

Herziening van het financieringsstelsel VWA 2006

Een verkennende studie

F.B. Hubeek (red.)

Projectcode 30370

Februari 2006

Rapport 6.06.04

Wageningen UR

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Herziening van het financieringsstelsel 2006; Een verkennende studie
Hubeek F.B. (red.)
Den Haag, LEI, 2006
Rapport 6.06.04; ISBN 90-8615-051-9; Prijs € 19 (inclusief 6% BTW)
121 p., fig., tab., bijl.

In opdracht van het Ministerie van LNV worden in deze publicatie bouwstenen gegeven voor de herziening van het financieringsstelsel van de VWA, ingegeven door de aankomende implementatie van Verordening EG 882/2004. In dit rapport wordt ingegaan op de controle-activiteiten op het gebied van voedsel en voer die voor een herziening in de kostentoekening in aanmerking komen en op mogelijke opties van herziening opgedaan uit ervaringen in de ons omringende landen en bij andere inspectiediensten in Nederland. Drie scenario's van verantwoordelijkheidsverdelingen zijn afsluitend geanalyseerd op budgettaire consequenties.

Commissioned by the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, this publication provides building blocks for the review of the financing system of the Dutch Food and Non-Food Authority, prompted by the imminent implementation of EC Directive 882/2004. This report looks at the monitoring activities in the field of food and animal feed that should be considered for a revision of cost allocation as well as at possible review options drawn from experience gained in neighbouring countries and within other inspection services in the Netherlands. Lastly, three scenarios describing the allocation of responsibility are analysed with regard to budgetary consequences.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	15
1. Inleiding	21
1.1 Aanleiding	21
1.2 Onderzoeksvraag	21
1.3 Onderzoeksdomein	21
1.4 Methodiek	22
1.5 leeswijzer	26
2. Beleidskader	27
2.1 EU	27
2.2 NL	30
2.3 VWA en kostprijsmodel	33
2.4 VWA activiteiten	33
3. Lessen: 'Good practices' Nederlandse inspectiediensten	35
3.1. PD	35
3.2 IVW-DL	35
3.3 AFM	36
3.4 Conclusies	37
4. Lessen: 'Good practices' uit EU-lidstaten	38
4.1 België	38
4.2 Verenigd Koninkrijk	39
4.3 Duitsland	39
4.4 Denemarken	40
4.5 Conclusies	40
5. Criteria-analyse	42
5.1 Elementen financieringsstelsel	42
5.2 Analyse systeemkarakteristieken	45
5.3 Analyse omgevingseffecten	52
5.4 Resultaten	55

6. Scenario's: randvoorwaarden financieringsstelsel	57
6.1 Passend in het beleidskader	58
6.2 Mate van onafhankelijkheid in de uitvoering	60
6.3 Uitvoerbaarheid	62
6.4 Budgettaire consequenties rechtvaardigheid	63
7. Scenarioanalyse budgettaire consequenties	65
7.1 Takenpakket vand VWA	65
7.2 Uitgangspunten kostprijsmodel 65	65
7.3 Overige uitgangspunten	68
7.4 Resultaten	73
8. Conclusies en aanbevelingen	76
8.1 Herziening van de activiteiten VWA	76
8.2 Good practices in Nederland en in het buitenland	77
8.3 Scoren van criteria en scenario's	79
8.4 Uitgangspunten herziening financieringsstelsel VWA	81
Begrippenlijst	85
Literatuur	89
Bijlagen	
1. VWA-controleactiviteiten	91
2. Scenario 0	114
3. Scenario 1	116
4. Scenario 2	118
5. Scenario 3	120

Woord vooraf

De voedingsindustrie is de afgelopen jaren zwaar getroffen door dierziekten als BSE en vogelpest en het aantreffen van stoffen als dioxine in dierlijke producten bestemd voor de markt. Verantwoordelijk hiervoor zijn niet alleen de veehouders die aan de bron van de voedselindustrie staan, ook be-, verwerkende en verhandelende ketenpartijen en de detailhandel hebben de taak voedselveiligheid te waarborgen. Aan het eind van de keten heeft ook de consument haar verantwoordelijkheid door te eisen goed geïnformeerd te worden en door zelf op een verantwoorde wijze dierlijke producten te bewaren, te bereiden en te consumeren.

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft de wettelijke taak het toezicht en de controle op voedselveiligheid te organiseren ten behoeve van dier- en volksgezondheid. De VWA wordt aangestuurd door zowel het Ministerie van LNV als het Ministerie van VWS die de nieuwe EG-Verordening omtrent voedselveiligheid vertalen naar een nationaal beleidsinstrumentarium. De nog relatief jonge organisatie VWA, ontstaan na de fusie tussen de RVV en de KvW, moet, naast de reorganisatie voor een integratie van de KvW en de RVV, de EG-Verordening 882/2004 per 1 januari 2006 uit gaan voeren.

Door het Ministerie van LNV is aan Wageningen UR gevraagd het beleidsontwikkelingsproces te ondersteunen door het tijdens het proces geven van inzichten en aan het eind het formuleren van bouwstenen. Het blijkt, zoals wel vaker voorkomt, dat de betrokken instituties vanuit hun eigen wettelijk bepaalde verantwoordelijkheden en taakstelling, verschillende ontwikkelingsprocessen en bijbehorende oplossingsmogelijkheden zien. In deze studie is getracht daar zoveel mogelijk rekening mee te houden. Deze studie is daarom ook breed van opzet en heeft een verkennend karakter.

Deze omvangrijke studie, die in een relatief korte tijd is uitgevoerd, is gelijktijdig met het beleidsontwikkelingsproces uitgevoerd. De regelmatige interactie met beleidsmakers heeft allereerst bijgedragen aan een gelijke beeld- en taalvorming bij beleidsmakers en onderzoekers. Daarnaast heeft de samenwerking de studie verrijkt. In het bijzonder worden de volgende beleidsmakers bedankt voor de prettige samenwerking: Sjoerd Croqué (LNV), Liesbeth Kap (LNV), Pieter-Jan van der Vliet (LNV), Koos Warmerhoven (VWS), Gemma Willemsen (VWA).

Tevens worden de volgende mensen bedankt voor deelname aan de expertmeeting en de ondersteuning bij de ontwikkeling van de uitgangspunten: Johan Bongers (CIDC), Robert van Gorcum (Rikilt), Ed van Klink (LNV DK), Gerwin Meijer (ASG), Albert Meijering (ASG) en Vincent Rijsman (ASG)

Voor de inventarisatie van de 'good practices' in Nederland worden de volgende instituten bedankt voor informatie en de openhartige interviews: Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat, Divisie Luchtvaart (IVW-DL), Autoriteit Financiële Markten en Plantenziektenkundige Dienst.

In een aparte publicatie getiteld *'Nationale 'Good practices' voor de VWA: Studie naar 3 soortgelijke autoriteiten in Nederland'* (Wubben en Hubeek, 2005a) worden de bevindingen in meer uitgebreide vorm uiteengezet.

Voor de inventarisatie van de 'good practices' in EU-lidstaten worden de volgende instituten bedankt voor informatie en openhartige gesprekken:

- Behörde für Wissenschaft und Gesundheit, Freie und Hansestadt Hamburg;
- Danish Veterinary and Food Administration (DVFA);
- Department for Environment, Food and Rural Areas (DEFRA UK);
- Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales des Freien Hansestadt Bremen;
- Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de voedselketen (FAVVV BE);
- Food Safety Authority (FSA UK);
- Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES Niedersachsen);
- Ministerium für den Ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Niedersachsen;
- Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.

In een aparte publicatie getiteld *Europese 'Good practices' voor de VWA; De implementatie van EG-Verordening 882/2004 in België, Engeland, Duitsland en Denemarken* (Wubben en Hubeek, 2005b) worden de bevindingen in meer uitgebreide vorm uiteengezet.

Voor de interpretatie van Verordening 882/2004/EG is overleg met de Europese Commissie (SANCO en Juridische Zaken) mogelijk geweest waarvoor zij vriendelijk wordt bedankt.

Ook diverse mensen werkzaam bij de VWA worden hartelijk bedankt voor het aanleveren van informatie en het geven van commentaar op het rapport.

Daarnaast worden in het bijzonder bedankt voor de samenwerking de volgende beleidsadviseurs die aan dit onderzoek een constructieve bijdrage hebben geleverd: Jan Lambers (LNV DK) en Theo Janssen (LNV DK).

Aan deze studie werkten de volgende onderzoekers van Wageningen UR die worden bedankt worden voor hun bijdrage: Cees de Bont (LEI), Emiel Wubben (Wageningen Universiteit), Francisca Hubeek, redacteur (LEI), Geoffrey Hagelaar (Wageningen Universiteit), Hans Vrolijk (LEI), Hubert Sengers (LEI), Jos Smit (LEI), Karel van Bommel (LEI), Koos de Vlieger (LEI), Marc-Jeroen Bogaardt (LEI), Marga Hoogeveen (LEI), Martien van Bavel (LEI) en Sylvia Goddijn (LEI).



Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Sinds de crises als BSE, vogelpest en varkenspest de voedingsindustrie hebben opgeschrikt, staat waarborging van voedselveiligheid hoog op de politieke agenda. Zowel Europees als nationaal wordt het wettelijk kader aangescherpt. EG-Verordening 882/2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving omtrent diervoeder en levensmiddelen zal per 1 januari 2006 door alle EU-lidstaten worden geïmplementeerd. De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) voortgekomen uit de RVV en de KvW heeft de wettelijke taak controles, toezicht en keuringen uit te voeren met het oog op dier- en volksgezondheid.

De beleidswerkgroep met vertegenwoordigers van LNV, VWS en VWA hebben aan Wageningen UR de volgende onderzoeksvragen voorgelegd:

1. Welke activiteiten van de VWA komen in aanmerking voor een herziening in kosten-toekenning?
2. Welke mogelijke opties van herziening worden gezien door deskundigen en ervaringen van 'good practices' in Nederland en in het buitenland?
3. Hoe 'scoren' de door de beleidsprojectgroep geformuleerde realistische scenario's en de criteria aan de hand van het beoordelingskader?
4. Wat zijn de uiteindelijke uitgangspunten voor de herziening van het financieringsstelsel?

Om deze vragen te beantwoorden zijn de volgende studies uitgevoerd:

1. een analyse van door beleid uitgevoerd interviews bij het bedrijfsleven voor inzicht in draagvlak en speerpunten uit de praktijk;
2. verzamelen van 'good practices' bij drie Nederlandse inspectiediensten;
3. verzamelen van 'good practices' bij vier EU-lidstaten;
4. bespreken van 'good practices' EU-lidstaten bij bijeenkomst met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en maatschappelijke groeperingen voor inzicht in Level Playing Field' en draagvlak;
5. expertmeeting met onderzoekers voor inzicht 'good practices' en voor uitgangspunten scenario's;
6. opbouw en analyse van scenario's;
7. opbouw en analyse van criteria's;
8. workshop onderzoekers en beleid voor analyse criteria's en scenario's

Onderzoeksvraag 1. Welke activiteiten van de VWA komen in aanmerking voor een herziening in kostentoeckenning?

Deze vraag is globaal door de VWA beantwoord. De onderzoekers hebben hier een detailering in aangebracht. Hieronder zijn de taken opgenomen die voor retributie in aanmerking komen:

Quasi-collectieve taken:

- alle keuringsactiviteiten voor registratie, erkenning en certificatie zowel voor toelating als posttoelating;
 - de inspectie bij import, veterinaire- en andere risico-levensmiddelen;
 - exportkeuring;
 - keuring ante mortem;
 - keuring post mortem;
 - inspecties transport, bedrijfsmiddelen en bedrijfslocaties;
- monsternamen en monsteranalyse ten behoeve van keuringsactiviteiten;
- toezicht op bovenstaande keuringsactiviteiten.

Collectieve taken:

- herinspecties;
- eventuele genomen monsters en monsteranalyse bij herinspecties;
- preventieve toezichttaken met profijtelijk belang voor de exploitanten.

Onderzoeksvraag 2. Welke mogelijke opties van herziening worden gezien door deskundigen en ervaringen van 'good practices' in Nederland en in het buitenland?

Onderstaande opties zijn naar voren gekomen en gerelateerd aan de speerpunten van de VWA:

- Met betrekking tot verantwoordelijkheidsverdeling meer zelfsturing en proportionaliteit; het bedrijfsleven kan meer invulling geven aan de verantwoordelijkheid die zij heeft om voedselveiligheid na te streven. Dat kan gestimuleerd en gerealiseerd worden met behulp van zelfcontrolesystemen, een bonus-malusstelsel (BM) en een vrijwillig Smiley-systeem al dan niet gekoppeld aan door het bedrijfsleven opgestelde certificaten.
- Met betrekking tot draagvlak een adviserend panel met externe stakeholders en een evenredige verdeling; houd rekening met de belangen van alle stakeholders. Om de verantwoordelijkheid te kunnen nemen, moet daar ook de ruimte voor zijn om dat in te brengen. Bedrijven hebben beperkte mogelijkheden om de risico's omtrent voedselveiligheid te verlagen, de één meer dan de ander. Houd daar rekening mee door kleine bedrijven niet een te grote last te geven en bedrijven met een laag risico en hoge naleving niet te laten betalen voor bedrijven met een hoog risico en een lage naleving.
- Met betrekking tot transparantie een duidelijke communicatie; de afstand tussen het bedrijfsleven en het bestuurlijk apparaat lijkt in Nederland groter dan in de omringende landen. Een korte afstand tussen inspecteur en ondernemer en advies en ondersteuning bij implementatie zijn voorbeelden die in enkele omringende landen te zien zijn. Een verzwaring van het klankbord voor de VWA, een open communicatie over de kostenstructuur, helder opgestelde facturen, voorlichting en ondersteuning bij de implementatie van de richtlijnen zijn voorbeelden hoe hier gevolg aan kan worden gegeven.

De 'good practices' betreffen:

- zelfsturing met behulp van zelfcontrolesystemen;
- evenredigheid door hanteren uurtarief;
- adviserend panel met vertegenwoordigers uit bedrijfsleven;
- bonus-malusstelsel met korting bij zelfcontrolesysteem;
- communicatie door goed te informeren en geen tussentijdse wijzigingen.

