelst het toezicht door of namens de minister op de naleving van de wet- en regelgeving in een sector. Het verticale toezicht heeft betrekking op het binnenlands vervoer en de export van levende varkens. Hierbij zijn rollen weggelegd voor met name de AID en de VWA.

3.4.1 Binnenlands vervoer en export

Het binnenlands vervoer betreft vervoer tussen varkenshouderijbedrijven onderling en het vervoer van varkenshouderijbedrijven naar slachterijen. Dit vervoer wordt ingekaderd door de verordening varkensleveringen.

De export betreft de levering van levende varkens aan buitenlandse afnemers. Deze export vindt plaats vanaf de varkenshouder (boerderijexport) of vanuit het verzamelcentrum.

3.4.2 Rol AID

Met betrekking tot het transport van varkens kent de AID verschillende taken:

Europese transportverordening

- In het kader van deze taak controleren AID'ers zowel de korte als lange afstandstransporten op welzijnseisen en andere voorwaarden
- De AID doet dit door middel van weg- en grenscontroles, onder andere met behulp van mobiele controleteams. Deze mobiele teams bestaan uit medewerkers van de AID en de VWA. De AID werkt tevens intensief samen met andere rijksinspecties en de politie.
- Naast de welzijnsbepalingen richten de controles op het vervoer van dieren zich ook op reiniging en ontsmetting, illegale wasplaatsen en het (illegaal) verzamelen van dieren.

Varkensbesluit

Het Varkensbesluit omvat voorschriften met betrekking tot het welzijn van varkens. Specifiek gericht op de varkenssector voert de AID dit jaar een nalevingsonderzoek Varkensbesluit uit.

Klachten en meldingen

De AID behandelt klachten en meldingen over dierverwaarlozing.

Identificatie en Registratie

De AID controleert of houders van varkens de Europese verplichtingen voor Identificatie en Registratie (I&R) naleven. De I&R-controles worden zoveel mogelijk gecombineerd met andere controles.

Slachthuis

De AID fungeert als strafrechtelijk vangnet bij overtredingen geconstateerd bij het slachthuis. De VWA heeft het reguliere toezicht.

3.4.3 Rol VWA

De VWA voert rondom het vervoer van varkens diverse werkzaamheden uit.

Erkenning verzamelcentra

De VWA verleent erkenning aan de varkensverzamelcentra
Twee keer per jaar voeren officiële dierenartsen van de VWA inspecties (audits) uit ten behoeve van de instandhouding van de erkenning.

Registratie handelaren

De VWA registreert handelaren in een officieel register. De handelaren dienen een bedrijfsadministratie te voeren
Toezicht op de inschrijving vindt in feite plaats door de dierenarts tijdens de exportcertificering (de VWA noch de AID houden toezicht op het voldoen aan de voorwaarden voor inschrijving)

Registratie vervoerders

Vervoerders die transporten langer dan 65 kilometer uitvoeren dienen in het bezit te zijn van een vergunning en alle chauffeurs en verzorgers dienen een getuigschrift te hebben
Voor transport langer durend dan acht uur geldt dat de vervoerder over een certificaat van goedkeuring van het vervoermiddel en een vergunning voor transporten langer dan acht uur dient te beschikken. Toezicht vindt primair plaats door de officiële dierenarts tijdens exportcertificering

Exportcertificering

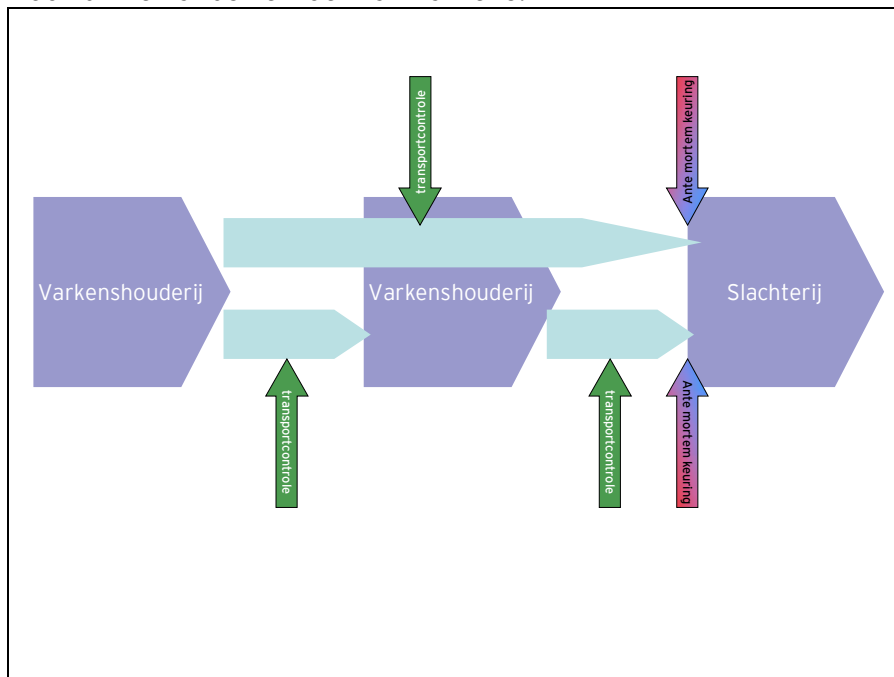
Conform de certificeringsrichtlijn van de EG vindt exportcertificering bij de veehouder of het verzamelcentrum plaats. De officiële certificerende dierenarts beoordeelt de dieren op gezondheid en geschiktheid voor de reis, voert administratieve controles uit en controleert de vergunning van de vervoerder, het certificaat van het vervoermiddel, het getuigschrift van de chauffeur(s) en het vervoermiddel. De klinische controle vindt plaats bij het opladen. De regelgeving biedt ruimte voor versoepeling in de vorm van uitvoering van keuring en certificering maximaal 24 uur voorafgaand aan het vertrek op stal, in plaats van op moment van vertrek aan de klep.

Ante mortem keuring

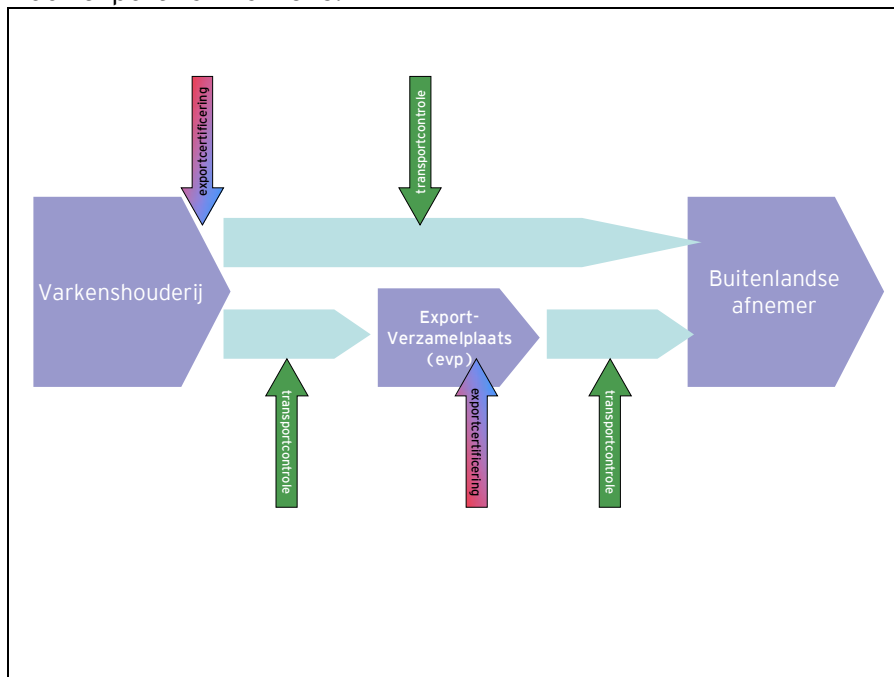
Bij het slachthuis onderwerpt de officiële dierenarts alle aangevoerde dieren aan een keuring om te bepalen of aan de eisen wordt voldaan en de dieren geslacht mogen worden.

Het betreft hier aspecten als reinheid, welzijn, gezondheid en correcte identificatie en registratie. Wrak vee mag bijvoorbeeld niet meer worden aangeleverd. In geval van overtredingen wordt de AID ingeschakeld. De onderstaande figuren resumeren de rol van het VWA en de AID met betrekking tot het transport van varkens.

Voor binnenlands vervoer van varkens:



Voor export van varkens:



4 Naar een vorm van horizontaal toezicht

4.1 *Horizontaal toezicht*

Ernst & Young kijkt op horizontaal toezicht

Door de groei van het bedrijfsleven is de overheid genoodzaakt haar toezicht anders te organiseren. De overheid kan niet alles en iedereen voor 100% controleren. Samenwerking met het bedrijfsleven is daarom (ook uit hoofde van efficiëntie) noodzakelijk. In diverse sectoren zijn in de afgelopen jaren vormen van horizontaal toezicht ontstaan, naast verticaal toezicht. Simpel gezegd is horizontaal toezicht een vorm van zelfregulering waarbij 'de sector' haar eigen verantwoordelijkheid neemt door regels (wettelijk en/of niet-wettelijk) te omarmen respectievelijk vast te stellen, door procedures te ontwikkelen die de regels vertalen naar de praktijk en door een vorm van toezicht in te stellen die de naleving van regels bewaakt.

Horizontaal toezicht in termen van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving is geen vervanging voor verticaal toezicht door de overheid, maar maakt het mogelijk dat de overheid haar toezicht beperkt tot zogenaamd 'stelseltoezicht' (toezicht op toezicht). Het horizontale toezicht omvat een stelsel (systeem) dat moet waarborgen dat bedrijven zich aan wet- en regelgeving houden. De overheid houdt vervolgens toezicht op de werking van dat stelsel. Afspraken hierover tussen overheid en bedrijfsleven kunnen in een 'toezichtarrangement' worden vastgelegd.

- Er bestaat niet één specifieke vorm waarin horizontaal toezicht wordt ingericht en kan dus per sector verschillen. Wel zijn er algemene onderdelen te benoemen:
- Er bestaat een (door de sector) omarmd en vastgesteld normenkader (wetgeving, regels, voorschriften)
- Er is gedefinieerd op welke bedrijven de regels en het toezicht van toepassing is
- Er is een toezichthouder aangewezen (een brancheorganisatie of een aparte stichting)
- Er is een erkenningsregeling of vorm van certificering ontwikkeld
- Er is een sanctiebeleid ontwikkeld

Horizontaal toezicht ontwikkelt zich meestal alleen dan wanneer de overheid het bedrijfsleven hiertoe stimuleert door het bieden van specifieke voordelen. Bijvoorbeeld in de vorm van een versoerd toezicht of een verlichting van (administratieve) lasten.

Met de ontwikkeling van horizontaal toezicht is er dus feitelijk sprake van een verschuiving van, van oorsprong, overheidstoezichtstaken naar het bedrijfsleven. De effectiviteit en 'waarde' van horizontaal toezicht wordt in grote mate bepaald door:

- De professionaliteit waarmee de sector zich heeft georganiseerd
- De professionaliteit waarmee de sector het horizontale toezicht heeft georganiseerd (onafhankelijkheid, sanctiebeleid, zelfreinigend vermogen)
- De samenwerking tussen betrokken partijen (bedrijfsleven en overheid)
- Het vertrouwen dat de overheid in de desbetreffende sector heeft

Vooral dit laatste aspect speelt een belangrijke rol. Wanneer het de overheid ontbreekt aan voldoende vertrouwen in een bepaalde sector is het mogelijk dat er een spanning of krampachtigheid ontstaat tussen beide vormen van toezicht. Het verschuiven van toezichtstaken van de overheid naar het bedrijfsleven vraagt onze inziens *op voorhand* om een basis van vertrouwen in plaats van dat met horizontaal toezicht dit vertrouwen zou moeten worden ontwikkeld.

Twee schakels in de keten

Deze evaluatie richt zich specifiek op twee schakels in de keten:

- Veetransporteurs
- Exportverzamelplaatsen

In het kader van deze evaluatie zijn geen andere partijen / schakels gesproken en onderzocht. Wel is, geredeneerd vanuit de kwaliteitssystemen Dierwaardig Vervoer respectievelijk exportverzamelplaatsen gekeken naar de aansluiting op en samenwerking met andere schakels in de keten.

Klepkeuring of stalkeuring

Om de ontwikkeling van horizontaal toezicht te stimuleren hanteert de overheid (VWA) een versoerd toezicht bij Dierwaardig Vervoer respectievelijk volgens het kwaliteitssysteem exportverzamelplaatsen gecertificeerde bedrijven dat hen een specifiek voordeel oplevert. Dit versoerde toezicht houdt in een *stalkeuring* in plaats van een *klepkeuring*.

Definitie van *klepkeuring*:

- Bij exportkeuring voert de certificerende dierenarts een 100 % controle uit op de aan te leveren documenten én alle varkens worden tijdens beladen klinisch gekeurd aan de klep van het voertuig
- Het voertuig wordt altijd gecontroleerd op specifieke punten (zoals identificatie, ontsmetting etc.)

Definitie van *stalkeuring*:

- In geval een veetransporteur of exportverzamelplaats is gecertificeerd mag de klinische keuring van de voor intracommunautair handelsverkeer of export bestemde slacht-, fok- en gebruiksvarkens zowel worden uitgevoerd bij het inladen als in iedere ruimte (stal/hok) binnen het desbetreffende bedrijf. In het laatste geval moeten er, naar het oordeel van de certificerende dierenarts, de juiste faciliteiten (licht, etc.) aanwezig zijn, om deze keuring op een verantwoorde wijze uit te voeren. De dieren die niet geschikt zijn voor export, worden op aanwijzing van de certificerende dierenarts gemerkt.
- In geval een veetransporteur of exportverzamelplaats is gecertificeerd is de uitbereidheid van de documentcontrole afhankelijk van de bevindingen tijdens de uitvoering daarvan
- Het voertuig wordt altijd gecontroleerd op specifieke punten (zoals identificatie, ontsmetting etc.)

- Het voordeel voor het betreffende bedrijf en diens ketenpartners (handelaar/exporteur / klant, transporteur) is dat de certificerende dierenarts niet tijdens het beladen aanwezig hoeft te zijn, waardoor hij/zij zijn werk in kortere tijd kan uitvoeren. Deze besparing in tijd bespaart tegelijk kosten aangezien het bedrijfsleven voor de certificeringen betaalt (tarief per kwartier).
- Voor slachtzeugen geldt dat de keuring uitsluitend tijdens het inladen op de veewagen mag worden uitgevoerd (klepkeuring)
- Het voordeel voor het bedrijfsleven van certificering op basis van Dierwaardig Vervoer respectievelijk het kwaliteitssysteem exportverzamelplaatsen is beperkt tot de tijds- en kostenbesparing die stalkeuring in plaats van klepkeuring met zich meebrengt. Daarmee is het voordeel voor het bedrijfsleven beperkt tot intracommunautair handelsverkeer of export.

In termen van toezicht en het verschuiven van toezichtstaken van de overheid naar het bedrijfsleven betekent toepassing van stalkeuring bij gecertificeerde veetransporteurs en exportverzamelplaatsen:

- De overheid (VWA) moet er op kunnen vertrouwen dat alleen de voor het desbetreffende intracommunautair handelsverkeer of export gecertificeerde dieren in het juiste aantal en op de juiste wijze worden beladen (de certificerende dierenarts hoeft niet bij het beladen aanwezig te zijn)
- De overheid (VWA) moet er op kunnen vertrouwen dat de gecertificeerde veetransporteur of exportverzamelplaats een afdoende documentencontrole verricht (de certificerende dierenarts mag de uitgebreidheid van de documentcontrole naar eigen inzicht bepalen)

4.2 Achtergronden bij de ontwikkeling van de kwaliteitssystemen

Bedrijfsprotocollen bij exportverzamelplaatsen (bron interview VWA)

Exportverzamelplaatsen moeten beschikken over een door de VWA goedgekeurd bedrijfsprotocol (niet te verwarren met branche protocollen - zie hieronder). In het bedrijfsprotocol beschrijft de exportverzamelplaats op welke wijze men aan de eisen voldoet die gesteld worden in het kader van de Regeling Preventie Bestrijding en Monitoring van besmettelijke ziekten, zoönosen en TSE's. en relevante Europese en Nederlandse wet- en regelgeving waaraan men moet voldoen om als exportverzamelplaats erkend te worden. In onze optiek is het bedrijfsprotocol een middel waarmee de overheid (VWA) tot nadere afspraken komt met de sector over de naleving van wetten en regels. De formele goedkeuring verschaft duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en de interpretatie van wetten en regels. Het creëren van duidelijkheid en het formaliseren (ondertekenen) hebben daarbij ook een dwingend karakter (we hebben het er over gehad en we hebben er voor getekend).

