

Veilig ETEn uit de keten

Methode voor doorlichten van toezichts- arrangementen op de voedselveiligheid in voedselproductieketens

Projectgroep FoodWatch:

- ?? EC-LNV
- ?? LEI
- ?? RIKILT
- ?? TNO Voeding



landbouw, natuurbeheer
en visserij



RIKILT



LEI



© Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2003/216
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2003/216 en het aantal exemplaren.

Oplage	200 exemplaren
Samenstelling	Projectgroep Foodwatch (zie bijlage 1)
Druk	Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij
Productie	Expertisecentrum LNV Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41 7 Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede Telefoon : 0318 822500 Fax : 0318 822550 E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

Voorwoord

Het voorliggende rapport beschrijft een methode voor het doorlichten van het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving voor de voedselveiligheid. Het rapport is in opdracht van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en de directie VVA opgesteld door een consortium bestaande uit Expertisecentrum LNV, Rikilt, TNO Voeding en LEI. Bij het onderzoek is samengewerkt met de Keuringsdienst van Waren (KvW), de Algemene Inspectie Dienst (AID) en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV).

Het rapport levert aanbevelingen op, gericht aan de VWA, om de methode van doorlichten te vervolmaken ten behoeve van toekomstige doorlichtingen van het toezicht op voedselketens.

De projectgroep heeft ten behoeve van het ontwikkelen van de methode van doorlichten met een groot aantal stakeholders contact gehad. Zij hebben allen van harte hun medewerking gegeven en veel informatie zonder terughoudendheid verstrekt. Ik wil iedereen hiervoor van harte bedanken. Dit geldt ook voor de leden van de klankbordgroep die het onderzoek kritisch hebben gevolgd en bijgestuurd.

Ik vertrouw er op dat dit rapport een nuttige bijdrage levert aan het werk van de VWA bij het uitoefenen van toezicht op de voedselveiligheid en daarmee aan het vertrouwen van de burger in de veiligheid van het voedsel.

Drs. R.P. van Brouwershaven
Directeur Expertisecentrum LNV

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Doelstelling	9
1.3 Afbakening	10
1.4 Indeling rapport	10
2 Ontwikkelingsproces van methode van doorlichting	11
2.1 Inleiding	11
2.1.1 Stap 1	11
2.1.2 Stap 2	11
2.1.3 Stap 3	11
2.1.4 Stap 4	11
2.2 Opstellen concept methode	12
2.2.1 Fase 1	12
2.3 Toetsen concept	13
3 De doorlichtingsmethode	15
3.1 Theoretisch kader	15
3.1.1 Voedselveiligheid	15
3.1.2 Voedselketens	15
3.1.3 Toezichtsproces en toezichtarrangement	16
3.1.4 Eisen: effectief, transparant en efficiënt	19
3.2 Analysemethode	20
3.2.1 Deskonderzoek	20
3.2.2 Veldonderzoek	20
3.3 Beoordelingsmethode	21
3.4 Formuleren van aanbevelingen	24

4	Conclusies en aanbevelingen	25
4.1	Ontwikkelingsproces	25
4.2	Doorlichtingsmethode	25
4.2.1	Conclusies	25
4.2.2	Aanbevelingen voor de methode van doorlichten	26
4.2.3	Aanbevelingen voor de uitvoering	27
	Literatuur	29
Bijlage 1	Samenstelling projectgroep en klankbordgroep	31
Bijlage 2	Actoren	33
Bijlage 3	Afkortingen en begrippen	35
Bijlage 4	Vragenlijst interviews	39
Bijlage 5	Beschrijving groente- en fruitketen in Nederland	43
Bijlage 6	Voedselveiligheid en wet- en regelgeving t.a.v. groente en fruit	47
Bijlage 7	Toezichtarrangementen groente- en fruitketen	51

Samenvatting

Het organiseren en doorlichten van het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving voor de voedselveiligheid is een van de opdrachten die de Nederlandse Voedsel- en WarenAutoriteit (afgekort: VWA) heeft meegekregen bij haar instelling. Voor het beoordelen van het functioneren van toezichtarrangementen in de voedselproductieketens beschikte de VWA niet over een doorlichtingsinstrument. De opdracht voor het consortium was het ontwikkelen van een methode voor het doorlichten van het toezicht op naleving van de wet- en regelgeving voor de voedselveiligheid in de voedselketens en het valideren ervan in een keten. Het onderzoek was niet gericht op het opsporen van nieuwe risico's en daaraan gekoppeld tekortkomingen in de wet- en regelgeving

De methode is gebaseerd op een beschrijving van de door te lichten keten en het verzamelen van de vigerende regelgeving op het gebied van voedselveiligheid en de private- en publieke toezichtarrangementen. Met behulp van interviews met verschillende actoren in de keten wordt informatie verzameld over het functioneren van het toezichtproces

De uitkomsten van de interviews worden beoordeeld met behulp van een ETE(n)-lijst waarin de criteria Effectiviteit, Transparantie en Efficiency een belangrijke rol spelen. Mede op basis van de uitkomst kunnen aanbevelingen en verbeterpunten worden geformuleerd voor wet- en regelgeving, de inrichting van het toezichtarrangement en het functioneren van het toezichtarrangement.

De ontwikkelde methode is toegepast op de groente- en fruitketen om ervaring op te doen met de methode van doorlichting.

De methode bleek in de praktijk goed bruikbaar. De uitgangspunten en definities zorgen voor een gestandaardiseerde aanpak. Een groep deskundigen kan de informatie verkregen uit het desk- en veldonderzoek, uniform bewerken en beoordelen. De hierop gebaseerde conclusies en aanbevelingen zijn voor derden herleidbaar.

In de methode van doorlichten is de nadruk komen te liggen op tekortkomingen in de inrichting en het functioneren van toezichtarrangement. Sterke of positieve punten van de inrichting en het functioneren zijn zo minder zichtbaar geworden.

De beschrijving van de voedselketen en de inrichting van het toezichtarrangement voedselveiligheid maakt deze transparant en geeft inzicht in de scheiding van publieke en private taken en de bevoegdheidsverdeling. Doordat het proces van toezicht, bestaande uit de stappen opdracht verlenen, plannen, uitvoeren, rapporteren, bijsturen en decharge, en de hierbij behorende informatierelaties binnen het toezichtarrangement centraal staan in de doorlichting wordt inzicht gekregen in de informatie-uitwisseling tussen de uitvoerende instellingen onderling en de bedrijven in de keten. Ook geeft de methode van doorlichting inzicht in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de uitvoeringsinstellingen ten aanzien van voedselveiligheid.

Bij het gebruik van de methode van doorlichten bleek dat de gegevensverzameling een uiterst belangrijk onderdeel is. Dit onderdeel verdient meer aandacht. Dit is mogelijk door bij het deskonderzoek nadrukkelijker gebruik te maken van informatiedragers uit het toezichtproces en voor het veldonderzoek gebruik te maken van vragenlijsten voor de interviews die verder zijn gedetailleerd.

De vragenlijsten kunnen op basis van ervaring verder worden aangescherpt. Verder valt te denken aan het gebruik van deels gesloten en deels open vragen om de ETE waardering transparanter te krijgen en de doorlichting vollediger uit te kunnen voeren. De gesloten vragen kunnen vooraf aan de geïnterviewden worden toegezonden. Tegelijkertijd kunnen bij de vragen criteria voor de effectiviteit, transparantie en de efficiëntie worden vastgelegd. Ook de onderdelen controle / keuren en monitoren moeten beter worden gedefinieerd en kunnen duidelijker worden onderscheiden in de vragen. Hierdoor kunnen zwakke punten in de toezichtsactiviteiten van het arrangement beter worden toegesneden op deze te onderscheiden activiteiten.

Bij het doorlichten is enerzijds expertise nodig over de eisen in de wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid, de spelers in het toezichtsarrangement en de processen in de productieketen. Anderzijds is expertise nodig over de inrichting van het toezichtarrangement en het toezichtsproces. Verder zijn vaardigheden nodig voor het kunnen interviewen van professionals.

Voor doorlichtingen is het van belang om alle bedrijven betrokken bij de voedselproductie toe te delen aan voedselproductieketens. In de dierlijke sectoren betreft het de ketens vis, eieren, melk en vlees. In de plantaardige sector de ketens groente en fruit, zetmeel en suikerwaren (inclusief alcohol- en destillaat), olie- en vetproducten. Vragen doen zich voor rond de afbakening. Hoe omgaan met samengestelde levensmiddelen, de diervoederbedrijven en de hulpstoffen zoals diergeneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In de notitie van 6 november 2000 en de beleidsnota Voedselveiligheid 2001-2004 van minister Brinkhorst van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en minister Borst van Volksgezondheid wordt gesteld dat de effectiviteit, transparantie en efficiëntie van het toezicht op voedselveiligheid moet worden verbeterd. Aanpassing van de huidige wet- en regelgeving en stroomlijning van de huidige organisatie en uitvoering van het toezicht zijn speerpunten van beleid. De hoofdpunten daarin zijn een ketengerichte benadering, uniformering van wet- en regelgeving, een eenduidig, transparant en samenhangend wettelijk kader en een duidelijk onderscheid tussen publieke en private verantwoordelijkheden.

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft aangegeven behoefte te hebben aan een diepgaand en gestructureerd onderzoek naar de inrichting van productieketens, de wijze waarop risico's voor de voedselveiligheid door het bedrijfsleven worden beheerst en geborgd en de inrichting van het toezicht, dat wil zeggen hoe de controle op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid is geregeld.

Om invulling te geven aan de geuite wens van de VWA is een consortium bestaande uit het EC-LNV, LEI, RIKILT en TNO Voeding gevraagd om, in samenwerking met de Keuringsdienst van Waren (KvW) en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Algemene Inspectiedienst (AID), een project uit te voeren waarin een doorlichtingsmethode wordt ontwikkeld waarmee:

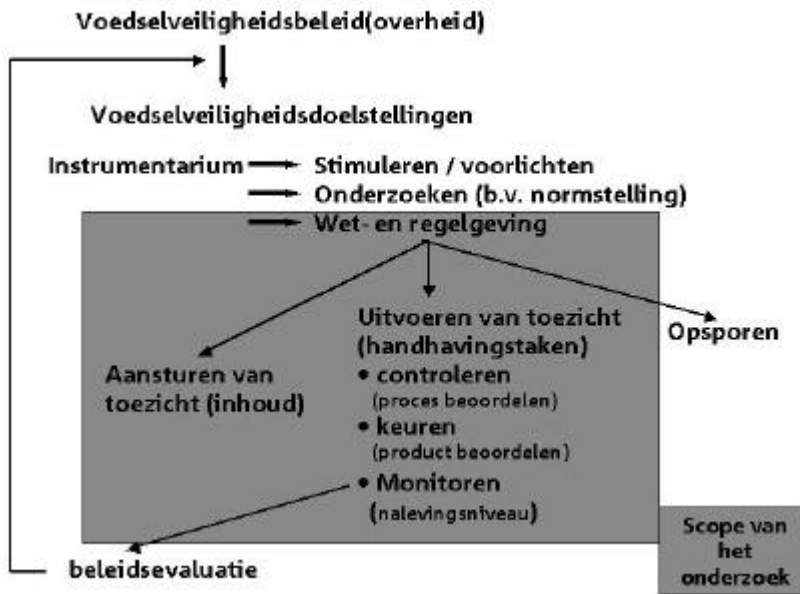
- ?? de inrichting van de productieketens en de borging van de voedselveiligheid door het bedrijfsleven kan worden geanalyseerd;
- ?? de wet- en regelgeving en de inrichting van de toezichtarrangementen voor de voedselveiligheid in agrofoodketens kan worden geanalyseerd;
- ?? het functioneren van de toezichtarrangementen kan worden beoordeeld op effectiviteit, transparantie en efficiëntie (reden: efficiency als criterium maakt onderdeel uit van de methode c.q. opdracht, zie ook de verdere tekst).

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het project is het ontwikkelen van een methode waarmee de VWA de inrichting en het functioneren van het toezicht(sarrangement) op de voedselveiligheid in voedselproductieketens in Nederland kan beschrijven, analyseren en beoordelen op effectiviteit, transparantie en efficiency. De VWA wil deze methode gebruiken om overlap, hiaten, sterke en zwakke punten binnen een toezichtsarrangement op te sporen.

1.3 Afbakening

De doorlichtingsmethode is niet gericht op het toezicht op de export, het uitvoeren van een kosten-batenanalyse van het beleidsinstrument toezicht, het evalueren van beleid ten aanzien van voedselveiligheid (beleidseffectiviteit) en het opsporen van overtredingen. Figuur 1



Figuur 1 Afbakening van het onderzoek

1.4 Indeling rapport

Na dit inleidende hoofdstuk, waarin achtergrond, doelstelling en afbakening van de doorlichtingsmethode zijn toegelicht, wordt in hoofdstuk twee het proces beschreven waarmee de doorlichtingsmethode tot stand is gekomen. In het derde hoofdstuk wordt de doorlichtingsmethode gepresenteerd: het theoretische kader, de analysemethode en de beoordelingsmethode. Tenslotte volgen in het vierde hoofdstuk een aantal conclusies en aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het verbeteren van de doorlichtingsmethode.

2 Ontwikkelingsproces van methode van doorlichting

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de wijze beschreven waarop de methode van doorlichting tot stand is gekomen.

Het project bestond uit de volgende vier stappen:

2.1.1 Stap 1

De eerste stap die is uitgevoerd is het opstellen van een concept doorlichtingskader dat bestaat uit:

- een theoretisch kader,
- een analysekader (vragenlijst) en
- een beoordelingskader (checklist).

2.1.2 Stap 2

De tweede stap was het analyseren van de inrichting van drie voedselproductieketens, de kwaliteitssystemen voor voedselveiligheid die door ondernemingen in die ketens worden gehanteerd, de geldende wet- en regelgeving en de inrichting van de toezichtarrangementen voor voedselveiligheid waarbij een rol voor publiekrechtelijke organisaties en privaatrechtelijke organisaties met publiek-rechtelijke taken kan zijn weggelegd.

2.1.3 Stap 3

Stap 1 en 2 vormen fase 1 van het onderzoek Stap 3

De derde stap was het valideren van de methode in een pilot-keten: de groente- en fruitketen (één van de drie in stap 2 geanalyseerde voedselproductieketens). Binnen deze stap zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- Het uitwerken van de vragenlijst ten behoeve van het verzamelen en analyseren van informatie die nodig is voor de doorlichting.
- Het uitwerken van de checklist voor het beoordelen van een toezichtarrangement op effectiviteit, transparantie en efficiëntie.
- Het doorlichten van de pilot-keten aan de hand van de doorlichtingsmethode. Het doel is om de toepasbaarheid van de ontwikkelde doorlichtingsmethode te bepalen.

2.1.4 Stap 4

In de vierde en laatste stap worden voorstellen gedaan voor verbetering van de doorlichtingsmethode.

De organisatie, planning en uitvoering van het project zijn beschreven in het projectvoorstel en de bijbehorende werkplannen van de werkgroepen 1, 2 en 3. De samenstelling van de klankbordgroep, projectgroep en werkgroepen is in bijlage 1 vermeld. Fase 1 van het onderzoek is uitgevoerd in de periode augustus tot en met januari 2002. Fase 2 van het onderzoek is geheel in 2002 uitgevoerd.

Stap 3 en 4 vormen fase 2 van het onderzoek.

2.2 Opstellen concept methode

2.2.1 Fase 1

In de eerste fase van het project stond het ontwikkelen van een concept kader centraal. Daartoe is door het consortium informatie verzameld over de huidige inrichting van de drie in het onderzoek geselecteerde productieketens: de groente- en fruitketen, de sojafoodketen en de sojafeedketen.

De sojafoodketen is gericht op de productie van sojaolie en -eiwitproducten en de sojafeed keten levert sojabonen, -schroot en -olie voor diervoeders. Tevens is informatie verzameld over bijbehorende kwaliteitssystemen, de huidige wet- en regelgeving en de inrichting van de toezichtarrangementen voor voedselveiligheid voor deze productieketens. Deze informatie is verkregen uit beschikbare schriftelijke informatie, expertise bij de deelnemers van het consortium en van organisaties in deze sectoren. Hierbij is nauw samengewerkt met de KvW, RVV, AID, de klankbordgroep van het project en de VWA.