Onderzoeksvraag 3 Hoe 'scoren' de door de beleidsprojectgroep geformuleerde realistische scenario's en de criteria aan de hand van het beoordelingskader?

Wat betreft de retributies zijn verschillende tariefsoorten en de wijze van doorberekenen beoordeeld op systeemkarakteristieken als transparantie, eenvoud en doelmatigheid. Daarnaast is gekeken naar de effecten van de verschillende tariefsoorten en de wijze van doorberekenen op het draagvlak, de bijdrage aan het Level Playing Field en de bijdrage aan de beperking van de administratieve lasten.

Criteria-analyse

	Systeemkarakteristieken			Omgevingseffecten			
	Transparantie	Eenvoud	Doelmatigheid	Verhoogt draagvlak		Draagt bij aan LPF a)	Beperkt Administratieve lasten
				klein	groot		
Tariefsoort:							
Tijdstarief	+	++	n.v.t.	-	+	++	++
Stukstarief	++	+/-	n.v.t.	+	-	-	-
BM	+	+/-	++	++		++	-
Wijze van doorberekenen:							
Per activiteit	++	--	--	-		n.v.t.	+
Per periode	+	+	+	+		n.v.t.	++
Per abonnement	--	++	+ ¹	+/-		n.v.t.	+
SLA b)	++	-	+ ²	++		n.v.t.	+

a) LPF staat voor Level Playing Field; b) SLA staat voor Service Level Agreement

Een tijdstarief, bijvoorbeeld per kwartier of uur, wordt als meest aantrekkelijk beschouwd. Het is transparant en bovendien rechtvaardig. Een facturering per periode, bijvoorbeeld per maand, wordt na het afwegen van alle criteria, aanbevolen. Wanneer eenvoud belangrijker wordt gevonden, krijgt een abonnementsstelsel de voorkeur als daar draagvlak voor wordt gevonden.

Scenarioanalyse

In deze studie zijn drie scenario's onderzocht. Scenario 0 is de werkelijke huidige uitgangssituatie en omvat het totale activiteitenpakket van de VWA op het gebied van voedselveiligheid. Scenario 1 gaat ervan uit dat waar mogelijk de activiteiten door de VWA zelf worden uitgevoerd. Scenario 2 stelt dat de VWA waar mogelijk activiteiten uit-

besteedt aan derde instanties en in die gevallen zelf meer optreedt als toezichthouder in plaats van als inspecteur. Scenario 3 ten slotte gaat ervan uit dat waar mogelijk de activiteiten door het bedrijfsleven zelf wordt uitgevoerd, al dan niet middels collectieve organisatie of uitbesteding. Wederom treedt de VWA waar mogelijk op als toezichthouder in plaats van als inspecteur. Allereerst is gekeken naar in hoeverre de scenario's aansluiten op het beleidskader, in hoeverre de onafhankelijkheid wordt bevorderd of beschadigd en naar de uitvoerbaarheid op termijn. Op basis van het kostprijsmodel van de VWA zijn de budgettaire consequenties doorberekend.

	Scenario 1: VWA voert uit	Scenario 2: VWA besteedt uit	Scenario 3: Bedrijfsleven voert uit
Beleidskader	--	-	++
Onafhankelijkheid	-	++	+
Uitvoerbaarheid	+	0 + a)	0 + a)
Budgettaire consequenties: efficiëntiewinst		1¼ %	2½ %

a) Op de middellange termijn.

Scenario 3, waarbij ervan wordt uitgegaan dat het bedrijfsleven zelf de controle uitvoert onder toezicht van de VWA, is het meest aantrekkelijk vanwege de aansluiting met het beleidskader. Echter, de te behalen efficiëntiewinst lijkt op het totaal aan uit te voeren activiteiten gering. Bovendien is het op korte termijn niet uitvoerbaar. Scenario 2, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de controleactiviteiten onder toezicht van de VWA uitbesteed worden aan derde onafhankelijke partijen, is aantrekkelijk vanwege de grote mate van onafhankelijkheid van zowel de inspecteur als de toezichthouder. Wederom kan de VWA meer de rol van auditor opnemen, hoewel niet zo verstrekkend als in het beleidskader staat omschreven. Er zijn meerdere instituten en controlesystemen waarop in dat scenario aangesloten kan worden. Scenario 1 is onwenselijk gebleken. De organisatie van het geheel aan alle activiteiten zou te log en minder doelmatig uitgevoerd worden.

Onderzoeksvraag 4 Wat zijn de uiteindelijke uitgangspunten voor de herziening van het financieringsstelsel?

De uit deze studie naar voren gekomen uitgangspunten voor de herziening van het financieringsstelsel zijn:

- Met betrekking tot de organisatie van de primaire toezicht- en controle-activiteiten:
- zelfcontrolesystemen waarbij het bedrijfsleven zelf controlesystemen voor de controle van de voedselveiligheid inricht zodat de verantwoordelijkheid van de VWA beperkt kan worden tot het houden van toezicht. Om de kwaliteit van de controlesystemen te bewaken, kan gedacht worden aan het certificeren van zelfcontrolesystemen. De certificering kan onder gebracht worden bij een onafhankelijk instituut;
 - continue monitoring waarbij het bedrijfsleven een controlerende instantie op continue wijze (automatisch) inzicht geeft in de resultaten van bemonstering en analyse;
 - vrijwillig controlecertificaat (bijvoorbeeld het Smiley-systeem) waarbij bedrijven op vrijwillige basis een certificaat aanvragen voor naleving van wetgeving omtrent voedselveiligheid. De resultaten van alle controles worden zichtbaar gemaakt voor de klanten. De VWA houdt toezicht op de controles;
 - combineren en verminderen van controleactiviteiten waarbij op doelmatige wijze controles worden uitgevoerd. Zo is er bijvoorbeeld winst te behalen bij de bemonstering die nu wel eens dubbelop (al dan niet door verschillende instanties) genomen en geanalyseerd wordt. Tevens kunnen bijvoorbeeld controles omtrent voedselveiligheid, brandveiligheid en hygiëne gecombineerd worden;
 - adviserend panel dat politiek gelegitimeerd is over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid te adviseren;
 - communicatie door begeleiding en eenduidig beleid waarbij het bedrijfsleven wordt begeleid om zo goed mogelijk aan de wetgeving te kunnen voldoen waarbij op de langere termijn duidelijk wordt gesteld wat van het bedrijfsleven verwacht mag worden.

Met betrekking tot financiering van activiteiten/retributies:

- bonus-malusstelsel;
- tijdstarief met ruimte voor werk buiten kantooruren en eventueel ICT-ondersteuning;
- periodieke rekening;
- 'Service Level Agreements' bij voldoende animo.

Voor elke bouwsteen wordt het advies gegeven na te gaan op welke wijze er concreet invulling aan kan worden gegeven. Verdiepend onderzoek is wenselijk om een kosteneffectief controle-instrumentarium te ontwikkelen.

Summary

The 2006 Financing System Review: an exploratory study

Since the shake up of the food industry by such crises as BSE, fowl plague and swine fever, the guaranteeing of food safety has been placed high on the political agenda. The legal framework is being strengthened both at the European and the national level. EC Directive 882/2004 on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law will be implemented by all EU member states with effect from 1 January 2006. The Dutch Food and Non-Food Authority (VWA), evolved from the RVV (Livestock and Meat Inspectorate) and the KvW (Product Inspectorate), has been legally charged with carrying out checks, supervision and inspection in order to promote animal and human health.

The policy working group, consisting of representatives of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, Ministry of Health, Welfare and Sport and the Dutch Food and Non-Food Authority have submitted the following research questions to Wageningen UR:

1. What activities of the Dutch Food and Non-Food Authority should be considered for a revision of cost allocation?
2. What possible review options are seen by experts and in the light of experience of 'best practice' in the Netherlands and abroad?
3. How do the realistic scenarios formulated by the policy project group and the criteria score in relation to the assessment framework?
4. What are the ultimate starting points for the review of the financing system?

The following studies have been carried out in order to answer these questions:

1. an analysis of interviews carried out by policy among businesses to ascertain whether there are spearheads and support in the field;
2. collection of examples of 'best practice' from three Dutch inspection services;
3. collection of examples of 'best practice' from four EU member states;
4. discussion of 'best practice' among EU member states at a meeting with representatives of business and social groupings to discover whether there is a level playing field and a basis for change;
5. meeting of experts with researchers to gain an insight into 'best practice' and to consider starting points for scenarios;
6. construction and analysis of scenarios;
7. construction and analysis of criteria;
8. researchers and policy workshop to analyse criteria and scenarios.

Research question 1. What activities of the Dutch Food and Non-Food Authority should be considered for a revision of cost allocation?

This question was answered globally by the Dutch Food and Non-Food Authority. The researchers fleshed out the answer. The tasks that are eligible for remuneration are set out below:

Quasi-collective tasks:

- all inspection activities related to registration, ratification and certification, both pre and post admission;
 - inspection of imported, veterinary and other foodstuffs at risk;
 - export inspection;
 - inspection ante mortem;
 - inspection post mortem;
 - inspections of transport, industrial equipment and industrial and commercial sites;
- sample taking and sample analysis for inspection activities;
- supervision of the above inspection activities.

Collective tasks:

- re-inspections;
- taking of samples and sample analysis for re-inspections;
- preventive supervisory tasks with a gainful interest for the operators.

Research question 2. What possible review options are seen by experts and in the light of experience of 'best practice' in the Netherlands and abroad?

The following options have emerged, which are related to the spearheads of the Dutch Food and Non-Food Authority:

- With regard to the sharing of responsibility, greater autonomy and proportionality; the industry can give a fuller interpretation to its responsibility for achieving food safety. This can be encouraged and realised with the help of autonomous control systems, a bonus/penalty system and a voluntary Smiley system linked, if desired, to certificates drawn up by the industry.
- With regard to support, an advisory panel with external stakeholders and a proportional division; take the interests of all the stakeholders into account. If one is to take responsibility, there must also be room to make one's contribution. Businesses have limited possibilities for reducing food safety risks, some more than others. Allow for this by not overburdening small businesses and not letting businesses with a low risk and high compliance pay for businesses with a high risk and a low compliance.
- With regard to transparency, ensure clear communication.

The distance between business and government appears to be greater in the Netherlands than in the neighbouring countries. Examples of a short distance between the inspector and the entrepreneur and advice and support for implementation can be seen in some of the neighbouring countries. A strengthening of the sounding board for the Dutch Food and Non-Food Authority, open communication about costs struc-

ture, clearly drawn-up invoices, information and support in the implementation of the directives are examples of how this can be acted upon.

Best practice includes:

- self-governance using autonomous control systems;
- proportionality through the application of an hourly rate;
- advisory panel including representatives from business;
- bonus/penalty system with a discount for use of an autonomous control system;
- communication through informing properly and avoiding interim changes.

Research question 3. How do the realistic scenarios formulated by the policy project group and the criteria score in relation to the assessment framework?

As far as remuneration is concerned, various tariff types and the method of passing on charges have been assessed in relation to system characteristics such as transparency, simplicity and efficiency. In addition, the effects were studied of the different tariff types and method of passing on charges to the basis, the contribution to the level playing field and the contribution to the limiting of administrative burdens.

Criteria analysis

	System characteristics			Environmental effects			
	Transparency	Simplicity	Efficiency	Enhances the basis		Contributes to LPF a)	Limits administrative burdens
				small	large		
Type of tariff:							
Time rate	+	++	N/a	-	+	++	++
Piece rate	++	+/-	N/a	+	-	-	-
BM	+	+/-	++	++		++	-
Method of passing on charges:							
By activity	++	--	--	-		N/a	+
By period	+	+	+	+		N/a	++
Per subscription	--	++	+ ¹	+/-		N/a	+
SLA b)	++	-	+ ²	++		N/a	+

a) LPF stands for Level Playing Field; b) SLA stands for Service Level Agreement

A time rate, e.g. per quarter hour or per hour, is considered the most attractive option. It is transparent and, moreover, fair. Invoicing by period, e.g. per month, is recommended after weighing up all the criteria. Where simplicity is considered more important, a subscription system becomes preferable if support is found for it.

Scenario analysis

Three scenarios have been examined in this study. Scenario 0 is the current starting situation and comprises the whole food safety activities package of the Dutch Food and Non-Food Authority. Scenario 1 assumes that the activities are carried out as far as possible by

the Dutch Food and Non-Food Authority itself. Scenario 2 posits that the Dutch Food and Non-Food Authority contracts out activities to third party bodies, where possible and, in such cases, itself acts more as a supervisor than as an inspector. Lastly, Scenario 3 assumes that the activities are carried out by the industry itself, where possible, either through collective organisation or contracting out. The Dutch Food and Non-Food Authority again acts, where possible, as supervisor instead of as inspector. Consideration was given in the first place to the extent to which the scenarios are attuned to the policy framework, to what extent independence is fostered or harmed and to the long-term practicability. The budgetary consequences have been on-charged using the Dutch Food and Non-Food Authority cost price model.

	Scenario 1: Dutch Food and Non-Food Au- thority carries out	Scenario 2: Dutch Food and Non-Food Authority contracts out	Scenario 3: The industry carries out
Policy framework	--	-	++
Independence	-	++	+
Practicability	+	0 + a)	0 + a)
Budgetary consequences: efficiency gain		1 ¼ %	2 ½ %

a) In the medium term.

Scenario 3, which starts from the principle that the industry itself carries out the control under the supervision of the Dutch Food and Non-Food Authority, is the most attractive because of the tie-up with the policy framework. However, the efficiency gain to be achieved appears small in relation to the sum of activities to be carried out. Moreover, it is not practicable in the short term. Scenario 2, which starts from the principle that the control activities are contracted out to independent third parties under the supervision of the Dutch Food and Non-Food Authority, is attractive because of the large measure of independence of both the inspector and the supervisor. The Dutch Food and Non-Food Authority can again assume more the role of auditor, although not to the extent described in the policy framework. Connection is possible with several institutions and control systems in that scenario. Scenario 1 has been found undesirable. The organisation of the totality of the activities would be too cumbersome and less efficient to carry out.

Research question 4. What are the ultimate starting points for the revision of the financing system?