Een eerdere poging - Brancheprotocollen voor varkens (bron interview VWA)

Tot september 2007 waren afspraken tussen de overheid en het bedrijfsleven (handelaren/exporteurs en exportverzamelplaatsen) over de voorwaarden voor stalkeuring vastgelegd in brancheprotocollen. Vergelijkbaar met het bedrijfsprotocol was ook het brancheprotocol bedoeld om tot nadere afspraken te komen tussen de overheid (VWA) en het bedrijfsleven. Het behelsde afspraken in de vorm van procedures rondom het verzamelen en afvoeren van voor intracommunautair handelsverkeer of export bedoelde varkens en de rolverdeling in dat kader tussen VWA en de handelaar/exporteur respectievelijk de exportverzamelplaats.

Mogelijke misstanden geven aanleiding tot een ordedebat in de Tweede Kamer op 4 september 2007. Nader onderzoek deed de minister van LNV besluiten de brancheprotocollen per 12 september 2007 in te trekken.

De opzet van de kwaliteitssystemen

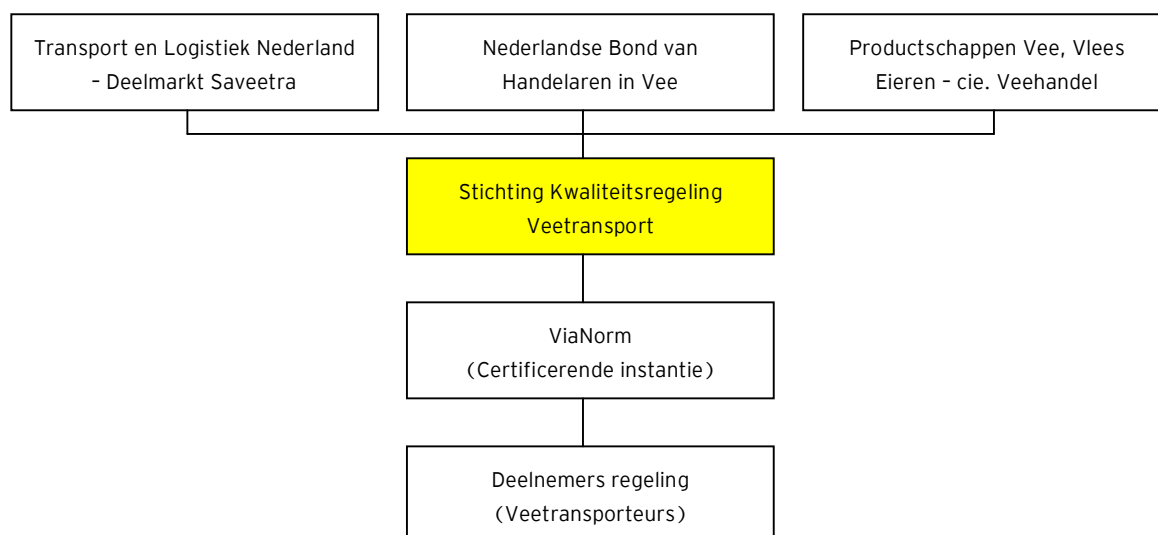
Parallel aan de ontwikkelingen in 2007 heeft de minister de sector opgeroepen met een doelmatig werkend kwaliteitssysteem te komen. In navolging op deze oproep en het intrekken van de brancheprotocollen zijn hiertoe initiatieven gestart die in de volgende paragrafen worden uitgewerkt.

Partijen (de veetransporteurs respectievelijk de exportverzamelplaatsen) hebben de ontwikkeling van de kwaliteitssystemen ieder voor zich ter hand genomen. Weliswaar gebaseerd op vigerende wet- en regelgeving, maar in een eigen opzet. Afstemming met de VWA heeft plaatsgevonden. Een aantal keer heeft 'sectoroverleg' plaatsgevonden tussen de VWA en de betrokken partijen uit de sector. Dit overleg werd voorgezeten door de VWA. Ook tussentijds is contact geweest over de teksten van de kwaliteitssystemen. Uit de interviews met de betrokken partijen blijkt ons dat de samenwerking en afstemming moeizaam is verlopen. Zowel tussen de betrokken private partijen als tussen de VWA en de private partijen. Verschil van opvatting over wat men van anderen in dit proces mag verwachten, verschillende belangen en discussies over specifieke onderdelen van de systemen (bijvoorbeeld discussie over de beladingstabel - zie hoofdstuk 5.) zijn hier belangrijke oorzaken van.

In het tweede kwartaal 2008 heeft de minister een akkoord gegeven op beide systemen (transporteurs 1 april 2008, exportverzamelplaatsen 4 juni 2008). In een brief aan de Tweede Kamer is aangegeven dat met de sector afspraken zijn gemaakt over de verdere ontwikkeling van de systemen. Uit relevante VWA dossiers is niet op te maken welke afspraken hierover inhoudelijk zijn gemaakt. Ook uit de interviews met de betrokken private partijen wordt niet duidelijk welke aanpassing van de systemen de VWA nog noodzakelijk acht.

4.3 Opzet horizontaal toezicht op veetransporteurs

In de opzet van horizontaal toezicht op veetransporteurs is een aantal partijen te onderscheiden. De onderstaande figuur schets hun relaties.



4.3.1 Stichting Kwaliteitsregeling Veetransport (SKRV) - Regeling Dierwaardig Vervoer

De regeling Dierwaardig Vervoer is een initiatief van Saveetra, de Commissie Veehandel van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE) en de Nederlandse Bond van Handelaren in Vee (NBHV). Het beheer van de regeling Dierwaardig Vervoer is ondergebracht bij de Stichting Kwaliteitsregeling Veetransport (SKRV).

Het uittreksel Kamer van Koophandel maakt melding van de volgende bestuursleden:

- P.A. Thijsse - Voorzitter, Voorzitter Nederlandse Bond van Handelaren in Vee, Voorzitter Commissie Veehandel Productschappen Vee, Vlees en Eieren
- G. Damen - Voorzitter Saveetra
- M. Boers
- L.H.M. van Zutven
- J.W.M. Slegers (wordt bij navraag bij SKRV: J.W. Klinkhamer)
- H.W.T. Kamphof (wordt bij navraag bij SKRV: R. van Vlastuin)
- D.E.W. van Son (wordt bij navraag bij SKRV: A.M. Nelck)

De kwaliteitsregeling bestaat uit:

- Algemene voorwaarden (inclusief sanctiebeleid)
- Voorschriften Dierwaardig Vervoer en bijbehorende documenten
- Certificatiecriteria Dierwaardig Vervoer
- Geschillenreglement Dierwaardig Vervoer
- Keurmerkreglement
- Erkenningsvoorwaarden certificerende instanties Dierwaardig Vervoer
- Reglement Centraal College van Deskundigen

Onze eerste (niet-inhoudelijke) indruk van de opzet van de regeling: De opzet van de regeling en de daartoe behorende onderdelen en voorbeelddocumenten maken een gedegen indruk. De voorschriften geven de diverse eisen en verantwoordelijkheden van de diverse partijen overzichtelijk weer. Voor inhoudelijke opmerkingen - zie hoofdstuk 5.

De voorschriften van de regeling stelt eisen aan:

- De fysieke omgang en controle van dieren
- De controle van vervoersmiddelen en toebehoren (veetransportvoertuig)
- De administratie rondom het vervoer van dieren zoals de aanwezigheid van geldige vergunningen

De voorschriften omvatten:

- Wettelijke eisen
- Bovenwettelijke eisen (de regeling stelt aanvullende eisen voor deelnemers)
- Systeemeisen (niet bij wet geregeld maar onderdeel van de 'kwaliteitssystematiek' zoals het gebruik van een klachtenprocedure

Tijdens de audits bij bedrijven is onder meer gekeken naar:

- Naleving van de voorschriften voor wat betreft de behandeling van dieren - laden en lossen
- Naleving van de voorschriften voor wat betreft de administratie
- Naleving van de voorschriften voor wat betreft de systeemeisen

Achtergronden bij de regeling

- De regeling Dierwaardig Vervoer is op 1 april 2008 goedgekeurd door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Het toezicht op de naleving van de Voorschriften is door SKRV belegd bij de certificerende instantie ViaNorm
- Op de website van ViaNorm wordt een register onderhouden waarmee gepubliceerd wordt welke bedrijven op basis van de regeling Dierwaardig Vervoer zijn gecertificeerd, welke status deze bedrijven hebben:
 - Status 1 Gecertificeerd: Alle controlebevindingen conform de voorschriften Dierwaardig Vervoer
 - Status 2 Gecertificeerd: 1 of meer lichte tekortkoming(en)
 - Status 3 Gecertificeerd: 1 of meer middel tekortkoming(en) en/of niet binnen de gestelde termijn herstelde tekortkomingen uit status 2
 - Status 4 Gecertificeerd: 1 of meer zware tekortkoming(en) en/of niet binnen de gestelde termijn herstelde tekortkomingen uit status 3
 - Status 5 Tijdelijk niet gecertificeerd (geschorst): niet binnen de gestelde termijn herstelde tekortkomingen uit status 4 en/of men handelt niet overeenkomstig de certificatieovereenkomst afgesloten met de certificerende instantie (ViaNorm)

- Ten tijde van dit onderzoek publiceerde het register (Ernst & Young bezocht de site op 12 september) op de site van ViaNorm 87 bedrijven als zijnde gecertificeerd volgens de Regeling Dierwaardig Vervoer, allen met een status 1. Volgens Saveetra stagneert de groei van het aantal deelnemers momenteel. Tijdens de evaluatie is gezocht naar betrouwbare gegevens om aan te geven hoeveel procent van alle varkenstransporten wordt uitgevoerd door de gecertificeerde bedrijven. We hebben geen betrouwbare gegevens gevonden.
- Het totaal aantal Nederlandse bedrijven dat zich bezig houdt met veetransport en tot de 'doelgroep' van de regeling Dierwaardig Vervoer behoort is volgens Saveetra ongeveer 900
- De regeling Dierwaardig Vervoer staat open voor alle bedrijven die zich met het vervoer van dieren / vee bezig houden. Dus niet alleen leden van Saveetra of de Nederlandse Bond van Handelaren in Vee. De regeling Dierwaardig Vervoer staat ook open van buitenlandse bedrijven.
- Het Centraal College van Deskundigen was ten tijde van het onderzoek nog niet als zodanig bijeen geweest
- Onlangs is de heer Slegers (veetransporteur) wegens verschil van inzicht opgestapt uit het bestuur van Saveetra. Het verschil van inzicht betrof de opzet van de regeling Dierwaardig Vervoer en de praktische werking van de voorschriften en de achterliggende Europese Transportverordening. In navolging daarvan hebben 10 bedrijven zich verenigd in een Overleggroep Veetrans (zie www.veetrans.nl) die op hun website aangeeft zich te zullen bezighouden met zaken waar Nederlandse bedrijven, die vee transporteren, mee te maken hebben en zullen krijgen. Dit betreft voornamelijk Nederlandse en Europese wetgeving, zoals de Preventieregeling en de Transportverordening en eventueel een branche-eigen kwaliteitssysteem.

4.3.2 Saveetra (deelmarkt Transport en Logistiek Nederland)

Saveetra is een deelmarkt van Transport en Logistiek Nederland. Zij geeft aan dat zij circa 130 dierenvervoerders vertegenwoordigt, waarbij ongeveer 90% van de leden het vervoeren van dieren / vee als kernactiviteit heeft. Het gaat hierbij om vervoer van runderen, varkens, paarden, pluimvee, schapen, geiten en bijzondere diersoorten.

De heer Damen, voorzitter Saveetra, heeft zitting in het bestuur van de SKRV.

4.3.3 Nederlandse Bond van Handelaren in Vee (NBHV)

De NBHV is de brancheorganisatie voor handelaren, commissionairs en bemiddelaars in levend vee. Zij geeft aan op haar site aan dat de aangesloten leden het merendeel van de professionele veehandel in Nederland vertegenwoordigen. De NBHV telt naar eigen zeggen circa 1350 leden verspreid over 9 provinciale afdelingen. Daarnaast is er een landelijk secretariaat.

De heer Thijssen, voorzitter Nederlandse Bond van Handelaren in Vee, heeft zitting in het bestuur van de SKRV. De bond heeft ook een kwaliteitssysteem, KCV. Dit wordt ingetrokken.

4.3.4 Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE)

Op de site van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE) omschrijft zij als haar taak: 'de taak om voor de werknemers, werkgevers én overheid duurzame landbouw, duurzaamheid van de sector en ontwikkelingen in de sector te bevorderen en de concurrentiekracht te versterken'. De PVE is de naam van het Gemeenschappelijk Secretariaat (GS) van het Productschap voor Vee en Vlees (PVV) en het Productschap voor Pluimvee en Eieren (PPE). Het GS is in 1993 gestart. Het bereidt beleid voor en voert het uit in opdracht van de besturen van het PVV en het PPE. Deze twee productschappen zijn zelfstandige organisaties met een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid. Omdat vertegenwoordigers van de brancheorganisaties de bestuursleden kiezen, vormt het bestuur een afspiegeling van de sectoren. De voorzitter wordt door de Kroon benoemd en heeft een onafhankelijke positie. De PVE hebben 200 medewerkers in dienst.

Vanwege de vele beleidsmatige aspecten overleggen de PVE met de eigen achterban maar ook met de overheid zoals onder andere het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (VWS). Voor de beleidsuitvoering zijn de PVE betrokken bij diverse organisaties van het bedrijfsleven.

De Commissie Veehandel PVE is betrokken bij de regeling Dierwaardig Vervoer. De heer Thijsse, voorzitter van de Commissie Veehandel PVE (tevens voorzitter Nederlandse Bond van Handelaren in Vee), heeft zitting in het bestuur van de SKRV.

4.3.5 ViaNorm

ViaNorm B.V. is een Beoordeling & Certificering organisatie actief in de mobiliteitssector. ViaNorm is opgericht op initiatief van onder andere de BOVAG, Transport & Logistiek Nederland en VVN. Deze organisaties zijn samen met de RAI Vereniging vertegenwoordigd in het bestuur van de Stichting ViaNorm die enig aandeelhouder is van ViaNorm Holding B.V.

Opgemerkt wordt dat TLN (met de deelmarkt Saveetra) zitting heeft in het bestuur van de Stichting Kwaliteitsregeling Veetransport (SKRV) en in het bestuur van de stichting ViaNorm (Saveetra geeft aan dat TLN - in de praktijk - vanuit haar bestuurlijke rol bij ViaNorm geen bemoeienis heeft met de certificeringsactiviteiten in het kader van Dierwaardig Vervoer).

ViaNorm is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. De accreditatie van certificerende instanties heeft een zogenaamde 'scope'. Deze scope wordt bepaald door de activiteiten van de certificerende instantie en de bijbehorende 'schema's' waarop de accreditatie betrekking heeft. Een schema is een (internationale) norm op basis waarvan tests, beoordelingen, inspecties, certificeringen, etc. worden uitgevoerd. De voorschriften van de regeling Dierwaardig Vervoer zouden als schema kunnen worden aangemerkt. Uit de accreditatiegegevens van ViaNorm die via de site van de Raad voor Accreditatie beschikbaar zijn wordt opgemaakt dat de certificeringsactiviteiten rondom Dierwaardig Vervoer buiten de scope vallen van de accreditatie van ViaNorm. Dit betekent (formeel) dat ViaNorm voor deze activiteiten niet onder het toezicht van de Raad voor Accreditatie valt. Wel houdt de Raad voor Accreditatie algemeen toezicht in het kader van de accreditatie. SKRV geeft aan dat zij besloten hebben een accreditatie voor de regeling aan te vragen. Certificerende instellingen kunnen dan een accreditatie aanvragen voor hun certificeringsactiviteiten in het kader van Dierwaardig Vervoer.

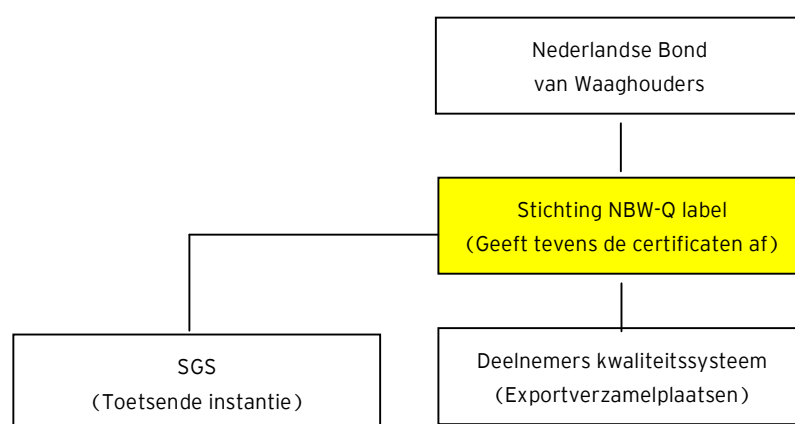
4.4 Deelnemende bedrijven erkenningsregeling

De deelnemende bedrijven kunnen zijn:

- Veetransporteurs die vervoer als kernactiviteit hebben
- Bedrijven met andere kernactiviteiten die met 'eigen' vervoer transporteren (zoals veehouders, veehandelaars, exporteurs)

Opzet horizontaal toezicht op Export Verzamel Plaatsen (EVP)

In de opzet van horizontaal toezicht op exportverzamelplaatsen is een aantal partijen te onderscheiden. De onderstaande figuur schetst hun relaties.