Daarnaast zijn theorieën, rapporten, vragenlijsten en checklists bestudeerd die zijn gericht op het doorlichten van het toezicht uitgeoefend door de rijksoverheid. Tijdens de analyse zijn gesprekken met zowel bedrijven/schakels in de ketens als privaatrechtelijke en publiekrechtelijke organisaties gevoerd over hun huidige organisatie en werkwijze.

Om inzicht te krijgen in werkwijzen of methodieken voor het doorlichten van toezicht zijn een aantal methoden bestudeerd die in Nederland door de overheid worden toegepast. Daartoe zijn de volgende rapporten bestudeerd:

?? Toezicht op keuringen in Nederland (ARK, 1999).

?? Handreiking toezicht op RWT's (ARK, 2001).

?? Meetlat toezichtslasten (MDW-werkgroep, 2001).

?? Handboek Sturing en Toezicht (RDK van LNV, 2001).

?? De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund (Commissie Holtslag, 1998).

Verder is de werkwijze van PriceWaterhouseCoopers (PWC, 1998) bestudeerd die is gebruikt bij het doorlichten van de vleesketen in België.

Deze methoden zijn recent ontwikkeld maar (nog) niet veel toegepast. Als enige heeft PriceWaterhouseCoopers een doorlichting van een gehele keten uitgevoerd. De andere genoemde rapporten met hun methoden hebben betrekking op het doorlichten van de toezichtrelatie tussen beleidsdirecties en de toezichthoudende organisaties.

In de genoemde methoden voor het doorlichten van het toezicht zijn de begrippen effectief, transparant en efficiënt niet operationeel gemaakt. De projectgroep Foodwatch heeft opdracht gekregen om voor zover mogelijk deze criteria in te bouwen in een methode om toezichtarrangementen door te lichten. Vanwege bovengenoemde redenen heeft de projectgroep een eigen methode voor de doorlichting ontwikkeld waarbij wel onderdelen van de eerder genoemde methoden zijn gebruikt.

De ontwikkelde doorlichtingsmethode bestaat uit de volgende onderdelen:

?? Een theoretisch kader voor toezicht.

?? Een methode voor de analyse van de keten, de relevante wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid en het toezichtarrangement.

?? Een methode voor de beoordeling van de inrichting en het functioneren van het toezichtarrangement.

Na het verzamelen van informatie begon de tweede stap, de analyse van de verzamelde informatie. Vervolgens is een doorlichtingsmethode bestaande uit een theoretisch kader, een analysemethode (vragenlijst), een beoordelingsmethode (checklist ten aanzien van effectiviteit, transparantie en efficiëntie) en stappenplan

ontwikkeld ten behoeve van het valideren van de methode door het doorlichten van een toezichtarrangement in fase 2 van het onderzoek.

Verder is tijdens de eerste fase in november 2001 een workshop gehouden over onderwerpen die in het toezichtproces van belang zijn en de eisen ten aanzien van effectiviteit, transparantie en efficiëntie. Voor de workshop waren ongeveer dertig personen uitgenodigd. Deze personen vertegenwoordigden het ministerie van LNV, het ministerie VWS, organisaties met publieke toezichtstaken, bedrijven en organisaties van de in het onderzoek betrokken productieketens en deskundigen op het gebied van doorlichting van toezicht. Op basis van de bevindingen uit de workshop is de doorlichtingsmethode bijgesteld.

2.3 Toetsen concept

Tijdens de tweede fase van het project is de doorlichtingsmethode geoperationaliseerd en getoetst door de inrichting van het toezichtsarrangement van de groente- en fruitketen door te lichten. Op basis hiervan zijn vervolgens voorstellen gedaan om de doorlichtingsmethode te verbeteren.

3 De doorlichtingsmethode

De ontwikkeling van een methode voor het doorlichten van het toezichtarrangement voor voedselveiligheid staat centraal in het project FoodWatch. In dit hoofdstuk wordt de methode beschreven zoals deze is ontwikkeld binnen het project.

3.1 Theoretisch kader

In deze paragraaf worden de uitgangspunten en het begrippenkader beschreven die worden gehanteerd in de doorlichtingsmethode. Tevens worden de criteria effectiviteit, transparantie en efficiëntie uitgewerkt

3.1.1 Voedselveiligheid

De doorlichtingsmethode is gericht op het toezicht op de naleving van wettelijke eisen ten aanzien van veiligheid van het voedsel. Onder voedselveiligheid wordt in de doorlichting verstaan.

“De garantie dat voedsel geen nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid van de consument wanneer het wordt bereid en geconsumeerd, met inachtneming van het doel waarvoor en de wijze waarop het zal worden gebruikt.”

De eisen met betrekking tot de voedselveiligheid zijn beschreven in wet- en regelgeving. De belangrijkste nationale wetten zijn: Bestrijdingsmiddelenwet, Destructiewet, Diergeneesmiddelenwet, PDV-verordening Diervoeders (Kaderwet Diervoeder), Landbouwkwaliteitswet, Vleeskeuringswet en Warenwet. Diverse EU-verordeningen en –richtlijnen liggen ten grondslag aan de genoemde wettelijke regelingen. In dit kader is vooral de Verordening nr. 178/2002/EG, (PbEG L 031/1)¹ van belang.

Alle genoemde regelgeving bevat naast eisen voor voedselveiligheid tevens eisen met betrekking tot eerlijkheid in de handel, ter voorkoming van handelsbelemmeringen en voor de preventieve bestrijding van ziekten bij planten en dieren. De wetten die (vrijwel) uitsluitend gericht zijn op eerlijkheid in de handel en preventieve bestrijding van ziekten bij planten en dieren zijn: Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Plantenziektewet, Veewet, Vogelziektenwet, Wet tot wering van besmettelijke ziekten bij knaagdieren en Zaaizaad en plantgoedwet. Ook aan deze wetten liggen een groot aantal EU-verordeningen en – richtlijnen ten grondslag

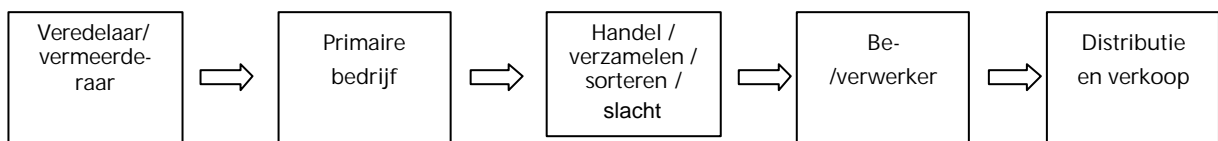
3.1.2 Voedselketens

De wet- en regelgeving is gericht op ondernemers in alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen en diervoeders. De ondernemers in de voedselproductieketens zijn zeer divers evenals de verschijningsvormen van de levensmiddelen. Bij deze doorlichting is een typering van bedrijven gewenst naar voedselveiligheidsrisico's. Om de typering van de bedrijven overzichtelijk te houden en aan te sluiten op de wet- en regelgeving wordt de keten vereenvoudigd tot vijf

¹ Verordening nr. 178/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichten van een Europese autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, (PbEG L 031/1).

schakels (figuur 1). Een product kan overigens een schakel in deze keten overslaan of zelfs binnen een schakel meerdere keren van eigenaar veranderen.

De eerste drie schakels vormen gezamenlijk de primaire voortbrengingsketen. In deze schakels is er sprake van teelt- en oogsthandelingen (gewasbescherming) met inbegrip van eenvoudige bewerkingen zoals sorteren en scheiden en verzamelen in de plantaardige ketens. In de dierlijke ketens betreft het houderij aspecten (voeding en gebruik van diergeneesmiddelen), handel en slacht. In de schakel "veredelaar / vermeerderaar" is nog altijd geen sprake van de voortbrenging van levensmiddelen, in de schakel "primaire bedrijf" vindt de productie van halffabrikaten/tussenproducten plaats. In de schakel "handel / verzamelen / sorteren / slachten" vinden de eerder genoemde eenvoudige bewerkingen plaats.



Figuur 1 Algemene beschrijving voedselketens

Verderop in de keten is er veelal sprake van technologische be- of verwerking en distributie en verkoop aan de consument. De schakel distributie en verkoop omvat de retailers, detailhandel, grootkeukens, restaurants en dergelijke. De ondernemers in dit deel van de keten maken onder andere gebruik van hulpstoffen of additieven (E-nummer). Deze stoffen zijn nodig voor het verduurzamen, de kleur, de smaak en dergelijke. Verder worden specifieke warmte en microbiologische processen gebruikt en worden de levensmiddelen verpakt.

In elke schakel kunnen grond/hulpstoffen, dieren of producten uit andere landen (EU of derde landen) worden geïmporteerd of geëxporteerd. In deze schakel kunnen ook "ruwe" levensmiddelen uit buitenlandse ketens via importeurs worden toegevoegd of via exporteurs naar het buitenland afgevoerd.

Naast de bovenbeschreven horizontale ketens kan er ook sprake zijn van verticale ketens. Dit zijn ketens die producten leveren aan diverse horizontale ketens. Dit betreft ketens zoals die van hulpstoffen zoals bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen, verpakkingen en diervoeders.

3.1.3 Toezichtsproces en toezichtarrangement

In dit rapport wordt de definitie van toezicht gehanteerd die afkomstig is van de Algemene Rekenkamer. Ook de Ambtelijke Commissie Toezicht maakt gebruik van deze definitie die in het kabinetsstandpunt op het rapport van deze commissie is overgenomen (BiZa, 2001). Onder toezicht wordt in dit rapport het "toezicht op de markt" bedoeld. Bij dat toezicht wordt nagegaan of en in welke mate ondernemingen de wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid naleven.

"Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren."

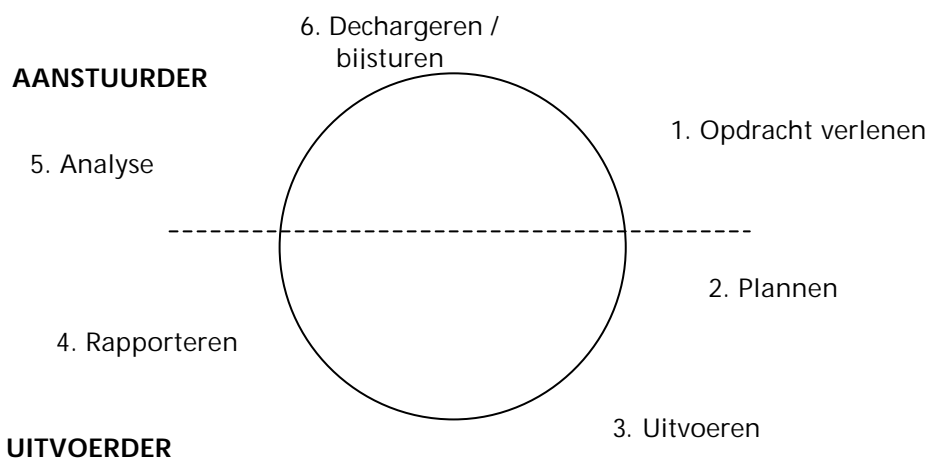
Onderscheid kan worden gemaakt tussen toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en toezicht op mede-overheden en bestuursorganen. De doorlichting beperkt zich tot toezicht op de naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot voedselveiligheid. Het bestuurlijk toezicht op mede-overheden en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) valt buiten de scope van de doorlichtingsmethode.

Het ministerie van LNV legt beide rollen vanuit de een loketgedachte zoveel mogelijk bij de betreffende beleidsdirectie. De "Unit Aansturingsaangelegenheden" beziet hoe de relatie tussen de beleidsdirectie (aansturing) en de betreffende keurings- of controle-instellingen (uitvoering) verloopt en beoordeelt steekproefgewijs de taakuitvoering volgens de criteria uit het "Handboek sturing en toezicht".

Een andere afbakening rond het toezichtsproces betreft de activiteit interventie ten opzichte van de term opsporing. Opsporing betreft het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. Opsporingsactiviteiten mogen in Nederland slechts onder gezag van het Openbaar Ministerie door de politie of een daartoe aangewezen bijzondere opsporingsdienst (zoals de Algemene Inspectie Dienst van het ministerie van LNV) plaatsvinden. Opsporing rekenen we niet tot de interveniërende taak van een toezichthouder en valt derhalve buiten de scope van deze doorlichting.

Het proces van aansturen en uitvoeren van toezicht wordt door de RDK (2001) onderverdeeld in de deelprocessen opdracht verlenen, uitvoeren, rapporteren, analyseren en dechargeren / bijsturen. De projectgroep heeft het deelproces plannen hieraan toegevoegd. Figuur 2 geeft dit proces en de deelprocessen schematisch weer.

De rol van de aanstuurder omvat het aansturen van de activiteiten van de uitvoerende organisatie. Dit betreft het organiseren van toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door de markt (bedrijven in de betreffende schakels). De aansturing krijgt vorm in de deelprocessen of activiteiten opdracht verlenen, analyse (van de resultaten) en het verlenen van decharge. Dit betreft in principe een jaarlijks proces. Tussentijds kan bijsturing plaatsvinden op basis van nieuwe inzichten. De rol van het uitvoeren van toezicht behelst het daadwerkelijk handhaven van de wet- en regelgeving; activiteiten waarmee wordt nagegaan of de wet en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid wordt nageleefd door het bedrijfsleven. Dit omvat de deelprocessen plannen, uitvoeren en rapporteren.



Figuur 2 Het proces van sturen en toezien (naar RDK, 2001)

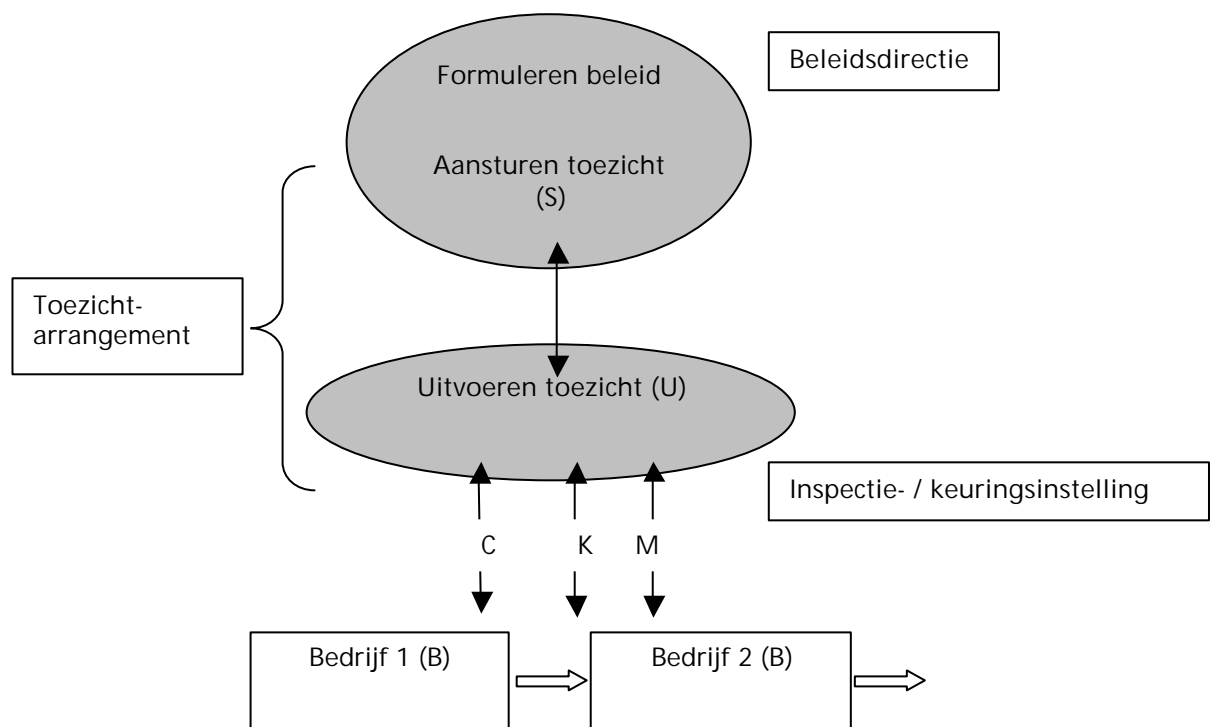
Het toezichtarrangement omvat de bestuurlijke en organisatorische inrichting en invulling van het toezicht. Binnen een toezichtarrangement hoeven de kernactiviteiten van toezicht (informatie verzamelen, beoordelen en interveniëren) niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie te worden uitgevoerd. Ook de wijze waarop de kernactiviteiten worden uitgevoerd kan verschillen (ARK, 2001 en BiZa, 2001).