The starting points for the revision of the financing system that have emerged from this study are:

With reference to the organisation of the primary supervision and control activities:

- Autonomous control systems, in which the industry itself sets up control systems for the control of food safety, so that the responsibility of the Dutch Food and Non-Food Authority can be limited to maintaining supervision. One way to monitor the quality of the control systems would be the certification of self-control systems. The certification can be entrusted to an independent institute;
- Continuous monitoring, in which the industry supplies a controlling body with a continuous, automatic record of the results of sampling and analysis;
- Voluntary check certificate (for example, the Smiley system), in which companies apply on a voluntary basis for a certificate for compliance with food safety legislation. The results of all the checks are disclosed to the clients. The Dutch Food and Non-Food Authority supervises the checks;
- Combining and reducing of control activities so that checks are carried out in an efficient manner. There is a gain to be achieved, for example, in respect of sampling, which is now sometimes carried out twice over (whether or not by different bodies). For example, food safety, fire safety and hygiene controls can be combined;
- Advisory panel that is politically legitimised to advise on the development and implementation of the policy;
- Communication through assistance and unambiguous policy, with the industry being helped to comply as well as possible with the legislation, accompanied by a clear statement of what may be expected from the industry in the longer term.

With reference to the financing of activities/remuneration:

- bonus/penalty system;
- time tariff with allowance for work outside office hours and possible ICT support;
- regular account;
- 'Service Level Agreements' where there is sufficient enthusiasm.

The advice is given to examine how each building block can be interpreted in concrete terms. More thorough research is needed in order to develop a cost-effective set of control tools.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In december 2004 heeft het Ministerie van LNV aan Wageningen UR gevraagd het beleidsproces met betrekking tot de herziening van het financieringsstelsel van de Voedsel en Waren Autoriteit te ondersteunen middels verkennend onderzoek, analyses en het formuleren van aanbevelingen. De herziening vindt plaats vanwege de inwerkingtreding per 1 januari 2006 (met uitzondering van de artikelen over financiering van officiële controles, die per 1 januari 2007 in werking treden) van de EG-Verordening 882/2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving met betrekking tot diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften voor dierengezondheid en dierenwelzijn.

1.2 Onderzoeksvraag

De volgende ondersteuning is gevraagd aan Wageningen UR. Inzicht in de volgende onderzoeksvragen zal worden gezocht:

1. Welke activiteiten van de VWA komen in aanmerking voor een herziening in kosten-toekenning? Deze vraag zal door de VWA worden beantwoord en is leidend voor het verdere vervolg van het beleidsondersteunend onderzoek.
2. Welke mogelijke opties van herziening worden gezien door deskundigen en ervaringen van 'good practices' in Nederland en in het buitenland?
3. Hoe 'scoren' de door de beleidsprojectgroep geformuleerde realistische scenario's aan de hand van het beoordelingskader dat gezamenlijk door de beleidsprojectgroep en het onderzoeksteam wordt vastgesteld?
4. Wat zijn de uiteindelijke uitgangspunten voor de herziening van het financieringsstelsel?

1.3 Het onderzoeksdomein

De beleidswerkgroep Financieringsstelsel VWA heeft de reikwijdte van het onderzoek vastgesteld en deze beslaat de volgende primaire activiteiten van de VWA:

1. het verrichten van inspecties (controleactiviteiten zonder vooraankondiging gericht op preventieve of repressieve handhaving);
2. het nemen en analyseren van monsters; en
3. keuringen (controleactiviteiten met aankondiging gericht op toelating- en posttoelating).

De nadruk in dit rapport is hierdoor komen te liggen op de uitvoerende activiteiten van de voedselveiligheidsautoriteit. Zo zijn met name beleidsgerichte en organisatie ondersteunende activiteiten als onderwerp uitgesloten van onderzoek.

De volgende producten in de voedselketen die in het kader van dier- en volksgezondheid onder controle van de VWA staan, zijn in ogenschouw genomen:

- rundvee en rundveeproducten;
- pluimvee en pluimveevlees;
- varkens en varkensvlees;
- visproducten;
- eieren en eiproducten;
- zuivel, voorzover de VWA zich op zuivel richt;
- diervoeders.

De bij deze producten betrokken bedrijven lopen uiteen van veevoederleveranciers, verwerkende industrie tot aan de retail, inclusief importen en exporten.

1.4 Onderzoeksmethodiek

De aanpak is tweeledig geweest. Allereerst is er uit verschillende bronnen informatie verzameld voor de opbouw van de scenario's en de analyse. De analyse van deze informatie is door een breed (aan disciplines) team uitgevoerd. Het tweede deel betreft het analyseren van door de opdrachtgever vastgestelde scenario's en criteria. Deze analyse zal uiteindelijk resulteren in bouwstenen voor de herziening van het financieringsstelsel VWA. Een nadere uiteenzetting wordt hieronder besproken.

1.4.1 Indeling VWA-taken

Allereerst is een overzicht van activiteiten op algemeen niveau door de VWA opgesteld. Daarbij is aangegeven conform het rapport *Maat Houden* (Ministerie van Financiën, 1996; zie ook 2.2) wanneer het toelatings- (marktordening en dus bovenwettelijk) dan wel handhavingstaken (wettelijk, publieke verantwoordelijkheid) betreft. Het gewenste aggregatieniveau bleek echter niet voorhanden te zijn. De VWA kon de gewenste gegevens over haar activiteiten niet verstrekken. Onderzoekers hebben daarop in overleg met de opdrachtgever een indeling op een meer gedetailleerd niveau opgesteld dat als basis dient voor de analyses.

1.4.2 'Good practices' in Nederland

Vervolgens is naar andere inspectiediensten gekeken hoe daar de organisatie en financiering van controles is ingericht. Inzicht in 'good practices' van de volgende vergelijkbare financieringsstelsels in Nederland is verkend:

- Plantenziektenkundigedienst (PD);
- Inspectiedienst Verkeer en Waterstaat, Divisie Luchtvaart (IVW-DL);
- Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Deze informatie is uit secundaire bronnen en middels interviews bij de desbetreffende organisatie verzameld. In het rapport *Nationale good practices* voor de VWA: studie

naar drie soortgelijke autoriteiten in Nederland' (Wubben en Hubeek, 2005a) zijn de bevindingen uitgebreid weergegeven.

1.4.3 Good practices in andere EU-lidstaten

Tegelijkertijd zijn andere inspectiediensten omtrent voedselveiligheid in EU-lidstaten verkend om te leren hoe zij de implementatie van EG-Verordening 882 inrichten. Inzicht in 'good practices' van financieringsstelsels van de volgende omringende EU-lidstaten is verkend:

- België;
- Duitsland: Nedersaksen
Bremen
Nordrhein-Westfalen;
- Verenigd Koninkrijk;
- Denemarken.

Bovenstaande landen zijn gekozen vanwege de geografische nabijheid en de gelijksoortige cultuur. Informatie is verkregen uit secundaire documenten en middels gesprekken die in deze landen hebben plaats gevonden. In het rapport *Europese 'good practices' voor de VWA; De implementatie van EG-verordening 882/2004 in België, Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken* (Wubben en Hubeek, 2005b) zijn de bevindingen uitgebreid weergegeven.

1.4.4 Kansrijke opties formuleren

Na het verzamelen van ideeën hoe de organisatie en financiering zou kunnen worden vormgegeven, zijn kansrijke opties geformuleerd:

- Door beleidsmedewerkers van de Ministeries van LNV en VWS zijn interviews gehouden bij het bedrijfsleven om de knelpunten die daar ervaren worden naar voren te halen. In deze studie zijn de interviewverslagen geanalyseerd worden op aandachtspunten die alhoewel niet centraal, wel in de periferie van het onderzoek zijn betrokken.
- Door de Ministeries van LNV en VWS is een bijeenkomst georganiseerd met interne en externe beleidsmakers en vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen. De bevindingen van de 'good practices' uit EU-lidstaten zijn door het onderzoeksteam voorgelegd en besproken om meer inzicht te krijgen in het draagvlak voor de verschillende systemen. Tevens is in workshop-vorm besproken waar de participanten de aandacht op zouden willen vestigen en hoe zij de herziening zouden inrichten (Croqué, 2005).
- Expertpanel: een bijeenkomst is gehouden van deskundigen met onderzoekskennis en met ervaringskennis binnen Wageningen UR en LNV-DK. De geleerde lessen zijn besproken ter voorbereiding op het formuleren van scenario's.

1.4.5 Scenario-opbouw

Voor het opstellen van de scenario's en de criteria die geanalyseerd worden, is gebruik gemaakt van voorgaande verkennende activiteiten. Een voorstel voor scenario's is voorgelegd aan de beleidswerkgroep die het ter goedkeuring heeft voorgelegd aan de beleidsstuurgroep. Nadat de goedkeuring is verkregen, zijn de scenario's verder uitgewerkt.

1.4.6 Analyse

De analyse is tweeledig. In het geval activiteiten door de VWA worden uitgevoerd en verhaald op het bedrijfsleven is in het eerste deel gekeken naar de verschillende wijzen waarop dat mogelijk zou zijn. Ten tweede is een scenarioanalyse uitgevoerd met het doel zicht te krijgen op de omvang van activiteiten die binnen het beleidskader bij verschillende verantwoordelijke partijen kan worden neergelegd. De analyses zijn apart uitgevoerd door onderzoekteams samengesteld uit verschillende disciplines. Een bijeenkomst heeft nadien plaatsgevonden waar onderzoekers en de beleidswerkgroep gezamenlijk de analyse en interpretatie bespraken om een integrale invalshoek van onderzoekers en beleidsmakers weer te kunnen geven.

Criteria financieringsstelsel

LNV-DK heeft als beleidsadviseur voor de beleidswerkgroep een analysekader opgesteld. In onderling overleg is dit bijgesteld voor het onderzoek. Er is een raamwerk opgesteld met criteria waaraan het herziende financieringsstelsel aan zou moeten voldoen. Het betreft hier het financieringsstelsel voor de kosten van activiteiten die door de overheid uitgevoerd worden, en middels retributies op het bedrijfsleven verhaald zouden kunnen worden. Verkend zijn verschillende wijzen waarop dat mogelijk is. De wijzen 'tariefsoort' en 'wijze van doorberekenen' zijn tegen het licht van de te voren vastgestelde criteria gehouden. De tariefsoort gaat in op de eenheidsbasis van het tarief, namelijk per stuk of per uur. De wijze van doorberekenen betreft de eenheid van factuur, namelijk facturering per activiteiten, per periode, op basis van een abonnement, of vastgelegd in Service Level Agreements.

Er zijn twee soorten criteria geanalyseerd:

- Systeemkarakteristieken: het betreft hier het effect van de keuze van 'tariefsoort' en 'wijze van doorberekenen' op de volgende systeemkarakteristieken:
 - transparantie;
 - eenvoud;
 - doelmatigheid.
- Omgevingseffecten: het betreft hier het effect van de keuze van 'tariefsoort' en 'wijze van doorberekenen' op de volgende omgevingsvariabelen:
 - draagvlak;
 - level Playing Field;
 - administratieve lasten.

- Bij de analyse van de criteria is wederom geput uit:
- de lessen die geleerd zijn bij andere inspectiediensten in Nederland;
 - de lessen die geleerd zijn bij inspectiediensten inzake voedselveiligheid in EU-lidstaten;
 - de analyse van de interviews in het bedrijfsleven;
 - de bevindingen tijdens de workshop met interne en externe beleidsmakers en vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen.

Scenarioanalyse

Na vaststelling van de scenario's door de stuurgroep zijn de scenario's verder uitgewerkt in overleg met de beleidswerkgroep. VWA heeft hiervoor het kostprijsmodel voor de berekening van de budgettaire consequenties ter beschikking gesteld. In onderling overleg zijn de verdere uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn door de beleidswerkgroep goedgekeurd. De scenario's zijn deels kwalitatief en deels bedrijfseconomisch geanalyseerd.

Kwalitatieve analyse

Het toekomstig stelsel moet voldoen aan vier randvoorwaarden, te weten:

- passend in het beleidskader;
- de uitvoerders kunnen onafhankelijk hun werk doen;
- het stelsel is uitvoerbaar;
- de budgettaire consequenties zijn rechtvaardig.

De scenario's zijn beoordeeld op deze vier randvoorwaarden.

Bedrijfseconomische analyse

Voor de drie scenario's is vervolgens doorberekend welke budgettaire consequenties mogelijk zijn, gegeven de uitgangspunten en welke efficiëntiewinst er hypothetisch gezien, behaald zou kunnen worden:

- het kostprijsmodel van de VWA (versie d.d. 1 juli 2005a); en
- een overzicht van de controleactiviteiten van de VWA geïnventariseerd door de onderzoekers.

1.4.7 Aanbevelingen

Tenslotte worden de resultaten vertaald in aanbevelingen voor het beleidsproces inzake de herziening van het financieringsstelsel van de VWA.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport bevat de belangrijkste bevindingen van deze studie. In het volgende hoofdstuk worden achtereenvolgens de beleidsinvloeden van de EU, het nationale beleidskader en strategische uitgangspunten van de VWA beschreven.

In hoofdstuk 3 en 4 zijn de samengevatte 'good practices' van Nederlandse en Europese inspectiediensten weergegeven, nagenoeg geheel overgenomen uit de rapporten die hierover apart worden gepubliceerd (respectievelijk Wubben en Hubeek: 2005a, 2005b).

In hoofdstuk 5 vangt de analyse aan. De opbouw, analyse en resultaten met betrekking tot de criteria-analyse wordt weergegeven.

Vervolgens worden de uitgangspunten en resultaten van de scenarioanalyse gepresenteerd. Beginnend in hoofdstuk 6 met de kwalitatieve analyse omtrent de randvoorwaarden en in hoofdstuk 7 vervolgend met de bedrijfseconomische analyse van de kosten.

Ter afsluiting worden in hoofdstuk 8 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2. Beleidskader

De waarborging van voedselveiligheid in Nederland is niet alleen een taak van de overheid, maar ook van het bedrijfsleven en de consumenten. Het bedrijfsleven draagt de verantwoordelijkheid voor het aankopen, produceren en vervolgens leveren van veilige producten. De consument is verantwoordelijk voor een gezond en veilig gebruik van levensmiddelen. De overheid heeft de publieke taak om wettelijke kaders te ontwikkelen en te waarborgen waarbinnen de consumenten en het bedrijfsleven een gedegen invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. In EU-verband worden richtlijnen opgesteld om de Europese burger en de markt te beschermen. Afspraken op het gebied van buitengrenscontroles kunnen ook alleen in EU-verband worden gemaakt. Op nationaal niveau dient de wetgeving op het gebied van voedselveiligheid te passen binnen het nationaal beleidskader zoals dat door de regering is vastgesteld.