4.4.1 Nederlandse Bond van Waaghouders Quality Label (NBW-Q) - ook wel Q-Label

Het 'kwaliteitssysteem voor exportverzamelcentra'¹ is een initiatief van de Nederlandse Bond van Waaghouders. Het beheer van het kwaliteitssysteem is ondergebracht bij een aparte stichting NBW-Q.

Het uittreksel Kamer van Koophandel maakt melding van de volgende bestuursleden:

- De heer J.F.J.M. Wittebols (voorzitter)
- De heer J. Boogaard
- De heer J.M. de Kruijf
- De heer J.J. van den Berg

¹ Exportverzamelcentra (formele titel kwaliteitssysteem), waaghouders, of ook wel exportverzamelplaatsen genoemd of zijn bedrijven die een accommodatie exploiteren waar vee verzameld en gesorteerd wordt (type, gewicht) om vervolgens te worden geëxporteerd. Dit rapport hanteert de benaming 'exportverzamelplaats'

Het kwaliteitssysteem exportverzamelplaatsen bestaat uit:

- Algemene omschrijving opzet kwaliteitssysteem
- Een algemene beschrijving van de werkwijze op de exportverzamelplaats
- Een specifieke beschrijving van de werkwijze rondom de export van varkens
- Specifieke administratieve eisen (bijvoorbeeld het gebruik van een Q-formulier waarop de waaghouders (onder andere ten behoeve van de keuringsarts) informatie vastlegt
- Specifieke eisen met betrekking tot de registratie van wrak vee
- Een protocol voor het toezicht door een certificerende instantie
- Een sanctiebeleid
- Een protocol voor deelname

Onze eerste (niet-inhoudelijke) indruk van de opzet van het kwaliteitssysteem: begrijpelijk opgesteld. Relatief veel tekst die niet gaat over voorschriften maar meer informatief bedoeld is. Veel dubbelingen in de tekst (op meerdere plaatsen wordt (ongeveer) hetzelfde beschreven). Het systeem biedt weinig handvatten om één en ander in de praktijk te implementeren. Voor inhoudelijke opmerkingen - zie hoofdstuk 5.

De voorschriften van de regeling stelt eisen aan:

- De fysieke omgang en controle van dieren
- De controle van accommodaties (stallen / hokken / wasplaats), vervoermiddelen en toebehoren (veetransportvoertuig)
- De administratie rondom het vervoer van dieren zoals de aanwezigheid van geldige vergunningen

De voorschriften omvatten:

- Wettelijke eisen
- Bovenwettelijke eisen (de regeling stelt aanvullende eisen voor deelnemers, zoals de verzegeling van voertuigen bij vertrek)
- Systeemeisen (niet bij wet geregeld maar onderdeel van de 'kwaliteitssystematiek' zoals het gebruik van het Q - formulier

Tijdens de audits bij bedrijven is onder meer gekeken naar:

- Naleving van de voorschriften voor wat betreft de behandeling van dieren - laden en lossen
- Naleving van de voorschriften voor wat betreft de administratie
- Naleving van de voorschriften voor wat betreft de systeemeisen

Achtergronden bij het kwaliteitssysteem exportverzamelplaatsen

- Het kwaliteitssysteem exportverzamelplaatsen is op 4 juni 2008 goedgekeurd door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Het toezicht op de naleving van het kwaliteitssysteem is door NBW-Q belegd bij de certificerende instantie SGS. Wij begrijpen van SGS dat zij in het kader van deze regeling geen certificaten af geeft maar dat NBW-Q dat doet, op basis van de rapportage en aanbevelingen van SGS.
- Het aantal leden dat gecertificeerd is op basis van het kwaliteitssysteem exportverzamelplaatsen is volgens de site van de Nederlandse Bond van Waaghouders (op 12 september 2008) 13 (van de in totaal 15 bedrijven die erkend zijn om varkens te mogen verzamelen. In totaal zijn 30 bedrijven bij de bond aangesloten).

- Uit contact met de VWA blijkt dat bij één exportverzamelplaats verscherpt toezicht wordt gehouden middels klepkeuring. Het betreffende bedrijf staat wel als gecertificeerd vermeld op de site van NBW-Q
- De specifieke beschrijving van de werkwijze rondom de export van varkens is voor een groot deel gebaseerd op het brancheprotocol varkens dat in september 2007 door de minister is ingetrokken

4.4.2 Nederlandse Bond van Waaghouders (NBW)

De Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee is naar eigen zeggen opgericht in 1982 met als doel de stoffelijke belangen van zijn leden te behartigen en te verdedigen. Naast overleg met diverse (overheids-) organisaties, stimuleert de stichting haar leden op diverse terreinen zoals opleiding en kwaliteitszorg en informeert haar leden over ontwikkelingen die de sector aan gaan. De bij de NBW aangesloten waaghouders hebben een exportverzamelplaats (evp) voor dieren.

De bond telt 30 leden die een exportverzamelcentrum exploiteren, waarvan 15 uitsluitend varkens of varkens en andere dieren verzamelen. Daarnaast vermeldt de site van de NBW dat de heer J.F.J.M. Wittebols, (voormalig waaghouder en huidig voorzitter NBW-Q) lid is van de NBW.

Het bestuur van de Nederlandse Bond van Waaghouders wordt gevormd door:

- ir. A.P.A.M. Wassenberg (voorzitter), Animo-Agribus BV
- G. Reimink Exportwegerij, gebr. Reimink BV
- L. Kassing, Kassing de Raaphof BV
- G.J. de Vries, Scharnegoutum
- B. Melenhorst, Verzamelplaats Salland
- Mevrouw ing. J. de Leeuw, secretaris

4.4.3 SGS

SGS is een internationaal opererende organisatie die actief is op het gebied van onder meer testen, inspecties en certificeringen.

SGS is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. De accreditatie van certificerende instanties heeft een zogenaamde 'scope'. Deze scope wordt bepaald door de activiteiten van de certificerende instantie en de bijbehorende 'schema's'. Een schema is een (internationale) norm op basis waarvan tests, beoordelingen, inspecties, certificeringen, etc. worden uitgevoerd. Het kwaliteitssysteem exportverzamelplaatsen zou als schema kunnen worden aangemerkt. Uit de accreditatiegegevens van SGS die via de site van de Raad voor Accreditatie beschikbaar zijn wordt opgemaakt dat de certificeringsactiviteiten rondom het kwaliteitssysteem exportverzamelplaatsen buiten de scope vallen van de accreditatie van SGS. Dit bekend (formeel) dat SGS voor deze activiteiten niet onder het toezicht van de Raad voor Accreditatie valt. Wel houdt de Raad voor Accreditatie algemeen toezicht in het kader van de accreditatie.

4.5 Overige aandachtspunten

- Enerzijds is de tijd die de gecertificeerde bedrijven met de kwaliteitssystemen aan de slag zijn relatief kort. In het onderzoek is daar aandacht voor geweest. Anderzijds betreft de kwaliteitssystemen voornamelijk bestaande wet- en regelgeving waar ieder betrokken bedrijf al sinds langere tijd aan moet voldoen
- Dit onderzoek richt zich in essentie op de waarborgen die de kwaliteitssystemen in hun opzet, bestaan en werking moeten bieden om stalkeuring te legitimeren. Het ontbreken van specifieke waarborgen kan (vergaande) consequenties hebben voor onderwerpen die niet zozeer met de legitimatie van stalkeuring te maken hebben, maar met andere aspecten rondom diergezondheid, dierenwelzijn, preventie en de naspeurbaarheid van varkensverplaatsingen. Daar waar dit aan de orde is zijn relevante consequenties en risico's benoemd
- De bedrijven waar de kwaliteitssystemen zijn ingevoerd maken onderdeel uit van een keten. Elders in de keten zijn vergelijkbare ontwikkelingen / systemen aanwezig. In het kader van dit onderzoek is daar geen uitputtend onderzoek naar gedaan.

5 Analyse

In de analyse van de kwaliteitssystemen Dierwaardig Vervoer en exportverzamelplaatsen is onderzoek verricht om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen (zie hoofdstuk 2).

Gekeken is naar:

- De kwaliteitssystemen in hun opzet, bestaan en werking
 - Opzet handboek
 - Naleving
 - Toezicht
 - Sanctiebeleid
- De relatie tussen beide kwaliteitssystemen (partners in dezelfde keten)
- De waarborgen die de kwaliteitssystemen bieden in de samenwerking tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde schakels in de keten
- De relatie met verticaal toezicht (VWA), de samenwerking tussen betrokken partijen in het algemeen en de kwaliteitssystemen tegen de achtergrond van andere systemen en normen elders in de keten.

5.1 Kwaliteitssysteem Dierwaardig Vervoer - opzet, bestaan en werking

5.1.1 Het handboek nader bekeken

Het handboek is in de bijlagen opgenomen.

Opmerkingen bij Deel Algemene Voorwaarden Dierwaardig Vervoer

- 1 De inhoud van het handboek is op conformiteit met wet- en regelgeving beoordeeld door de LNV/VWA en akkoord bevonden
- 2 Er bestaan meerdere versies van het handboek met dezelfde uitgave en wijzigingsdatum. Volgens Saveetra is de daadwerkelijk laatste versie een versie waarin geen beladingstabel is opgenomen onder paragraaf 3.8.a. en een paragraaf 3.1.6 is opgenomen. Deze versie is gebruikt bij dit onderzoek. Het versiebeheer van het handboek is een aandachtspunt.
- 3 Bij artikel 7: *Indien naar het oordeel van de CI uit de erkenningscontrole blijkt dat het aangemelde bedrijf voldoet aan het bepaalde bij of krachtens de regeling Dierwaardig Vervoer en niet blijkt van bezwaren tegen deelname, vindt, met afgifte van het certificaat Dierwaardig Vervoer, certificatie van het betreffende bedrijf plaats.* Uit de regeling blijkt niet op welke wijze onderzocht wordt of het desbetreffende bedrijf vanuit de overheid een sanctie is opgelegd. Uit interviews met de VWA blijkt dat het juridisch niet mogelijk is om informatie met derden (in dit geval een certificerende instelling) te delen. Uit het interview met de certificerende instantie begrijpen wij echter dat indien een bedrijf de status 'rood' krijgt (klepkeuring) dit door de VWA aan de certificerende instantie wordt doorgegeven. Artikel 11. legt de vervoerder de verplichting op om wijzigingen op het bedrijf of de bedrijfsvoering onverwijld te melden - waaronder een (tijdelijke) staking van de exploitatie van het bedrijf. Het verdient aanbeveling een expliciete relatie te leggen tussen de status (stalkeuring/klepkeuring), vergunning(en) voor vervoerders afgegeven door de VWA en certificaten afgegeven door ViaNorm, de geldigheid van het Dierwaardig Vervoer certificaat en de melding van een eventuele statuswijziging, schorsing, intrekking van de vergunning of andere sanctie aan de certificerende instelling

- 4 Bij Artikelen 14 en 16: de regeling maakt het mogelijk dat de certificerende instantie controlebevindingen en getroffen maatregelen meldt aan instanties die door of namens de overheid zijn belast met handhaving van wettelijke voorschriften

Opmerkingen bij Deel Bijlage 1: Voorschriften Dierwaardig Vervoer

- 1 De verplichte aanwezigheid van benodigde wettelijke vergunningen en certificaten is onderdeel van de voorschriften
- 2 Bij uitbesteding van transport vereist de regeling uitbesteding aan Dierwaardig Vervoer gecertificeerde bedrijven
- 3 Per voorschrift is aangegeven of overtreding van het voorschrift als een lichte, middel of zware overtreding wordt beschouwd. Aan deze indeling is in de certificatiecriteria een procedure gekoppeld die beschrijft welke maatregelen (sancties) genomen worden bij welk type overtreding (zie opmerkingen bij Deel 2 Certificatiecriteria). De volgende definities worden gehanteerd:
 - a. Een lichte overtreding: vormt geen bedreiging voor de gehanteerde systeemdooelstellingen. Lichte tekortkomingen moeten binnen 6 maanden worden hersteld, men behoudt in die tijd het certificaat.
 - b. Een middelmatige overtreding: vormt op lange termijn een bedreiging voor de gehanteerde systeemdooelstellingen zoals zaken die te maken hebben met registratie en voedselveiligheid. Middelmatige overtredingen moeten binnen 6 weken worden hersteld, men behoudt het certificaat.
 - c. Een zware overtreding: vormt op korte termijn een bedreiging voor de gehanteerde systeemdooelstellingen, zoals overtredingen op het gebied van voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn. Zware tekortkomingen moeten binnen 1 week worden hersteld, men behoudt in die periode het certificaat. Hierna volgt een herstelcontrole
 - De herstelperiode die gecertificeerde bedrijven gegund wordt na een overtreding is verwant aan de werkwijze die certificerende instanties hanteren bij normen zoals ISO 9001. Afwijking van de norm wordt dan gekwalificeerd als 'minor of major non-conformity' waarna het desbetreffende bedrijf het kwaliteitssysteem (veelal in de vorm van een procedure of procedurewijziging) binnen een bepaalde periode moet aanpassen dan wel medewerkers aantoonbaar een nadere instructie moet geven voor de naleving van procedures. Een dergelijke aanpak is in onze optiek voor de regeling Dierwaardig Vervoer niet passend. In de praktijk kan voor veel voorschriften geen sprake zijn van daadwerkelijke herstelwerkzaamheden, anders dan een verbeterde naleving van regels. Voorbeeld: Er zijn voorschriften benoemd die aangeven dat wrakke dieren niet mogen worden vervoerd. Indien tijdens een audit bij een bepaald transport wrakke dieren beladen blijken wordt dat als een middelzware tekortkoming aangemerkt en dient de vervoerder deze binnen 6 weken te herstellen. Het 'herstel' zal dan kunnen resulteren in een aangescherpte procedure of nadere instructie van medewerkers waarna de zaak conform de regeling is afgedaan. Er bestaat geen register waarin overtredingen per gecertificeerd bedrijf worden bijgehouden, in de zin dat bij X aantal overtredingen binnen Y jaar, een nadere sanctie volgt. Iedere overtreding staat op zichzelf. In onze optiek is de regeling Dierwaardig Vervoer onder meer bedoeld om onderscheid te maken tussen bedrijven die aantoonbaar en

voortdurend aan wet- en regelgeving (willen) voldoen en andere bedrijven. Het voorbeeld schetst dat de regeling ruimte laat voor bedrijven die zich minder strikt volgens de letter van de wet gedragen. **Naar onze mening zal het vertrouwen in bedrijven (in hun naleving van wet- en regelgeving) in de veetransportsector vooral groeien door het achterwege blijven van overtredingen / misstanden, meer dan in certificering alleen.** Daarnaast is, anders dan bij ISO 9001 of soortgelijke certificeringskaders, de regeling Dierwaardig Vervoer direct gekoppeld aan een versoberd toezicht vanuit de VWA. Die koppeling maakt het in onze optiek wenselijk dat het kwalificeren van overtredingen en het opleggen van sancties bij beide vormen van toezicht gelijk is. Zie 5.1.4. Het Sanctiebeleid nader bekeken.