In het toezichtarrangement staan twee relaties centraal. De eerste betreft de relatie tussen de aansturende organisatie (S) en de uitvoerende organisatie (U). De tweede betreft de relatie tussen de uitvoerende organisatie (U) en de onder toezicht staande bedrijven (B) in de voedselketen. Uitsluitend de geformaliseerde relaties in het kader

van de wet- en regelgeving worden gerekend tot het toezicht-arrangement. De relaties in het toezichtarrangement zijn schematisch weergegeven in figuur 3.

Figuur 3 is een vereenvoudiging van de werkelijke situatie. In de praktijk is er sprake van een complex netwerk van organisaties met sturende of toezichthoudende rollen en sommige organisaties vervullen beide rollen.

De aansturende (S) rol kan uitsluitend door onderdelen binnen het ministerie worden uitgeoefend. De uitvoerende organisatie kan zowel binnen het ministerie als erbuiten zijn gepositioneerd. In veel gevallen betreft het inspectie- of keuringsinstellingen die onderdeel zijn van het departement of een ZBO (Zelfstandige Bestuurs Orgaan). In het laatste geval kunnen het privaatrechtelijke organisatie met publieke taken zijn. In dit geval dient de verantwoordelijke minister tevens bestuurlijk toezicht te organiseren.



Figuur 3 Informatierelaties in het toezichtarrangement voor voedselveiligheid

De activiteiten van de uitvoerende organisatie (U) kunnen worden onderscheiden in.

- ?? Controleren (C): het verzamelen van informatie over de vraag of een proces voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen (procescriteria), het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren en
- ?? Keuren (K): het verzamelen van informatie over de vraag of een product voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen (productcriteria), het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Een andere taak die niet direct onderdeel uitmaakt van het toezicht, maar veelal voor een deel wordt uitgevoerd door de uitvoerende instellingen betreft het monitoren. Monitoren is geen onderdeel van het toezichtsproces omdat het in beginsel geen oordeelsvorming of sanctioneren betreft (BiZa, 2001). Monitoren maakt onderdeel uit

van het evaluatie proces. Voor de evaluatie van de naleving van de wet- en regelgeving kan de uitvoerende organisatie het nalevingsniveau meten.

?? Monitoren (M): het over een langere periode verzamelen van informatie over de vraag of het beleidsdoel gerealiseerd wordt. De activiteit monitoren kan betekenis hebben binnen het toezichtarrangement, hoewel het niet altijd het toetsen aan gestelde eisen betreft.

De Algemene Rekenkamer (ARK, 2002) geeft in haar onderzoek naar de "Handhaving door rijksinspecties" aan dat het gewenste handhavingsniveau per wet(sbepaling) kan verschillen. Idealiter wordt het handhavingsniveau bepaald door het door de minister vastgestelde nalevingsniveau.

Opgemerkt dient te worden dat de begrippen controleren, keuren en monitoren in de praktijk verschillend worden uitgelegd en dat daarnaast begrippen als inspectie, audit, survey en dergelijke zeer gangbaar zijn. In dit onderzoek wordt echter uitgegaan van de hierboven vermelde definities.

3.1.4 Eisen: effectief, transparant en efficiënt

Aan de inrichting en het functioneren van een toezichtarrangement worden eisen gesteld ten aanzien van:

?? de effectiviteit (doeltreffendheid);

?? de transparantie (helderheid, duidelijkheid en eenduidigheid);

?? de efficiëntie (doelgerichtheid) (LNV, 2001a).

Effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin een ingezet middel (input) bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel.

In dit onderzoek wordt effectiviteit gedefinieerd als de mate waarin het toezichtarrangement bereikt dat wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid wordt nageleefd.

Transparantie heeft betrekking op de duidelijkheid en eenduidigheid van de wet- en regelgeving en de inrichting en het functioneren van het toezichtarrangement voor voedselveiligheid voor zowel de beleidsmakers, de betrokken organisaties in het toezichtarrangement als naar de bedrijven in de keten.

In dit onderzoek wordt transparantie gedefinieerd als de mate waarin:

?? de wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid volledig en ondubbelzinnig is en een overzichtelijk en samenhangend geheel vormt;

?? de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het toezichtarrangement ondubbelzinnig is en een overzichtelijk en samenhangend geheel vormt. Inclusief de scheiding tussen publieke en private taken.

Efficiëntie heeft betrekking op de verhouding tussen de prestaties (output) die een organisatie realiseert en de middelen (input) die daarvoor worden ingezet.

In dit onderzoek is efficiëntie gedefinieerd als de mate waarin het toezichtarrangement met zo beperkt mogelijke middelen bereikt dat wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid wordt nageleefd.

Efficiëntie is een relatief begrip. Het verhoudingsgetal zegt pas wat als het wordt vergeleken met een maatstaf, bijvoorbeeld het verhoudingsgetal van een jaar eerder. Bij de prestaties moet rekening worden gehouden met de verschillen in opdrachten die deze organisaties hebben meegekregen. Een uitvoeringsinstelling die tevens onderdeel uitmaakt van een ander toezichtarrangement (bijvoorbeeld tevens kwaliteits- en milieu regelgeving) moet meer middelen inzetten dan een uitvoeringsinstelling die uitsluitend de naleving van voedselveiligheidsregelgeving uitvoert.

3.2 Analysemethode

3.2.1 Deskonderzoek

Over de volgende onderdelen wordt informatie verzameld met behulp van het deskonderzoek:

- ?? de inrichting van de productieketens en de bijbehorende kwaliteitssystemen voor voedselveiligheid;
- ?? de wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid;
- ?? de inrichting van het toezichtarrangement voor voedselveiligheid.

Hierbij wordt gebruik gemaakt van statistische informatie uit de keten, eerdere ketendoorlichtingen, controle- en monitoringsrapporten, jaarverslagen van brancheorganisaties en uitvoeringsinstellingen en dergelijke.

Deze informatie levert een beschrijving op van de bovengenoemde onderdelen.

De producten en bedrijven:

- ?? betrokken schakels,
- ?? per schakel typologie (beschrijving van de belangrijkste processen),
- ?? het aantal ondernemers en de omvang van de productstroom,
- ?? belang van import en export,
- ?? organisatie van de keten (brancheorganisaties, verenigingen en dergelijke),
- ?? kwaliteitssystemen (eisen, organisatie en deelname).

De wet- en regelgeving:

- ?? welke wet- en regelgeving is van toepassing op de keten,
- ?? welke eisen kent de wet- en regelgeving.

De inrichting van het toezichtarrangement:

- ?? de aansturende organisaties; beleidsdirecties met aansturende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden,
- ?? de uitvoerende organisaties; inspectie- en keuringsinstellingen met uitvoerende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

3.2.2 Veldonderzoek

Het veldonderzoek is gericht op het verifiëren en volledig krijgen van de beschrijving van het veld (voedselketen en relevante wet en regelgeving) enerzijds en informatie over de inrichting en het functioneren van het toezichtsproces anderzijds.

Om de informatie uit het gehele veld te krijgen interviewen de onderzoekers alle direct betrokken organisaties en instellingen. Bij de inspectie en keuringsinstellingen worden zowel interviews afgenomen op het niveau van het centrale management als op het niveau van de uitvoering (controleur / inspecteur). De directeuren worden gevraagd welke personen hiervoor geïnterviewd kunnen worden.

Uit elke schakel in de keten worden in beginsel 4 bedrijven geïnterviewd. De namen van deze bedrijven (worden geleverd door de brancheorganisaties en -verenigingen). In principe worden alle interviews individueel uitgevoerd.

Als hulpmiddel voor het verzamelen en bewerken van de informatie en het afnemen van interviews zijn er vragenlijsten opgesteld:

- onderdeel 1: Vragen ter verificatie van de verzamelde informatie en vragen over documenten en informatie die in het toezichtproces worden gebruikt;
- onderdeel 2: Vragenlijst over de informatierelaties; aansturende organisatie (S) – uitvoerende organisatie (U) en uitvoerende organisatie (U) – bedrijfsleven (B);

Tabel 1 vermeldt de onderwerpen die centraal staan in de vragenlijsten. Bijlage 4 bevat de vragenlijsten die gehanteerd zijn bij de doorlichting van de pilotketen.

Tabel 1 Onderwerpen vragenlijsten

Definiëren van veld ?? Wet en regelgeving ?? Begrenzing , typologie
Opdracht verlenen, bijsturen en plannen ?? Jaarbrief ?? Offerte
Uitvoeren ?? Handhavingsplan ?? Gebruik van informatie uit kwaliteitszorgsystemen ?? Terugkoppeling van waarnemingen en maatregelen aan onder toezicht gestelde
Rapporteren, en verkrijgen van decharge ?? Verantwoorden uitgevoerde activiteiten ?? Verantwoorden ingezette middelen ?? Resultaten van uitvoering ?? Verlenen van decharge

De informatie uit de interviews wordt vastgelegd in een verslag. Na verzoek om commentaar en / of aanvullingen aan de geïnterviewde(n) is het verslag definitief. Vervolgens vindt de bewerking van de informatie plaats. Als eerste wordt de informatie over het veld benut om de beschrijving ervan aan te passen. Vervolgens worden de resultaten uit de interviews geordend. De bevindingen (wat gaat goed en wat gaat niet goed) en verbeterpunten worden gerelateerd aan de processen: opdracht verlenen en plannen (relaties S-U), uitvoeren (relaties U-B) en rapportage en decharge (relaties U-S). De verbeterpunten die de geïnterviewden naar voren hebben gebracht worden steeds gecombineerd met de betreffende bevindingen (zie tabel 5).

3.3 Beoordelingsmethode

Na het verzamelen en bewerken van de informatie volgt het beoordelen ervan. Hiervoor is de zogenaamde ETE-beoordeling opgesteld. Deze beoordeling bestaat uit een aantal stappen.

In de eerste stap worden de bevindingen binnen de relaties S-U en U-B gegroepeerd naar de relatie met de eisen voor effectiviteit, transparantie en efficiëntie.

De volgende stap betreft het waarderen van de bevindingen. Deze waardering geeft de mate aan waarin deze afwijken van eisen ten aanzien van effectiviteit, transparantie en efficiëntie (zie 3.2). Hierbij worden wegingen toegekend van zowel de geïnterviewde als de beoordelaar.

Uit de 1^e workshop bleek dat het koppelen van ETE-eisen aan de onderwerpen (tabel 1) veel uitleg vergt. Om deze reden is de indeling naar deze eisen niet uitgevoerd in samenspraak met de geïnterviewden uit het toezichtarrangement, maar door de beoordelaars. Dit heeft tevens tot gevolg dat de waardering van bevinding door de geïnterviewde zelf niet gerelateerd is aan ETE-eisen, maar afgeleid is door de beoordelaar op basis van de wijze waarop de geïnterviewde wel of geen verbeteringen aangeeft. Tabel 2 en 3 geven de waarderingen weer. Tabel 4 geeft de wegingsfactoren weer voor vaststellen van Klasse a, b,c of d ten behoeve van het beoordelingskader.

Tabel 2 Waardering door de onderzoeker(s)

1	De bevinding draagt in voldoende mate bij aan de eis voor E, T en/of E.
2	De bevinding draagt in geringe mate bij aan de eis voor E, T en/of E.
3	De bevinding draagt onvoldoende bij aan E, T en/of E.

Tabel 3 Waardering door de geïnterviewde(n)

1 (volgens verwachting)	De geïnterviewde geeft geen verbeterpunten bij een bevinding, er wordt gewerkt volgens zijn/haar verwachting.
2 (wijkt af)	Er wordt niet volgens verwachting van geïnterviewde gewerkt, minder nadruk op verbeterpunten.
3 (wijkt sterk af)	Er wordt niet volgens verwachting van geïnterviewde gewerkt en deze geeft met grote nadruk verbeterpunten aan.

Op basis van deze beide waarderingen kunnen de bevindingen worden geclassificeerd volgens tabel 4. Hierbij worden vier klassen geïntroduceerd:

Tabel 4 Wegingsfactoren voor vaststellen van Klasse a, b,c of d tbv beoordelingskader

Waardering E, T, E	Waardering Bevinding	Klasse
1	1	d
2	1	(geen aanwijzing van tekortkoming)
3	1	c
1	2	(incidentele tekortkoming)
2	2	
3	2	b
1	3	(terugkerende tekortkoming)
2	3	a
3	3	(structurele tekortkoming)

Tabel 5 ETEn-lijst

Wie	Bevinding Wat gaat goed/ wat is knelpunt	Waardering door geïnterviewde	Waardering door beoordelaar	Klasse a,b,c,d	Totaal oordeel A,B,C,D	Verbeterpunten/oplossingrichting	Hoe invoeren van oplossing W = wetgeving I = inrichting F= functioneren
Opdrachtverlening, bijsturen en plannen (relatie S-U)							
Effectief							
Transparant							
Efficiënt							
Uitvoeren (relatie U-B)							
Effectief							
Transparant							
Efficiënt							
Rapporteren en verkrijgen van decharge (U-S relatie)							
Effectief							
Transparant							
Efficiënt							

Op basis van deze bewerking worden conclusies getrokken ten aanzien van de wet- en regelgeving, de huidige inrichting en het functioneren van het toezichtarrangement en kunnen de aanbevelingen voor verbetering worden geformuleerd.

3.4 Formuleren van aanbevelingen

De laatste fase van het doorlichten betreft het formuleren van aanbevelingen. Met behulp van de aanbevelingen dient de opdrachtgever in staat te zijn om zwakke onderdelen in het toezichtsproces te versterken. Ofwel het doen van voorstellen voor of zelf doorvoeren van interventies in het toezichtarrangement. De verbeterpunten worden verdeeld in de volgende onderdelen:

Wet- en regelgeving

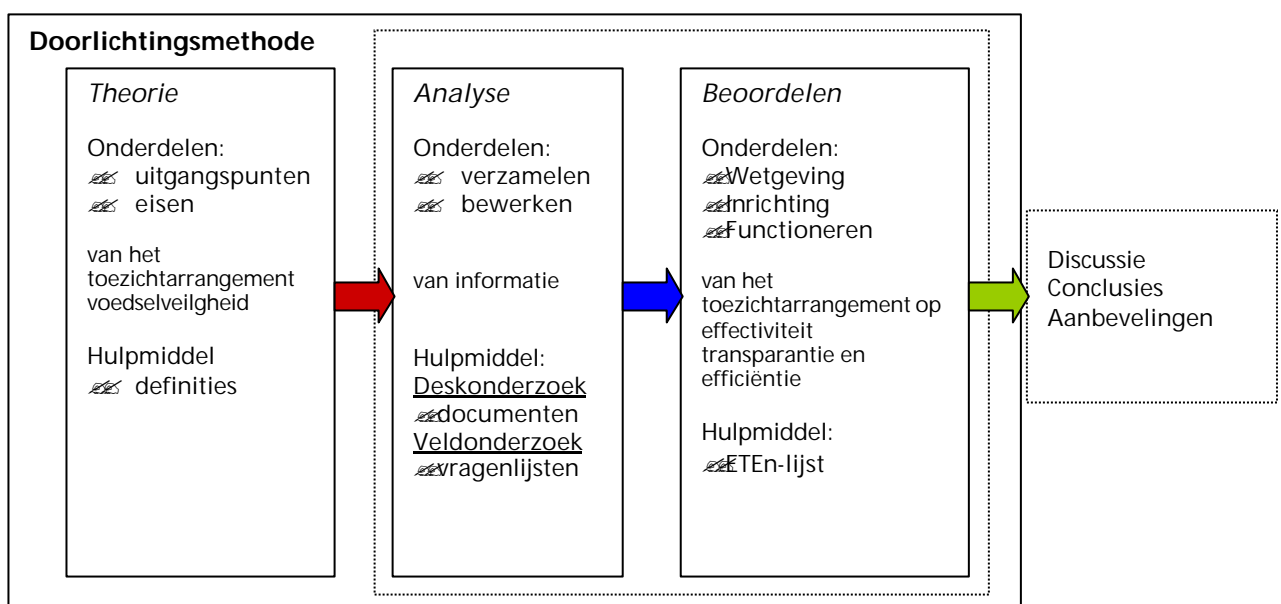
Hierbij gaat het om verbeterpunten die uitsluitend op basis van aanpassing van wet- en regelgeving gerealiseerd kunnen worden. De aansturende organisatie / Voedsel en WarenAutoriteit kan hiertoe voorstellen doen aan de verantwoordelijke ministeries.