2.1 Ontwikkelingen EU-beleid

In de loop der jaren is het wettelijk kader omtrent voedselveiligheid aanzienlijk aangescherpt, zowel vanuit de EU alsook vanuit nationaal beleid. Grote incidenten zoals BSE, vogelgriep, varkenspest en dioxine maar ook risico's omtrent bijvoorbeeld campylobacter en salmonella, zijn daar mede debet aan geweest. Dit gold niet alleen vanwege de risico's voor dier- en volksgezondheid maar ook vanwege het negatieve effect op de marktontwikkelingen.

2.1.1 Strategische prioriteiten

Voor de harmonisatie en integratie van beleid is op Europees niveau een witboek 'Voedselveiligheid' opgesteld met de volgende strategische prioriteiten:

- het oprichten van een Europese Voedselveiligheid Autoriteit ('European Food Safety Authority', EFSA). Dit instituut is in 2002 opgericht en staat wettelijk voorgeschreven in de EG 178/2002 ('General Food Law') waarin ook algemene principes, vereisten en procedures voor wetgeving op het gebied van voedselveiligheid staan voorgeschreven;
- het op consistente wijze implementeren van een 'boerderij tot bord'- benadering, in wettelijke kaders omtrent voedselveiligheid. Dit principe gaat ervan uit van dat diervoeder- en voedselproducerende bedrijven primair de verantwoordelijkheid dragen voor voedselveiligheid. De lidstaten waarborgen monitoring en controle van deze ondernemingen en de Commissie toetst de prestaties van de lidstaten omtrent controlevaardigheden en capaciteit, aan de hand van audits en inspecties.

2.1.2 EG-Verordeningen

Resultaten van het Europese beleidsproces zijn de volgende verordeningen, die per 1 januari 2006 van kracht zijn:

- EG 852/2004, inzake levensmiddelenhygiëne;
- EG 853/2004, inzake specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong;
- EG 854/2004, inzake specifieke voorschriften voor de organisatie betreffende de officiële controles van en voor menselijke consumptie bestemde, producten van dierlijke oorsprong;
- EG 882/2004, inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving met betrekking tot diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften voor diergezondheid en dierenwelzijn.

2.1.3 EG-Verordening 882/2004

De belangrijkste punten voor de verkennende studie uit de EG-Verordening 882/2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving met betrekking tot diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften voor diergezondheid en dierenwelzijn zijn:

Uitvoering van officiële controles

1. Er moeten regelmatig officiële controles uitgevoerd worden die in verhouding staan tot het risico, rekening houdende met de resultaten van de controles van exploitanten in het kader van HACCP-gebaseerde controleprogramma's of andere programma's van kwaliteitsborging.
2. Ad-hoc controles moeten worden uitgevoerd bij vermoeden dat de wetgeving niet wordt nageleefd.
3. De officiële controles moeten worden uitgevoerd door onafhankelijke bevoegde autoriteiten met aangepaste daartoe ontwikkelde methoden en zij omvatten de controles in het kader van de normale bewaking en meer intensieve controles zoals inspecties, verificaties, audits, bemonstering en onderzoek naar monsters. Passende methoden van controle zijn monitoring, bewaking, verificatie, audits, inspectie, bemonstering en analyse.
4. De bevoegde autoriteiten die specifieke taken delegeren aan controleorganen, organiseren waar nodig audits of inspecties van de controleorganen.
5. Laboratoria die betrokken zijn bij de analyse van officiële monsters dienen volgens een gestandaardiseerde internationaal vastgestelde procedure te werken. Analyses kunnen alleen door de bevoegde autoriteit gemachtigde laboratoria uitgevoerd worden. Alleen laboratoria die geëvalueerd en geaccrediteerd zijn volgens de Europese normen mogen worden aangewezen.
6. Voor de invoercontroles en exportcertificering van dieren en dierlijke producten gelden uniform vastgestelde procedures.
7. Om een globale en integrale aanpak van officiële controles met een solide basis te verzekeren, moeten de lidstaten aan de hand van algemene richtsnoeren meerjarige

nationale controleplannen instellen en toepassen die een nationaal samenhangende aanpak bevorderen, prioriteiten van risico's vaststellen en de meest efficiënte controleprocedures bepalen.

Financiering van officiële controles

1. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten derhalve vergoedingen of kostenbijdragen kunnen innen ter dekking van de kosten van die officiële controles. Het staat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten vrij de vergoedingen en kostenbijdragen vast te stellen als vaste bijdragen op basis van de gedragen kosten en rekening houdend met de specifieke situatie van de inrichtingen. Voor de hoogte van de inspectievergoeding dienen passende criteria vastgesteld te worden.

2. Activiteiten waarvoor de kosten verplicht moeten worden geïnd:
Bijlage IV A: Met betrekking tot officiële controles van inrichtingen in de gemeenschap:

- activiteiten waarvoor op grond van Richtlijn 85/73/EEG thans een vergoeding wordt geïnd;
- erkenningen van inrichtingen van diervoeders;

Voor de volgende activiteiten zijn minimumtarieven als richtlijn opgesteld: inspecties bij het slachten, controles uitsnijderijen, wildverwerkingsinrichtingen, melkproductie, toelating visserijproducten en aquacultuurproducten.

Bijlage IV B:

- uitgaven die voortvloeien uit aanvullende officiële controles volledig worden volledig verhaald op de exploitant(en) verantwoordelijk voor de niet-naleving of kan aangerekend worden aan degene die de producten ten tijde van de aanvullende controle onder zijn hoede had.

Onder de uitgaven wordt gerekend:

- nemen en analyseren van monsters boven op de reguliere controle activiteiten,
- controles om probleem en omvang van probleem vast te stellen, en
- controles op corrigerende maatregelen.

Voor de bepaling van de hoogte wordt rekening gehouden met dezelfde bijzondere punten als die volgen onder 10.

Bijlage V A; Met betrekking tot officiële controles import en doorvoer van veterinaire levensmiddelen en levende dieren:

- activiteiten waarvoor thans een vergoeding wordt geïnd

3. Activiteiten waarvoor een vergoeding of heffing kan, maar niet moet worden geïnd (afhankelijk van nationaal beleid):

- Ten behoeve van de dekking van de kosten van de overige niet onder 9 genoemde officiële controles. Een officiële controle is 'elke vorm van controle die door de bevoegde autoriteit of door de Gemeenschap wordt uitgevoerd om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd' (Art. 2 lid 1).

Bij de vaststelling van de vergoedingen wordt rekening gehouden met:

- type bedrijf en risicofactoren;
- omvang van bedrijf;

- bedrijfsvorm: ambachtelijk/traditioneel;
 - bijzondere geografische beperking;
 - zelfcontrole door toegepaste traceerbaarheidssystemen en niveau van tijdens officiële controles geconstateerde naleving.
4. Criteria voor de berekening van vergoedingen:
- salarissen van personeel dat betrokken is bij officiële controles;
 - directe en indirecte toewijsbare (bron: EU Commissie) kosten van personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles;
 - kosten voor bemonstering en laboratoriumonderzoek.

2.2 Beleidsontwikkelingen in Nederland

2.2.1 Rapport *Maat Houden*

Tenzij anders bepaald door de Europese Commissie, biedt het rapport *Maat Houden* (Ministerie van Financiën, 1996) een bestuurlijk kader voor het al dan niet doorberekenen van controleactiviteiten. In het rapport wordt gesteld dat de kosten van bepaalde activiteiten met een profijtelijk belang aan individuen doorberekend mogen worden, terwijl de kosten van andere activiteiten in het belang van de maatschappij uit de algemene middelen betaald moeten worden. Doorberekening van de kosten voor de verschillende activiteiten, vindt plaats onder specifieke voorwaarden waarbij aan de volgende vier uitgangspunten moet zijn voldaan:

1. een transparante kostenstructuur;
2. een redelijke vergoeding, gelet op de kosten;
3. een duidelijke relatie tussen vergoeding en profijt of kosten;
4. kostenveroorzakers moeten, zo mogelijk, de vergoeding kunnen beïnvloeden.

Het rapport *Maat Houden* (Ministerie van Financiën, 1996) geeft aan met een checklist welke verantwoordelijkheden wel en welke niet tot het domein van de overheid behoren. Het dient als uitgangspunt om tot het doorberekenen van kosten aan particulieren over te gaan. Het betreft de overheidskosten voor de uitvoering van wet- en regelgeving voorzover gerelateerd aan het (doen) naleven van de daarin gestelde norm. Handhaving van wet- en regelgeving moet in beginsel uit de algemene middelen worden gefinancierd. Toelating en post-toelating gericht op marktordening hebben echter een quasi-collectief karakter, waarbij er sprake is van een individueel toerekenbaar profijt. Als uitgangspunt wordt in het rapport *Maat Houden* dan ook aangegeven dat de kosten voor toelating moeten worden doorberekend aan de private partijen die daar voordeel aan ondervinden. In beginsel worden de kosten van preventieve en repressieve handhaving niet individueel doorberekend. Echter, er zijn uitzonderingen zoals:

- in het geval de EU dit dwingend stelt; of
- wanneer een begrensde groep van overtreders geheel of nagenoeg geheel verantwoordelijk zijn voor de kosten; of

- wanneer er sprake is van één of enkele partijen die een specifiek toerekenbaar profijt hebben van de door de overheid verrichte preventieve handhavingsactiviteit (bijvoorbeeld marktordening).

Quasi-collectief	Toelating	Post-toelating
Collectief	Preventieve handhaving	Repressieve handhaving

Figuur 2.1 Categorieën Maat Houden

De volgende vier categorieën worden onderscheiden (zie figuur 2.1):

1. Toelating
Het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan de gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen over mogen gaan.
2. Post-toelating
Een periodieke verlenging van toelating of een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle nog steeds aan de toelatingseisen voldoet.
3. Preventieve handhaving
Deze categorie omvat de activiteiten van toezicht die steekproefsgewijs plaatsvinden en/of niet aangekondigd zijn en gericht zijn op de naleving en het voorkomen van overtredingen.
4. Repressieve handhaving
Dit omvat de overheidsactiviteiten die gebaseerd zijn op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijke norm, die worden gevolgd door het opmaken van een proces-verbaal of het opleggen van een bestuurlijke sanctie.

De classificatie van *Maat Houden* lijkt van belang bij de realisatie van één geïntegreerd agentschap, dat de VWA per 1 januari 2006 wenst te realiseren (VWA, Jaarplan 2005, 2004a). Nu is de VWA nog als tijdelijk agentschap gepositioneerd. Voor de realisatie van één geïntegreerd agentschap, is één geïntegreerde VWA-organisatie en werkwijze noodzakelijk. De classificatie van 'Maat Houden' vormt hiertoe een instrument. Echter, tijdens het onderzoek is gebleken dat het gebruik van de gegeven vierdeling, in vergelijking met andere landen, meer vragen oproept dan dat het inzicht opleverde. Het rapport 'Maat Houden' geeft niet voldoende handvatten waar het activiteiten betreft die zowel in het publieke (handhaving) als het private domein (toelating) worden uitgevoerd, bijvoorbeeld wanneer er voor preventieve handhaving zelfcontrolesystemen door het bedrijfsleven worden ingericht waarop de VWA toezicht houdt. De beleidskaders *Toezicht op Controle* (

LNV, 2005b) en *Visie op toezicht* (LNV, 2005) biedt wel handvatten om rekening te houden met de complexiteit van het beleidsinstrumentarium van deze tijd.

2.2.2 VWA

In Nederland zijn de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Keuringsdienst van Waren (KVW) samen opgegaan in de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). De VWA wordt beleidsmatig aangestuurd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit orgaan controleert en houdt toezicht op dierziekten, productieketens en -processen, keurt dieren en dierlijke producten voor import en export en geeft garantiecertificaten af voor landen buiten de Europese Unie. Tevens houdt het toezicht op gezondheids- en consumentenbescherming in de gehele productieketen van levensmiddelen en non-foods.

2.2.3 Strategische uitgangspunten VWA

Zoals gesteld in de VWA meerjarenvisie 2004-2007 (VWA, 2003) heeft de VWA de politieke opdracht om 'integraal toezicht op producten en voedselveiligheidsketens' te ontwikkelen; 'Voor de werkwijze van de VWA in 2005 leidt dit onder andere tot de volgende strategische uitgangspunten (Jaarplan VWA deel I, 2004a):

1. transparantie; en
2. een duidelijke (her)verdeling van verantwoordelijkheden voor producent, overheid en consument.

2.2.3.1 Transparantie

Transparantie komt in 2005 tot uiting in het beter zichtbaar maken van de beoogde resultaten van de, door de Nederlandse overheid geformuleerde, beleidsdoelstellingen. Dit door invoering van de beleidscyclus conform *Van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB). De invoering van de beleidscyclus vereist een éénduidige, transparante organisatie, werkwijze en boekhouding voor de gehele VWA-organisatie. Dit heeft dus ook betrekking op de boekhoudingen van de twee werkmaatschappijen, te weten het agentschap Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) en het agentschap Keuringsdienst van Waren (KvW), die nog niet op gelijke boekhoudkundige principes zijn opgebouwd.

2.2.3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

Wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling moet op de invoering van de EG-Verordening (per 2006) worden voorbereid, inzake officiële controles van diervoeders en levensmiddelen¹, kortweg EG-verordening 882. Deze verordening vraagt van de VWA de nodige aanpassingen, met name betreffende de jaarplancyclus, de toezichtarrangementen

¹ Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controle op de naleving van de wetgeving met betrekking tot diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften met betrekking tot diergezondheid en dierenwelzijn (PbEU L 165 van 30 april 2004, blz. 1).

en de retributies. Zo worden eisen gesteld aan de kosten die kunnen en moeten worden gedragen door enerzijds de overheid en anderzijds het bedrijfsleven. Zo stelt de Europese Commissie dat onder andere de kosten van erkenningen en registratie van diervoederbedrijven en de daarbij behorende bezoeken, via retributies op het bedrijfsleven moeten worden verhaald.