- In de voorschriften is een uitgebreide tabel opgenomen die verantwoordelijkheden definieert van met name de handelaar/expporteur, maar ook de veehouder en transporteur. Deze tabel hanteert geen indeling in licht, middel of zwaar in geval van overtreding. Het is dus onduidelijk op welke wijze overtreding van deze voorschriften wordt aangemerkt.
 - De regeling definieert geen systeemdoelstellingen. In ons onderzoek gaan wij er van uit dat de doelstelling van Dierwaardig Vervoer betreft: het waarborgen dat het vervoer van dieren dierwaardig plaatsvindt conform vigerende wet- en regelgeving
 - Tegen de achtergrond van het bovenstaande plaatsen wij vraagtekens bij de gehanteerde indeling licht, middel, zwaar van het volgende voorschrift: Voorschrift 3.1.1: Het vervoeren van gewonde, zwakke en zieke dieren wordt als middelzwaar aangeduid. Zie opmerkingen hierboven bij.
- 4 Bij Paragraaf 2.4: eisen aan exportcertificering. Hierbij worden naast de verantwoordelijkheden voor de Transporteur ook verantwoordelijkheden van de handelaar/expporteur en Varkenshouder gespecificeerd. Vooral de verantwoordelijkheden van de handelaar/expporteur worden uitvoerig beschreven. In hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport is beschreven dat bedrijven in de keten meerdere activiteiten kunnen ontplooiën. Zo kunnen bijvoorbeeld varkenshouders tevens handelaar/expporteur en transporteur zijn. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over wat de 'scope' van de regeling en daarmee van de certificaten Dierwaardig Vervoer is. In geval het gecertificeerde bedrijf enkel veetransport als activiteit heeft, is de opsomming van de verantwoordelijkheden van andere partijen in de keten op te vatten als informatief. Het is verwarrend wanneer een gecertificeerd bedrijf naast transportactiviteiten tevens handelaar/expporteur is. Welke betekenis hebben de in deze paragraaf opgenomen voorschriften dan? Tijdens een audit die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd bij een transportbedrijf dat tevens handelaar/expporteur is gaf de directeur aan dat naar zijn opvatting de voorschriften ten aanzien van de *handelaar/expporteur* niet vallen onder de scope van het certificaat. Het verdient aanbeveling helderheid te creëren over de scope van het certificaat.
- 5 Bij Paragraaf 2.4: De opzet van de regeling Dierwaardig Vervoer en de certificering van transporteurs op basis van de regeling heeft als consequentie dat (met uitzondering van slachtzeugen) stalkeuring mag worden uitgevoerd door certificerende dierenartsen (VWA) met een controle van documenten op basis van steekproef, in plaats van klepkeuring en 100% controle op documenten. Of stalkeuring in plaats van klepkeuring kan plaatsvinden, hangt dus samen met het al dan niet gecertificeerd zijn van de transporteur. Deze versoberde vorm van toezicht is derhalve gebaseerd op het

vertrouwen dat de transporteur zijn verantwoordelijkheden neemt in het kader van dierenwelzijn. Die verantwoordelijkheden zijn onder andere vastgelegd in de Europese Transportverordening 1/2005. Artikel 6 lid 3. van deze verordening stelt dat *vervoerder de dieren moet vervoeren in overeenstemming met de technische voorschriften in bijlage I*. Die bijlage stelt eisen aan bijvoorbeeld de geschiktheid van de dieren om te vervoeren, het vervoersmiddel, de wijze van belading en de beladingsgraad. Paragraaf 2.4 legt echter een aantal van deze verantwoordelijkheden bij de handelaar/exporteur (die in veel gevallen niet óók de transporteur is - een derde partij). In onze optiek wordt daarmee (in het kader van stalkeuring) in een zeer essentieel onderdeel van de regeling de verantwoordelijkheid belegd bij een verkeerde partij.

Opmerkingen bij Deel Bijlage 2: Certificatiecriteria Dierwaardig Vervoer

- 1 Bij artikel 8 lid 1. en artikel 17. lid 1: Formeel mag de VWA geen informatie over bedrijven met derden delen. Uit het interview met de certificerende instantie begrijpen wij dat indien een bedrijf de status 'rood' (klepkeuring) krijgt dit door de VWA aan de certificerende instantie ViaNorm wordt doorgegeven. ViaNorm vermeldt op haar beurt het eindresultaat van haar audits op hun site. Hiermee is (wellicht nog informeel) een eerste stap gemaakt in de uitwisseling van informatie.
- 2 Bij artikel 11. lid 3: Om de kwaliteit van de uit te voeren controles te waarborgen is een minimale controle- en rapportageduur vastgesteld. Een erkenningscontrole (eerste uitgebreide audit) moet volgens dit artikel minimaal 1,5 uur duren, plus een half uur voor de controle van ieder voertuig. Op basis van de audits die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd achten wij de minimale tijdsduur van 1,5 uur als onvoldoende om een gedegen beeld van het bedrijf, de bedrijfsvoering en administratie te krijgen.

Opmerkingen bij Deel Bijlage 3: Geschillenreglement Dierwaardig Vervoer

Geen opmerkingen

Opmerkingen bij Deel Bijlage 4: Keurreglement Dierwaardig Vervoer

Geen opmerkingen

Opmerkingen bij Deel Bijlage 5: Keurmerk Dierwaardig Vervoer

Geen opmerkingen

Opmerkingen bij Deel Bijlage 6: Erkenningsvoorwaarden Certificerende instanties Dierwaardig Vervoer

- 1 Bij artikel 6.1. De certificerende instantie dient te zijn geaccrediteerd. Zie opmerking inzake accreditatie in paragraaf 4.3.5. van dit rapport.
- 2 Bij artikel 6.2 De certificerende instantie dient bij aanmelding aantoonbaar te maken dat hij onafhankelijk is. Zie opmerking inzake onafhankelijkheid in paragraaf 4.3.5. van dit rapport.

Opmerkingen bij Deel Bijlage 7: Reglement Centraal College van Deskundigen Dierwaardig Vervoer

Geen opmerkingen

5.1.2 De naleving nader bekeken

Opmerkingen bij de naleving van de voorschriften

- 1 Algemeen: Tijdens de audits die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd wordt duidelijk dat men op hoofdlijnen bekend is met de inhoud van de regeling. Op een gedetailleerder niveau valt een aantal bedrijven bij het beantwoorden van auditvragen terug op het handboek. Bijvoorbeeld bij een vraag als: beschikt uw bedrijf over een noodplan voor het geval een transport niet volgens planning verloopt - raadpleegt een aantal ondervraagden het handboek om te bepalen wat met noodplan wordt bedoeld en of het handboek daarover iets vermeld
- 2 Voor een aantal voorschriften is de naleving tijdens een audit vast te stellen op basis van registraties. Voor andere voorschriften zijn geen registraties vereist of mogelijk waardoor de naleving moeilijk of niet is vast te stellen. Een voorbeeld hiervan is het voorschrift inzake wrakke dieren.
- 3 Bij Bijlage 1. Voorschriften Dierwaardig Vervoer, voorschrift 2.3.8: Bij de planning van transporten van meer dan 8 uur moet rekening gehouden worden met de te verwachten weersverwachtingen. Hiervan vindt geen registratie plaats en wordt door de voorschriften ook niet vereist.
- 4 Bij Bijlage 1. Voorschriften Dierwaardig Vervoer, paragraaf 2.4: Het herkomstbedrijf kan door de overheid geblokkeerd (ook wel gevlagd) zijn omdat bijvoorbeeld dierziekte is aangetroffen (ook tijdens de periode waarin een verklaring van de Gezondheidsdienst omtrent de gezondheidsstatus van het herkomstbedrijf voor langere tijd is afgegeven). Voor een actuele (dagelijkse) status zal het transportbedrijf moeten vertrouwen op de informatie die men krijgt van het herkomstbedrijf (eigen verklaring). Er bestaat zover wij hebben kunnen nagaan geen openbaar register van geblokkeerde bedrijven.
- 5 Er bestaat veel onduidelijkheid en discussie over de maximale belading in het kader van dierwaardigheid. De Europese Transportrichtlijn schrijft voor dat in geval van varkens, alle dieren gelijktijdig moeten kunnen gaan liggen en in hun natuurlijke houding kunnen staan. De verordening schrijft voor dat de beladingsgraad voor varkens van ongeveer 100 kg niet hoger mag zijn dan 235 kg per vierkante meter. Voor varkens specificeert de verordening dit niet naar gewicht en type varken. In onze optiek zou het vaststellen van een gespecificeerde beladingstabel de samenwerking tussen partijen en uiteindelijk het dierenwelzijn verbeteren.
- 6 Het ontbreekt aan berekeningen van de maximale belading in de ritdossiers. Hierdoor is naleving van dit voorschrift niet in een keer achteraf te controleren. Aan de hand van het gewicht van het transport, het aantal varkens en de vierkante meters (indien de veewagen is gekeurd door de RDW voor lange transporten) is achteraf wel vast te stellen of aan de maximale belading is voldaan. Controle achteraf is dus slechts ten delen mogelijk.

- 7 Transportdocumenten worden niet altijd volledig ingevuld waardoor het achteraf niet altijd mogelijk is om te bepalen of men zich aan de voorschriften houdt (zoals verwachte reistijd en maximale belading)
- 8 De transportverordening specificereert wanneer dieren geschikt zijn voor vervoer. In de praktijk blijkt de vaststelling van wat toelaatbaar is reden voor onduidelijkheid en discussie. Bijvoorbeeld over de vraag wanneer een dier 'licht' gewond is en wanneer 'zwaar' gewond. De verordening stelt bij sommige beschrijvingen dat bij twijfel een dierenarts moet worden geraadpleegd. Gecertificeerde transporteurs beladen doorgaans wanneer de stalkeuring heeft plaatsgevonden en de dierenarts zijn werkzaamheden al heeft verricht (waarbij het mogelijk is dat deze het herkomstbedrijf al heeft verlaten). In de praktijk van alle dag wordt dus de discussie veelal gevoerd tussen herkomstbedrijf (veehouder, handelaar/exporteur of exportverzamelplaats) en de transporteur. Economische belangen kunnen hierin een rol spelen. De transporteur is immers veelal 'leverancier' van het herkomstbedrijf (exporteur/handelaar) en heeft een belang bij de relatie met het herkomstbedrijf. Bij binnenlands vervoer is überhaupt geen officiële dierenarts aanwezig.
- 9 Een belang voor alle partijen in de keten is onder andere continuïteit van de bedrijfsactiviteiten. Uit het onderzoek blijkt dat het belang om bedrijfsactiviteiten voort te zetten dermate groot kan zijn dat juridische oplossingen worden gehanteerd om continuïteit zeker te stellen. In geval van (mogelijke) schorsing van de ene juridische entiteit is er geen belemmering om de activiteiten vanuit een andere juridische entiteit voort te zetten. Voor zover wij hebben kunnen nagaan bestaat er geen koppeling tussen een schorsing van een vergunning en het toestaan van het gebruik van (goedgekeurd gecertificeerd materieel) onder een andere juridische entiteit of door een derde (gecertificeerde) transporteur.
- 10 Voor een aantal voorschriften is de naleving tijdens een audit vast te stellen op basis van registraties, in de administratie. Dit impliceert een werkwijze voor de transporteur waarbij de administratie een belangrijke rol inneemt. Maar ook voor de certificerende instantie, om hun oordeel op te baseren. Over de administratiegraad valt op te merken dat deze bij transporteurs verschilt.

5.1.3 De werkwijze van de certificerende instantie ViaNorm nader bekeken

Opmerkingen bij de werkwijze van ViaNorm

- 1 Er bestaat in onze optiek onvoldoende afstemming of samenwerking tussen de certificerende instelling en de VWA. Bijvoorbeeld: schorsing van het certificaat hoeft nog geen schorsing van de vergunning in te houden - of andersom. De twee vormen van toezicht zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Zo kan het voorkomen dat de certificerende instantie een bedrijf certificeert, terwijl de VWA een bedrijf zoals dat heet: *op klepkeuring* zet (status 'rood'). Dat is voor alle partijen verwarrend. Vooral omdat het toetsingskader vrijwel gelijk is (vigerende wet- en regelgeving)
- 2 Tijdens audits voert ViaNorm een administratieve controle op de voertuigen uit (zijn alle wettelijke documenten aanwezig) en maakt melding van deze voertuigen op hun website. Onduidelijk is wat de waarde van deze vermelding is en voor wie. Ten eerste is keuring van voertuigen voor vervoer langer dan 8 uur een overheidstaak. Ten tweede is de vervoerder er aan gehouden de keuringscertificaten in het voertuig te hebben. Op die wijze kunnen partijen vaststellen of een voertuig goedgekeurd is zonder de website van

ViaNorm te bezoeken. Naar onze mening wekt de vermelding op de site van ViaNorm daarmee de suggesties dat zij materieel keurt (bijvoorbeeld in opdracht van de overheid) en geeft het aanleiding tot verwarring. Wij menen dat vermelding van de certificatiestatus van bedrijven op de site afdoende is en dat tijdens audits ViaNorm onder meer moet beoordelen of transporten langer dan 8 uur met daarvoor goedgekeurde voertuigen heeft plaatsgevonden.

- 3 Op basis van de interviews met ViaNorm hebben wij de indruk dat zij het auditproces professioneel hebben georganiseerd en met gekwalificeerde mensen werken
- 4 De opzet van de auditrapportages van ViaNorm dekt de diverse aspecten van de voorschriften. De reconstrueerbaarheid van hun auditbevindingen is gering. In de rapportages die wij bij bedrijven hebben beoordeeld is niet aangegeven welke documenten, ritopdrachten, vergunningen, etc. door ViaNorm zijn gezien of met welke personen is gesproken.
- 5 De opzet van de regeling Dierwaardig Vervoer (en dientengevolge de werkwijze van de certificerende instantie) heeft het karakter van een kwaliteitssysteem (zoals managementsystemen op basis van ISO 9001). ISO 9001 gecertificeerde bedrijven hebben tijdens certificering bewezen (simpel gezegd) dat zij hun, voor de kwaliteit van het eindproduct relevante, processen beheersen conform de eisen die de norm daaraan stelt en dat zij in staat zijn om hun organisatie voortdurend te verbeteren naar aanleiding van nieuwe eisen van klanten, klachten of onregelmatigheden (de certificerende instelling geeft bij ISO 9001 geen oordeel over het eindproduct). Audits vinden doorgaans ieder half jaar plaats. In het kader van Dierwaardig Vervoer is de in het handboek omschreven werkwijze (in de vorm van voorschriften) afgeleid van al langer bestaande wet- en regelgeving en feitelijk niet fundamenteel anders dan in de periode dat de brancheprotocolen overeengekomen waren. Naleving van wet- en regelgeving zoals bij Dierwaardig Vervoer laat zich echter slechts gedeeltelijk beoordelen door de beoordeling van een kwaliteitssysteem, de administratie van het bedrijf en een steekproefsgewijze check op naleving in de praktijk. Daadwerkelijk zicht krijgen op beladingsgraad, het wel of niet vervoeren van wrakke dieren, of daadwerkelijk water aanwezig is, etc. vraagt veel meer om een 'toezicht ter plaatse'. ViaNorm is zich daarvan bewust. Momenteel wordt door ViaNorm geëxperimenteerd met toezicht ter plaatse. Zo heeft zij een aantal onaangekondigde controles uitgevoerd op vrachtauto's van Dierwaardig Vervoer gecertificeerde bedrijven bij een slachthuis. In onze optiek is deze ontwikkeling begrijpelijk en draagt het in zekere zin bij aan een beter toezicht op de naleving van voorschriften. Wanneer we redeneren vanuit de onderzoeksvraag of het kwaliteitssysteem voldoende waarborgen omvat opdat de VWA stalkeuring kan toepassen in plaats van klepkeuring zal het daarop gebaseerde vertrouwen niet zozeer gebaseerd worden op de voorgeschreven werkwijze maar meer op de vorm en intensiteit van het toezicht en het sanctiebeleid (zelfreinigend vermogen respectievelijk een dwingend karakter). Kijken we naar de intensiteit van het toezicht dan concluderen wij dat die intensiteit te gering is om als voldoende waarborg (waarop vertrouwen gebaseerd moet worden) te beschouwen. Een oordeel over de mate waarin de regeling Dierwaardig Vervoer voldoende waarborgen biedt baseren we echter niet alleen op de vorm en intensiteit van dit toezicht ter plaatse, maar op een combinatie van aspecten waarbij we het sanctiebeleid en de samenwerking met de VWA in onze analyse en afwegingen betrekken. In de volgende paragraaf en in hoofdstuk 6. gaan we hier verder op in.

- 6 ViaNorm geeft aan dat dergelijk onderzoek ter plaatse in de huidige opzet moeilijk kostendekkend te maken is.

5.1.4 Het sanctiebeleid nader bekeken

Opmerkingen bij het sanctiebeleid

- 1 In onze optiek zijn sancties bedoeld om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. Hetzij door het dwingende karakter en mogelijke nadeel dat er van sancties uit gaat, hetzij door het feitelijk sanctioneren in de vorm van benadelen, beboeten, bestraffen.
- 2 Bij constatering van overtredingen van voorschriften bij gecertificeerde bedrijven treedt een procedure in werking die er op gericht is dat het desbetreffende gecertificeerde bedrijf aantoonbaar maatregelen treft in de vorm van 'herstel'. Afhankelijk van de zwaarte van de overtreding (licht, middel of zwaar) heeft het bedrijf daar zes maanden, zes weken, respectievelijk één week de tijd voor. In geval van zware overtredingen volgt binnen drie weken een herstelcontrole door ViaNorm. In geval men geen of onvoldoende herstelmaatregelen treft kan men uiteindelijk het certificaat verliezen. Alleen bij 'zeer zware tekortkomingen in de algehele bedrijfsvoering of het niet handelen overeenkomstig de deelnemersovereenkomst' (Certificatiecriteria Dierwaardig Vervoer) volgt directe schorsing van het certificaat.
- 3 Er bestaat geen sanctie voor het aantal overtredingen (licht, middel of zwaar) die een gecertificeerd bedrijf in een bepaalde periode begaat (bijvoorbeeld een jaar). Iedere overtreding staat op zichzelf en kan als individuele overtreding worden afgedaan.
- 4 Intrekking van het certificaat heeft als direct gevolg dat de VWA klepkeuring zal toepassen bij de herkomstbedrijven waar dieren geladen worden. Uit de interviews blijkt dat het met name de exporteur / veehandelaar is die hierdoor direct wordt benadeeld aangezien de kosten van de langere klepkeuring door hem betaald worden. Indirect kan dat als consequentie hebben dat de transporteur die zijn certificaat Dierwaardig Vervoer verliest niet meer door de exporteur / veehandelaar wordt ingeschakeld. De invoering van de kwaliteitssystemen is nog dermate recent van aard dat dergelijke effecten in de markt nog onvoldoende zichtbaar zijn.
- 5 Redenerend vanuit de idee dat horizontaal toezicht (regeling Dierwaardig Vervoer) deels aanvullend deels vervangend is voor verticaal toezicht zou het sanctiebeleid van de regeling Dierwaardig Vervoer minimaal van een gelijk gewicht moeten zijn als het sanctiebeleid van de overheid. Dat is niet het geval. Het belangrijkste verschil is de registratie van zware overtredingen in een bepaalde periode. De VWA houdt registratie bij van overtredingen. Drie overtredingen in een bepaalde periode kan leiden tot intrekken/schorsen van de vergunning.