Inrichting van het toezichtarrangement

Bij verbeterpunten gericht op aanpassingen van de inrichting van het toezichtarrangement gaat het om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV's) die verschuiven van de ene naar de andere uitvoeringsinstelling. De wijze waarop en de snelheid waarmee de verschuiving gerealiseerd kan worden is afhankelijk van de (wettelijke) bevoegdheden die deze uitvoeringsinstelling heeft ten aanzien van deze taken. Ingeval de uitvoeringsinstelling niet bevoegd is zal een aanpassing van de wet- en regelgeving nodig zijn.

Functioneren van het toezichtarrangement

Een verbeterpunt kan ook gericht zijn op het functioneren van het toezichtarrangement. In dit geval is de uitvoeringsinstelling in de huidige situatie reeds bevoegd voor het uitvoeren van een bepaalde taak. Het verbeterpunt is dan gericht op een betere uitvoering van het toezichtsproces. Hierbij zal steeds worden aangegeven op welke informatierelatie het verbeterpunt betrekking heeft; S-U, U-B of U-S. Met behulp van een workshop met alle stakeholders (deelnemers uit het toezichtarrangement en de bedrijven uit de gehele keten) wordt het draagvlak voor de aanbevelingen en de onderliggende conclusies getoetst. De opdrachtgever kan op basis hiervan voorstellen doen ter verbetering van de transparantie, effectiviteit en de efficiëntie van het toezicht.



Figuur 4 Schematische weergave van doorlichtingsmethode

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Ontwikkelingsproces

In de eerste fase van dit onderzoek is de groente- en fruitketen globaal beschreven. In het tweede deel van het onderzoek is een diepgaande analyse en beoordeling van het toezicht in de keten voor groenten en fruit uitgevoerd. De doorlichting is gebaseerd op interviews met organisaties en bedrijven in deze sector. De interviews zijn gehouden aan de hand van een ontwikkelde vragenlijst. De bevindingen (en verbeterpunten) van de interviews zijn vervolgens gerangschikt volgens de indeling van de deelprocessen van het toezichtsproces (opdracht verlenen en plannen, uitvoeren en rapporteren en decharge). In de analyse fase zijn verschillende bewerkingen resulterend in de ETE(n) tabel

4.2 Doorlichtingsmethode

Het doorlichten van de pilotketen groente- en fruit levert ervaring op met het toepassen van de ontwikkelde doorlichtingsmethode. In deze paragraaf wordt ingegaan op conclusies en aanbevelingen ter verbetering van de methode. De verbeterpunten richten zich op de methode zelf en het gebruik bij toekomstige doorlichtingen.

Bij de aanvang van de 2^e fase is op verzoek van de opdrachtgever nagegaan op welke wijze de doorlooptijd ingekort kon worden, met zoveel mogelijk behoud van dezelfde kwaliteit. Hierbij is gekozen voor een niet volledige of aangepast uitvoering van de in hoofdstuk 3 beschreven methode van doorlichting. Dit betrof de volgende onderdelen:

- ?? Niet alle organisaties uit het toezichtarrangement en bedrijven uit de verschillende schakels uit de groente- en fruitketen zijn individueel geïnterviewd. De interviews met de ZBO-instellingen, de bedrijven uit het eerste deel van de keten (primaire voortbrenging) en het tweede deel van de keten (be- en verwerking en distributie) zijn als groep geïnterviewd. Hierdoor is het aantal geïnterviewde ondernemers beperkt gebleven tot 13.
- ?? De vragenlijsten ten behoeve van de interviews zijn niet op alle onderdelen volledig uitgewerkt. Dit betrof onder andere de vragen met betrekking tot de informatiedragers zoals jaarplannen, handavingsplannen en rapportages (vastleggen en verantwoorden) (onderdeel 1). Een ander aspect betrof de vragen met betrekking tot de interne- en externe omgeving (onderdeel 3).

De aan effectiviteit, transparantie en efficiëntie gerelateerde normen behorend bij de vragenlijst zijn niet uitgewerkt.

- ?? De informatieverzameling over het functioneren van het toezichtproces is zo volledig mogelijk uitgevoerd ondanks de bovengenoemde aanpassingen.

4.2.1 Conclusies

De methode bleek in de praktijk goed bruikbaar. De uitgangspunten en definities zorgen voor een gestandaardiseerde aanpak. Een groep deskundigen kan de informatie verkregen uit het desk- en veldonderzoek uniforme bewerken en

beoordelen. En de hierop gebaseerde conclusies en aanbevelingen zijn voor derden herleidbaar.

De methode geeft goede handvaten voor het instrumentarium van de opdrachtgever; wet- en regelgeving, inrichting en functioneren van het toezichtarrangement. De methode van doorlichten betreft een selectie van stakeholders binnen het toezichtsarrangement in de betreffende productieketen en het bijbehorende toezichtarrangement. Hierdoor kunnen conclusies en aanbevelingen worden getrokken met betrekking tot de effectiviteit, transparantie en de efficiëntie van toezicht op de naleving van de wet en regelgeving voor voedselveiligheid voor de gehele productieketen.

De projectgroep heeft tijd nodig gehad om zich de methode van doorlichten eigen te maken. Daarnaast komt in deze methode van doorlichten de nadruk te liggen op tekortkomingen in de inrichting en het functioneren van toezichtarrangement. Sterke of positieve punten van de inrichting en het functioneren worden minder zichtbaar. Tekortkomingen in de wet- en regelgeving met betrekking tot voedselveiligheidseisen komen niet naar voren. Hiervoor is een risico-analyse nodig, welke nadrukkelijk buiten de opdracht van het FoodWatch-project is gelaten.

Conclusie 1 De doorlichtingsmethode is goed bruikbaar voor het formuleren van aanbevelingen gericht op de wet- en regelgeving, de inrichting- en het functioneren van het toezichtarrangement van een gehele productieketen.

De beschrijving van een voedselproductieketen en de inrichting van het toezichtarrangement voedselveiligheid is transparant en geeft inzicht in de scheiding van publieke en private taken en de bevoegdheidsverdeling. Doordat het proces van toezicht (bestaande uit de stappen opdracht verlenen, plannen, uitvoeren, rapporteren, bijsturen en decharge) en de hierbij behorende informatierelaties binnen het toezichtarrangement centraal staan in de doorlichting wordt tevens inzicht gekregen in de informatie-uitwisseling tussen de uitvoerende instellingen onderling en de bedrijven in de keten. In principe geeft de methode van doorlichting inzicht in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de uitvoeringsinstellingen ten aanzien van voedselveiligheid. In de pilotdoorlichting bleek dat de onderscheid tussen de handhavingstaken (keuren / controle) enerzijds en monitoren anderzijds onvoldoende naar voren komen doordat de vragenlijst hiervoor te weinig specifieke vragen bevatte.

Conclusie 2 De doorlichtingsmethode resulteert in een transparante beschrijving van de inrichting van een voedselketen en het bijbehorende toezichtarrangement voedselveiligheid (ten aanzien van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het arrangement en de scheiding van publieke en private taken). Het onderscheid tussen de taken keuren / controle en monitoren verdient aandacht bij de opzet van de doorlichting.

De beoordeling op ETE is in deze pilot uitgevoerd op basis van consensus binnen het FoodWatch-team. De herleidbaarheid voor derden van deze waardering is zodoende minder transparant.

Conclusie 3 Het beoordelingskader bevat nog geen vooraf vastgelegd criteria ten aanzien van de effectiviteit, transparantie en efficiëntie van het toezichtarrangement.

4.2.2 Aanbevelingen voor de methode van doorlichten

Bij het gebruik van de methode van doorlichten in de pilotfase bleek dat de gegevensverzameling een uiterst belangrijk onderdeel is. Dit onderdeel kan versterkt worden door bij het deskonderzoek nadrukkelijker gebruik te maken van informatiedragers uit het toezichtsproces en voor het veldonderzoek gebruik te maken van vragenlijsten voor de interviews die verder zijn gedetailleerd.

Voor het deskonderzoek is het gewenst om informatiedragers op te vragen van alle uitvoeringsinstellingen in het betreffende toezichtarrangement. Hierbij gaat het om documenten zoals jaarplannen, handavingsplannen, rapportages, jaarverslagen en dergelijke voorzover ze betrekking hebben op de door te lichten keten.

De vragenlijsten kunnen op basis van ervaring verder worden aangescherpt. Verder valt te denken aan het gebruik van deels gesloten en deels open vragen om de ETE waardering transparanter te krijgen en de doorlichting vollediger uit te kunnen voeren. De gesloten vragen kunnen vooraf aan de interviews worden toegezonden. Tegelijkertijd kunnen bij de vragen criteria voor de beoordeling van effectiviteit, transparantie en de efficiëntie worden vastgelegd.

Het is gewenst om de onderdelen controle / keuren en monitoren duidelijker te onderscheiden in de vragen. Hierdoor kunnen zwakke punten in de toezichtsactiviteiten van het arrangement beter worden toegesneden op deze te onderscheiden activiteiten.

Verbeterpunt 1 Documenten dienen nadrukkelijker te worden gebruikt in het deskonderzoek.

Verbeterpunt 2 Gebruik een combinatie van gesloten en open vragen tijdens het veldonderzoek en probeer waar mogelijk criteria voor de beoordeling van de antwoorden aan te vullen. Let hierbij tevens op de onderdelen controle, keuren en monitoren.

4.2.3 Aanbevelingen voor de uitvoering

Verbeterpunten met betrekking tot de uitvoering betreffen de doorlooptijd en het aanvullen van definities en de afbakening.

Doorlooptijd en omvang doorlichtingsteam

Bij het doorlichten is enerzijds expertise nodig over de eisen in de wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid, de spelers en de processen in de productieketen. Anderzijds is expertise nodig over de inrichting van het toezichtarrangement en het toezichtsproces. Verder zijn vaardigheden nodig voor het interviewen van professionals. Tijdens de doorlichting van de groente- en fruitketen door FoodWatch-team vormde dit onderdeel geen knelpunt. Het is belangrijk dat de beschikbare tijd voldoende is om de interviews voor te bereiden en uit te voeren. Omdat het maken van afspraken met de te interviewen partijen de nodige (doorloop)tijd in beslag neemt. Een goed opgestelde vragenlijst is daarbij van wezenlijk belang.

Verbeterpunt 3 Beperk de groep beoordelaars (interviewers) tot maximaal 4 personen die de doorlichting van begin tot eind gezamenlijk uitvoeren met een doorlooptijd van circa 6 maanden.

Verbeterpunt 4 Voer van te voren enkele testgesprekken om de opgestelde vragenlijst verder aan te scherpen.

Welke ketens zijn er?

Voor toekomstige doorlichtingen is het van belang om alle bedrijven in de levensmiddelenketen toe te delen. In de dierlijke sectoren betreft dit de ketens vis, eieren, melk en vlees. In de plantaardige sector de ketens groente en fruit, zetmeel en suikerwaren (inclusief alcohol- en destillaat), olie- en vetproducten. Vragen doen zich voor rond de afbakening. Hoe omgaan met samengestelde levensmiddelen, de diervoederbedrijven en de hulpstoffen zoals diergeneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen.

Verbeterpunt 5 Zorg ervoor dat alle bedrijven en producten in de voedingsmiddelenketen worden ondergebracht in een keten.

Literatuur

AID (1998, 2000). Jaarverslag 1998 en 2000, Algemene Inspectiedienst.

ARK (1999). Toezicht op keuringen in Nederland. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26400, nr. 1-2, Algemene Rekenkamer, Den Haag.

ARK (2001). Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak, Algemene Rekenkamer, Den Haag.

ARK (2002). Handhaving door rijksinspecties, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 271 nr. 1-2. Algemene Rekenkamer, Den Haag.

Beer, B.J., J.M. Francken et.al. (1998). Praktijkboek levensmiddelenrecht, Koninklijke Vermande, Lelystad, p. 148.

Bekkers et.al. (2001). Bestuurlijke risico's toezicht en informatierelaties. Rotterdam: CMG Public Sector en Erasmus Universiteit.

Bijman, J., E. de Jonge, J. van der Roest, W van de Veerdonk (2000), *Schakels*, LEI, ATO, RIKILT.

BiZa (2001). De kaderstellende visie op toezicht (tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Commissie Hendriks-De Zeeuw(1992). 'Op weg naar een gezonde kwaliteit'. Den Haag: LNV & VWS.

Commissie Holtslag (1998). De ministeriële verantwoordelijkheid

EC-LNV (2000). Inventarisatie gegevensverzameling voedselveiligheid. Rapport 256, Expertisecentrum LNV.

EC-LNV (2000). Kwaliteitszorgsystemen in agroketens en voedselveiligheid, rapportnr. 239. Ede: Expertisecentrum LNV.

EOQC (1992) Lijst van termen.

Europese Commissie, 2000. Voorstel herformulering Europese Hygiënevoorschriften. Brussel: Europese Commissie.

Kamerstukken II 2000/01, 26 991, nr.37

Kwaliteitscontrolebureau voor groenten en fruit (1990 en 2000). Jaarverslag 1999 en 2000.

Klaveren, J.D. (1997), Kwaliteitsprogramma Agrarische Producten. Resultaten residubewaking in Nederland. Wageningen: RIKILT.

KvW (1999). Keuringsdienst van Waren (2000), Jaarverslag 1999. Den Haag: Keuringsdienst van Waren.

KvW (1999, 2000, 2001 en 2002). Keuringsdienst van Waren, Jaarplan 1999, 2000, 2001 en 2002. Den Haag: Keuringsdienst van Waren.

KvW (2001). Den Haag: Keuringsdienst van Waren, Meerjarenplan 2002 – 2004. Den Haag: Keuringsdienst van Waren.

Kwaliteit: Termen en definities. NEN-ISO 8402, 1989, juli 1989.

LNV (1994). Certificatie in de agrofood sector. Instrument voor overheidscontrole. Den Haag: Ministerie LNV, directie Milieu, Kwaliteit, Gezondheid.

LNV (2000). Voedsel en Groen. Het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief. Den Haag: Ministerie LNV.

LNV (2001). Handboek Sturing & Toezicht; Keurings- en controle-instellingen. Den Haag: Ministerie van LNV, regiegroep RDK.

LNV (2001). Beleidsnota Voedselveiligheid, Veilig voedsel in een veranderde omgeving, 2001-2004.

Luning, P.A., G.W. Ziggers, and W.F. Jongen (1999). Quality management of Agri-food Production. Voor onderwijsdoeleinden.

MDW-Werkgroep (2001). Meetlat toezichtslasten, Eindadvies. Research voor Beleid in opdracht van Werkgroep MDW.

NAK Tuinbouw (2000). Jaarbericht 2000.

Productschap Tuinbouw (2001), www.tuinbouw.nl.

PD (1998,1999 en 2000). Plantenziektekundige Dienst, Jaarverslag 1998, 1999 en 2000. Wageningen: Plantenziektekundige Dienst.

Postmus, E. en H. Guldemeester (1995). Handboek HACCP.

PWC (1998). Externe audit van inspectiediensten; Integrale voedselketenbewaking. Brussel: PriceWaterhouseCouters.

Roest, van der J (1997). Eindrapportage fase 1: normering en borging van integrale ketenzorg (AKK project informatiemanagement conservenketen).

Skal (1997), Statuten van de Stichting Skal. Zwolle: Skal.

Skal (2001), Skal, Jaarverslag 2000. Zwolle: Skal.

Werkgroep Leemten, concept 30 mei 2001.