2.3 VWA en kostprijsmodel

Ter ondersteuning van de herziening van het financieringsstelsel heeft de VWA een kostprijsmodel ontwikkeld waarin de kosten middels de kostenplaatsmethode zijn gekoppeld aan organisatieonderdelen.

In hoofdlijnen worden er drie categorieën 'primaire activiteiten' oftewel 'producten' onderscheiden waar retributies voor berekend worden:

- inspecties;
- keuringen;
- monsters.

De kosten die worden doorberekend aan de producten bestaan uit:

- directe personeelskosten;
- directe materiaalkosten (kantoorkosten en reiskosten);
- directe huisvestingskosten;
- een aandeel overhead waaronder betrokken management.

De directe kosten worden rechtstreeks toegekend aan de producten. De indirecte kosten worden middels kostenplaatsen proportioneel over de producten verdeeld.

2.4 VWA activiteiten

Deze studie kijkt naar de producten en diensten van de VWA op het gebied van vee en dierlijke producten. Zowel activiteiten van de VWA/RVV (met betrekking tot voedselverwerkende en distribuerende partijen in de voedselketen) als van de VWA/KvW (met betrekking tot voedselverkopende partijen in de voedselketen) behoren tot dit domein.

De primaire sector staat onder toezicht van de AID. Ketenpartijen als slachterijen, uitsnijderijen, verpakkers, distributeurs, importeurs, exporteurs en verwerkers staan onder toezicht van de VWA/RVV waarbij de verschillende sectoren een eigen wetgevend kader kennen.

Verder komen opwaarts in de aanbodketen de verschillende sectoren samen. In keukens van instellingen, bedrijfskantines, restaurants, maar ook supermarkten, slagerijen en marktkramen worden dierlijke producten verwerkt c.q. verkocht. De VWA-keurmeester inspecteert op jaarbasis de inrichting. De naleving op de warenwet wordt op jaarbasis door de VWA-inspecteur gecontroleerd. De VWA zal per 1 januari 2006 het naleven van op HACCP-principes gebaseerde GMP-code auditen. In bijlage 1 worden de activiteiten van

de VWA (met een aantal taken die vanaf 2006 daaraan worden toegevoegd c.q. vervallen)
in de hieronder genoemde sectoren omschreven:

1. rundvee- en kalverenkolom;
2. pluimveekolom;
3. varkenskolom;
4. diervoederkolom;
5. viskolom;
6. schapen en geiten.

3. 'Good practices' Nederlandse inspectiediensten

Een verkennende studie is in opdracht van het Ministerie van LNV uitgevoerd naar 'good practices' bij andere inspectiediensten. De focus van deze verkennende studie ligt op de wijze van uitvoering en financiering van controleactiviteiten. De 'good practices' die hieruit volgen zullen bij de opbouw van mogelijke scenario's voor de organisatie en financiering van de VWA worden ingebracht. Hieronder volgt een samenvatting van het rapport *Nationale 'good practices' voor de VWA; studie naar drie soortgelijke autoriteiten in Nederland* (Wubben en Hubeek, 2005a).

De volgende cases zijn onderzocht:

- Plantenziektenkundigedienst (PD);
- Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Luchtvaart (IVW-DL);
- Autoriteit Financiële Markten (AFM).

3.1 PD

De PD als agentschap van het Ministerie van LNV voert de inspectie- en controleactiviteiten binnen de Plantenziektewet en de Landbouwkwaliteitswet. Na een drastische herziening van de inrichting van het financieringsstelsel per 1 april 2005 zijn de volgende kenmerken van het stelsel opgevallen:

- CLIENT, een administratieve ICT-ondersteuning van de controleactiviteiten waardoor een tijdstarief op de minuut kan worden gehanteerd en een snelle verwerking van de controlegegevens mogelijk is;
- basistarief voor inspectie-aanvragen voor ieder gelijk; daar bovenop wordt een tijdstarief gehanteerd van 1,70 euro/minuut binnen kantooruren en 2,60 euro/minuut buiten kantooruren;
- 'Reduced risks' voor import van bloemen, groente en fruit, dus minder controles;
- 'A+regeling', een bonus-malusstelsel waarbij aan de hand van een zelfcontrolesysteem de inspectie door de PD tot 10% kan teruglopen;
- systeemtarief voor preventieve handhaving waarbij importeurs een premie naar omvang van productie betalen voor de steekproefsgewijze controle aan de grens.

De vereenvoudiging van het stelsel is aan te bevelen voor de VWA, evenals de combinatie van collectieve heffingen waarbij de hele sector erbij gebaat is het risico van herkomst te verlagen met het systeem van 'reduced risks' en 'bonus-malus' waarmee de nalevers met lage risico-goederen minder aan kosten kwijt zijn.

3.2 IVW-DL

Het IVW-DL is een divisie binnen het zelfstandig toezichthoudend orgaan, de IVW, welke toeziet op uitvoering en naleving van luchtvaartbeleid, luchtvaartregeling en het veilig-

heidsbeleid. In 2004 is de IVW dat verantwoording aflegt aan het Ministerie van V&W, grondig doorgelicht door de Commissie Linschoten met de volgende bevindingen:

- de ideale tariefstructuur bestaat niet. Het door andere diensten geprezen uurtarief kan leiden tot het boeken van directe uren onder indirecte kosten en hoge administratieve lasten. Er wordt gepleit voor vaste tarieven, om onzekere nacalculatie te ondervangen, om de onafhankelijkheid van de inspecteur te waarborgen en om de lastendruk te verlichten;
- bij de hantering van een bonus-malusstelsel wordt de waarschuwing gegeven dat de onafhankelijkheid van de inspecteur in het geding kan komen. Een negatief oordeel van een inspecteur kan namelijk leiden tot een hoger tarief voor het bedrijf en vice versa;
- het ligt ter discussie in hoeverre de forse bijstellingen van het tarievenstelsel leidt tot verlies van de concurrentiepositie;
- er wordt gepleit voor een adviserend panel met een brede vertegenwoordiging ter bevordering van institutioneel draagvlak.

Met name de punten die ingaan op de onafhankelijkheid zijn interessant voor de VWA die de onafhankelijkheid van de inspecteurs moet waarborgen. Vaste tarieven en geen bonus-malusstelsel worden aanbevolen. Beiden houden echter wel rekening met de diversiteit van bedrijven en met het onderscheid tussen bedrijven die de wet naleven en zij die dat niet doen. De VWA zal moeten bekijken wat belangrijker is: onafhankelijkheid van inspecteurs of maatwerk en stimulering van goed gedrag.

3.3 AFM

Het zelfstandige bestuursorgaan AFM is de gedragstoezichthouder op de financiële markten dat verantwoording aflegt aan het Ministerie van Financiën. De volgende kenmerken kunnen leerzaam zijn voor de herziening van het financieringsstelsel van de VWA:

- de inbreng van het adviserend panel;
- het uitsluiten van geldstromen tussen verschillende sectoren;
- het toestaan van het doorberekenen van exploitatiesaldi in volgende jaren;
- het voorfinancieren en over 5 jaar doorbelasten van innovaties in toezicht;
- het omslaan van handhavingskosten over alle instellingen in een sector; en
- een tariefstructuur gebaseerd op bedrijfskenmerken.

Voor de VWA is het met name interessant om een systeem aan te treffen waarbij een gehele sector middels een heffing meebetaalt aan de risico's binnen de sector. Het aantal partijen is ook relatief klein waardoor het individuele profijt duidelijker en substantiëler is. Ook de verrekeningsmethode is er één van grote eenvoud die ondanks de grote afwijkingen niet op weerstand stuit.

3.4 Conclusies

Niet alle leerpunten van de drie bekeken controlediensten zijn allen even geschikt voor toepassing bij de VWA. De organisaties kennen een verschillende structuur en cultuur en hebben een niet 1-op-1 vergelijkbaar controle apparaat.

Kijkend naar enkele nationale inspectiediensten die binnen eenzelfde beleidskader opereren als de VWA, kan concluderend gesteld worden dat drie begrippen centraal zouden moeten staan bij de herziening van het financieringsstelsel aansluitend op drie aandachtspunten van de VWA:

- Wat betreft verantwoordelijkheidsverdeling wordt gepleit voor meer zelfsturing bij het bedrijfsleven en voor solidarisering van preventieve handhavingstaken. Zover het de verantwoordelijkheidstaken van het bedrijfsleven betreft, zouden zij door zelforganisatie meer grip kunnen krijgen op ketenprocessen, risico's en de kosten die controle en audits met zich mee brengen.
- Wat betreft draagvlak wordt gepleit voor een adviserend panel met externe stakeholders; bij andere diensten zijn zowel robuuste als gespecificeerde systemen aangetroffen welke niet 'an sich' op weerstand stuiten. Communicatie over en met stakeholders is van evident belang voor de acceptatie van een nieuw stelsel. Aangezien de verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid gezamenlijk gedeeld wordt, is betrokkenheid van alle stakeholders noodzakelijk om legitiem en gemandateerd uiting te kunnen geven aan die verantwoordelijkheid.
- Wat betreft transparantie wordt in relatie met draagvlak gepleit voor duidelijke communicatie dat belangrijker wordt geacht dan de kostenstructuur. Door de verschillende controlediensten worden de kosten voor controles en inspecties op verschillende wijzen doorberekend. Ook de kostenstructuur kent een grote diversiteit. Transparantie in de kosten en de kostenstructuur oogt belangrijker dan een vereenvoudiging in de doorberekening van die kosten. Duidelijk moet zijn waarvoor ondernemers betalen en dat de doorberekende uitvoering van controles op doelmatige wijze gebeurt.

4. 'Good practices' uit EU-lidstaten

De verkennende studie naar 'good practices' uit EU-lidstaten heeft zich gericht op de vraag welke lessen uit de ons omringende landen te leren zijn ter ondersteuning van de herziening van het financieringsstelsel van de VWA. Gekeken is naar de organisatie, financiering en effecten van toezicht en controle op voedselveiligheid van dierlijke producten in België, Engeland, Duitsland en Denemarken. Op grond van studie van documenten (jaarplannen en richtlijnen en dergelijke) en gesprekken met beleidmakers in de casuslanden zijn 'good practices' geformuleerd. De 'good practices' die hieruit volgen zullen bij de opbouw van de scenario's en de analyse worden ingebracht. Hieronder volgt een samenvatting van het rapport *Europese 'good practices' voor de VWA; De implementatie van de EG-verordening 882/2004 in België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Denemarken* (Wubben en Hubeek, 2005b).

Geconstateerd is dat de inrichting van de uitvoering en financiering van toezicht en controle op voedselveiligheid vooral ingegeven wordt door de historische ontwikkelingen en de bestuurlijke cultuur. Dat verklaart de grote verschillen tussen de landen ondanks dat ze aan dezelfde Europese richtlijnen moeten voldoen. Daar wordt binnen het Europees kader ruimte voor geboden.

4.1 België

België loopt van alle EU-lidstaten voorop als het gaat om het vertalen van de EG-richtlijn 882/2004 naar nationaal beleid. In België is niet het stelsel herzien maar geheel opnieuw opgebouwd: Eén nieuw instituut genaamd FAVV heeft de gecentraliseerde verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid van verschillende producten. Voor de financiering wordt het bedrijfsleven aangesproken op haar verantwoordelijkheid, niet alleen op individuele basis maar ook op het vlak van ketenaansprakelijkheid:

- gecertificeerde zelfcontrolesystemen op het bedrijf worden door een bonus-malussysteem gestimuleerd;
- een extern accrediteur Belcert controleert de certificeringsinstellingen;
- een zogenoemde 'solidariteitsheffing', op basis van een risicoanalyse op ketenniveau, zal worden doorberekend aan alle partijen;
- er wordt gewerkt met tijdstarieven vanwege de eenvoud.

Alhoewel in Nederland niet verwacht kan worden dat de bestuurlijke organisatie 'tabula rasa' wordt opgebouwd, bieden alle vier genoemde punten perspectief voor de ambities van de VWA omtrent verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private partijen en transparantie.

4.2 Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk heeft het in 2002 opgerichte FSA, het equivalent van de VWA, bestuurlijke autonomie en draagvlak. Daarnaast heeft DEFRA, het Ministerie equivalent aan het Ministerie van LNV, de verantwoordelijkheid over dierenwelzijn en diergezondheid. De uitvoering van toezicht en controle vindt sterk gedecentraliseerd plaats met de vier Regionale departementen van Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland, drie inspectiediensten en circa 299 lokale autoriteiten. Engeland is terughoudend in het retribueren van kosten voor inspecties en controles vanuit de vrees dat de veelal kleine ondernemingen dit financieel niet kunnen dragen. Geïnvesteed wordt in het begeleiden van ondernemingen bij de inrichting van HACCP-controlesystemen. Opvallend is verder dat:

- de gedecentraliseerde taakverdeling tussen publieke uitvoerders, private labs en dierenartsen goed aansluit op de versnippering aan bedrijven;
- er vindt een continue monitoring op bemonstering voor diergezondheid plaats; de private labs sturen de resultaten van de analyses niet alleen terug naar het bedrijf dat gecontroleerd is maar ook door naar DEFRA, het Ministerie;
- voor het doorbelasten van kosten wordt de voorkeur gegeven voor een uurtarief voor grote bedrijven en een stukstarief voor kleine bedrijven, dit om de financiële belasting voor kleine bedrijven laag te houden.

De taakverdeling tussen publieke en private partijen evenals het systeem van continue monitoring gaat uit van een doelmatige en flexibele inzet van capaciteit. Verschillende tarieven hanteren zoals in Engeland zou in een land als Nederland niet passen waar bedrijven een gelijke behandeling kennen. Alhoewel is gebleken dat er wel verschillen kunnen bestaan tussen sectoren terwijl de omstandigheden gelijk zijn. De VWA werkt eraan om deze tarieven gelijk te trekken. Wel is het een aanbeveling de bedrijven begeleiding en advies aan te bieden om aan de eisen te kunnen voldoen.

4.3 Duitsland

De deelstaten (Bundeslander) in Duitsland, hebben allen een eigen Ministerie voor Consumentenbescherming die het beleidskader omtrent voedselveiligheid formuleren en de uitvoering van toezicht en controle coördineren.