5.2 *Kwaliteitssysteem NBW-Q - opzet, bestaan en werking Q-Label*

5.2.1 Het handboek nader bekeken

Het handboek is in de bijlagen opgenomen.

Opmerkingen bij Inleiding en visie

Geen opmerkingen.

Opmerkingen bij Kwaliteitssystemen

Geen opmerkingen.

Opmerkingen bij structuur

- 1 De paragraaf structuur benadrukt: 'Het bestuur van de stichting NBW-Q is samengesteld uit minimaal drie bestuursleden. De bestuursleden opereren autonoom en zonder enige belangenverstrengeling met de NBW of één van haar leden. Wij merken op dat de voorzitter van de stichting NBW-Q tevens lid is van de NBW (zie ook paragraaf 4.4.2)
- 2 Het handboek stelt dat de certificerende instantie twee maal per jaar een audit uitvoert. Eenmaal vooraangekondigd. Eenmaal onaangekondigd. Het bestuur van NBW-Q treedt op als sanctionerende instelling (SI). Het bestuur NBW-Q geeft aan dat zij de VWA informeert over getroffen sancties (er is nog geen sprake geweest van sancties). De Stichting NBW-Q wordt naar eigen zegge niet door de VWA geïnformeerd wanneer een bedrijf de status rood heeft gekregen.

Opmerkingen bij Versterking positie

Geen opmerkingen

Opmerkingen bij De deelnemers

Geen opmerkingen

Opmerkingen bij werkwijze en diersoorten

Geen opmerkingen

Opmerkingen bij werkwijze - algemene werkwijze

Geen opmerkingen

Opmerkingen bij Protocol exportverzamelplaatsen voor varkens

- 1 Algemeen: de opzet van dit protocol is afgeleid van het voormalige brancheprotocol zoals tot september 2007 door de VWA met individuele bedrijven was afgesloten en bepalingen in de Regeling Preventie Bestrijding en Monitoring van besmettelijke dierziekten, zoönosen en TSE's. Niet is door ons onderzocht of de achterliggende wet- en regelgeving op juiste wijze is 'vertaald' in het handboek van NBW-Q. De VWA geeft aan dat zij deze controle in overleg met LNV hebben uitgevoerd.
- 2 Bij VARK: Het lossen van de dieren: Deze paragraaf schrijft een aantal controles voor. Het handboek schrijft niet voor dat hiervan registratie moet plaats vinden. Van een aantal controles wordt registratie vastgelegd op het Q-formulier of worden specifieke documenten voorzien van een Q-stempel. Van een aantal voorschriften kan achteraf niet bepaald worden of controle daadwerkelijk (op de juiste wijze) heeft plaatsgevonden. Bijvoorbeeld de controle van de gezondheidstoestand en het welzijn van de dieren.

- 3 Tijdens een audit bij een exportverzamelplaats werd aangegeven dat de handelaar/exporteur (klant van de exportverzamelplaats) soms zelf de aankomstformulieren stempelt
- 4 Bij VARK: Tijdens de audits is duidelijk geworden dat het voor de exportverzamelplaats van belang is om te weten of er voor het herkomstbedrijf een blokkade (gevlagd) geldt. Het handboek schrijft hiervoor controle voor. Er bestaat voor zover wij hebben kunnen nagaan geen openbaar systeem waarin dat kan worden gecontroleerd.
- 5 Bij VARK: Klarleggen van de dieren voorafgaand aan de keuring: De waaghouder draagt er zorg voor dat voldaan wordt aan de beladingsnormen. Er bestaat veel onduidelijkheid en discussie over de maximale belading in het kader van dierwaardigheid. De Europese Transportrichtlijn schrijft voor dat in geval van varkens, alle dieren gelijktijdig moeten kunnen gaan liggen en in hun natuurlijke houding kunnen staan. De verordening schrijft voor dat de beladingsgraad voor varkens van ongeveer 100 kg niet hoger mag zijn dan 235 kg per vierkante meter. Voor varkens met een ander gewicht specificeert de verordening dit niet naar gewicht en type varken. In onze optiek zou het vaststellen van een gespecificeerde beladingstabel de samenwerking tussen partijen en uiteindelijk het dierenwelzijn verbeteren.
- 6 Bij VARK: Beoordeling veewagens: ook hierbij geldt dat het handboek voor een aantal controles geen registratie (op basis van bijvoorbeeld een checklist) verlangt. Alleen bij omissies / gebreken wordt dit aangetekend in het EVC-Logboek
- 7 Bij VARK: Beoordeling veewagens: punt i) vermeldt dat bij reizen van meer dan 8 uur een journaal aanwezig moet zijn en dat dit door de waaghouder op correcte wijze en volledig is ingevuld. De Europese Transportverordening schrijft voor dat de *organisator* het journaal moet invullen. Het exportverzamelcentrum is, voor zover wij dat hebben kunnen nagaan, meestal niet de organisator van het transport.
- 8 Bij VARK: De exportkeuring: Zie eerder opmerkingen over het in te vullen journaal bij 5.
- 9 Bij VARK: De exportkeuring: Tijdens een audit bij een exportverzamelplaats bleek de aan- en afvoeradministratie in een kartonnen doos bijgehouden te worden. Bij controle op volledigheid van dossiers bleek een kopie exportcertificaat niet aanwezig.
- 10 Bij VARK: Laden en verzegelen veewagens: De deelnemers aan NBW-Q verzegelen de veewagens die dieren van de exportverzamelplaats afvoeren. Dit is geen wettelijke eis maar voor de exportverzamelplaats een manier om verzamelproces op een formele manier af te sluiten en de grens van hun verantwoordelijkheid aan te duiden. De waarde van het zegel wordt echter bepaald door de waarde die andere partijen en toezichthouders in de keten aan het zegel hechten.

Opmerkingen bij Administratieve borging

Zie opmerking over het bedrijfsprotocol 4.2

De VWA heeft bij de exportverzamelplaats inzage in de auditbevindingen van de certificerende instantie

Opmerkingen bij Controles: Registratie wrak, gewond en zie vee

Geen opmerkingen

Opmerkingen bij Toezicht en controle

- 1 Bij de uitwerking van het toezicht door de certificerende instantie in deze paragraaf wordt de auditprocedure naar onze mening onvoldoende helder. Bij Structuur wordt vermeldt dat tweemaal per jaar een audit wordt uitgevoerd. Eenmaal een aangekondigde audit. Eenmaal een onaangekondigde audit. Bij de paragraaf Toezicht en controle komt dat niet terug of wordt niet uitgewerkt.
- 2 Documenten van de certificerende instantie SGS maken het beeld rondom de certificering gedeeltelijk helderder: SGS hanteert een procedure Toetsing NBW-Q label versie 3: beschrijft op hoofdlijnen het certificeringstraject. SGS hanteert een lokale werkinstructie rondom planning, uitvoering van audits en een sanctietabel. SGS hanteert een checklist Q-Label Varkens. Uit de SGS documenten en het interview met SGS wordt het volgende opgemaakt
- 3 SGS treedt op als toetsende instantie en adviseert de stichting NBW-Q over certificering. Het Stichting bestuur besluit of dat wel of geen certificering zal plaatsvinden. SGS geeft aan dat dit ongebruikelijk is en dat dit normaal een taak van de certificerende instantie is
- 4 In geval van zware overtredingen kan het bestuur van de stichting verlangen dat het desbetreffende bedrijf een protocol opstelt dat aangeeft op welke wijze nieuwe overtredingen worden voorkomen. Dit protocol wordt door het bestuur beoordeeld. Niet door de certificerende instantie.
- 5 SGS voert eenmaal per jaar een aangekondigde audit uit. Eenmaal per jaar een 'onaangekondigde' audit - die volgens de SGS instructie overigens 24 uur van te voren bij de desbetreffende exportverzamelplaats wordt aangemeld. De stichting kan opdracht geven tot een extra controle.
- 6 De eisen van de Europese Transportverordening en de Regeling Preventie Bestrijding en Monitoring van besmettelijke ziekten, zoönosen en TSE's zijn niet alleen relevant voor dierenwelzijn, maar ook voor de naspeurbaarheid van varkenstransporten. Uit het interview bleek ons dat dit besef nog niet aanwezig was
- 7 De checklist volgt het Protocol exportverzamelplaatsen voor varkens uit het handboek. De opzet van de checklist suggereert compleet te zijn maar is dat niet helemaal. Voorbeeld: voor dat dieren gelost worden moet een aantal controle worden uitgevoerd. In geval van afwijkingen moeten specifieke maatregelen worden getroffen - bijvoorbeeld wanneer er sprake is van omissies bij de overeenstemmingscontroles, ten aanzien van dierenwelzijn en de diergezondheid moet de officiële dierenarts op de hoogte worden gebracht. Het Logboek moet hier melding van maken. De check op de bekendheid met en het naleven van deze procedure is niet in de checklist opgenomen. Naar onze mening is de checklist voor 80-90% compleet
- 8 De checklist bij punt 2.5 geeft aan: *Status van dieren NIET in orde: ander bestemmingsadres voor alle dieren binnen het blok*. Het handboek beschrijft dat wanneer de status van aangeleverde dieren niet overeenkomt met de status van het bestemmingsland men in overleg met de handelaar/exporteur een andere bestemming kan bepalen.
- 9 De checklist besteedt geen aandacht aan de blokperiode en het er op controleren dat de exportverzamelplaats leeg (ontvolkt) is voor het einde van het blok.
- 10 De sanctietabel die SGS gebruikt komt op één punt niet overeen met de sanctietabel in het handboek. De sanctietabel in het handboek geeft aan: *R&O niet uitgevoerd - zwaarte: zwaar*. De sanctietabel van SGS (versie 3) vermeldt deze overtreding twee maal. Eenmaal met zwaarte middel. Eenmaal met zwaarte zwaar.

- 11 In het handboek zijn meer aspecten omschreven waarop overtredingen kunnen plaatsvinden dan de sanctietabel vermeldt. Bijvoorbeeld: geen dierenarts geraadpleegd in geval van omissies bij overeenstemmingscontrole ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid, niet ontvolkt binnen blokperiode.
- 12 Als voorwaarde tot deelname vermeldt het handboek expliciet dat deelnemers moeten beschikken over een VWA goedgekeurd bedrijfsprotocol. Het handboek stelt als eis dat het bedrijfsprotocol de medewerkers vermeldt die geautoriseerd zijn het Q stempel te gebruiken. De checklist stelt de vraag of het bedrijfsprotocol aanwezig is, maar de sanctietabel vermeldt geen sanctie voor het ontbreken of vervallen ervan of het ontbreken van de namen van geautoriseerde medewerkers.

Opmerkingen bij Overtredingen en sancties

Zie 5.2.4 het sanctiebeleid nader bekeken.

5.2.2 De naleving nader bekeken

Opmerkingen bij de naleving van het handboek

- 1 Uit één van de interviews maken we op dat er een cultuuromslag / mentaliteitsomslag plaatsvindt bij de waaghouders (exportverzamelplaatsen). Geschetst wordt dat tot ongeveer anderhalf jaar geleden er een mentaliteit heerste waarin men (exportverzamelplaats) ervan uit ging dat datgene dat zich aan het oog van de keuringsarts onttrok, daarmee eigenlijk was 'toegestaan', in de zin 'dan had de keuringsarts maar beter zijn werk moeten doen'. In onze optiek is een dergelijke mentaliteit niet zomaar veranderd, dat kost tijd.
- 2 In het interview met het bestuur van de stichting NBW-Q is onder meer gesproken over de administratieve taken van de exportverzamelplaatsen. Het bestuur erkent dat administreren voor veel exportverzamelplaatsen een hele opgave is (*mensen die meer met dieren hebben dan met papier*).
- 3 In het interview met het bestuur van de stichting NBW-Q geeft het bestuur aan dat in hun ogen de evaluatie te vroeg plaatsvindt. *'We zijn net begonnen'*.
- 4 De controle op aanvoerdocumenten verloopt doorgaans redelijk tot goed. Het compleet invullen van het Q formulier (voorscreening) is een aandachtspunt.
- 5 Op sommige exportverzamelplaatsen is er sprake van nauwe samenwerking met handelaren/handelaar/expoiteurs. Zeker wanneer het aantal handelaren/expoiteurs dat klant van de exportverzamelplaats gering is. Het komt voor dat handelaren/expoiteurs zelf de aanvoerdocumenten stempelen. Daarmee is de controlerende functie van de exportverzamelplaats verdwenen. Met name bij exportverzamelplaatsen die naast verzamelen geen andere activiteiten verrichten heeft de rol van de waaghouder meer het karakter van verhuurder van de accommodatie. Wie daadwerkelijk verantwoordelijk is en wie zich als zodanig verantwoordelijk voelt hoeft dan niet dezelfde persoon te zijn.
- 6 Het is voor de exportverzamelplaats voor zover we dat hebben kunnen nagaan niet mogelijk om vast te stellen of voor een herkomstbedrijf een blokkade (gevlagd) van toepassing is.

- 7 Er bestaat veel onduidelijkheid en discussie over de maximale belading in het kader van dierwaardigheid. De Europese Transportrichtlijn schrijft voor dat in geval van varkens, alle dieren gelijktijdig moeten kunnen gaan liggen en in hun natuurlijke houding kunnen staan. De verordening schrijft voor dat de beladingsgraad voor varkens van ongeveer 100kg niet hoger mag zijn dan 235 kg per vierkante meter. Voor varkens specificiert de verordening dit niet naar gewicht en type varken. In onze optiek zou het vaststellen van een gespecificeerde beladingstabel de samenwerking tussen partijen en uiteindelijk het dierenwelzijn verbeteren.
- 8 De oppervlakte van een veewagen die niet is gekeurd is bij de waaghouder niet bekend (geen officiële documenten die de oppervlakte van het voertuig vermelden).
- 9 De transportverordening specificiert wanneer dieren geschikt zijn voor vervoer. In de praktijk blijkt de vaststelling van wat toelaatbaar is reden voor onduidelijkheid en discussie. Bijvoorbeeld over de vraag wat een 'lichte' verwonding is en wat een 'zware' verwonding is. De verordening stelt bij sommige beschrijvingen dat bij twijfel een dierenarts moet worden geraadpleegd. Gecertificeerde transporteurs beladen doorgaans wanneer de stalkeuring heeft plaatsgevonden en de dierenarts zijn werkzaamheden al heeft verricht (waarbij het mogelijk is dat deze het herkomstbedrijf al heeft verlaten). In de praktijk van alle dag wordt dus de discussie veelal gevoerd tussen herkomstbedrijf (veehouder, handelaar/exporteur of exportverzamelplaats) en de transporteur. Bij binnenlands vervoer is überhaupt geen officiële dierenarts aanwezig.
- 10 Het handboek verlangt dat veel registraties worden vastgelegd in het EVC logboek. Wrakke dieren, aan en afvoeradministratie, onregelmatigheden chauffeur (vakbekwaamheid), auditbevindingen, omissies bij documentcontrole, afwijkingen van het vervoermiddel, getroffen corrigerende maatregelen. De naleving hiervan (registraties) in de praktijk is onvoldoende. Tijdens de audits was geen logboek aanwezig of niet in de vorm waarin de regelinghouder dit bedoeld.
- 11 De mate waarin de (door ons bezochte) exportverzamelplaatsen hun administratie hebben opgezet verschilt sterk in kwaliteit. Het is onze ervaring dat de professionaliteit van de administratie toeneemt met de omvang van de activiteiten. Bij twee van de vier bezochte bedrijven zijn we er onvoldoende van overtuigd dat de naspeurbaarheid van varkenstransporten (op efficiënte en inzichtelijke wijze) gewaarborgd is.

5.2.3 De werkwijze van de certificerende instantie SGS nader bekeken

- 1 De certificerende instantie SGS is in het kader van deze regeling meer toetsende en adviserende instantie aangezien NBW-Q het eventuele certificaat afgeeft.
- 2 De checklist (werkprogramma) is niet consistent met het handboek.
- 3 De zwaarte van de overtredingen benoemd in het handboek zijn niet consistent met de zwaarte van de overtredingen zoals opgesomd in de sanctietabel.
- 4 De sanctietabel somt twee maal dezelfde overtreding op alleen met een andere zwaarte (Reinigen en Ontsmetten).
- 5 De sanctietabel somt niet, wanneer men het handboek volgt, alle mogelijke overtredingen op en is dus niet compleet.
- 6 Het handboek beschrijft per type overtreding wat wordt verstaan onder zware, middelzware en lichte overtredingen. Deze omschrijvingen zijn niet consistent met de sanctietabel.