Bijlage 1 Samenstelling projectgroep en klankbordgroep

Klankbordgroep

Drs. R. Brouwershaven (voorzitter)
Ir. E. Hecker (LNV-VVA)
Ir. J.A. van Kooij (KvW)
Drs. A. Jelsma (RVV)
Mw. Drs. A.G. Toorop-Bouwma (VWS-VGB)
Mr. J.M. Francken(VWS-VGB)
Dr. Ir. H. Paul (LNV-DL)
Mw. mr. N. van der Linden-Geertsema (LNV-JZ)
Mw drs. A.M.P. Nap (LNV-RDK)
Drs. D. Meijer (VWA) (tot 1 januari 2002) / Ir. A. Oldenkamp (VWA) (na 1 januari 2002)

Projectgroep Foodwatch

Ing. C.J.G. Wever (projectleider; EC-LNV)
Ing. R. Bok (secretaris; EC-LNV)
Drs. ing. M.J. Bogaardt (LEI)
Ir. E. ten Pierick (LEI)
Mw Ir. J. Luten (LEI)
Mw drs. ing. C.S.M. Mol (LEI)
Ir. C.J.W. Wolswinkel (LEI)
Dr. M.J.B Mengelers (Rikilt)
Mw ir. A.J. Smelt (Rikilt)
Ing. J.G. van der Roest (Rikilt)
Mw Ir. E.H.G. Schwarz-Bovee (TNO Voeding)
Ing. H.L Heeres (TNO Voeding)
Ing. J.H. Drenth (RVV)
Drs. H.J. Jeuring (KvW)
M.A. van Haperen (AID)

Werkgroep Ketens en Controle

Mw Ir. A.J. Smelt (Rikilt)
Ing. J.G. van der Roest (Rikilt)
Mw Ir. J. Luten (LEI)
Ir. H. Beumer (TNO Voeding)
Ing. R. Bok (EC-LNV)

Werkgroep Wet- en regelgeving

Drs. ing. M.J. Bogaardt (LEI)
Ing. J.H. Drenth (RVV)
Drs. H.J. Jeuring (KvW)
Ing. R. Bok (EC-LNV)

Werkgroep Doorlichtingskader

Ing. C.J.G. Wever(EC-LNV)
Mw Ir. E.H.G. Schwarz-Bovee (TNO Voeding)
Ir. E. ten Pierick (LEI)
Dr. M.J. Mengelers (Rikilt)

Bijlage 2 Actoren

Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL)
Albert Heijn BV, afdeling Kwaliteit
Algemene Rekenkamer
Bakker Barendrecht, R&D
Cargill BV
Detaillist in AGF
Fruitmasters
Frugiventa
Fruitteler
FTK Holland B.V.
Glastuinbouwer
HAK BV / Heinz
Haluco B.V.
Keuringsdienst Diervoedersector
Keuringsdienst van Waren Centrale Directie
Keuringsdienst van Waren Noord/West
Kwaliteitscontrolebureau voor groenten en fruit
LTO-Nederland
Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Algemene Inspectie Dienst
Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Directie Landbouw
Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, Regiegroep Doorlichting en
Kwaliteitsborging
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Gezondheidsbescherming
NAKTuinbouw
Plantenziektekundige Dienst
Productschap Diervoeder
Productschap Margarine, Vetten en Oliën
Productschap Tuinbouw
Productschap Zuivel
Skal
Sodexo
Teler van vollegrondsgroenten
The Greenery B.V.
Tuinderij Vers B.V.
Unilever
VAI
VERNOF

Bijlage 3 Afkortingen en begrippen

AID	Algemene Inspectie Dienst
ARK	Algemene Rekenkamer
CBL	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel
CBT	College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen
DL	Directie Landbouw
EC-LNV	Expertisecentrum LNV
EU	Europese Unie
EUREP	Euro-Retailer Produce Working Group
EAV	Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid
FVO	Food and Veterinary Office
GMP	Good Manufacturing Practice
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point
HPA	Hoofdproductschap Akkerbouw
KCB	KwaliteitsControle Bureau voor Groenten en Fruit
KvW	Keuringsdienst van Waren
LEI	Landbouw Economisch Instituut
LNV	Ministerie van landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland
MDW	
MVO	Productschap Margarine, Vetten en Oliën
NAKT	Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw
NFO	Nederlandse Fruittelers Organisatie
PD	Plantenziektenkundige Dienst
PDV	Productschap Diervoeder
PT	Productschap Tuinbouw
RDK	Regiegroep Doorlichting en Kwaliteitsborging
RIKILT	Rijkswaliteitsinstituut voor Land- en Tuinbouwproducten
RVV	Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk
Onderzoek	
VVA	Directie Voeding en Veterinaire en Aangelegenheden
VGB	Directie Voeding en Gezondheidsbescherming
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZBO	Zelfstandig Bestuurs Orgaan

Begrip	Definiëring
Audit	Zie kwaliteitsaudit
Borging	Zie kwaliteitsborging
Certificaat	Een document c.q. kwaliteitsverklaring, waarin een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instantie kenbaar maakt dat het onderwerp van certificatie in overeenstemming is met vooraf vastgesteld eisen [1].
Certificatie	Het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instantie schriftelijk kenbaar maakt, dat een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven onderwerp van certificatie voldoet aan vooraf gestelde eisen [1].
Controle	Steekproefsgewijze keuring. Daarbij wordt gekeken of er afwijkingen zijn van en/of er vastgestelde normen worden overschreden. De gegevens kunnen worden gebruikt om trends te signaleren. Controle gebeurt o.a. vanuit de overheid of door een private organisatie in opdracht van de overheid [5].
Effectief	Doeltreffend: de mate waarin doel wordt bereikt [11]
Efficiënt	Doelgericht: wijze waarop doel wordt bereikt [11]
Erkenning	Verklaring dat een bedrijf reeds eerder heeft aangetoond dat het de gewenste vakdeskundigheid heeft om volgens onderling overeengekomen afspraken een product of dienst tot stand te brengen [12]
Gebrek	Het niet voldoen aan eisen van beoogd gebruik [6]
Gevaar (Hazard)	In het kader van HACCP: biologische, chemische of fysische eigenschap die een levensmiddel onveilig maakt voor consumptie [8].
HACCP	Methodiek waarmee kritische gevaren en de bijbehorende maatregelen om deze gevaren en/of risico's verbonden aan deze gevaren te beheersen, worden geïdentificeerd [8]
HACCP	Een procesbeheersingssysteem met betrekking tot de voedselveiligheid, dat gevaren identificeert en risico's inschat. De risico's worden beheerst met behulp van beheersmaatregelen [9]
Keten	Het hele traject wat een product van producent tot consument doorloopt en de betrokkenen daarbij [11]
Keuring	Een preventieve en systematisch uitgevoerde activiteit, waarbij wordt nagegaan of een producent, product of proces voldoet aan de voorschriften en waarbij de toegang tot de markt verbonden is aan keurmerken, certificaten of andere door de keuringsdienst uit te reiken bewijsstukken [1*].
Keuring (Inspection)	Activiteiten zoals meten, onderzoeken, beproeven, keuren met kalibers van een of meer kenmerken van een product of dienst en het vergelijken van uitkomsten met gestelde eisen, om te bepalen of aan deze is voldaan [6]
Kritisch beheersingspunt (CCP)	Proces, procespunt of processtap waar een dusdanige beheersing mogelijk is dat een gevaar dat de volksgezondheid kan schaden, wordt voorkomen, geëlimineerd of verkleind en/of dat het risico van het gevaar wordt verkleind [8]
Kwaliteit (Quality)	Het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften [6].
Kwaliteitsaudit	Een systematische en onafhankelijk onderzoek om te bepalen of de kwaliteitsactiviteiten en de resultaten hiervan overeenkomen met vastgelegde regelingen en of deze laatste doeltreffend ten uitvoer zijn gebracht, alsmede geschikt zijn voor het bereiken van de doelstellingen. Kwaliteitsaudits kunnen voor interne en externe doeleinden worden uitgevoerd. (NEN-ISO 8402) [6]
Kwaliteitsbeheersing (Quality control)	De operationele technieken en activiteiten die worden toegepast om aan kwaliteitseisen te voldoen [6].

Begrip	Definiëring
Kwaliteitsborging (Quality assurance)	Het geheel van alle geplande en systematische acties nodig om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een product of dienst voldoet aan de gesteld kwaliteitseisen [6].
Kwaliteitssysteem (Quality system)	De organisatorische structuur, verantwoordelijkheden, procedures, processen en voorzieningen voor het ten uitvoer brengen van kwaliteitszorg [6].
Kwaliteitszorg (Quality management)	Dat aspect van de totale managementfunctie dat het kwaliteitsbeleid bepaalt en ten uitvoer brengt [6].
Meetsysteem Monitoring	Hoe en waar moet een gevaar gemeten worden [3]. Een dynamisch continu proces, waarin met een zeker regelmaat gegevens worden verzameld die een beeld (trend) geven van een situatie. De verzameling en rapportage van de gegevens is meestal gebaseerd op regelgeving (nationale of EU), maar kan ook gebaseerd zijn op onderlinge afspraken.
Monitoringssysteem	De gegevensverzameling vindt plaats om de beheersing van het risico te evalueren. Enerzijds betreft dit het vaststellen van een trend op basis waarvan managementmaatregelen ingesteld of aangepast. Anderzijds is het een signalerend systeem. Actie volgt onmiddellijk na het overschrijden van een bepaalde waarde [2].
Naspeurbaarheid (traceability)	Naast het hoe en waar een gevaar gemeten moet worden ook waarom en wie [3]. De mogelijkheid om de geschiedenis, toepassing of plaats van een artikel of activiteit, of gelijksoortige artikelen of activiteiten te traceren door middel van een geregistreerde identificatie [6].
Opsporing	Een activiteit gericht op de bevestiging van (gegronde) vermoedens dat de voorschriften (in ernstige mate) zijn overschreden [1*].
Productaansprakelijkheid (product liability)	Een algemene term gebruikt om de verplichting van een leverancier of anderen te omschrijven voor het vergoeden van verliezen met betrekking tot persoonlijk letsel, beschadiging van eigendommen of andere vormen van schade veroorzaakt door een product of dienst [6].
Risico (risk)	Het samengestelde effect van de kans op het optreden van een ongewenste gebeurtenis en de gevolgen van die gebeurtenis [10].
Risico-analyse	Karakterisering van potentiële negatieve effecten als gevolg van blootstelling aan een bepaald gevaar inclusief risicoschatting, de onzekerheden in metingen, analysetechnieken en interpretatiemodellen. Een kwantitatieve risicoanalyse karakteriseert het risico in een getal [8].
Risicobeoordeling (risk evaluation)	Het waarden van de betekenis van een gegeven kwantitatieve (of, indien aanvaardbaar, kwalitatieve) mate van gevaar [10].
Risicobepaling (risk assessment)	De volledige analyse van de risico's die eigen zijn aan een product, systeem of voorziening en hun betekenis onder een geven omstandigheid [10].
Risicocommunicatie	Een interactief proces van uitwisseling van informatie en meningen met betrekking tot gevaren en alle andere bijbehorende aspecten (risico's, risicoanalyse, risicomangement) tussen mensen die betrokken zijn of zich betrokken voelen bij een bepaald gevaar [8].
Risico-inschatting	Het verzamelen en evalueren van informatie over een gevaar om te beslissen of dit een risico vormt voor de voedsel- en voederveiligheid [9].
Risicomangement	Het proces waarbij beheersingsmaatregelen met betrekking tot een bepaald gevaar die naar voren zijn gekomen uit de gevaarbeheersing-analyse worden geëvalueerd en waarbij wordt besloten of er en zo ja welke maatregel(en) wordt/worden geïmplementeerd [8].
Risicoschatting	Het bepalen van een gegeven risico door middel van statistische of analytische procesmodellen [10].
Schakel	Een onderdeel van een keten welke onder invloed staat van een te onderscheiden betrokken organisatie [11]
Surveillance	Bewaken van de voedsel- en voederveiligheid, periodiek. De

Begrip	Definiëring
Surveillance systeem	surveillanceprogramma's kunnen vanuit de wetgeving geïnitieerd zijn, maar kunnen ook uit hoofde van een eenmalig onderzoek uitgevoerd worden. Er hoeft niet altijd een norm te zijn, het kan ook gaan om een onderzoek om meer kennis te vergaren. Een tijdelijk systeem, waarbinnen informatie wordt verzameld om inzicht te krijgen in de trend of het niveau. Soms worden gericht acties ondernomen (bijvoorbeeld tracering/bestrijding) als een van tevoren bepaalde drempelwaarde wordt overschreden. Heeft geen wettelijke grondslag en is in principe van korte duur [2].
Survey	Monitoring met een beperkte frequentie, dat kan zijn éénmalig. Er wordt ad hoc gekeken of bepaalde stoffen in voedingsmiddelen voorkomen (signalering). Vaak wordt dit gedaan om normen te bepalen, omdat er bij surveys nog geen normen zijn [5].
Toezicht	Een niet systematisch activiteit, waarbij de toezichthouder steekproefsgewijs de mate van overeenstemming met wettelijke voorschriften nagaat. Een bijzondere vorm van toezicht is het overheidstoezicht op privaatrechtelijke keuringsdienst, met het doel om na te gaan of deze op de juiste wijze uitvoering geven aan de hen opgedragen werkzaamheden [1*].
Tracking en Tracing	Systeem om productieprocessen op kritische kwaliteitsaspecten te kunnen volgen en er zo nodig op in te kunnen grijpen [7].
Transparantie	Helder en doorzichtig
Validatie	Het verkrijgen van bewijs of bevestiging dat de elementen van het (HACCP-)systeem effectief zijn [9]
Verificatie	Het gebruiken van aanvullende informatie om te toetsen of het (HACCP-)systeem (nog) effectief is en of het gebruikt wordt zoals was bedoeld
Voedselveiligheid	De zekerheid dat voedsel geen negatief gezondheidseffect veroorzaakt bij de consument wanneer het bereid en/of geconsumeerd is op de manier waarop het is bedoeld [9]
Voedselveiligheid	Alle kenmerken van een product die aan bepaalde criteria moeten voldoen, omdat ze anders de volksgezondheid kunnen schaden [8].
Zorgsysteem	De systematische toepassing van het samenhangend geheel van beleidsmatige, organisatorische en administratieve maatregelen, gericht op het inzicht krijgen in en het beheersen (en indien zinvol verbeteren) van de bedrijfsvoering zodanig dat het onderwerp van zorg voldoet aan de daaraan gestelde eisen [1].

Bronnen:

- [1] Certificatie in de agrofood sector. Instrument voor overheidscontrole. Directie Milieu, Kwaliteit, Gezondheid. 1994?
* deze definities zijn gebaseerd op basis van advies van de commissie Hendriks-De Zeeuw 'op weg naar een gezonde kwaliteit' (LNV & VWS, 1992).
- [2] Inventarisatie van systemen voor de verzameling van informatie over diergezondheid en veiligheid dierlijk product. IKC rapport 209, februari 2000.
- [3] Rapport Chaperonnes, deelproject 1, september 2000
- [4] Quality management of Agri-food Production. Luning, P.A., Zigger, G.W. and Jongen, W.F.
Voor onderwijsdoeleinden.
- [5] IKC rapport 239, november 2000
- [6] Kwaliteit: Termen en definities. NEN-ISO 8402, 1989, juli 1989.
- [7] Voedsel en Groen.
- [8] Handboek HACCP. E. Postmus, H. Guldemeester. 1995.
- [9] HACCP-handleiding Diervoedersector deel 1. Versie 1/0100. p. 7 van 23.
- [10] EOQC Lijst van termen. Augustus 1992.
- [11] Rapport Chaperonnes, deelproject 2, mei 2001
- [12] Eindrapportage fase 1: normering en borging van integrale ketenzorg (AKK project informatiemanagement conservenketen. Roest, van der J. juli 1997

Bijlage 4 Vragenlijst interviews

Organisaties en instellingen in het toezichtarrangement; aansturen en uitvoeren van toezicht

De indeling en structuur van de vragen tijdens het interview is gebaseerd op de deelprocessen van het proces van toezicht en sturing.

Definitie van het veld (omvang, begrenzing en typologie)

- 1) Naar welke bedrijven 'kijkt' u? Alle bedrijven of een paar? Hoe weet u welke ondernemers tot de doelgroep behoren? Waarom? Geeft u erkenningen af?
- 2) Naar welke producten, bedrijfsprocessen of administratieve handelingen 'kijkt' (controleert) u? En waarom?
- 3) Hoe vaak controleert u? Is er een verschil tussen bedrijven, zo ja, waarop is dit verschil gebaseerd?
- 4) Waarom controleren zo vaak?

Definitie van het veld (wet- en regelgeving)

- 5) Uitgaande van de problemen die u tegen komt in het veld, welke knelpunten ziet u dan die volgens u te maken heeft met de wet- en regelgeving? Worden gaten of witte vlekken constateert u? Of worden er dingen dubbel gedaan?
- 6) Wat is volgens u de oplossing voor dat knelpunt?

Deelproces Opdracht verlenen

- 7) Van wie krijgt u opdracht om iets of dat te controleren? Wie ondertekent de opdrachtverlening?
- 8) Wat is de aard van de opdracht? Wat houdt de opdracht in?
- 9) Hoe vaak krijgt u een opdracht?
- 10) Hoe is de opdrachtverlening tot stand gekomen?
- 11) Krijgt u tijdig de opdracht?