- Op het laagste niveau niveau wordt door zogenoemde bovengemeentelijke 'Kreise' invulling gegeven aan de uitvoering van beleid. De bepaling van de tarieven voor retributies kan per 'Kreis' verschillen.
- Het meest opvallend aan de uitvoering van de controles in Duitsland is dat er geen private partijen bij betrokken zijn.
- In Bremen wordt voor de vaststelling van de retributies een staffelmethode gehanteerd daarmee rekening houdend met de omvang en financiële draagkracht van bedrijven.
- Een bonus-malusstelsel wordt veelal toegepast om naleving te stimuleren en het risico op afwijkingen te verlagen.

De decentrale uitvoering draagt bij aan een kleine afstand tussen de bedrijven en de inspecteurs. Dit wordt door bestuurders niet ervaren als belastend voor de onafhankelijkheid van de inspecteurs. De tariefopbouw is een nadere studie waard aangezien het en rekening houdt met de omvang van bedrijven en toch eenvoud kent. De omvang van de hoeveelheid aan verschillende tarieven worden niet als een probleem ervaren voor de transparantie. In Nederland wordt ernaar gestreefd de hoeveelheid tarieven terug te dringen ten behoeve van transparantie en eenvoud. De vraag is of het knelpunt omtrent transparantie werkelijk gezocht moet worden in de hoeveelheid tarieven of in de wijze waarop dat gecommuniceerd wordt naar het bedrijfsleven.

4.4 Denemarken

In Denemarken is geen sprake van een grote versnippering van bedrijven. Een decentrale uitvoering is daarom ook niet wenselijk. Een raadgevend Comité staat DFSA bij en versterkt daarmee de binding tussen de publieke verantwoordelijkheid en de praktische uitvoering. Het stelsel in Denemarken kent de volgende opvallende elementen:

- een deel van de verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij het bedrijfsleven waar zelfcontrolesystemen verplicht zijn gesteld;
- met een bonus-malusstelsel wordt naleving en dus risicoverlaging gestimuleerd;
- een retributiestelsel met een abonnement draagt bij tot eenvoud en lage administratieve lasten;
- het populaire Smiley-stelsel draagt bij aan een profijtelijk belang. Ondernemers die aan de eisen voldoen, kunnen zich daarmee publiekelijk onderscheiden van de niet-nalevers.

Het bonus-malusstelsel, zo blijkt in elke casus waar dat toegepast wordt, is een methode om op rechtvaardige wijze naleefgedrag te bevorderen. Alhoewel een abonnement de eenvoud vergroot, wordt dat bij een grotere versnippering minder eenvoudig toe te passen, de afwijkingen ten opzichte van de werkelijkheid kunnen namelijk groter zijn. Voor Nederland zou een soort Smiley-stelsel een goede methode zijn om naleving te bevorderen en het bedrijfsleven zelf te motiveren zelfcontrolesystemen te ontwikkelen en toe te passen.

4.5 Conclusies

Kijkend naar de Europese omgeving kan concluderend gesteld worden dat drie begrippen centraal zouden moeten staan bij de herziening van het financieringsstelsel aansluitend op drie aandachtspunten van de VWA:

- met betrekking tot verantwoordelijkheidsverdeling staat proportionaliteit voorop;
- met betrekking tot draagvlak is een rechtvaardige verdeling van belang;
- met betrekking tot transparantie staat communicatie centraal.

Verantwoordelijkheidsverdeling: zet proportionaliteit voorop

Leg de verantwoordelijkheid voor controle op het voedselveilig produceren en verhandelen bij het bedrijfsleven. Dit kan door het stimuleren van zelfcontrolesystemen te koppelen aan profijtelijk belang voor het bedrijf. Een bonus-malusstelsel en een vrijwillig Smiley-stelsel kunnen die koppeling realiseren. Een bonus-malusstelsel kan tarieven differentiëren op basis van aantal controles, risico-profielen en efficiëntie per controle. Smileys worden in Denemarken gekoppeld aan activiteiten in het kader van preventieve handhaving. Bovendien kan de autoriteit gidsen opstellen en uitproberen, of hun ontstaan stimuleren, ter bevordering van zowel de effectiviteit van de modellen als de mate van gedragswijziging. Voor het kleinbedrijf moeten vereenvoudigde procedures worden opgesteld. Het bedrijfsleven kan zelf certificeren.

Draagvlak: zorg voor een evenredige verdeling

Zorg ervoor dat bij het doorberekenen van publieke taken rekening wordt gehouden met de omvang en draagkracht van de bedrijven, zoals de ons omringende landen dat ook nastreven. Het opnemen van een staffelmethode of een combinatie van een stukstarief voor kleine en een tijdstarief voor grotere bedrijven, kan daaraan bijdragen. Omdat algemeen een kostenverhogend effect wordt verwacht van de implementatie van de verordening is het wijs in het kader van een gelijk speelveld en draagvlak rekening te houden met de feitelijke invoeringsdata van de verordening in de ons omringende landen.

Transparantie: communicatie staat voorop

Waar in landen als Engeland en Duitsland dicht op het bedrijfsleven wordt gewerkt, lijkt in Nederland de afstand tussen het bedrijfsleven en het bestuurlijk en uitvoerend apparaat relatief groot. Om de afstand met het bedrijfsleven te overbruggen hebben België en Denemarken naar eigen tevredenheid een Raadgevend Comité. Een verzwaring van de positie van de Nederlandse permanente klankbordgroep zou daarom kunnen worden overwogen. Bovendien zou de autoriteit bij invoering van EG-verordening 882/2004 het bedrijfsleven passende begeleiding en advies kunnen aanbieden, om te helpen om aan de eisen te gaan voldoen.

5 Criteria-analyse

In overleg met het Ministerie van LNV (afdelingen Veterinaire Dienst en Directie Kennis), het Ministerie van VWS en de VWA zijn potentiële elementen geformuleerd die nader onderzocht zijn met het oog op de herziening van het financieringsstelsel van de VWA. Het betreft hier de onderdelen van het financieringsstelsel zelf, namelijk de tariefsoort en de wijze waarop deze doorbelast wordt aan het bedrijfsleven. Het doorberekenen van de activiteiten die uitgevoerd worden door de VWA waarvoor het bedrijfsleven wettelijk bepaald kostendekkend moet betalen, staan hier centraal.

Als basis voor de formulering van de criteria en de analyse hebben gediend:

- de 'good practices' uit de cases in Nederland en EU-lidstaten (zie hoofdstukken 4 en 5);
- het document *Beoordelingskader* (LNV DK, 2004);
- de analyse van de interviews;
- een expertmeeting met onderzoekers uit praktijk en theorie;
- de bijeenkomst gehouden op 1 maart jl. met beleidsmakers van de overheid en uit de praktijk (Croqué, 2005);
- een overleg met vertegenwoordigers van de EU Commissie inzake EG 882/2004;
- in een analysebijeenkomst met onderzoekers en beleidsmakers is de beoordeling van alle onderdelen nogmaals besproken en overwogen.

5.1 Elementen financieringsstelsel

Er is gekeken naar zowel de tariefsoort als naar de wijze van doorberekening, ofwel hoe het tarief geretribueerd wordt. De volgende keuzemogelijkheden van een financieringsstelsel zijn onderzocht:

1. Tariefsoort:
 - a. Tijdstarief;
 - b. Stukstarief;
 - c. Bonus-malusstelsel.
2. Wijze van doorberekening:
 - d. Per activiteit;
 - e. Per periode;
 - f. Per abonnement;
 - g. Service Level Agreements.

Bovenstaande onderdelen van een financieringsstelsel zijn vervolgens beoordeeld op de volgende systeemkarakteristieken en omgevingseffecten:

1. Systeemkarakteristieken:
 - a. Transparantie;
 - b. Eenvoud;
 - c. Doelmatigheid.

- 2, Omgevingseffecten:
 - d. Draagvlak;
 - e. Level Playing Field (LPF)
 - f. Administratieve lasten

Hieronder worden de systeemkarakteristieken en omgevingseffecten nader toegelicht.

Transparantie

Hiermee wordt de transparantie van het financieringsstelsel bedoeld. Het omvat de helderheid van een factuur, van het kostprijsmodel ofwel van de doorberekening van de retributies. In hoeverre is het overzichtelijk en eenduidig te begrijpen waar men voor moet betalen?

Eenvoud

Hiermee wordt de eenvoud van het financieren bedoeld: eenvoud van de administratie, van de facturering en van de afspraken tussen overheid en het bedrijfsleven.

Doelmatigheid

Hiermee wordt bedoeld de mate waarin de primaire activiteiten van toezicht en controle van met minder middelen kan worden uitgevoerd. Er dient een helder verband te bestaan tussen de (kwaliteit van de) VWA-prestatie en de kosten van die prestatie. Het bedrijfsleven heeft in interviews een aantal zaken aangedragen die qua doelmatigheid zouden kunnen worden verbeterd:

1. Over de hele linie van inspecties/controles dient bij het vaststellen van frequentie en aard van de controles/inspecties rekening te worden gehouden met de mate van naleving. Een soort bonus-malussysteem.
2. De standaard/verplichte laboratoriumtesten zouden à la BSE voor een groot deel geprivatiseerd kunnen worden, zodat de servicegraad verhoogd wordt en de kosten (voor de VWA) door concurrentie zouden kunnen afnemen.
3. De dienstverleningsgraad bij (import- en export)keuringen (sneller reageren en 24 uur bereikbaar zijn enzovoort) kan verhoogd worden. Men is bereid daar meer voor te betalen. Bij entrepots en koel- en vrieshuizen zou het wellicht mogelijk zijn om aan de hand van protocollen met het bedrijfsleven afspraken te maken over toezichtarrangementen die rekening houden met het uitvoeren van bepaalde uitvoeringstaken door het bedrijfsleven.
4. Het efficiënter organiseren van controles/inspecties door bepaalde controles te combineren (met gecombineerde RVV en KvW invalshoek).

Wanneer men spreekt over het doelmatiger inrichten van activiteiten, dan spreekt men veelal over het terugdringen van de omvang van de activiteiten. Ook in de activiteiten die de VWA uitvoert, is dat mogelijk zoals het beperken van het aantal tarieven, het aantal clusters, het aantal facturen, het aantal controles en het aantal monsters. Het aantal contro-

les/monsters is hierbij veel belangrijker dan de administratieve zaken. Hierbij moet niet worden vergeten dat het terugdringen niet altijd het beste is. Het streven naar doelmatigheid staat namelijk op gespannen voet met het streven naar rechtmatigheid.

Draagvlak

Draagvlak voor een bepaald beleidsinstrument gaat over het feit in hoeverre men bereid is de gedragsregels van het instrument na te leven.

Naleving omtrent:

- in hoeverre men bewust is of weet dat de doelstellingen daadwerkelijk ermee gehaald worden, c.q. maatschappelijk nut hebben;
- in hoeverre men ervaart dat er eigen nut uit voort komt;
- in hoeverre men het als een 'last' ervaart (dit is sneller het geval bij kleine dan bij grote bedrijven);
- de mate van naleving ook bepaald wordt door de afweging van mogelijke negatieve consequenties en 'winst' bij niet-naleving; geen enkel systeem is te controleren bij een slecht functionerend handhavingssysteem;
- 'zwalkend' (wijzigingen) en 'onduidelijkheid' (gebrek aan transparantie) van beleid zijn de grootste boosdoeners van niet-naleving; onzekerheden resulteren in een afwachtende houding of niet-naleving.

Level Playing Field

Volgens verordening 882/2004/EG moeten in de tariefstructuur de werkelijke kosten worden doorberekend. Een groot verschil in hoogte van kosten kan de concurrentieverhoudingen beïnvloeden. Vanuit het bedrijfsleven is aangegeven prioriteit te geven aan het Level Playing Field (Croqué, 2005). In de literatuur wordt deze term veelvuldig gebruikt zonder een duidelijke omschrijving. Een algemene definitie omschrijft Level Playing Field (LPF) als een omgeving waarin alle bedrijven die op een bepaalde markt opereren, zich aan dezelfde regels moeten houden en gelijkwaardige mogelijkheden hebben om te concurreren. De gedachtengang van LPF in deze studie is dat de tariefstructuur de concurrentie op de markt niet mag verstoren. In deze studie wordt de meer concrete economische definitie gehanteerd. Er is sprake van een LPF indien iedereen de kosten betaalt die men zelf veroorzaakt. Toegelicht kan gesteld worden dat marktpartijen gelijke kansen moeten hebben. Marktordening vindt plaats op basis van gelijke uitgangspunten. Dit leidt op termijn tot minimalisatie van maatschappelijke kosten. Het kostenveroorzakersprincipe is dus ook wenselijk vanuit een maatschappelijk oogpunt.

Administratieve lasten

Sinds enkele jaren staat het terugdringen van administratieve lasten in de landbouwsector hoog op de politieke agenda waarbij de doelstellingen zijn gebaseerd op het rapport van Sorgdrager (2002). Maatschappelijk gezien draait het om de laagste totale kosten voor overheid en sector samen. Met name wordt hier bedoeld de administratieve lasten waar ondernemers mee worden geconfronteerd worden bij naleving van de regelgeving,

bijvoorbeeld het bijhouden van gegevens en het schrijven van bezwaarschriften. Onder de Lissabonagenda wordt ondernemen als schaars goed waarbij administratieve lasten het ondernemen hinderen.

5.2 Analyse systeemkarakteristieken

Allereerst worden de keuzemogelijkheden van tariefsoort en de wijze van doorberekenen besproken met het oog op wat het voor effect een keuze heeft op het financieringsstelsel zelf. De voor- en nadelen van de keuzes worden opgesomd. De relatie 'elementen financieringsstelsel en systeemkarakteristieken' staat centraal in deze paragraaf. In de volgende paragraaf worden vervolgens de omgevingseffecten van de keuzes in tariefsoort en wijze van doorberekenen besproken. Wat zijn de voor- en nadelen van de keuzes voor de omgeving in termen van draagvlak, Level Playing Field en administratieve lasten.

5.2.1 Tariefopbouw

Volgens art. 27 en art. 28 van de EU-verordening 882/2004 Feed & Food geldt het volgende over het doorbelasten van de kosten van officiële controles aan het bedrijfsleven.