- 7 De reconstrueerbaarheid van de auditbevindingen van SGS is gering. In de rapportages die wij bij bedrijven hebben beoordeeld is niet aangegeven welke documenten, vergunningen, etc. door SGS zijn gezien of met welke personen is gesproken.
- 8 Het sanctiebeleid heeft in onze optiek een weinig dwingend karakter. Slechts in 4 van de 28 gedefinieerde overtredingen volgt schorsing. Op de overige overtredingen volgt een schriftelijke waarschuwing eventueel met een onverwachte controle.
- 9 Audits vinden doorgaans ieder half jaar plaats. In het kader van het kwaliteitssysteem Exportverzamelplaatsen is de in het handboek omschreven werkwijze (in de vorm van voorschriften) afgeleid van al langer bestaande wet- en regelgeving en niet fundamenteel anders dan in de periode dat de brancheprotocollen overeengekomen waren. Wanneer we redeneren vanuit de onderzoeksvraag of het kwaliteitssysteem voldoende waarborgen omvat opdat de VWA stalkeuring kan toepassen in plaats van klepkeuring zal het daarop gebaseerde vertrouwen niet zozeer gebaseerd worden op de voorgeschreven werkwijze maar meer op de vorm en intensiteit van het toezicht en het sanctiebeleid (zelfreinigend vermogen respectievelijk een dwingend karakter). Kijken we naar de intensiteit van het toezicht dan concluderen wij dat die intensiteit te gering is om als voldoende waarborg (waarop vertrouwen gebaseerd moet worden) te beschouwen. Een oordeel over de mate waarin de regeling voldoende waarborgen biedt baseren we echter niet alleen op de vorm en intensiteit van dit toezicht ter plaatse, maar op een combinatie van aspecten waarbij we het sanctiebeleid en de samenwerking met de VWA in onze analyse en afwegingen betrekken. In de volgende paragraaf en in hoofdstuk 6. gaan we hier verder op in.

5.2.4 Het sanctiebeleid nader bekeken

- 1 Onafhankelijk toezicht
 - a. Tussen de Stichting NBW-Q en de NBW bestaat geen formele of juridische relatie. De Stichting NBW-Q is in die zin onafhankelijk. Haar bestuursleden en het handboek benadrukken dat. Om de onafhankelijkheid te beoordelen is niet alleen gekeken naar het bestaan van eventuele formele of juridische relaties, maar is tevens gekeken of 'de dagelijkse praktijk' de indruk wekt van een schijnbare afhankelijkheid of verstrengeling van belangen. Wij merken op dat los van het feit dat de stichting NBW-Q onafhankelijk van NBW is opgezet, men moet voorkomen dat deze twee partijen als één worden gezien. Beide partijen gebruiken dezelfde secretaris, gebruiken dezelfde website en hanteren een bijna identieke naam. Ook in de gescheiden interviews met bestuur NBW en bestuur NBW-Q ontstaat het beeld dat beide stichtingen hetzelfde belang dienen. We beschouwen een dergelijke vermenging niet als een fundamentele kwestie. Echter in combinatie met het volgende verdient het de aandacht:

- b. Deelnemers aan het kwaliteitssysteem sluiten een contract met de stichting NBW-Q. De certificerende instantie voert audits uit en adviseert de stichting over een eventuele certificering of schorsing. De Stichting bepaalt uiteindelijk of een deelnemer wel of niet wordt gecertificeerd of wordt geschorst. In geval een deelnemer is geschorst kan het bestuur van de stichting verlangen een verbeterprotocol te schrijven dat binnen twee weken door het stichtingsbestuur zal worden beoordeeld. In onze optiek verdient het in het kader van transparantie en voorkomen van (schijnbare) afhankelijkheid aanbeveling om de certificeringen en het beoordelen van verbetermaatregelen geheel tot de taak van de certificerende instantie te rekenen, waarbij het stichtingsbestuur zich richt op het beheer van de regeling. De stichting NBW-Q moet voorkomen dat het beeld ontstaat dat een belangenvereniging NBW(-Q), tevens beheerder is van een regeling en tevens toezichthouder is op die regeling. Ook voor wat betreft het beoordelen van verbeterprotocollen door deelnemers die een zware overtreding hebben begaan is het uit het oogpunt van professionaliteit (ieder zijn vak) logischer om de certificerende instantie het verbeterprotocol te laten beoordelen, eventueel in overleg met het bestuur.
- 2 Het handboek geeft tekstuele omschrijvingen per type overtreding (zwaar, middel, licht). Volgens het handboek vindt bij zware overtredingen onmiddellijke schorsing plaats door NBW-Q. De tekstuele omschrijving sluit niet aan op de sanctietabel, die overigens als sanctie bij zware overtredingen vermeldt: Schriftelijke waarschuwing, bij sommige zware overtredingen aangevuld met een nadere onverwachte controle. De sanctie sluit dus ook niet aan. De tekstuele omschrijvingen voor middelzware en lichte overtredingen sluiten in onze optiek ook niet aan op de sanctietabel.
- 3 Bij constatering van overtredingen van voorschriften bij gecertificeerde bedrijven treedt een procedure in werking die er op gericht is dat het desbetreffende gecertificeerde bedrijf maatregelen treft in de vorm van 'herstel' (zie hierboven bij 1b.). Er bestaat geen sanctie voor het aantal overtredingen (licht, middel of zwaar) die een gecertificeerd bedrijf in een bepaalde periode begaat (bijvoorbeeld een jaar). Iedere overtreding staat op zichzelf en kan als individuele overtreding worden afgedaan.

5.3 *De relatie tussen beide systemen*

Er bestaat geen relatie tussen Dierwaardig Vervoer en het Kwaliteitssysteem Exportverzamelplaatsen. De Stichting Kwaliteitsregeling Veetransport ziet redenen tot samenwerking en harmonisatie (bijvoorbeeld in de totstandkoming van een beladingstabel). De Stichting NBW-Q ziet echter geen redenen tot samenwerking / afstemming. In hun optiek is het proces op de exportverzamelplaats dermate specialistisch dat afstemming, of het in elkaar opgaan van beide systemen voor hen niet logisch is.

Wij zijn van mening dat een integratie van beide systemen zowel voor de transporteurs als voor de exportverzamelplaatsen meerwaarde kan hebben. Bijvoorbeeld in het delen van kosten, delen van kennis, het gebruik maken van dezelfde certificerende instantie, gezamenlijke contacten / lobby naar de overheid, maar ook in het voeren van een gezamenlijk beleid. De keten van fokkerij tot supermarkt is niet alleen opgebouwd uit individuele schakels die elk hun eigen activiteit ontplooiën. Juist kenmerkt de sector zich doordat veel bedrijven diverse activiteiten ontplooiën (varkenshouder is ook transporteur, kan ook een exportverzamelplaats hebben). Wat op papier een reeks van schakels lijkt is in de praktijk

vaak één en hetzelfde bedrijf. Die verwevenheid zou ons inziens ook een argument zijn om de kwaliteitssystemen te integreren.

5.4 De relatie tussen beide systemen en VWA toezicht

Zoals er geen relatie bestaat tussen beide systemen (zie 5.3), zo is er ook vrijwel geen relatie tussen de systemen en het VWA toezicht. Beide vormen van toezicht bestaan vrijwel los van elkaar. De relaties die (formeel / informeel) bestaan zijn:

- VWA informeert ViaNorm wanneer een bedrijf van hen de status rood krijgt (klepkeuring)
- ViaNorm publiceert de certificeringsstatus van bedrijven op hun website
- NBW-Q geeft aan dat zij de VWA informeren wanneer zij maatregelen nemen (niet geverifieerd bij VWA)
- NBW-Q geeft aan dat zij niet door de VWA op de hoogte worden gebracht over de (status rood) (in het interview met NBW-Q is gesproken over 'de zwarte lijst' (niet geverifieerd bij VWA)

Deze informatie-uitwisseling betekent in de praktijk nog niet dat met de informatie iets wordt gedaan (bijvoorbeeld een gescherpt toezicht of een schorsing van een certificaat).

In onze optiek blijft hierdoor veel 'toezichtpotentieel' onbenut.

De kwaliteitssystemen zijn in hun opzet verwant aan kwaliteitssystemen op basis van bijvoorbeeld ISO 9001. De naleving van wet- en regelgeving laat zich in dit geval echter slechts gedeeltelijk vaststellen door een administratieve audit en in diezelfde geest een beperkte controle op de naleving in de praktijk, gekoppeld aan een sanctieregime dat op basis van plan-do-check-act bedrijven de kans geeft om hun organisatie te verbeteren. Juist is daarnaast een inspectie-achtige vorm van toezicht noodzakelijk om vast te kunnen stellen of wet- en regelgeving daadwerkelijk worden nageleefd en om met dit toezicht de integere (goedwillende) ondernemer (op termijn) te kunnen onderscheiden van de niet-welwillende ondernemer.

Ter illustratie zien wij de volgende mogelijkheden:

- Afstemmingsoverleg tussen VWA en certificerende instellingen over toezicht, vormen van overtredingen en schorsingen .
- Afstemming over toezichtstrategie: bijvoorbeeld het op elkaar afstemmen van audits in het kader van Erkenningen van Exportverzamelplaatsen; certificeringen door keuringsartsen; audits door certificerende instellingen, acties vliegende brigade, invallen door VWA.
- Database waarin per bedrijf de auditverslagen en status wordt vastgelegd.

Een voorwaarde voor een dergelijke samenwerking is wederzijds vertrouwen.

5.5 De samenwerking tussen betrokken partijen

De samenwerking tussen betrokken partijen is beperkt en verloopt moeizaam. Zowel tussen de private partijen als tussen het bedrijfsleven en de overheid (VWA/LNV) heerst enige mate van wantrouwen die een goede samenwerking in de weg staat.

Periodiek wordt op initiatief van VWA/LNV een sectoroverleg gehouden waar de diverse partijen aanwezig zijn. Ten tijde van het ontwikkelen van de kwaliteitssystemen werden hier werkafspraken gemaakt. De verdere samenwerking is voor de meeste partijen in zekere zin teleurstellend geweest.

Nu de kwaliteitssystemen er zijn is het in onze optiek van belang dat de sfeer van wantrouwen wordt doorbroken en wordt omgezet in een meer constructieve vorm van samenwerking. Dit zal waarschijnlijk stap voor stap moeten groeien. Als belangrijke eerste stap beschouwen wij het invullen van de vacature die is vrijgekomen bij het vertrek van de VWA medewerker die voorheen het sectoroverleg leidde die de nadere afstemming tussen partijen kan voortzetten. Daarbij beschouwen wij de VWA als de meest logische partij tussen velen die als regisseur van de verdere ontwikkeling van horizontaal toezicht kan begeleiden. In hoofdstuk 6. lichten we dit toe.

5.6 De systemen tegen de achtergrond van andere gehanteerde normenkaders in de keten

Het verdient aanbeveling om nader te onderzoek op welke wijze de kwaliteitssystemen kunnen aansluiten op systemen die elders in de keten operationeel zijn. We denken dan onder andere aan IKB en GlobalGap.

Uit vrijwel alle interviews en audits valt op te maken dat beheersing van de gehele keten noodzakelijk is om daadwerkelijk te kunnen vertrouwen op naleving van wet- en regelgeving. Zowel de transporteurs als de waaghouders geven aan de ook de handelaar/expporteur en de varkenshouder onder een vergelijkbaar toezichtregiem moeten vallen om de keten sluitend te krijgen.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Proloog

In haar brief van 7 september 2007 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake diertransport schrijft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit G. Verburg onder meer het volgende:

[...] Ik ben mijn ambtsperiode begonnen met het vertrouwen dat de sector haar eigen verantwoordelijkheid zou nemen. In die lijn heb ik op 25 juni j.l een overleg gevoerd met de sector waarin ik de sector heb gewezen op hun eigen verantwoordelijkheid. Tevens heb ik de sector opgeroepen om met een doelmatig werkend kwaliteitssysteem te komen.

Gelet op de gebeurtenissen in de afgelopen tijd constateer ik dat de zorgplicht door een aantal vervoerders onvoldoende serieus wordt genomen. Ik zie goede initiatieven ontstaan, maar kan momenteel nog in onvoldoende mate de goeden van de kwaden onderscheiden. Hierdoor voel ik me genoodzaakt voor de gehele sector maatregelen te nemen.

Ik zal inzetten op intensivering van het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving. Dit houdt specifiek in dat ik woensdag 12 september alle afgesproken brancheprotocolen zal intrekken. Ik ben me ervan bewust dat de goeden nu te lijden hebben van de kwaden, maar momenteel bestaat er geen onderscheidend criterium waarop anders besloten zou kunnen worden. Vanwege het verminderde vertrouwen in de sector is deze maatregel noodzakelijk. Zoals ik al heb aangegeven is tijdens het gesprek met de sector de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem dat voldoende waarborgen kan bieden, aan de orde gekomen. Een dergelijk kwaliteitssysteem kan dit vertrouwen herstellen en ik roep de sector nadrukkelijk op dit systeem voortvarend te ontwikkelen. [...]

Wij beschouwen en interpreteren de onderzoeksopdracht en onderzoeksvragen tegen de achtergrond van het bovenstaande. Een systeem dat voldoende waarborgen biedt moet het vertrouwen dus herstellen. Een kernvraag hierbij is of voorschriften, procedures en vormen van horizontaal toezicht op de naleving daarvan 'aan de voorkant' in de vorm van een kwaliteitssysteem dit vertrouwen herstellen, of dat vertrouwen wordt hersteld door het uitblijven van overtredingen / incidenten 'aan de achterkant'. Wat is de 'houdbaarheid' van vertrouwen in een kwaliteitsregeling en de deelnemers daarvan, wanneer zich een incident voordoet waarbij een deelnemer betrokken is? Wanneer, vanuit een visie op toezicht, vertrouwen de basis is, en waarbij een dergelijke situatie dit vertrouwen op de proef stelt, kan in onze optiek dat vertrouwen op de volgende voorwaarden gehandhaafd blijven:

'Aan de voorkant'

- De kwaliteitsregeling vertaalt vigerende wet- en regelgeving consistent naar werkbare werkvoorschriften, legt verantwoordelijkheden daar waar ze horen, is eenduidig van opzet, omvat voldoende registraties om achteraf de naleving van voorschriften te kunnen vaststellen en is op de werkvloer effectief ingevoerd
- Het toezicht is onafhankelijk, onpartijdig en professioneel opgezet, richt zich enerzijds op het bestaan van het systeem in het desbetreffende bedrijf (kent men de voorschriften en zijn de diverse systeemonderdelen aanwezig - bijvoorbeeld formulieren, instructies) en richt zich anderzijds op de naleving van voorschriften

- Het gevoerde sanctiebeleid heeft een voldoende dwingend karakter, is transparant (maakt overtreders zichtbaar), stimuleert tot verbetering van procedures (papier) en gedrag (moraal) en trekt een heldere grens tussen wat toelaatbaar is (de overtreder krijgt een tweede kans) en wat niet (de deelname aan de kwaliteitsregeling wordt opgezegd).

'Aan de achterkant'

- Het in dusdanige mate achterwege blijven van overtredingen door deelnemers van de kwaliteitsregeling (bij horizontaal én verticaal toezicht) dat hiermee redelijkerwijs een verband gelegd kan worden met het bestaan en de opzet van de kwaliteitsregeling, de vorm van horizontaal toezicht en het door de kwaliteitsregeling gevoerde sanctiebeleid.

6.2 Antwoord op de onderzoeksvragen

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen geven wij een oordeel over het bestaan en de opzet van de desbetreffende kwaliteitsregeling, het toezicht en het gevoerde sanctiebeleid van de desbetreffende kwaliteitsregeling. [De kwaliteitssystemen zijn recent ingevoerd. Daarom is het in onze optiek te vroeg om een verband te zoeken tussen het in een bepaalde mate achterwege blijven van overtredingen door deelnemers van de kwaliteitsregeling (bij horizontaal én verticaal toezicht) en het bestaan en de opzet van de kwaliteitsregeling, de vorm van horizontaal toezicht en het door de kwaliteitsregeling gevoerde sanctiebeleid.]

- a *Levert de naleving van het systeem daadwerkelijk voldoende waarborgen op om op grond daarvan te kunnen besluiten om geen fysieke controle tijdens het laden van de dieren (klepcontrole) verplicht te stellen?*

N.B.: Voor beide systemen geldt dat goede afspraken (ook met de VWA) over belading (beladingstabel) en nadere instructies omtrent het herkennen van wrakke dieren de werking van de systemen in de praktijk zal verbeteren.