Deelproces Plannen

- 12) Hoe plant u? Wie betreft u daar bij? Welke informatie gebruikt u daarvoor? Houdt u bewust enige ruimte vrij voor onvoorziene 'storingen' bijv. door arbeidsverzuim of?
- 13) Informeert of communiceert u de onder controle staande bedrijven over een nieuwe planning t.g.v. die verstoringen? Informeert u de opdrachtgever over uw nieuwe planning?
- 14) Stemt u de activiteiten af op het productieproces (bijv. teelt) van de bedrijven die u moet controleren? Zo ja, kunt u dat ook met schriftelijke stukken aantonen?

Deelproces Uitvoeren

- 15) Hoe precies staat in het werkplan geformuleerd wat en hoe een inspecteur zijn werkzaamheden moet uitvoeren? Hoe specifiek is de taakuitvoering van een inspecteur omschreven? Hoe is dat vastgelegd?
- 16) Hoe gaat een inspecteur daar mee om? In hoeverre houdt een inspecteur zich hier ook aan? Heeft of krijgt hij een bepaalde handelingsvrijheid om vanuit zijn toegekende bevoegdheden ook andere taken uit te voeren?
- 17) Welke informatie met betrekking tot voedselveiligheid verzamelt een inspecteur bijvoorbeeld bij een groentesnijder? En bij een teler?

- 18) Hoe legt hij de verzamelde informatie vast? Legt hij überhaupt wat vast? Wat doet een inspecteur ter plaatse met de verzamelde informatie? Welke informatie laat een inspecteur achter bij het gecontroleerde bedrijf? Is dat mondelinge of schriftelijke informatie? Bijv. een inspectierapport. Geeft hij een boete of een waarschuwing?
- 19) Wat doet een inspecteur met zijn waarnemingen die kunnen worden getypeerd als signalerend? Worden die signalen schriftelijk vastgelegd? Hebben die waarnemingen meteen gevolgen voor de controle op de bedrijven?
- 20) Over welke interventies / sancties beschikt u? Is dit in uw ogen voldoende?
- 21) Kan de onder toezicht staande onderneming klachten indienen naar aanleiding van een controle / inspectie?
- 22) Wat doet een inspecteur nadien (bij terugkomst bij de uitvoerende instelling bijv. KvW) met de verzamelde informatie?
- 23) Tegen welke problemen loopt u hierbij dan?
- 24) Hoe zou dat volgens u kunnen worden opgelost?
- 25) Wie is binnen uw organisatie verantwoordelijk voor de beoordeling en eventuele interventie op basis van de resultaten van het onderzoek door het laboratorium?
- 26) Vindt tegelijk keuring, inspectie en monitoring plaats tijdens 1 bedrijfsbezoek?
- 27) Vindt de beoordeling van deze drie activiteiten (keuring, inspectie en monitoring) gescheiden plaats of gezamenlijk?
- 28) Hoe is dat afgesproken en vastgelegd?

Deelproces Rapporteren (incl. analyseren)

- 29) Welke informatie verstrekt u aan uw aansturende organisatie zodat hij kan beoordelen of u voldoet aan het gestelde in uw jaarplan?
- 30) Wanneer rapporteert u? Is er een kwartaalrapportage of een halfjaarlijkse rapportage? Is er bijv. een rapportage per type ondernemer, per gewas?
- 31) Wat staat er in die rapportages?
- 32) Welke informatie levert u over fte's (bijv. per regio, per gewas, per soort bedrijf (met of zonder kwaliteitssysteem of HACCP) aan uw aansturende organisatie?
- 33) Welke rapportage zijn ongevraagd? Welke rapportage is gevraagd door uw aansturende organisatie?
- 34) Aan wie rapporteert u nog meer naast uw aansturende organisatie? Bedrijven uit de keten, brancheorganisaties, de Europese Commissie, de pers (vanwege de openbaarheid van de informatie)?
- 35) Vindt rapporteren ook nog plaats op andere manieren dan alleen schriftelijk?
- 36) Heeft u naast openbare ook nog geheime of vertrouwelijke rapportages?

Deelproces Dechargeren

- 37) Welke informatie levert u aan de aansturende organisatie om decharge te krijgen?
- 38) Hoe verantwoordt u de activiteiten die zijn overgekomen in de jaarbrief?
- 39) Vindt er een audit plaats door de derden over de opdracht van uw aansturende organisatie? Is het jaarverslag een goede weerslag van wat er is gebeurd?

Deelproces Bijsturen

- 40) Hoe vaak kwam het in de afgelopen jaren voor dat u tussentijds heeft of moest bijsturen? Kunt u een voorbeeld noemen?
- 41) Van wie kwam de opdracht / het initiatief voor de bijsturing?
- 42) Informeert u uw aansturende organisatie over de gevolgen (neveneffecten) van de bijsturing?
- 43) Informeert u zelf nog andere relevante uitvoerende instellingen of aansturende organisaties over de gevolgen van de bijsturing vanwege afstemming van activiteiten bijv.?
- 44) Informeert u zelf ook nog de betrokken te controleren bedrijven over de gevolgen van de bijsturing?
- 45) Ontvangt u informatie van andere uitvoeringsinstellingen?

Vragen bedrijven in de voedselketen

Ook voor de bedrijven in de voedselketen is de indeling en structuur van de vragen ingedeeld volgens de van het proces van toezicht en sturing. Tevens wordt gevraagd naar de relatie met eigen kwaliteitssystemen.

1. Welke onderdelen van de groente- en fruitketen hebben naar uw mening grotere risico's op gebied van voedselveiligheid?
2. Met welke wet- en regelgeving heeft uw bedrijf/ instantie te maken (met betrekking tot voedselveiligheid in de groente- en fruitketen)?
3. Wie/ welke instelling ziet op uw bedrijf/ in uw branche toe op naleving van deze wet- en regelgeving?
4. Welke activiteiten voeren deze instellingen uit (administratieve controle, bemonstering, frequentie, etc.)?
5. Welke informatie dient u als bedrijf/ branche hiervoor te verstrekken?
6. Weet u wat er verder gebeurd met deze informatie? Krijgt u terugkoppeling van de instelling(en) genoemd bij vraag 3?
7. Geeft u de instelling(en) genoemd bij vraag 3 nog additionele informatie?
8. Welke problemen ervaart u ten aanzien van de activiteiten uitgevoerd door de instelling(en) genoemd bij vraag 3?
9. Welke oplossingen ziet u voor dit probleem/ deze problemen?
10. Heeft uw bedrijf/ branche wel eens te maken gehad met overtredingen van wet- en regelgeving?
11. Wat vond u van de interventie van instelling(en) die daarbij betrokken waren (maatregel, communicatie, klachtenregeling, etc.)?
12. Geeft u andere instellingen, anders dan genoemd onder vraag 3 of 11, nog informatie (m.b.t.. voedselveiligheid)? Zo ja, welke informatie en aan wie?

Bijlage 5 Beschrijving groente- en fruitketen in Nederland

In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van de groente- en fruitketen in Nederland. Met deze beschrijving wordt inzicht gegeven in de producten en de structuur van de keten. Per schakel worden het aantal bedrijven en enkele kenmerken beschreven. Tevens wordt ingegaan op de import, eigen productie en export. Daarnaast worden een aantal kwaliteitssystemen beschreven welke operationeel zijn in de sector.

Producten

De in Nederland beschikbare groente- en fruitproducten zijn hoofdzakelijk afkomstig van eigen bodem, maar voor een belangrijk deel ook geïmporteerd. De productie van Nederlandse vollegrondsgroenten en van Nederlands fruit is seizoensgebonden. Groenten die in kassen worden geteeld (glasgroenten) komen het hele jaar beschikbaar, hoewel een seizoensinvloed merkbaar is in volumen en (voor sommige producten) in kwaliteit. Jaarrondlevering wordt echter steeds belangrijker, mede dankzij het belichten van groentegewassen. In perioden dat er geen of minder Nederlandse groenten en fruit beschikbaar komt, wordt via import uit zuidelijke streken aan de vraag van de consument voldaan. Exotische groenten en fruit kunnen vers worden gekocht, of in bewerkte of verwerkte vorm. Groenten- en fruitconserven (verwerkte producten) zijn een relatief stabiele markt, terwijl bewerkte producten een groeiende markt vormen (Bijman e.a., 2000).

De totale productiewaarde van de voedingstuinbouw is rond de 2,6 miljard euro. De export aan voedingstuinbouwproducten bedraagt rond de 5,4 miljard. Deze hoge exportwaarde komt mede door de omvangrijke import van tuinbouwproducten. Meer dan de helft van deze import betreft vers en bewerkt fruit. Circa 70% van de geïmporteerde groente en fruit wordt weer uitgevoerd.

Groenten en fruit worden steeds meer buitenshuis geconsumeerd zoals in de horeca en in bedrijfskantines. De totale buitenhuishoudelijke consumptie aan agf-producten² bedraagt ongeveer 0,5 miljard euro waarvan de helft in de horeca wordt besteed. De consument koopt steeds meer gemakproducten zoals voorverpakte aardappelproducten, fruitsalades en bewerkte groenten. De afgelopen jaren steeg de consumptie van verse gesneden groenten met 26%, tot 5,6 kg en 20 euro per huishouden. Veruit het grootste deel (circa 90%) van de bewerkte producten worden via de supermarkten aangekocht, maar agf-speciaalzaken spelen ook actief in op deze consumptietrend door steeds meer bewerkte groenten aan te bieden.

Het marktaandeel van milieuvriendelijke producten, in het bijzonder biologische agf-producten, neemt langzaam maar gestaag toe. Naar schatting werkt 5 tot 10% van alle agf-speciaalzaken met een groenten- en fruitabonnement voor milieuvriendelijke producten.

Bij de afzet van groenten en fruit wordt marketing steeds belangrijker. In de marketing wordt ingespeeld op de wensen van consumenten. Voor tuinbouwproducten geldt hetzelfde als voor vele andere voedingsmiddelen: de consument wil kwaliteit, gemak en variatie.

² Statistische gegevens over de handel zijn vaak alleen voor agf-producten (aardappelen, groenten en fruit) beschikbaar.

Schakels en bedrijven in de groente- en fruitketen

De keten voor voedingstuinbouwproducten bestaat uit een groot aantal schakels: producenten van uitgangsmateriaal (veredelaars), vermeerderaars, telers, veilingen, sorteer- en pakstations, bewerkers en verwerkers, groothandel en detailhandel. Het aantal bedrijven per schakel verschilt nogal. Aan de aanbodzijde van groenten en fruit wordt de keten gekenmerkt door een groot aantal tuinbouwbedrijven die hun producten al dan niet via een veiling aan de groothandel verkopen. De (binnenlandse) groothandel verkoopt de producten vervolgens aan een groot aantal detaillisten, horecaondernemingen, grootkeukens en cateraars. De detaillisten verkopen de groenten en het fruit weer aan 6,5 miljoen Nederlandse huishoudens. Figuur 1 geeft de typologie van de bedrijven in de groente- en fruitketen weer.



Figuur 1 Typologie van bedrijven in de groente- en fruitketen

Veredelaar / vermeerderaar

Producenten van uitgangsmateriaal leveren direct of via een handelaar de zaden, de jonge planten en de jonge boompjes aan de telers van groenten en fruit. De telers zijn afhankelijk van een beperkt aantal toeleveranciers van uitgangsmateriaal. De mondiale concentratie is zeer ver voortgeschreden. Een zeer beperkt aantal bedrijven is in het bezit van het genetisch materiaal waarmee nieuwe rassen worden gemaakt (Zuurbier en Migchels, 1995). Exacte cijfers zijn hier moeilijk verkrijgbaar. De concentratie die zich hier momenteel voordoet, hangt mede samen met de grote investeringen die worden gedaan in het toepassen van nieuwe technologieën en expansie van distributie. Door de korte commerciële levensduur van het uitgangsmateriaal nemen de kosten echter tevens toe, terwijl de ontwikkeling van bijvoorbeeld een groenteras 5 tot 10 jaar kan vergen. De vermeerdering is in handen van veel grotere groep plantenkwekers en boomkwekers.

Telers

In 2000 waren er 1.459 bedrijven die vollegrondsgroenten telen, 3.160 bedrijven met glasgroenten en 2.211 bedrijven met fruit in de open grond (zie tabel 1). Dit zijn hoofdberoepsbedrijven, dus bedrijven waarvan meer dan tweederde van de omzet met het betreffende product wordt gerealiseerd. Naast deze hoofdbedrijven is er een groot aantal landbouwbedrijven die een klein areaal groenten en fruit exploiteren, met als hoofdactiviteit akkerbouw en/of veeteelt (Bijman e.a., 2000). De telers leveren de groenten en het fruit aan handelaren of aan verwerkers en /of bewerkers. De levering aan de groothandel vindt vooral plaats via coöperatieve veilingen.

Tot de toeleveranciers van de agrarische producenten horen de producenten van uitgangsmateriaal, hulpstoffen en –middelen, diensten en kapitaal. In de agrarische productiesectoren functioneren, afhankelijk van het gebied, tevens agenten en distributeurs van deze inputs. De toelevering van inputs is soms geconcentreerd in de vorm van aanvoercoöperaties, die een totaalpakket van producten en diensten kunnen aanbieden. In de groente- en fruitsector zijn toeleveringsbedrijven van grote betekenis.

Veiling, groothandel (inclusief import en export)

In 2000 waren er nog 638 groothandelaren in groenten en fruit voor de binnenlandse markt (tabel 1). Ook onder handelsbedrijven is een voortdurende schaalvergroting gaande. Deze schaalvergroting wordt veroorzaakt door de wens van grote afnemers (vooral het grootwinkelbedrijf) om met een beperkt aantal toeleveranciers zaken te doen en door de afname in het aantal agf-speciaalzaken. Ook de fusie onder tuinbouwveilingen heeft de concentratie onder handelaren gestimuleerd. De

groothandel levert verse groenten en fruit aan het distributiecentrum van het grootwinkelbedrijf of levert rechtstreeks aan de agf-speciaalzaken, horeca, instellingen en cateraars (Bijman e.a., 2000)

De vermarkting van groenten en fruit in Nederland heeft de laatste jaren grote veranderingen ondergaan. Waar voorheen deze producten voornamelijk via de coöperatieve veilingen werden afgezet, gaat de verkoop nu langs veel meer verschillende kanalen. Een groot aantal (traditionele) veilingen is gefuseerd. De nieuwe, grote vermarktungsorganisaties zoals VTN/The Greenery, ZON en Fruitmasters, voeren naast hun traditionele veilfunctie ook andere vermarktungsactiviteiten uit zoals bemiddeling tussen verkoper (teler) en koper (handelshuis). De afzet die niet via de veiling verloopt is flink toegenomen. Deze telers verkopen individueel of via een (nieuwe) telersvereniging aan handelaren of doen rechtstreeks zaken met het grootwinkelbedrijf. De laatste jaren zijn veel nieuwe (kleinere, homogener) telersverenigingen ontstaan, die vaak geconcentreerd zijn rond een bepaald product of ras. De handel betreft ongeveer 40% van de totale hoeveelheid groenten en fruit (exclusief uien) rechtstreeks van telers zonder (fysieke) tussenkomst van veilingorganisaties (hoogstens de administratieve afhandeling).

Rotterdam geldt als een belangrijke invoerhaven voor fruit van buiten de EU. Hoewel het tonnage is toegenomen is het aantal importeurs in de afgelopen jaren min of meer stabiel gebleven rond de 160.

Het aantal exporteurs van groenten en fruit (met een omzet groter dan 5000 ton per jaar) is in de jaren negentig bijna gehalveerd. Waren er in 1990 nog 165 exporteurs, in 1998 lag hun aantal op 86 (Bijman e.a., 2000).

Be- en verwerking

Hoewel de Nederlandse consument nog steeds het merendeel van de groenten en fruit vers koopt, stijgt het aandeel bewerkte producten zoals voorgesneden groenten. Daarnaast is er een relatief stabiele markt voor verwerkte producten (diepvries en conserven in blik en glas). Nederland kende in 2000 circa 76 groentebewerkingsbedrijven. Deze bedrijfstak is in de negentiger jaren zowel in omzet als in aantal bedrijven flink gegroeid (Bijman e.a., 2000). Be- en verwerkte producten worden aan de groothandel geleverd of rechtstreeks naar een distributiecentrum van een grootwinkelbedrijf gebracht.