Allereerst dient uitgegaan te worden van de minimumtarieven voor bepaalde controleactiviteiten. Deze vergoedingen mogen niet lager bedragen dan deze waarden tenzij de werkelijke kosten aantoonbaar lager zijn dan de minimale tarieven. Daarnaast mogen alle vergoedingen niet meer bedragen dan de werkelijke kosten. De gedachte hierachter is dat de overheid de officiële controles niet mag subsidiëren noch er aan mag verdienen (bron: EU Commissie).

In de implementatie van de EU-verordening dient bij het verrekenen van de vergoeding een keuze gemaakt te worden omtrent:

- stuks- of tijdstarief;
- maatregelen zodat rekening wordt gehouden met de belangen van kleinschalige bedrijven, ambachtelijke bedrijven en geografisch moeilijk bereikbare bedrijven zonder de belangen omtrent voedselveiligheid in gevaar te brengen;
- ruimte voor maatwerk: mogelijkheden om afspraken te maken tussen bedrijven en uitvoering van controles omtrent serviceniveau en planning.

Tijdstarief

Het praktische element van een tijdstarief is dat er slechts met één tarief wordt gerekend ongeacht product of sector. Er kan gewerkt worden met een dag-, dagdeel-, uur-, kwartier en minutentarief. De Plantenziektenkundige Dienst (PD) hanteert bijvoorbeeld een minutentarief aangezien zij veel controles in een kort tijdsbestek uitvoeren. Op verzoek van de klanten heeft de PD het tijdstarief ingesteld op de minuut aangezien het voorgaande systeem met kwartiertarieven afrondde naar boven. De uiteindelijke keuze voor welk tijdstarief zou dus gebaseerd op de aard, structuur en omvang van de sector.

De tijd die een inspecteur doorbrengt bij de klant kan een klein deel zijn van de totale tijd die aan de klant besteed wordt. Reistijd, administratie en rapportage zijn voorbeelden

van niet-zichtbare tijdsbestedingen die op een bepaalde wijze in het tijdstarief verwerkt moeten worden, hetzij apart vermeld, hetzij integraal opgenomen in de tijd besteed bij de klant. Bij aparte vermelding zijn de kosten transparant. Bij integrale opname in het tarief zijn de kosten niet transparant. De kosten c.q. tijd gemaakt buiten het bedrijf zijn niet controleerbaar. Zie voor een hypothetisch voorbeeld tabel 5.1.

Tabel 5.1 *Hypothetisch voorbeeld factuur erkenningscontrole*

	Aparte vermelding:	Integrale vermelding:
Controle/bedrijfsbezoek	3 uur à € 100	3 uur à € 266,67
Reistijd	1 uur à € 100	
Administratie	2 uur à € 100	
Rapportage	2 uur à € 100	
Totaal	€ 800	€ 800

De voordelen van een tijdstarief zijn:

- het verrekenst makkelijk en is eenvoudig;
- in het geval van een aparte vermelding is de factuur duidelijk en helder, eenduidig, de klant begrijpt waar een bedrag voor staat; met andere woorden de transparantie is goed;
- het tijdstarief kan inefficiëntie tegengaan. Zie voor een toelichting het hypothetisch voorbeeld met een vergelijking met een stukstarief figuur 5.2.

De nadelen zijn:

- vereist een tijdsregistratie, al dan niet automatisch, die door de inspecteur wordt bijgehouden;
- mogelijk kan de kwaliteit van de controle negatief beïnvloed worden.

Stukstarief

Het stukstarief is een tarief per eenheid productie van de klant verdeeld over de producten: monsters, erkenningen, ante mortem en post mortem slachtkeuringen, importkeuring en exportkeuring. Daarbij betaalt de klant voor de producten of diensten die worden afgenomen een bepaald bedrag dat voor klanten met een gelijke omvang gelijk is.

De voordelen zijn:

- het is makkelijk controleerbaar;
- het is eenduidig, de klant weet waar voor wordt betaald. Het draagt zeer goed bij aan een transparant systeem;
- in het geval van keuringen betaalt een bedrijf evenredig aan het aantal producten of dieren, kleine ambachtelijke bedrijven worden hiermee niet benadeeld.

- De nadelen zijn:
- efficiency wordt niet beloond, zie het voorbeeld in tabel 5.2;
 - bedrijven met een kleine omvang, met name ambachtelijk ingerichte bedrijven, ondervinden een relatief hoge doorberekening van kosten voor erkenningen.

Inefficiëntieverschillen tussen stuks- en tijdstarief

Bijvoorbeeld wanneer bij gelijke producten een bedrijf zijn administratie goed op orde heeft, zal een erkenningsinspecteur minder tijd benodigd hebben dan wanneer de administratie of de bedrijfsvoering minder goed op orde is. Zie voor een illustratief rekenvoorbeeld in figuur 5.1.

	Goed op orde:	Minder goed op orde:
tijdstarief:	4 uur à € 100 = € 400	8 uur à € 100 = € 800
Stukstarief:	€ 600	€ 600

Figuur 5.1 Rekenvoorbeeld inefficiëntieverschil

	Stukstarief	Tijdstarief
Bedrijf helder en goed op orde	Factuurkosten zijn hoger dan bij tijdstarief	Factuurkosten zijn lager dan bij stukstarief
Bedrijf niet helder en niet op orde (inefficiënt)	Factuurkosten zijn lager	Factuurkosten zijn hoger

Figuur 5.2 Efficiëntieverschil

Bonus-malusstelsel

Er is vooral in de frequentie te variëren door een bonus-malusstelsel te introduceren, waarbij de bedrijven die aan de eisen voldoen en daarmee in een lagere risicogroep komen, worden beloond en degene die in een hogere risicoklasse verkeren, worden benadeeld analoog aan het bonus-malusstelsel zoals de FAVV dat in België wenst in te voeren. Daarom is het van belang om na te gaan hoe bonus-malus-systemen (BM) zijn in te passen. Er moet hier een onderscheid worden gemaakt tussen toelating, post-toelating, preventieve handhaving en repressieve handhaving. BM heeft alleen betrekking op post-toelating en preventieve handhaving. Wanneer bedrijven aan de eisen voor een lagere risicogroep voldoen, is het mogelijk om de frequentie van controle te verlagen. Daarnaast kunnen tarieven met korting (bonus) of straffen (malus) worden toegekend.

1. Toelating

Bij toelating (certificering) is het niet mogelijk om BM toe te passen, omdat het een éénmalige actie is.

2. Post-toelating

Bij post-toelating is BM goed mogelijk. Naarmate een bedrijf langer aan de eisen voldoet, kan de frequentie van inspecties omlaag. De certificaten worden voor een langere tijd geldig. Dit zal zowel voor het bedrijf als de controlerende instantie minder tijd kosten.

Voor de monsternamen in het kader van post-toelating geldt hetzelfde. Als de resultaten van het monsteronderzoek steeds gunstig zijn geweest, kan voortaan volstaan worden met een lagere frequentie van bemonstering.

3. Preventieve handhaving

BM is mogelijk voor preventieve handhaving, maar wel iets lastiger, omdat preventieve handhaving met onaangekondigde steekproeven werkt. BM zou alleen mogelijk zijn in het geval van een solidariteitsheffing, waarbij bedrijven in verschillende risicoklassen worden ingedeeld zoals in België zal worden toegepast.

4. Repressieve handhaving

Bij repressieve handhaving is geen BM mogelijk. Repressieve handhaving is het gevolg van het niet-naleven van wetgeving en voorschriften. De kosten van de inspecties en monsternamen ten behoeve repressieve handhaving worden volledig doorbelast aan het bedrijf. Doordat het bedrijf niet aan de eisen voldoet, wordt zij geconfronteerd met hogere kosten.

In België zal een bonus-malus-systematiek gehanteerd worden waarbij aan het begin gecertificeerde ondernemingen 15% korting krijgen en de niet-gecertificeerde ondernemingen 15% meer moeten betalen. In de loop der tijd zullen deze percentages verhoogd worden waarmee naleving verder wordt gestimuleerd.

Voordelen:

- het systeem zoals dat in België is uitgedacht, is redelijk eenvoudig opgesteld door de koppeling aan het certificaat;
- het systeem met kortingen is helder;
- in principe als naleving wordt gestimuleerd zou dat op termijn de totale kosten van het controleapparaat omlaag kunnen brengen. Hoe meer bedrijven gecertificeerd zijn, hoe minder er gecontroleerd hoeft te worden.

Nadeel:

- een certificeringssysteem moet hiervoor wel worden opgesteld en goed functioneren.

5.2.2 Wijze van doorberekenen

De facturering dient eenduidig, per afgeronde periode, inzichtelijk en goed controleerbaar te geschieden: dat verhoogt de transparantie. De transparantie hangt voor een groot deel samen met de eenvoud van de wijze van doorberekening en facturering. Hieronder worden verschillende wijze van doorberekening besproken. Daarbij wordt gevarieerd op de wijze en het moment van doorbelasten. Ook wordt gekeken naar de toegevoegde waarde van een verrekeningsmethode. De keuze tussen de alternatieven heeft gevolgen voor de verhouding tussen factuurperiode, liquiditeit van de ondernemers en administratieve lasten.

Per activiteit

Een factuur kan gestuurd worden naar de klant nadat een activiteit is uitgevoerd, bijvoorbeeld een inspectie met daarbij de op de dag afgenomen certificaten en bemonsteringen.

Voordelen:

- de werkelijke kosten worden meteen verrekend;
- de kostenposten liggen nog vers in het geheugen en zijn derhalve overzichtelijk.

Nadelen:

- wanneer er frequent activiteiten plaats vinden, is het niet meer overzichtelijk welke factuur welke activiteit dekt;
- teveel facturen draagt bij aan het vergroten van de administratieve lasten;
- niet te combineren met een solidariteitsheffing.

Periodiek

Dit is met name gunstig voor keuringen. Bijvoorbeeld per maand.

Voordelen:

- de werkelijke kosten worden snel verrekend;
- de kostenposten zijn niet lang geleden en derhalve overzichtelijk.

Nadeel:

- fluctuaties in hoogte van de facturen.

Abonnement

Een abonnement (iedere maand een nota met eenzelfde bedrag) kan worden vergeleken met de energierekening, met nacalculatie en verrekening per jaar. Er kan voor gekozen worden dit in één keer per jaar te verrekenen of in de aankomende maandbedragen te verrekenen. Ook kan ervoor worden gekozen niet uit te gaan van 100% dekking maar bijvoorbeeld van 80% dekking. In het laatste geval vindt er altijd een verrekening plaats.

Voordelen:

- lage administratieve lasten;
- elke maand dezelfde te verwachte kosten;
- vooruitbetaling van later toe te rekenen kosten.

Nadelen:

- controleerbaarheid van de rekening is, anders dan bij een energierekening, na een jaar door exploitanten niet eenvoudig;
- bij een onjuiste inschatting van de te verwachten controles, kan de nacalculatie sterk afwijken van de verwachtingen verrekend in de voorschotten.

Service Level Agreements

De controlerende instantie moet flexibel zijn, om het mogelijk te maken dat de bedrijven doelmatig en efficiënt kunnen werken. Van te voren kan een dienstenpakket voor een bepaalde prijs worden afgesproken. Hierbij kan worden afgesproken dat werkzaamheden ruim van te voren worden aangemeld, maar ook in een aantal spoedgevallen is voorzien. Een dergelijk arrangement kan met de VWA worden aangegaan of met een door de VWA aangewezen instantie of (groot) bedrijf.

Per onderneming kan een Service Level Agreement (SLA) worden afgesloten. De VWA zou per onderneming kunnen gaan onderhandelen of verschillende soorten contracten aan kunnen bieden die aansluiten op de wensen uit de praktijk waaruit de ondernemers kunnen kiezen. In een SLA dient minimaal aan 'services' het volgende te zijn opgenomen:

- volume afname producten (aantal keuringen en bemonstering en dergelijke);
- planning van activiteiten: bijvoorbeeld op afroep, aanmelding twee weken van te voren of op vaste dagen;
- kosten voor 'Service Levels' waarbij hoe meer maatwerk hoe hoger de kosten, maar hoe meer er van te voren bekend is en in te plannen in de roosters hoe lager de kosten;
- wijze van omgaan met afwijkingen in serviceverlening vanuit VWA en in afspraken van klant.

Voordelen:

- het is maatwerk en klantgericht;
- de klant weer waar hij of zij voor tekent;
- een goede planning draagt bij aan een doelmatige besteding van middelen (bij een bepaald minimaal volume).

Nadeel:

- het bestaan van diverse systemen naast elkaar.

Nacalculatie en verrekening

Als de tarieven worden vastgesteld op basis van voorcalculatie, worden de tarieven jaarlijks of voor een langere periode vastgesteld. Tussentijdse wijzigingen worden afgeraden

om duidelijkheid te scheppen en geen administratieve lasten te verhogen. Blijkt bij nacalculatie (op basis van het kostprijsmodel) dat de tarieven afwijken van de berekende tarieven dan zal dit verrekend moeten worden.

De verrekening kan toegepast worden per tarief of over alle tarieven worden omgeslagen. Het is aan te bevelen de keuze voor de periodieke verantwoording aan te sluiten op het proces van externe verantwoording over de cijfers dat jaarlijks plaatsvindt. Zowel het bedrijfsleven (de grote bedrijven) als de VWA kent deze verplichting. Er zijn meerdere verrekenmethodes mogelijk. Hieronder worden enkele toegelicht waarbij gekeken is naar het moment van verrekenen, de wijze van verrekenen en eventueel het aanhouden van een marge waarbinnen je niet tot terugbetaling overgaat.

De afwijkingen kunnen worden gecorrigeerd in de voorcalculatie van volgend jaar

Hiervoor moet de nacalculatie bekend zijn voordat de voorcalculatie wordt gemaakt. De voorcalculatie met de tariefvaststelling kan dan pas in het tweede kwartaal van het jaar gemaakt worden of als alternatief kan de verrekening een jaar later worden doorgevoerd.

Voordelen:

- lage administratieve lasten, want er hoeven geen aparte facturen te worden verwerkt;
- geen groot bedrag in één keer bijbetalen of terugkrijgen;
- bij verrekening na een jaar staan de nieuwe tarieven op 1 januari al vast.