6.2.1 Dierwaardig Vervoer

Tegen de achtergrond van onze analyse (hoofdstuk 5.) zijn wij van mening dat de regeling Dierwaardig Vervoer een aantal aanpassingen behoeft, waarvan een gering aantal een meer fundamenteel karakter heeft. Het gaat dan met name om de volgende zaken:

Opzet handboek / voorschriften

- Relatie tussen vergunning voor vervoerders afgegeven door de VWA en de certificaten Dierwaardig Vervoer afgegeven door de certificerende instantie ViaNorm
- De uitgebreide tabel die verantwoordelijkheden definieert voor onder meer de handelaar/expporteur, maar ook de transporteur, kwalificeert overtredingen niet in de zin van licht, middel of zwaar. Het is dus onduidelijk welke sanctie staat op het overtreden van deze voorschriften
- De opsomming van verantwoordelijkheden van de handelaar/expporteur (die als partij buiten de scope van de regeling valt) werkt ons inziens verwarrend wanneer een gecertificeerd transportbedrijf tevens ook handelaar/expporteur is. Vraag is dan of de opgesomde verantwoordelijkheden voor de handelaar/expporteur wel binnen de scope van de regeling vallen.

- Het vervoer van wrakke dieren wordt in de regeling aangemerkt als een middelzware overtreding. In onze optiek betreft het voorkomen hiervan de essentie van Dierwaardig Vervoer en zou in onze optiek als zware overtreding moeten worden aangemerkt
- De regeling schrijft verantwoordelijkheden toe aan de handelaar/exporteur (die als partij buiten de scope van de regeling valt) die volgens de Europese Transportverordening de verantwoordelijkheden zijn van de vervoerder. Het gaat om in het kader van Dierwaardig Vervoer om essentiële verantwoordelijkheden zoals het beladen van voertuigen.

Naleving handboek / voorschriften

- De bekendheid van bedrijven met de voorschriften van de regeling is nog niet optimaal (het is nog niet 'eigen')
- Het ontbreekt aan voldoende registraties om tijdens audits te kunnen vaststellen dat voorschriften zijn nageleefd
- Transportdocumenten worden niet altijd volledig ingevuld
- De naleving van bijvoorbeeld de voorschriften ten aanzien van wrakke dieren kan onder druk staan door economische belangen (de transporteur die met de varkenshouder (opdrachtgever van de transporteur) discussieert over of een dier wel of niet vervoerd mag worden). De regeling biedt de transporteur onvoldoende middelen (of sancties) om de invloed van dit economische belang te verminderen

Toezicht

- Er is geen afstemming met de VWA over toezicht. Een goede afstemming zou de waarborgen van het horizontale toezicht (en van het verticale toezicht) ten goede komen
- De vermelding van voertuigen op de site van ViaNorm wekt meer suggesties dan noodzakelijk en wekt verwarring.
- De reconstrueerbaarheid van auditbevindingen is gering.
- In het kader van Dierwaardig Vervoer is de in het handboek omschreven werkwijze (in de vorm van voorschriften) afgeleid van al langer bestaande wet- en regelgeving en feitelijk niet fundamenteel anders dan in de periode dat de brancheprotocollen overeengekomen waren. Wanneer we redeneren vanuit de onderzoeksvraag of het kwaliteitssysteem voldoende waarborgen omvat opdat de VWA stalkeuring kan toepassen in plaats van klepkeuring zal het daarop gebaseerde vertrouwen niet zozeer gebaseerd worden op de voorgeschreven werkwijze, maar meer op de vorm en intensiteit van het toezicht en het sanctiebeleid (zelfreinigend vermogen respectievelijk een dwingend karakter). Kijken we naar de intensiteit van het toezicht dan concluderen wij dat die intensiteit te gering is om als voldoende waarborg (waarop vertrouwen gebaseerd moet worden) te beschouwen. Een scherp en intensief toezicht moet aantonen dat gecertificeerde bedrijven geen overtredingen begaan.

Sanctiebeleid

- Het gewicht van sancties is gekoppeld aan 'systeendoelstellingen'. De regeling definieert geen systeendoelstellingen.
- Er bestaat geen register waarin overtredingen per gecertificeerd bedrijf worden bijgehouden, in de zin dat bij X aantal overtredingen binnen Y jaar, een nadere sanctie volgt. Iedere overtreding staat op zichzelf en wordt als zodanig behandeld en afgedaan. Daardoor ontbreekt het in onze optiek aan een voldoende dwingend sanctiebeleid.
- De afstemming met de VWA over sancties is onhelder.

Met in acht neming van de door ons gemaakte opmerkingen, verwachten wij dat de Stichting Kwaliteitsregeling Veetransport - Dierwaardig Vervoer, haar deelnemers en de certificerende instantie binnen afzienbare tijd de regeling, de naleving, het toezicht en het sanctioneren dusdanig kunnen aanpassen en kunnen completeren dat sprake wordt van een systeem dat op deze punten voldoende waarborgen biedt. Het besluit van de stichting om de regeling te laten accrediteren waarmee de toegankelijkheid van de regeling voor andere certificerende instellingen groter wordt, en waarmee in onze optiek de onafhankelijkheid van het toezicht op de regeling vergroot wordt, nemen we in onze afwegingen mee.

6.2.2 Kwaliteitssysteem Exportverzamelcentra

Tegen de achtergrond van onze analyse (hoofdstuk 5.) zijn wij van mening dat het kwaliteitssysteem Exportverzamelcentra een aantal aanpassingen behoeft, waarvan een aantal een meer fundamenteel karakter heeft. Het gaat dan met name om de volgende zaken:

Opzet handboek / voorschriften

- Er worden onvoldoende registraties vastgelegd om achteraf (tijdens audits) te kunnen vaststellen dat voorschriften zijn nageleefd.
- Het handboek schrijft voor dat het reisjournaal door de waaghouder moet worden ingevuld. Het handboek schrijft voor dat de *organisator* het reisjournaal invult. Dat is niet altijd de waaghouder.

Naleving handboek / voorschriften

- Voor zover wij hebben kunnen nagaan bestaat er geen openbaar register waarmee vast te stellen is of een herkomstbedrijf geblokkeerd is (wanneer daar specifieke dierziekte is geconstateerd).
- De administratiegraad verschilt sterk tussen bedrijven waardoor naleving niet altijd is te controleren (en tevens risicovol is in het kader van preventie van dierziekteverspreiding).
- Het handboek schrijft voor dat een logboek moet worden bijgehouden waarin omissies en corrigerende maatregelen worden bijgehouden. Een dergelijke opzet werkt bij de bezochte bedrijven nog niet of niet zoals het handboek voorschrijft.

- De rolverdeling tussen exportverzamelplaats (waaghouder) en de handelaar/exporteur (klant van de waaghouder) is in de praktijk soms verstrengeld. Het (soms) afstempelen van aanleverdocumenten door een handelaar/exporteur is hier een voorbeeld van.
- Het compleet invullen van het Q-formulier is een aandachtspunt.
- Een cultuurverandering waarbij de waaghouders meer hun eigen verantwoordelijkheid nemen en een integer beleid voeren kost tijd.
- De administratiegraad verschilt tussen bedrijven waardoor naleving niet altijd is te controleren (en tevens risicovol is in het kader van preventie van dierziekteverspreiding).

Toezicht

- Het handboek is onvoldoende helder over de auditprocedure.
- De onafhankelijkheid van de certificerende instantie SGS wordt in onvoldoende mate benut. De Stichting NBW-Q bepaalt wie gecertificeerd zal worden (SGS adviseert het bestuur van de Stichting) en beoordeelt de opvolging van zware overtredingen. Het is voor de stichting van belang aandacht te geven aan een schijnbare belangenverstrengeling omdat zij enerzijds op initiatief van de NBW is opgericht en anderzijds als regelinghouder en (deels) als toezichthouder optreedt.
- Een 'onaangekondigde' audit wordt volgens de procedure van SGS 24 uur van tevoren wel aangekondigd.
- De auditchecklist die SGS hanteert is niet volledig. Voor een aantal voorschriften (handboek) wordt de naleving niet middels de checklist gecontroleerd.
- De reconstrueerbaarheid van de audits is gering.
- Audits vinden doorgaans ieder half jaar plaats. In het kader van het kwaliteitssysteem Exportverzamelplaatsen is de in het handboek omschreven werkwijze (in de vorm van voorschriften) afgeleid van al langer bestaande wet- en regelgeving en niet fundamenteel anders dan in de periode dat de brancheprotocollen overeengekomen waren. Wanneer we redeneren vanuit de onderzoeksvraag of het kwaliteitssysteem voldoende waarborgen omvat opdat de VWA stalkeuring kan toepassen in plaats van klepkeuring zal het daarop gebaseerde vertrouwen niet zozeer gebaseerd worden op de voorgeschreven werkwijze maar meer op de vorm en intensiteit van het toezicht en het sanctiebeleid (zelfreinigend vermogen respectievelijk een dwingend karakter). Kijken we naar de intensiteit van het toezicht dan concluderen wij dat die intensiteit te gering is om als voldoende waarborg (waarop vertrouwen gebaseerd moet worden) te beschouwen. Een scherp en intensief toezicht moet aantonen dat gecertificeerde bedrijven geen overtredingen begaan.

Sanctiebeleid

- De zwaarte van overtredingen in de sanctietabel zijn niet consistent met de zwaarte benoemd in het handboek.
- Er bestaat geen register waarin overtredingen per gecertificeerd bedrijf worden bijgehouden, in de zin dat bij X aantal overtredingen binnen Y jaar, een nadere sanctie volgt. Iedere overtreding staat op zichzelf en wordt als zodanig behandeld en afgedaan. Daardoor ontbreekt het in onze optiek aan een voldoende dwingend sanctiebeleid.
- De sancties die per type overtreding zijn bepaald (sanctietabel) hebben geen dwingend karakter (zware overtreding: schriftelijke waarschuwing en in sommige gevallen aangevuld met een 'onaangekondigde' audit (die 24 uur van tevoren wordt aangemeld)).
- De door SGS gehanteerde sanctietabel is niet consistent met het handboek.

Met in acht neming van onze opmerkingen zien wij voldoende mogelijkheden voor de Stichting NBW-Q, haar deelnemers en de certificerende instantie om de regeling, de naleving, het toezicht en het sanctioneren dusdanig aan te passen en te completeren dat sprake wordt van een systeem dat op deze punten voldoende waarborgen biedt. Wij verwachten echter dat genoemde partijen hiervoor langere tijd nodig hebben gezien het feit dat op de cruciale onderwerpen Toezicht en Sanctiebeleid nieuw beleid en procedures zal moeten worden ontwikkeld en gezien het feit dat een aangescherpte naleving van voorschriften (bijvoorbeeld extra registraties) een nader beroep zal doen op de waaghouder om zijn administratie adequaat in te richten en bij te houden.

b Wat zijn de ervaringen van de betrokkenen met het kwaliteitssysteem? (VWA, AID, Dierwaardig vervoer, NBW-Q, deelnemers van de systemen, eventueel ook partijen die willen aansluiten (COV, CBL)?)

In overleg met de VWA is een aantal partijen gesproken. Hieronder geven we beknopt hun ervaringen met de systemen weer:

Saveetra / stichting Kwaliteitsregeling Veetransport (SKRV) (gecombineerd gesprek)

- Aantal certificeringen Dierwaardig Vervoer stagneert nu
- De samenwerking met ViaNorm verloopt goed
- Binnenkort komt het Centraal College van Deskundigen voor het eerst bijeen
- Nederland bevindt zich al anderhalf jaar in een overgangsfase, in afwachting van een preventieregeling per diersoort. Daarnaast wijken de Europese rij- en rusttijden voor dieren af van de rij- en rusttijdenwet voor beroepsgoederenvervoer. Dat is lastig voor de transporteurs (planning)
- Er is geen beladingstabel voor varkens. Dat scheidt onduidelijkheid.
- Imago is wel een belangrijke prikkel, maar onvoldoende om nieuwe deelnemers aan te trekken
- Ten aanzien van wrak vee bestaat een grijs gebied. Wanneer kan een dier wel of niet mee? De consequenties zijn wel vergaand: bij drie waarschuwing volgt een schorsing van de vergunning
- Wrak vee en de uibesteding van transport zijn moeilijk te auditen onderwerpen
- Op dit moment is er onvoldoende koppeling tussen het certificaat dierwaardig vervoer en de vervoerdersvergunning
- Het feit dat niet-gecertificeerde transportbedrijven via een gecertificeerde exportverzamelplaats kunnen werken verlaagt de druk op transporteurs om deel te nemen

Nederlandse Bond van Handelaren in Vee

- De Minister heeft niet gedefinieerd wat wordt verstaan onder een 'goed kwaliteitssysteem'.
- De animo is nu beperkt, de niet-deelnemers wachten af. De sector heeft nu de keuze om nu 'een perfect systeem' te bouwen waar niemand aan mee zal doen of gaan voor de breedte.
- De achterban ervaart het systeem als zwaar. Het systeem gaat heel ver. Voorschriften ten aanzien van het maximumgewicht roepen bijvoorbeeld veel weerstand op. Degene die zich hier niet aan houdt, heeft er voordeel van.
- De sector doet al voldoende aan de registratie van vervoersbewegingen, alles is nu al zichtbaar. De vraag is wat bijvoorbeeld een database toevoegt aan het dierenwelzijn.
- Verbeterpunten in het systeem betreffen hygiëne en de preventie van dierziekten.
- De overheid zou meer gebruik moeten maken van de mogelijkheid om incentives in te bouwen. Daarnaast bestaat de dreiging van het afschaffen van de lange afstandstransporten.
- De verantwoordelijkheid van de varkenshouder is meegenomen in de IKB-certificering. Dit dekt echter niet de problematiek rondom het onder druk zetten van transporteurs door varkenshouders om bepaalde dieren toch mee te nemen. Er is nu een grijs gebied, de transporteur kan nu geen vrijwaring krijgen.
- Niet gecertificeerde transporteurs kennen nu een 'ontsnappingsroute' via de gecertificeerde exportverzamelplaatsen (toch stalkeuring).

ViaNorm

- De ervaring van ViaNorm is dat gecertificeerde bedrijven serieus met de regeling dierwaardig vervoer bezig zijn en ook trots zijn op certificering.
- ViaNorm typeert de regeling als behoorlijk zwaar en goed controleerbaar. Deze controleerbaarheid geldt voor de registraties in het kader van de kwaliteitsregeling (waarbij transporteurs meer dan handelaren gewend zijn aan het bijhouden van registraties).
- Directe welzijnsaspecten zijn veel moeilijker controleerbaar. Daarom verricht ViaNorm ook onaangekondigde controles, zoals controles bij het slachthuis of door mee te rijden met een chauffeur.
- Door de beperkte auditfrequentie blijft de relatie met de transportbedrijven gepast afstandelijk. Tot op het moment van deze evaluatie waren er alleen nog maar initiële onderzoeken gedaan.
- De regeling bevat nog een aantal verbeterpunten, zoals het hoofdstuk hygiëne dat nu niet goed geborgd is, de rittenregistratie die nu geen onderdeel is van de regeling en de varkenstabel.
- De regeling moet niet te zwaar worden. Zoals de regeling nu is, groeit hij niet meer. De grootste handelaren/exporteurs zullen overblijven terwijl idealiter de gehele keten gedekt moet zijn.
- ViaNorm is ook van mening dat er sprake is van een grijs gebied waarin het voor de varkenshouder en vooral voor de chauffeur moeilijk is om de geschiktheid voor transport van een varken te beoordelen. De varkenshouder zou hier buiten schot blijven.
- Veel transporteurs vervoeren over minder dan 65 kilometer en hebben dus geen belang bij de regeling.

Nederlandse Bond van Waaghouders

- De protocollen zijn vrij strak omschreven. Voor elke waaghouder geldt hetzelfde.
- Het bestuur geeft aan dat de waaghouder zijn verantwoordelijkheid neemt 'van en tot de poort' maar de VWA lijkt deze verantwoordelijkheid breder te trekken. Een voorbeeld wordt gegeven waarbij op basis van een incident in het buitenland de betrokken exportverzamelplaats in Nederland een zwaar regime kreeg opgelegd voordat een onderzoek naar de toedracht had plaatsgevonden (wantrouwen)
- Het bestuur is van mening dat de VWA centraal gemaakte afspraken (Den Haag) regionaal anders uitvoeren (disuniformiteit).
- Door het ontbreken van een varkenstabel zijn bedrijven in de praktijk niet gedekt. De regeling biedt op deze manier geen zekerheid.
- Het is onduidelijk wat de VWA doet met meldingen van geweigerde dieren
- De sector maakt met de regeling een omslag naar meer eigen verantwoordelijkheid.