Distributie en verkoop

De Nederlandse consument koopt zijn groenten en fruit vooral in de supermarkt. Het marktaandeel van de supermarkten in de afzet van agf-producten is de laatste jaren gestegen tot 64% (in 1998). Daartegenover staat een voortdurende daling van het aantal agf-speciaalzaken. De speciaalzaken hebben een marktaandeel van 16% terwijl de ambulante handel en overige kanalen elk 10% van de markt bedienen. In 1999 waren er nog 2.100 agf-winkels tegen 3.100 supermarktvestingen (zie tabel 1).

Volgens het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel zit vooral de verkoop van verse producten bij de supermarkten in de lift. De grootste supermarktketens in Nederland Ahold (AH), Laurus (Konmar, Super de Boer en Edah) en Schuitema (C-1000) nemen meer dan 70% van de verkoop via de supermarkt voor hun rekening. Hoogstens 10 % van de AGF-winkels is onderdeel van een filiaalbedrijf.

De verkoop is te verdelen in een consumentenmarkt (agf-speciaalzaken en supermarkten) en een grootverbruikersmarkt. De verhouding tussen de afzet van de consumentenmarkt en die van de grootverbruikersmarkt bedraagt ongeveer 85 : 15. Het grootverbruik kan onderverdeeld worden naar horeca, catering, recreatie en grootkeukens in eigen beheer. Binnen het grootverbruikerskanaal is de horeca de grootste afnemer van groenten en fruit (Bijman e.a., 2000).

Tabel 1 Aantallen bedrijven in de voedingstuinbouwketen in Nederland

1. Zaadbedrijven in voedingstuinbouw (1995)	25
2. Primaire bedrijven	6.830
- Vollegrondsgroenten(2000)	1.459
- Glasgroenten (incl. champignons)(2000)	3.160
- Fruit (open grond)(2000)	2.211
3. Verzamelen / sorteren / handel	722
- Groenten- en fruitveilingen (uitgezonderd nieuwe telersverenigingen)	8
- Groothandelaren in groenten en fruit voor de binnenlandse markt (2000)	638
- Exporteurs van groenten en fruit (> 5000 ton: gewichtsmaat) (1998)	86
4. Be- en verwerken	110
- Bewerking van groenten en fruit (2000)	76
- Industriële verwerking van groenten en fruit (1996)	34
5. Distributie en verkoop (gespecialiseerd)	5.200
- Supermarkten	3.100
- Zelfstandigen in aardappelen, groenten en fruit	2.100

Bronnen: Bijman e.a. (2000) / LEB 2000, 2001. Tuinbouwgids 2002

N.B.: achter verschillende cijfers staat tussen haakjes het jaar van toepassing.

Bijlage 6 Voedselveiligheid en wet- en regelgeving t.a.v. groente en fruit

De zorgen van de consument over voeding richt zich op drie aspecten: genetisch gemodificeerde producten, duidelijke informatie op het etiket en residuen van bestrijdingsmiddelen (Consumentenbond, 1999). Ondanks dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen aan strenge regels is gebonden en er intensieve controle plaatsvindt maakt meer dan 50 % van de consumenten in Nederland zich zorgen over resten van bestrijdingsmiddelen op groenten en fruit.

De risico's voor de voedselveiligheid van groenten en fruit zijn te onderscheiden in:

- (micro)biologische;
- chemische;
- fysische.

In dit hoofdstuk worden de voedselveiligheidsrisico's van groente en fruit globaal behandeld met daarbij vermeld in welke wet- en regelgeving hierover eisen zijn opgenomen.

(Micro)biologische risico's

Bacteriën

Microbiologische gevaren die in groenten en fruit kunnen voorkomen zijn de bacteriën *Listeria monocytogenes* (komt bijv. voor in sla, kool, peterselie en waterkers), *Shigella* (in rauwe groenten en fruit) en *Yersinia enterocolitica* (in groenten). In verhouding tot de besmetting van *Salmonella*, *Campylobacter* en *Listeria* in dierlijke producten is het risico in groente en fruit beperkt. Met name in verwerkte producten is *Clostridium perfringens* een goede indicator voor een hygiënische bereiding.

De bacteriologische contaminaties van groente en fruit kunnen op allerlei manieren ontstaan. De belangrijkste zijn gebruik van verontreinigd water, kruisbesmetting (mens), dieren (feces) en grond.

In het Warenwetbesluit 'Bereiding en behandeling van levensmiddelen' staan productnormen voor *Listeria monocytogenes*. Deze wettelijke norm is niet van toepassing op rauwe voedsel zoals verse groenten en fruit, maar kan wel als indicatie worden gebruikt. Producten mogen namelijk niet op de markt worden gebracht als zij door hun ondeugdelijkheid de gezondheid of veiligheid van de mens in gevaar brengen (Productschap Tuinbouw, 2002).

Het genoemde Warenwetbesluit bevat tevens eisen voor de inrichting en de wijze waarop de bereiding, behandeling en bewaring dient te geschieden. Dit besluit bevat tevens de algemene voorschriften voor de bereiding en behandeling van eet- en drinkwaren.

De Warenwetregeling "Hygiëne van levensmiddelen" verplicht ieder levensmiddelenbedrijf tot het opstellen en hanteren van een voedselveiligheidsplan volgens het HACCP-principe. Als alternatief voor een eigen plan hebben brancheorganisaties hygiëncodes opgezet. De hygiëncodes worden beoordeeld door het Regulier Overleg Warenwet (ROW). De ROW adviseert de Minister van VWS tot goedkeuring. Na goedkeuring door de Minister van VWS wordt de code vermeld in de Staatscourant, waarna bedrijven na invulling te hebben gegeven aan de vereiste in de code, geen eigen systeem meer hoeven op te zetten.

Voor de groente en fruitketen zijn er codes voor de detailhandel (CBL), primaire bedrijven (ongesneden verse groenten en fruit) en groentebewerkingsbedrijven en horeca.

Chemische risico's

Risico's van chemische aard in groente en fruit zijn onder te verdelen in residuen van bestrijdingsmiddelen, nitraat, zware metalen, organochloorverbindingen, mycotoxinen (schimmel) en fytotoxinen (plant).

Bestrijdingsmiddelen

Bestrijdingsmiddelen kunnen een risico vormen voor mens, dier en milieu. Daarom is het beleid voor de toelating van bestrijdingsmiddelen gericht op het zo laag mogelijk houden van de risico's voor de volksgezondheid, de diergezondheid en het milieu. Het toelatingsbeleid is vastgelegd in de Bestrijdingsmiddelenwet. Bestrijdingsmiddelen mogen alleen worden gebruikt als de veiligheid van mens, dier en milieu kan worden gegarandeerd. Met betrekking tot de voedselveiligheid worden de middelen getoetst op onder andere neurotoxische (schadelijk voor het zenuwstelsel), carcinogene (kankerverwekkende) en teratogene (aantasting van de ongeboren vrucht) stoffen. De maximale gehalten voor residuen van bestrijdingsmiddelen in voedsel zijn vastgelegd in de Regeling residuen van bestrijdingsmiddelen (Bestrijdingsmiddelenwet). Deze residutoleranties moeten voldoen aan de vereisten voor de bescherming van de volksgezondheid. Residutoleranties in voedsel zijn zodanig opgesteld dat de gemiddelde totale dagelijkse inname niet hoger is dan de aanvaardbare dagelijkse inname (ADI) van de stof.

Nitraat

Nitraat is een stof die van nature (normaliter) in planten en in het milieu voorkomt. Van nature is het gehalte van nitraat in bladgroenten hoger dan in knollen, vruchtgroenten, fruit of zaden. Nitraat wordt omgezet in nitriet (een schadelijke stof) in menselijk speeksel. Vooral bij baby's kan nitriet de opname van zuurstof door het bloed belemmeren.

Het beleid ten aanzien van nitraat is gericht op het zo laag mogelijk houden van de nitraatgehalten in groenten. De normstelling in de Verordening(EG) nr.466/2001(PbEG L 77)³ beperkt zich tot sla, spinazie en andijvie als bladgroenten en rode biet als wortelgroente. Voor andere producten is er nog geen wettelijke norm. We spreken in dit verband over productnormen.

Zware metalen en organochloorverbindingen

Groenten en fruit kunnen verontreinigd zijn met zware metalen (zoals cadmium, lood, kwik) en organochloorverbindingen (zoals PCB's en dioxinen). Cadmium kan via plantenwortels worden opgenomen. Sommige planten zoals wortelen en courgettes, hebben een lichte mogelijkheid om organochloorverbindingen uit de bodem op te nemen. Overschrijding van normen wordt vooral veroorzaakt door verontreiniging van de bodem, meststoffen of door depositie.

Voor de genoemde zware metalen zijn normen opgenomen in de Verordening(EG) nr.466/2001(PbEG L 77)³. Dit betreft de productnormen.

Myco- en fytotoxinen

Fytotoxinen zijn van nature voorkomende verbindingen die toxisch zijn. Voorbeelden van groenten die fytotoxinen bevatten zijn koolsoorten, rabarber en bonen. Bij normale consumptie en bereiding leveren deze producten geen gevaar op.

Mycotoxinen zijn giftige stoffen die door bepaalde schimmels worden geproduceerd en een acuut en / of chronisch toxische werking (zoals een carcinogeen of mutageen effect). De bekendste mycotoxinen zijn aflatoxinen, afkomstig van de schimmelsoort *Aspergillus*. Deze kunnen vooral voorkomen in gedroogde vruchten, noten en zaden

³ Veordening (EG) nr. 466/2001 van de Commissie tot vaststelling van maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen (*PbEG L 77*), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) 563/2002 van 2 april 2002 (*PbEG L 86*).

uit warme landen. In appels (sap) kan het toxine patuline voorkomen afkomstig van enkele de schimmelsoort *Penicillium*.
Voor aflatoxine zijn normen opgesteld in de Verordening(EG) nr.466/2001(PbEG L 77)⁴

Fysische risico's

Fysische verontreinigingen zijn verontreinigingen die tijdens een bedrijfsproces in het product terecht zijn gekomen. Voorbeelden hiervan zijn, papier, sieraden, stukjes glas, steen of hout en dergelijke.

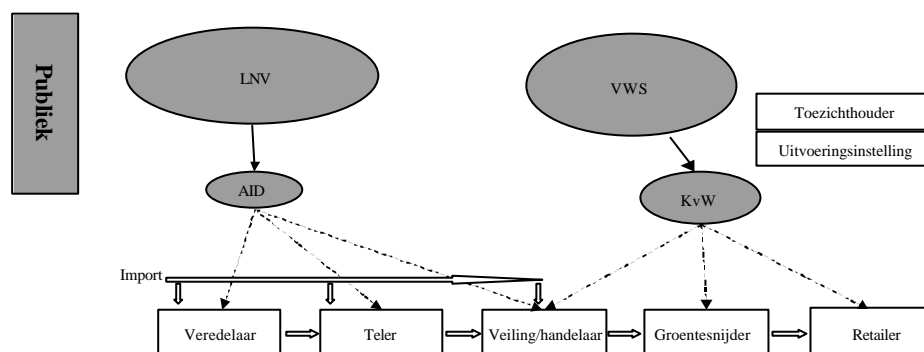
In de Warenwetregeling Hygiëne van Levensmiddelen zijn zogenaamde algemene hygiëne-eisen gesteld. In dit verband spreken we over procescriteria.

⁴ Veordening (EG) nr. 466/2001 van de Commissie tot vaststelling van maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen (*PbEGL 77*), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) 563/2002 van 2 april 2002 (*PbEGL 86*).

Bijlage 7 Toezichtarrangementen groente- en fruitketen

In deze bijlage worden het toezichtsarrangement gericht op de voedselveiligheid in de groente- en fruitketen beschreven. De beschrijving van het toezichtarrangement is beperkt tot voedselveiligheid en niet gericht op de eerlijkheid in de handel en op fytosanitaire zaken. In de beschrijving wordt ingegaan op de wet en regelgeving die van toepassing is binnen het arrangement. Daarnaast worden de verantwoordelijke ministeries(directies) beschreven en de instellingen die binnen het arrangement belast zijn met de uitvoering van het toezicht.

Hieronder wordt een schematisch overzicht gegeven van de instellingen (en hun onderlinge samenhang) waarvan hoofdactiviteiten rechtstreeks te maken hebben met voedselveiligheid in de Nederlandse groente- en fruitketen. Dit zijn de ministeries van LNV en VWS en de AID en KvW.



Figuur 1 Toezicht op Voedselveiligheid in de voedingstuinbouwketen.

Aansturing

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de aan sturing van het arrangement. Dit wordt verricht door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)(de beleidsdirectie Gezondheidsbescherming) en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) (de beleidsdirectie Landbouw)

Het Ministerie van VWS

Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor het vastleggen van normen en de inhoud van de wet- en regelgeving in de Warenwet.

De directie Voeding en Gezondheidsbescherming in oprichting (VGB) van het Ministerie van VWS bestaat uit drie afdelingen: Voeding en Levensmiddelen (V&L), Veterinair Beleid en Hygiëne en tenslotte Productveiligheid en Letselpreventie. De afdeling V&L houdt zich onder meer bezig met contaminanten in levensmiddelen (dioxinen, PCB's, zware metalen, nitraat en andere industriële contaminanten). Binnen de afdeling V&L worden contaminanten onderverdeeld in agrarische (zoals mycotoxinen) en industriële contaminanten (zoals dioxinen, zware metalen). Bij plantaardige producten gaat het met name om mycotoxinen, zware metalen en nitraat. Voor andere productgroepen ligt de nadruk op milieu-contaminanten zoals dioxinen en PCB's.

In de Warenwetregeling Verontreinigingen in Levensmiddelen worden normen gesteld voor contaminanten in levensmiddelen. Naast normen voor nitraat en zware metalen worden in deze regeling ook normen gesteld voor mycotoxinen, radioactiviteit, dioxinen en de indicator PCB's. Deze normen worden opgesteld door de afdeling V&L.

De regelgeving voor deze contaminanten is veelal via EU-regelgeving geharmoniseerd. Normen voor bepaalde mycotoxinen en nitraat worden bijvoorbeeld (gedeeltelijk) door de Europese Commissie vastgesteld. Discussies over normstelling vinden dan ook veel plaats in overleg in Brussel.

Samenwerking op het gebied van (wetenschappelijke) onderbouwing, kennis en expertise

De directie VGB werkt nauw samen met de KvW. Verder werkt de directie VGB samen met de directie VVA van het ministerie van LNV. Ook het Hoofdproductschap Akkerbouw (HPA) wordt door de directie VGB op de hoogte gehouden over de normstelling voor contaminanten.

Behalve de KvW zijn ook de directie VVA en het HPA aanwezig bij het overleg in Brussel.

De directie VGB maakt voor de wetenschappelijke onderbouwing van haar beleid (wet- en regelgeving) gebruik van de kennis en expertise die aanwezig is bij de KvW en het RIVM. Daarnaast worden deze ontwerpbesluiten van de directie VGB besproken in het Regulier Overleg Warenwet (ROW). Via het HPA neemt ook het PT deel in dit overleg, alsmede is er via dit overleg contact met consumenten.

Overleg met en toezicht op de uitvoerende dienst KvW

Op basis van de ontwikkelingen in voorgaande jaren en prioriteiten van de directie VGB stelt de KvW haar jaarplan op. Dit jaarplan wordt in het voorjaar van elk jaar binnen de directie VGB besproken. Vervolgens wordt het becommentarieerde jaarplan via de directeur van de directie VGB gestuurd naar de directeur van de KvW. Tenslotte geeft de ambtelijke leiding van het Ministerie van VWS haar goedkeuring.

Als de directie VGB tijdens het jaar andere prioriteiten stelt in vergelijking met het jaarplan van de KvW, dan worden deze door de directeur van VGB schriftelijk kenbaar gemaakt aan de directeur van de KvW.

Wanneer de KvW vermoedt dat sprake is van een voedselcrisis probeert de KvW aan de hand van informatie over de crisis, ervaringen met eerdere soortgelijke gebeurtenissen en eigen deskundigheid de ernst van de situatie in te schatten. Op basis daarvan wordt de situatie ingedeeld in één van de drie categorieën:

- A (situatie vormt een acuut, groot gevaar voor de volksgezondheid en/of is politiek gezien zeer gevoelig).
- B (situatie vormt een acuut, groot gevaar voor de volksgezondheid maar is politiek gezien niet gevoelig). òf
- C (situatie vormt wel een risico voor de volksgezondheid maar is niet ernstig).

In het geval dat sprake is van een indeling in categorie A wordt de ambtelijke leiding van beide Ministeries van VWS en LNV betrokken bij de aanpak. In het geval dat sprake is van een indeling in categorie B worden de directie VGB van het Ministerie van VWS en de KvW eventueel samen met de directie van VVA van het Ministerie van LNV betrokken bij het oplossen van het probleem. In het geval dat sprake is van een

indeling in categorie C worden in samenspraak met de directie VGB door de KvW passende maatregelen genomen om het probleem aan te pakken. In de loop van het jaar hebben ambtenaren van de directie VGB regelmatig contact (naast lopende zaken ook over problemen in het beleidsveld) met medewerkers van de Algemene Dienst van de KvW in Den Haag. Wekelijks vindt een regulier overleg plaats tussen de directie VGB en de KvW. Behalve door de afdelingshoofden en coördinatoren wordt dit overleg soms ook bijgewoond door beleidsmedewerkers van de directie VGB.

Het Ministerie van LNV

Vastleggen normen en de inhoud van wet- en regelgeving

Het Ministerie van LNV, directie Landbouw, is verantwoordelijk voor het vastleggen van normen in de inhoud van de wet- en regelgeving in de Bestrijdingsmiddelenwet. Vanuit de EU komt nieuwe regelgeving op het gebied van de levensmiddelenwetgeving, vastgelegd in de General Food Law, die uiterlijk 1 januari 2005 door elke EU-lidstaat dient te zijn geïmplementeerd. De verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid komt daarbij te liggen bij de producent, waarbij het uitgangspunt een zelfcontrolerend systeem is met toezichthoudende taken voor de overheid.

Samenwerking op het gebied van (wetenschappelijke) onderbouwing, kennis en expertise

Het Ministerie van LNV (directie VVA) werkt op het gebied van voedselveiligheid samen met het Ministerie van VWS (directie Voeding en Gezondheidsbescherming). Het Ministerie van LNV maakt voor de wetenschappelijke onderbouwing van haar beleid (wet- en regelgeving) gebruik van de kennis en expertise die o.a. aanwezig is bij de AID, de PD en andere instituten.

Verder wordt door het Ministerie van LNV (directie Landbouw) samengewerkt met bijv. het Productschap Tuinbouw (PT) specifiek in het kader van de toekomstige General Food Law op het gebied van traceerbaarheid. Daarnaast wordt in samenwerking met het PT gewerkt aan het opbouwen van een Early Warning & Response systeem (EWRS) voor residuen van gewasbeschermingsmiddelen.

Overleg uitvoerende dienst

Binnen het ministerie van LNV valt aansturende organisatie, de AID, onder directe verantwoordelijkheid van de bestuursraad van het Ministerie van LNV. De AID wordt vanuit de bestuursraad aangestuurd. Voor het toezicht op de naleving van de Bestrijdingsmiddelenwet heeft met name de directie Landbouw overleg met de AID.

Uitvoeren van toezicht

De volgende paragraaf geeft een overzicht van de instellingen waarvan de controlerende hoofdactiviteiten rechtstreeks te maken hebben met voedselveiligheidszaken in de Nederlandse groente- en fruitketen. Het betreft de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de Algemene Inspectiedienst (AID).

Keuringsdienst van Waren

Wat controleert de KvW op het gebied van voedselveiligheid bij g&f?

De wettelijke grondslag voor de activiteiten van de KvW ten aanzien van groenten en fruit is gebaseerd op de Warenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet, de Landbouwkwaliteitswet en de Verordeningen van het Productschap Tuinbouw. De regionale dienst NoordWest van de KvW is verantwoordelijk voor de uitvoering van controles op primaire land- en tuinbouwproducten wat betreft residuen van bestrijdingsmiddelen, zware metalen en nitraat.

De regionale dienst NoordWest heeft zogeheten 'foodteams' die de controle verrichten op de hygiëncodes. Deze teams lichten bedrijven door die een hygiëncode hebben. Deze teams komen met name bij bedrijven die werken volgens een algemene hygiëncode zoals die is opgesteld door een brancheorganisatie of productschap. In de Warenwet wordt producenten namelijk de mogelijkheid geboden om een voedselveiligheidssysteem op te zetten conform een hygiëncode.

Samengevat wordt gecontroleerd op:

- De aanwezigheid van resten van bestrijdingsmiddelen (en zware metalen, contaminanten) in of op groenten en fruit (controle van product).
- Controle op naleving (toepassing) van hygiënecodes zoals die zijn opgesteld door het Productschap Tuinbouw (controle van een proces of systeem in een bedrijf).

Bij welke bedrijven controleert de KvW?

In 2001 heeft de signaleringsafdeling van de regionale dienst Noordwest van de KvW zich gericht op de distributiecentra van retailers en op de groothandel.

De regionale dienst NoordWest van de KvW bezoekt jaarlijks tussen de 300 en 400 bedrijven uit een bestand van circa 6200 bedrijven. Deze bezoeken zorgen jaarlijks voor ongeveer 3000 monsters. De bezoeken aan bedrijven worden niet van te voren aangekondigd. Gezien de capaciteit voor de analyses ligt het aantal monsters per maand per regio nagenoeg vast.

De meeste analyses van de monsternames worden uitgevoerd door de eigen laboratoria van de regionale diensten. Jaarlijks worden circa 4.500 monsters verwerkt waarvan 1.000 op het microbiologische vlak. In geval van een calamiteit worden laboratoriumwerkzaamheden alleen uitbesteed aan laboratoria met wettelijke taken en met de status van referentielaboratorium. Het RIVM en RIKILT beschikken over dergelijke laboratoria.

Uitvoering van de controle door de KvW

Opdrachtverlening

Het Ministerie van VWS is formeel de opdrachtgever van de KvW voor het uitvoeren van toezicht op de voedselveiligheid in de groenten en fruitketen. De directeur-generaal van de Volksgezondheid van het Ministerie van VWS wordt beschouwd als de directe opdrachtgever namens de minister.

Verder heeft de KvW afspraken met de AID gemaakt over de afbakening (verdeling van de taken) van de productieketen: de AID controleert op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de primaire productie en de KvW controleert op aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in/op voedingsmiddelen in de overige schakels van de keten. In geval van overtredingen informeren de AID en de KvW elkaar. De KvW heeft halfjaarlijks overleg met de AID. Ook zijn afspraken gemaakt met SKAL en de Douane.

Planning

De opdracht van de secretaris-generaal van het Ministerie van VWS wordt door de KvW uitgewerkt in een meerjarenplan, jaarplan en managementplannen. In deze plannen worden de activiteiten van de KvW vastgelegd. Over het algemeen worden deze plannen ieder jaar opnieuw bijgesteld dan wel opgesteld en als regel niet tussentijds gewijzigd. In een convenant tussen de secretaris-generaal van het Ministerie van VWS en de Algemene Directie van de KvW wordt het geheel vastgelegd.

De Algemene Directie van de KvW werkt de plannen uit in een operationeel plan waarin de aantallen en soorten inspecties worden vastgelegd.

Uitvoering

Sinds begin 2001 kan de KvW overtredingen van wettelijke voorschriften grotendeels zelf afhandelen via het Bureau Bestuurlijke Boetes. Hierdoor is het karakter van de KvW verandert van een buitengewone opsporingsdienst met toezichthoudende taken in een toezichthoudende dienst. Afhankelijk van de overtreding variëren de bestuurlijke boetes tussen 450 en 1360 Euro. Bij een overtreding van de voorschriften in de Warenwet met betrekking tot de residu-normen, kan een boete worden gegeven met een minimumbedrag van 680 Euro⁵.

⁵ Deze bedragen zijn vastgesteld in het artikel Bestuurlijke boetes in de Warenwet van het Journaal Warenwet van februari 2002. Voor 1 januari 2001 werden deze overtredingen afgehandeld op basis van de artikel 18D van de Warenwet als zijnde ongeschikt voor humane consumptie in samenwerking met het Openbaar Ministerie.

Rapporteren

Er wordt een projectenoverzicht samengesteld. In deze projecten worden zaken opgenomen als het onderzoek naar residuen, contaminanten, PCB's en pathogenen. Aan de hand van de beschikbare informatie stelt de Algemene Directie de algemene managementsrapportage op.

Verder stelt de Algemene Directie de rapporten op (volgens een voorgeschreven model) die moeten worden gestuurd aan de EU. Deze rapportage bevatten de resultaten van analyses van residuen van bestrijdingsmiddelen, nitraat en nitriet. Tevens rapporteert de KvW jaarlijks de algemene inspectie-activiteiten aan de EU. Aan de uitslagen van deze EU-rapportages zijn geen sancties verbonden. KvW heeft inzage in de rapportage van andere EU-lidstaten op het gebied van toezicht op voedselveiligheid.

In het jaarverslag van de KvW worden de bevindingen van de controles door de foodteams op de naleving van de hygiënecodes vermeld.

Bijsturing

Wanneer zich een gebeurtenis (probleem) voordoet die een bedreiging kan zijn voor de voedselveiligheid, dient de KvW dat te melden aan de EC in Brussel. Het probleem wordt vervolgens door de KvW ingedeeld in één van de drie verschillende categorieën A, B of C (zie bij Ministerie van VWS). In geval van een calamiteit neemt de KvW meer monsters dan de capaciteit beschikbaar heeft. Daardoor worden de reguliere analyses opgeschort en worden geplande analyses geschrapt. De KvW legt niet vast welke analyses op grond waarvan worden geschrapt. De regionaal controleur bepaalt zelf welke worden geschrapt. Bij een te groot aanbod worden geen analyses uitbesteed aan derden. Als uit analyse blijkt dat monsters positief zijn, worden sancties opgelegd.

De Algemene Inspectiedienst

Wat controleert de AID op het gebied van voedselveiligheid van g&f?

Hoofdactiviteit

De controle op het gebruik van toegelaten bestrijdingsmiddelen in de teelt van groenten en fruit (controle van proces) in het kader van de Bestrijdingsmiddelenwet is de hoofdactiviteit van binnen dit arrangement voedselveiligheid.

De AID beschikt over zowel toezichts- als opsporingsbevoegdheden op grond van diverse wetten (bijvoorbeeld Vleeskeuringswet, Landbouwkwaliteitswet, Wet op de Economische Delicten) en Verordeningen van Productschappen en Bedrijfschappen..

Wat zijn de normen die daarbij worden gehanteerd?

De inspecteurs controleren of er verboden bestrijdingsmiddelen worden toegepast in de teelt (van bijv. tomaten, komkommer, paprika). Tevens controleren zij of toegelaten middelen volgens gebruiksvoorschrift worden aangewend. De inspecteurs nemen op de bedrijven monsters. Deze monsters worden dan door het RIKILT onderzocht. Verder controleren zij de registratieformulieren voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen steekproefsgewijs. Vanaf 1 januari 2001 geldt een registratieplicht voor telers van vollegrondsgroenten en fruit. Ook gemengde bedrijven zijn verplicht de bestrijdingsmiddelen te registreren per deelsector

Bij welke schakels controleert de AID?

De controle op het gebied van tuinbouw richt zich op de handelaren in tuinbouwproducten. De controle-aanpak van de AID kenmerkt zich door het uitvoeren van taken (instellen van onderzoeken) die voortvloeien uit communautaire verplichtingen voor groenten en fruit. Daarnaast heeft de AID een strafrechtelijke vangnetfunctie en vult zij leemten op wanneer die nog niet in het tuchtrecht zijn voorzien. Op die manier ondersteunt de AID de private controle-instellingen die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van productieprocessen en producten.

Daarnaast vindt controle plaats op de kwaliteit, de etikettering, de opslag en bewaring van bestrijdingsmiddelen. De controle op het gebruik van grondontsmettingsmiddelen vind in samenwerking met de PD plaats die daarbij een belangrijke oog- en oorfunctie vervult en informatie omtrent gebruik levert. Om de

effectiviteit van de controle-aanpak te verhogen, wordt bij voorkeur samenwerking gezocht met de politie en waterkwaliteitsbeheerders.

Uitvoering van de controle door de AID

Opdrachtverlening

Het Ministerie van LNV is formeel de opdrachtgever van de AID voor het uitvoeren van toezicht op de voedselveiligheid in de groenten en fruitketen. Er wordt jaarlijks een handhavingsarrangement gesloten tussen LNV, Openbaar Ministerie en AID. Namens LNV tekent hiervoor de portefeuillehouder AID binnen de bestuursraad. Verder heeft de AID afspraken met de KvW gemaakt over de afbakening (verdeling van de taken) van de productieketen: de AID controleert op het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de primaire productie en de KvW controleert op aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in/op voedingsmiddelen in de overige schakels van de keten. In geval van overtredingen informeren de AID en de KvW elkaar. De AID heeft halfjaarlijks overleg met de KvW..

Plannen

Jaarlijks stelt de Bestuursraad (d.w.z. de secretaris-generaal en de directeuren-generaal) van het Ministerie van LNV een Jaarbrief op. Deze jaarbrief is bedoeld als kader voor de op te stellen Jaarplannen van de directies en diensten van het ministerie van LNV. Vervolgens stelt de directie Landbouw een Kaderbrief op waarin zij haar verwachtingen ten aanzien van de AID aangeeft voor het komende jaar. Op basis van die Kaderbrief stelt de AID haar eigen jaarplan op. Vervolgens wordt dat jaarplan besproken met de Bestuursraad. Tijdens deze bespreking fungeert de directie Landbouw als een soort beoordelaar van de werkzaamheden die door de AID zijn verricht in het afgelopen jaar. Op basis van deze oordelen stelt de Bestuursraad het jaarplan van de AID vast. Dan gaat de AID op basis van dat goedgekeurde jaarplan haar werkzaamheden plannen en uitvoeren. Deze wijze van sturing is te beschouwen als een 'verticale (hiërarchische) aansturing'.

Uitvoeren

De totale doelgroep in verband met de handel in en het gebruik van landbouwbestrijdingsmiddelen bestaat uit circa 100 toelatinghouders, 500 handelaren en 86.000 gebruikers. Deze laatste groep kan globaal onderverdeeld worden in circa 1.500 loonspuiters, 45.000 veehouders, 17.000 akkerbouwers, 20.000 tuinbouw- en sierteeltbedrijven en 2.000 overige gebruikers zoals gemeenten en particuliere terreinbeheerders.

De handhavingsaanpak richt zich op de gehele keten vanaf de toelatinghouder, via de handelaar tot en met de gebruiker van bestrijdingsmiddelen in de land- en tuinbouw. De controle bij de toelatinghouders richt zich met name op de samenstelling, etikettering en verpakking van bestrijdingsmiddelen. Bij de handelsondernemingen wordt tevens nagegaan of gewijzigde voorschriften tijdig op de verpakkingen zijn aangebracht. Bovendien wordt in het kader van de kanalisatie van milieukritische stoffen de aflevering van deze stoffen naar de gebruikers getraceerd en worden zonodig vervolgonderzoeken ingesteld. Het speerpunt in de controle is echter de toepassing van bestrijdingsmiddelen in consumptiegewassen. De AID hanteert bij de selectie van controleadressen een aanpak waarbij op basis van de criteria voedselveiligheid, milieu, economisch gewin en de omvang van het gebruik de belangrijkste teelten en de daarbij behorende risico's in kaart worden gebracht. Op deze wijze wordt de trefkans van overtredingen verhoogd, wat op langere termijn een positief effect moet hebben op het nalevingsniveau. De AID vervult ten behoeve van de NAKT, KCB, Skal en PD de zogenaamde strafrechtelijke vangnetfunctie. Dit betekent dat meldingen omtrent vermoedelijke overtredingen door de AID strafrechtelijk worden afgewikkeld.

Rapporteren

Jaarplan en jaarverslag zijn de belangrijkste instrumenten waarmee de AID communiceert naar de Bestuursraad LNV en de beleidsdirecties. Daarnaast is regelmatig contact met betrokken beleidsmedewerkers over de voortgang van de controle activiteiten.

Bijsturing

In het jaarplan zijn de wensen van de beleidsdirectie in een praktische, haalbare planning vertaald en vervolgens door de Bestuursraad gesanctioneerd. De AID evalueert het jaarplan in het lopende jaar en bespreekt dit met de beleidsdirectie. Op deze wijze worden afwijking van de planning vroegtijdig gesignaleerd.