NBW-Q (Q label)

- Het bestuur meent dat het handboek niet werkt omdat er geen link bestaat tussen het eigen systeem en de VWA. Er is geen goede communicatie. Er is sprake van wantrouwen.
- Het bestuur meent dat het handboek is ontwikkeld in deze sfeer van wantrouwen
- Het ontbreekt aan een goede beladingstabel in het handboek. Men gebruikt een informele tabel.
- Er bestaat volgens het bestuur geen link tussen NBWQ en Dierwaardig Vervoer. En is ook niet noodzakelijk. De aard van de werkzaamheden zou te verschillend zijn
- Er bestaat bij het bestuur geen vertrouwen in het systeem van Dierwaardig Vervoer (een gecertificeerde transporteur behandelen we net als een niet-gecertificeerde transporteur)
- Bestuur erkent dat de evp's niet echt sterk zijn in administreren. Het evp logboek verdient daarom nog veel aandacht.
- Verbeterpunten systeem: wrakvee (registratie en wat verstaan we eronder)
- Waaghouder moet controleren of een bedrijf gevlagd is. In de praktijk kan dat niet.
- Voordeel stalkeuring: belading gaat rustiger en kost minder

SGS

- De regeling dwingt de sector om keuzes te maken. De sector professionaliseert, vastleggingen worden gestimuleerd en overtredingen worden bemoeilijkt.
- De aard en de frequentie van de toetsing is beperkt: deze richt zich vooral op het achterliggende systeem van de exportverzamelplaats, zoals protocollen en documenten.
- De sector is pragmatisch: de normen zijn gebaseerd op wettelijke eisen, er zijn geen 'extra's'. Er is bovendien sprake van vrijwillige deelname en daarmee ook vrijblijvendheid: de betere bedrijven doen mee waardoor het beeld ten aanzien van de naleving niet tegenvalt. Het systeem staat of valt met de welwillendheid van de sector.
- Het Q-formulier is een goede vorm van dwang. Het gebruik van het logboek verdient echter de aandacht, dit is een nieuw aspect voor de meeste bedrijven. Het logboek is ook niet opgenomen in de sanctietabel.

Centraal Bureau Levensmiddelenhandel

- Het CBL is van mening dat sancties niet scherp genoeg zijn. ‘Cowboys’ verpesten het nu voor de rest.
- Een centraal college van deskundigen zou de regelinghouder kunnen adviseren. Het CBL en bijvoorbeeld de dierenbescherming zouden hier zitting in kunnen nemen.
- In de regeling dierwaardig vervoer staan de transporteurs onder druk met het risico de eigen certificering kwijt te raken. Een transporteur zou incidenten moeten kunnen melden.
- Met behulp van GPS is het beter mogelijk om onaangekondigde controles uit te voeren (administratief: heeft men de reis gemaakt die men heeft opgegeven, controles onderweg: men kan middels GPS bepalen waar een voertuig zich bevindt)
- Het CBL onderstreept het belang van een centrale database. Dit vergroot de transparantie van het vervoer van dieren (welke dieren, met welke herkomst, worden door wie, waar naar toe vervoerd)
- Een belangrijk verbeterpunt betreft de varkensstabel.
- Het systeem is nog niet gekoppeld aan andere systemen in de keten. Zo kan bijvoorbeeld een varkenshouder bij overtredingen niet verantwoordelijk worden gesteld.
- Het CBL heeft samen met het COV een aantal van bovenstaande en aanvullende punten verwoord in een voorstel voor een aan IKB gekoppeld systeem voor veetransport. Beide partijen doen pas mee als aan de voorwaarden wordt voldaan.

Centrale Organisatie voor de Vleessector

- Het systeem moet welzijnsaspecten afdwingen. Als bijvoorbeeld bepaalde dieren voor transport worden geweigerd, moeten ze ook nergens anders heen kunnen. Nu zijn slechts 87 bedrijven gecertificeerd.
- Alles wat controleerbaar is, zou in het systeem moeten komen. GPS zou ook moeten gelden voor transport korter dan acht uur.
- Overige ervaringen en daarmee aanbevelingen sluiten aan bij de aanbevelingen van het CBL.

VWA

- Meerdere functionarissen zijn gesproken. In essentie kwam hun kijk op de systemen op het volgende neer:
- De sector moet nu laten zien dat zij haar verantwoordelijkheid kan nemen
- We volgen dat op de voet
- De systemen zijn nog niet af, er moet nog veel verbeteren
- Het is belangrijk dat er afstemming komt tussen de partijen
- We juichen de accreditatie van Dierwaardig Vervoer toe
- We waren nauw betrokken bij de opzet van de systemen

Deelnemers

Uit vrijwel alle interviews en audits valt op te maken dat beheersing van de gehele keten noodzakelijk is om daadwerkelijk te kunnen vertrouwen op naleving van wet- en regelgeving. Zowel de transporteurs als de waaghouders geven aan de ook de handelaren/expoorteurs en de varkenshouders onder een vergelijkbaar toezichtregiem moeten vallen om de keten sluitend te krijgen. De deelnemers dringen met name aan op een formele beladingstabel en nadere toelichting op wrak vee.

c *Worden de eisen van de systemen goed nageleefd?*

Voor een gedetailleerde uitwerking per regeling verwijzen we naar hoofdstuk 5.

d *Zijn de twee onafhankelijke controlerende instanties in staat om met de huidige werkwijze niet-conforme gedragingen te ontdekken?*

Inhoudelijk

We hebben naar aanleiding van dit onderzoek geen aanleiding om aan de vakbekwaamheid van de certificerende instellingen en de betrokken auditoren te twijfelen. [Wel is ons duidelijk geworden dat een certificerende instantie moet beschikken over voldoende inzicht in de gebruiken binnen de sector, bekend zijn met verschillende diersoorten en rassen (bijvoorbeeld om het gewicht van dieren te kunnen inschatten), inzicht hebben in de relevante wet- en regelgeving en (enige) kennis hebben om wrakke dieren te herkennen.]

Het auditproces

Beide instanties voeren documentencontrole uit en houden interviews met betrokkenen (medewerkers). Beide instanties doen onderzoek op basis van de regeling / het kwaliteitssysteem.

ViaNorm: ViaNorm is met de huidige werkwijze in staat om niet-conforme gedragingen te ontdekken. We hebben vraagtekens gezet bij de tijdsduur van minimale 1,5 uur per audit (exclusief het beoordelen van vrachtauto's). Een sterk punt vinden we de inspectie-achtige audits die experimenteel zijn gehouden op het slachthuis waar gecertificeerde vrachtauto's onaangekondigd werden geïnspecteerd. We zetten vraagtekens bij de vorm en intensiteit van het toezicht.

SGS: SGS is met de huidige werkwijze in staat om niet-conforme gedragingen te ontdekken. We menen echter dat de auditchecklist onvolledig is waardoor SGS niet alle niet-conforme gedragingen kan ontdekken. Uit de eigen procedure van SGS blijkt dat 'onaangekondigde' audits 24 uur van tevoren worden gemeld bij het desbetreffende bedrijf. Ook dat kan er toe leiden dat SGS niet alle niet-conforme gedragingen kan ontdekken. We zetten vraagtekens bij de vorm en intensiteit van het toezicht. Daarnaast wordt in onze optiek de onafhankelijkheid van de certificerende instantie onvoldoende benut en is de auditprocedure onhelder en inconsistent.

e *Wordt niet-conform gedrag op effectieve wijze gesanctioneerd?*

Dit rapport besteedt veel aandacht aan toezicht en sanctiebeleid. Bij beide systemen achten we het dwingende karakter van de sancties (te) gering. Bij beide regelingen staan overtredingen op zich zelf en kunnen als zodanig worden afgedaan. Wij achten een sanctiebeleid vergelijkbaar met het puntenrijbewijs passender. Het karakter van beide regelingen is meer verwant aan wettelijke voorschriften dan aan een kwaliteitssysteem (op basis van plan-do-check-act). We zetten vraagtekens bij de systematiek die deelnemers bij overtreding de mogelijkheid biedt om een 'verbeteractie' te organiseren. Voor zogenaamde systeemonderdelen (we hebben geen klachtenformulier, we zullen er één maken) kan dat effectief zijn. Voor het voldoen aan wet- en regelgeving (we hebben 20 varkens te veel geladen, dat zullen we nooit meer doen) is dat discutabeler. Wanneer het sanctiebeleid van de regelingen onderscheidt maakt tussen deze twee vormen van niet-conform gedrag en daaraan een andere vorm van sanctie koppelt menen wij dat het sanctiebeleid effectiever is.

Daarnaast menen wij dat een koppeling tussen het horizontale toezicht en het verticale toezicht (VWA) het sanctiebeleid te goede komt. In de praktijk betekent dit dat verlies van het certificaat tevens betekent schorsing vergunning en andersom. Het toezicht en sanctiebeleid zou daar dan op ingericht moeten worden. Ook betekent het dat bevindingen van de ene toezichthouder (bijvoorbeeld VWA) opgepakt kunnen worden door de andere toezichthouder (bijvoorbeeld ViaNorm). Wanneer beide vormen van toezicht op een dergelijke wijze 'in elkaar grijpen', is het van belang om een gezamenlijk beeld te ontwikkelen (afstemming) van type overtredingen en bijpassende sancties (wanneer is iets een overtreding en wanneer gaan we sanctioneren).

f Is er voldoende informatie-uitwisseling tussen de twee kwaliteitssystemen en de VWA/AID?

Zoals in hoofdstuk 6. beschreven is de samenwerking tussen de VWA en het bedrijfsleven ten tijde van de ontwikkeling van de kwaliteitssystemen moeizaam verlopen. In een aantal interviews zijn daarover teleurstellingen geuit. Zowel aan de kant van het bedrijfsleven als aan de kant van VWA/LNV.

Ook voor het uitwisselen van informatie is een wederzijds vertrouwen van belang. Dat vertrouwen is er tussen de partijen momenteel niet. Over en weer heerst in enige mate wantrouwen. Niet alleen tussen het bedrijfsleven en de overheid, maar ook tussen de private partijen.

g Wat zijn de verbeterpunten, kunnen deze op korte termijn opgelost worden? Zo niet, wat is het risico als dit pas op lange termijn gebeurt?

Verbeterpunten Kwaliteitssystemen

De werkwijzen die de systemen voorschrijven is afgeleid van bestaande wet- en regelgeving of eerder gemaakte afspraken tussen de overheid en het bedrijfsleven (brancheprotocollen). Deze werkwijzen zijn met de invoering van de systemen dus niet fundamenteel gewijzigd. De waarborgen die de systemen bieden moeten dus met name worden gezocht in de wijze van toezicht en het sanctiebeleid. Voor beide systemen zijn hier opmerkingen over gemaakt.

Het risico van een langere periode waarin verbeteringen worden doorgevoerd is het feit dat zolang als die periode duurt er sprake is van een naar onze mening onvoldoende dwingend karakter van de toezicht (vorm en intensiteit) en sanctiebeleid. Het risico bestaat daarmee dat het appèl op naleving van wet- en regelgeving gedurende die periode verzwakt en de kans op overtredingen toeneemt. Zie verder Hoofdstuk 5. en 6a.

Verbeterpunten en adviezen aan de VWA inzake horizontaal / verticaal toezicht: naar een hersteld vertrouwen

- Als belangrijke eerste stap beschouwen wij het invullen van de vacature die is vrijgekomen bij het vertrek van de VWA medewerker die voorheen het sectoroverleg leidde die de nadere afstemming tussen partijen kan voortzetten. Daarbij beschouwen wij de VWA als de meest logische partij tussen velen die als regisseur van de verdere ontwikkeling van horizontaal toezicht kan begeleiden. Juist door de verwevenheid van het verticale en horizontale toezicht. Het vervullen van deze rol hoeft niet te betekenen dat de VWA proceseigenaar wordt van of verantwoordelijk wordt voor de initiatieven die juist door het bedrijfsleven moeten worden genomen en vervolmaakt. Echter, kan zij wel

door stimulerende maatregelen en het verbinden van partijen uit de sector een doelmatige ontwikkeling van horizontaal toezicht op gang houden.

- Wij voorzien dat het horizontale toezicht op transporteurs en exportverzamelplaatsen de komende jaren verder zal ontwikkelen. Wij adviseren de VWA om een visie te ontwikkelen op dit ontwikkeltraject waarmee stap voor stap het vertrouwen in (delen van) de sector zal (moeten) vergroten. Zoals eerder aangegeven wordt in onze optiek vertrouwen gebaseerd op de kwaliteitsregeling in haar opzet en werking, de effectiviteit van het toezicht en dwingende karakter van het sanctiebeleid. Daarnaast zal vertrouwen gebaseerd worden op het in dusdanige mate achterwege blijven van overtredingen door deelnemers van een kwaliteitsregeling dat hiermee redelijkerwijs een verband gelegd kan worden met het bestaan en de opzet van de kwaliteitsregeling, de vorm van horizontaal toezicht en het door de kwaliteitsregeling gevoerde sanctiebeleid. Wij adviseren de VWA een visie te ontwikkelen op de relatie (het samenspel) tussen verticaal en horizontaal toezicht en op de monitoring van gecertificeerde bedrijven om in de komende jaren een dergelijk verband te kunnen vaststellen. In die monitoring kunnen de uitkomsten van de diverse vormen van toezicht (verticaal en horizontaal) aangewend worden. Deze monitoring kan in de diverse vormen van toezicht stapsgewijs worden aangepast aan het groeiend vertrouwen in individuele bedrijven. Het toezicht kan dan op termijn meer 'risk based' worden vormgegeven. Bijvoorbeeld door de stalkeuring op basis van steekproef (gebaseerd op risicoprofielen) af te wisselen met een 100% controle, waardoor meer inzicht wordt verkregen in de werkwijze van het bedrijf en de naleving van wet- en regelgeving. Met dat het vertrouwen in een bedrijf groter is kan de frequentie van deze 100% controles lager zijn.
- Wanneer de overheid meer incentives kan bieden zal het aantal deelnemers aan de kwaliteitsregelingen waarschijnlijk groeien.
- Er bestaat in de sector behoefte aan een database (of centraal systeem; Traces of aanverwant) waarmee het vervoer van dieren kan worden gemonitord. Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre een dergelijk systeem voor de individuele bedrijven tevens als orderadministratie kan fungeren.

h De noodzakelijkheid om één of meerdere follow up evaluaties uit te voeren ten einde de voortgang te bewaken

Wij adviseren de VWA een nadere evaluatie uit te voeren van de verbeteringen die in de kwaliteitssystemen worden aangebracht.

Wij adviseren de VWA voorts om in een latere fase een vergelijkbare evaluatie te herhalen om de stand van zaken van dat moment vast te stellen en te bepalen of de sector daadwerkelijk verbeterlagen heeft gemaakt.

Bijlage 1: Lijst van bezochte bedrijven

Exportverzamelplaatsen (EVP)

- 21 aug. 2008 Busser Overslag, Bennekom
- 25 aug. 2008 Kassing de Raaphof, Bunnik
- 26 aug. 2008 Tijs Haarle, Haarle
- 28 aug. 2008 Van Rooi, Lieshout

Veetransporteurs

- 2 sep. 2008 Van Kreij Vee- en Transportbedrijf, Schaijk
- 2 sep. 2008 Slegers Internationaal Veetransport, Milheeze
- 5 sep. 2008 Derks Transport
- 9 sep. 2008 Varkenshandel Van den Eijnden, Deurne
- 9 sep. 2008 Beckers en Zn. Veetransport, Ysselsteyn
- 15 sep. 2008 GIVAR, Scherpenzeel
- 15 sep. 2008 Toonen Handel en Transport, Reek
- 17 sep. 2008 Janssen Neerkant, Neerkant

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde partijen

VWA

- 12 aug. 2008 Mw. S. Mesman - Beleidsmedewerker
- 13 aug. 2008 Dhr. J. De Leeuw - Beleidsmedewerker
- 20 aug. 2008 Dhr. Rodewijk - Keuringsarts
Dhr. De Lange - Keuringsarts
Dhr. Noordkamp - Keuringsarts
Dhr. Prinsen - Keuringsarts
- 4 sep.2008 Mw. H. Van de Dop - Beleidsmedewerker

LNV

- 18 sep. 2008 Dhr. P.L.F. Bours

NBHV

- 26 aug. 2008 Dhr. Thijsse - Voorzitter
Dhr. Zegers - Secretaris
Mw. Overmars - Medewerker NBHV

Saveetra

- 1 sep. 2008 Mw. A. Nelck - Secretaris

NBW

- 22 aug. 2008 Dhr. Wassenberg - Voorzitter
Mw. J. De Leeuw - Secretaris

NBW-Q

- 1 sep. 2008 Dhr. Wittenbols - Voorzitter
Dhr. Boogaard - Bestuurslid
Mw. J. De Leeuw - Secretaris

ViaNorm

- 18 aug. 2008 Mw. H. Broos - Lead auditor / projectleider
Dhr. R. Verhagen - Directeur
- 19 aug. 2008 Dhr. H. Gidding - Auditor

SGS

- 1 sep. 2008 Dhr. S. Gielen - Auditor
Dhr. A. Siraa - Business Manager
- 9 sep.m2008 Dhr. G. Albers - Auditor

CBL

- 20 aug. 2008 Mw. C. Vlaardingebroek - Projectleider Global GAP

COV

– 26 aug. 2008

Dhr. J. Klessens - Algemeen secretaris