Nadelen:

- als er veel geld terugbetaald moet worden, krijgen de bedrijven pas laat hun geld terug, zeker als een jaar later pas wordt verrekend;
- als er veel geld bijbetaald moet worden, moet de VWA veel voorfinancieren zeker als pas een jaar later wordt verrekend; de rente zal dan meegenomen worden in de tarieven;
- bij vaststelling van de tarieven in het tweede kwartaal zijn de rekeningen van het eerste kwartaal voorlopig. De tarieven staan dan nog niet vast;
- als een klant het ene jaar veel gebruikt maakt van de VWA en het andere jaar weinig, dan betaalt hij niet naar wat hij gebruikt.

De afwijkingen verrekenen in het tweede kwartaal

Iedere klant krijgt in het tweede kwartaal een definitieve rekening van het vorig jaar.

Voordelen:

- elke klant weet in het tweede kwartaal hoe het vorig jaar verlopen is;
- elke klant betaalt wat hij gebruikt heeft;
- geen voorfinanciering van bedrijven of VWA;
- het nieuwe tarief is al op 1 januari bekend.

- Nadelen:
- administratieve lasten;
 - bij te lage voorcalculatie in één keer een groot bedrag betalen.

De verrekening toepassen per tarief

Per tarief wordt een nacalculatie gemaakt en er wordt verrekend per tarief.

- Voordeel:
- elke klant betaalt wat hij gebruikt heeft.
- Nadeel:
- veel administratieve lasten, zeker als er veel tarieven zijn.

De verrekening omslaan over alle tarieven

Als bij nacalculatie blijkt dat er een afwijking is van ten minste x% over het totaal dan alle tarieven x% bijstellen.

- Voordeel:
- weinig administratieve lasten.
- Nadeel:
- de klanten betalen niet exact de eigen werkelijke kosten maar delen het verschil.

Bij een afwijking van minder dan x% geen verrekening toepassen

X is het percentage dat in absolute omvang gelijk is aan de uitvoeringskosten en administratieve lasten om de verrekening uit te voeren. Het totaal aan administratieve lasten en uitvoeringskosten om de verrekening toe te passen moet hoger zijn dan de x voor een doelmatige uitvoering.

- Voordeel:
- weinig administratieve lasten waardoor minder kosten.
- Nadeel:
- wanneer het proces van verrekening meer aan kosten met zich mee brengt (administratieve lasten overheid en bedrijfsleven) heeft het een negatief effect op de doelmatigheid.

5.3 Analyse Omgevingseffecten

In deze paragraaf staat de relatie 'elementen financieringsstelsel en omgevingseffecten' centraal.

5.3.1 Draagvlak

Specifiek voor de herziening van het financieringsstelsel VWA is tijdens een bijeenkomst met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven op 1 maart 2005 (Croqué, 2005) gevraagd naar hun mening over verschillende alternatieven. Daar kwamen na discussies de volgende punten naar voren:

- draagvlak voor stuks en voor tijdstarief, afhankelijk van omvang van bedrijf; goedkoopste alternatief heeft het meeste draagvlak;
- het stukstarief is het meest eenvoudig door te belasten; er is van te voren bekend waarop het tarief gebaseerd wordt;
- draagvlak voor tarieven, mits de prijs in verhouding is tot de geleverde prestatie. Zolang het bedrijfsleven stelt de werkzaamheden zelf goedkoper te kunnen uitvoeren is er geen draagvlak; dit suggereert draagvlak voor meer verantwoordelijkheden voor de uitvoering van activiteiten bij het bedrijfsleven neer te leggen;
- draagvlak voor tarieven mits niet 'duurder' dan in ons omringende landen;
- draagvlak hoog voor meer afstemming tussen planning inspecteurs en maatwerk voor bedrijven: servicecontracten;
- in het algemeen is er geen draagvlak voor solidariteitsheffing - het wordt gepercipiëerd als extra kosten;
- hoog draagvlak voor B/M-systeem, om het kaf van het koren te scheiden;
- voor een abonnement is het draagvlak laag, gezien de voordelen is de reden onduidelijk maar gedacht kan worden aan het feit dat men dan in ieder geval moet betalen voor de VWA en daar zelf minder op kan sturen.

5.3.2 Level Playing Field

Het 'Level Playing Field' is niet eenvoudig te bepalen. Het doorrekenen van de lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven is niet het grootste probleem. Moeilijker is om de Nederlandse situatie af te zetten tegen andere lidstaten en het 'Level Playing Field' in beeld te brengen. De tarieven zouden vergeleken kunnen worden, echter dat geeft geen totaal beeld van de werkelijke kosten die gemaakt worden en welke wel of niet geretribueerd worden. Zo zijn er landen waar een deel van de kostenposten onder de verantwoordelijkheid van een ander ministerie horen; bijvoorbeeld in Duitsland behoort het gebouwenbeheer tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken en wordt via algemene belastingen gefinancierd. Een ander dilemma bij het vergelijken van de tarieven is de grondslag waarop ze gebaseerd zijn. De tarieven zijn gebaseerd op het retribueren van de werkelijke kosten. De werkelijke kosten kunnen worden bepaald op basis van het totaal aan activiteiten dat wordt uitgevoerd. Allereerst kunnen de arbeidskosten verschillend zijn. Ten tweede wordt de frequentie van inspecties bepaald aan de hand van een risicobeoordeling die per land kan verschillen.

Los van de tarieven kennen de landen onderscheid in institutionalisering van de controleactiviteiten. In België is een centraal regie- en uitvoeringsorgaan opgericht, de FAVV. In Engeland zijn er taken georganiseerd op verschillende niveaus, van land tot gemeentelijk waar wel circa 600 instituten bij de uitvoering zijn betrokken. Ook in Duitsland is het niet centraal geregeld met zijn bondstaten en 'Kreise'. Aan de ene kant kan dit beschouwd

worden als een inefficiënte gelaagdheid van taken en verantwoordelijkheden. Aan de andere kant kan gesteld worden dat bij toenemende decentralisatie de inspecteur dichter bij zijn klant staat.

Ook kijkend naar de sectoren die geïnspecteerd worden, is er duidelijk verschil tussen de Europese landen. In Engeland heeft 95% van de bedrijven minder dan vijf medewerkers. In Denemarken zijn er veel minder bedrijven en is er sprake van minder versnippering. Verder zijn bijvoorbeeld in België de ondernemingen beter ingesteld op zelfcontrolesystemen, terwijl dat in Duitsland niet op de agenda staat.

Samengevat zijn er verschillen tussen de onderzochte landen in:

1. kostenposten;
2. hoogte van kostenposten;
3. risicobeoordeling;
4. institutionele inbedding;
5. bedrijfscultuur.

Samengevat kan er over de tarieven en retributies in andere landen gezegd worden dat:

- Engeland, Denemarken, België en Duitsland minimumtarieven met kleine verschillen van circa 5% hanteren;
- herinspecties overall worden doorberekend: in de Duitse deelstaat Noord-Rijn-Westfalen wordt bij een geconstateerde afwijking terugwerkend de eerste inspectie ook doorberekend. Engeland, Denemarken en Duitsland het huidige systeem zoveel mogelijk intact laten.
- België het stelsel ingrijpend heeft gewijzigd waarbij de niet-gecertificeerde ondernemers 15% meer en de gecertificeerde ondernemers 15% minder betalen (in volgende jaren oplopend naar 100% verschil) voor controles.

Voor uitgebreide informatie over de stelsels in de genoemde EU-lidstaten wordt verwezen naar de hierover gepubliceerde onderzoeksrapporten (Wubben en Hubeek, 2005b).

5.3.3 Administratieve Lasten

Er wordt hier in principe alleen gekeken naar de administratieve lasten voor het bedrijfsleven samenhangend met de wijze van het in rekening brengen van retributies.

Oplopend van veel naar weinig administratieve lasten:

1. momentrekening: kent de meeste administratieve lasten, is het meest transparant, maar ook het meest complex;
2. maandrekening;
3. jaarrekening;
4. abonnement: kent de minste administratieve lasten, is het minst transparant en het meest eenvoudig.

Het abonnement oogt het meest voordelig. Echter eerder is gegeven dat daar weinig tot geen draagvlak voor is.

5.4 Resultaten

Voor beide keuzegebieden 'tariefsoort' en 'wijze van doorberekenen' wordt hieronder de beoordeling op een rijtje gezet waarbij een aanbeveling wordt gedaan.

5.4.1 Tariefsoort

In tabel 5.2 wordt een tijdstarief in vergelijking tot een stukstarief als meest eenvoudig beschouwd. Bovendien beperkt het de administratieve lasten voor zowel de overheid als het bedrijfsleven. Het komt tevens tegemoet aan de eis vanuit de EU rekening te houden met de omvang van kleine bedrijven. Kleine bedrijven geven zelf echter liever de voorkeur aan het stukstarief in de verwachting dat de kosten lager zullen zijn. Het advies zou zijn het stukstarief alleen toe te passen waar dat handig is en duidelijk begrenst. Voor het overige geniet het tijdstarief de voorkeur.

Tabel 5.2 Tariefsoort

	Systeemkarakteristieken			Omgevingseffecten			
	transparantie	eenvoud	doelmatigheid	verhoogt draagvlak draagvlak		draagt bij aan LPF	beperkt administratieve lasten
				klein	groot		
Tijdstarief	+	++	n.v.t.	-	+	++	++
Stukstarief	++	+/-	n.v.t.	+	-	-	-
BM	+	+/-	++	++	++	-	

Het Bonus-malusstelsel, erg populair in enkele van de ons omringende landen als België en Denemarken, alhoewel het de eenvoud verkleint en de lasten vergroot, stimuleert de doelstellingen van het beleid en kan rekenen op steun uit de sector. In combinatie met een zelfcontrolesysteem en een soort vrijwillig Smiley-stelsel zou het naleefgedrag sterk gestimuleerd kunnen worden.

5.4.2 Wijze van doorberekenen

Service Level Agreements (SLAs) lijken in tabel 5.3 interessant voor met name de grote bedrijven waaraan meer maatwerk kan worden geleverd. Wanneer er voldoende bedrijven interesse hebben, is het zinvol. Anders is het alleen maar een extra systematiek bovenop het reguliere systeem.

Per activiteit een factuur opstellen en versturen is alhoewel het meest transparant, het minst aantrekkelijk. Voor sommige bedrijven kan dat een grote berg aan rekeningen opleveren. De administratiekosten zullen hoog zijn. Een abonnement is aantrekkelijk vanwege de eenvoud. Hier is echter geen draagvlak voor in het bedrijfsleven. Een facturering per pe-

riode wordt aanbevolen. Het kan transparant ingericht worden, voorkomt verrekening, is redelijk doelmatig en beperkt de administratieve lasten. Uit de 'good practices' (zie hoofdstuk 3 en 4) is ten slotte ook al gebleken dat een heldere communicatie voorop loopt op eenvoud.

Tabel 5.3 *Wijze van doorberekenen*

	Systeemkarakteristieken			Omgevingseffecten		
	transparantie	eenvoud	doelmatigheid	verhoogt draagvlak	draagt bij aan LPF	beperkt administratieve lasten
Per activiteit	++	--	--	-	n.v.t.	+
Per periode	+	+	+	+	n.v.t.	++
Per abonnement	--	++	+ a)	+/-	n.v.t.	+
SLA	++	-	+ b)	++	n.v.t.	+

a) Het is doelmatig maar er vindt nog wel verrekening plaats; b) Maatwerk kost tijd; daarbij is de doelmatigheid afhankelijk van ene bepaald volume.

6. Scenarioanalyse: randvoorwaarden financieringsstelsel

Drie scenario's zijn geformuleerd waarin de verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering van de taken van de VWA worden geanalyseerd. Het betreft hier niet de verantwoordelijkheid voor de financiering maar voor de uitvoering van veterinaire activiteiten. Achterliggend is wel de hypothese dat wanneer het bedrijfsleven voor bepaalde activiteiten van de VWA zou moeten betalen, ze deze wellicht zelf doelmatiger uit zou kunnen voeren. Ook in het buitenland, België en Denemarken is te zien dat steeds meer verantwoordelijkheid aan het bedrijfsleven wordt gegeven, niet alleen als financierder maar ook als uitvoerder.

De scenario's zijn als volgt gedefinieerd:

- Scenario 0: De huidige situatie waarin inspectie, keuring en bemonstering grotendeels door de VWA wordt uitgevoerd. Zie bijlage 2 voor een compleet overzicht.
- Scenario 1: Nagenoeg alle inspectie, keuring- en bemonsteringactiviteiten worden door de VWA uitgevoerd. Er vindt, behoudens uitzonderingssituaties als een crisis, geen uitbesteding plaats naar particuliere en publieke instellingen. Toezicht houdt de VWA zelf. Zie bijlage 3 voor een compleet overzicht.
- Scenario 2: Alle inspectie, keuring en bemonsteringactiviteiten worden door derden - bestaande publieke en/of private instellingen - uitgevoerd. De VWA houdt toezicht op een wettelijk verantwoorde uitvoering van die taken. Er worden hier geen nieuwe publieke instanties voor opgericht. De EU wetgeving staat het overdragen van bepaalde controle- en keuringsactiviteiten aan nieuwe private instellingen niet altijd toe (Ministerie LNV, 2004b: paragraaf 3.1). Zie bijlage 4 voor een compleet overzicht.
- Scenario 3: Alle inspectie, keuring en bemonsteringactiviteiten die aan de categorieën toelating en posttoelating zijn toebedeeld worden door het bedrijfsleven zelf uitgevoerd, al dan niet middels uitbesteding. De VWA houdt hierbij toezicht op een wettelijk verantwoorde uitvoering van die taken. Zie bijlage 5 voor een compleet overzicht.

Het toekomstig financieringsstelsel moet voldoen aan vier harde randvoorwaarden:

- het past in het beleidskader;
- de uitvoerders kunnen onafhankelijk hun werk doen;
- het stelsel is praktisch uitvoerbaar;
- de budgettaire consequenties zijn rechtvaardig.

De juridische haalbaarheid van de scenario's behoort niet tot het domein van dit onderzoek.

De vier randvoorwaarden worden in kwalitatieve zin besproken. De budgettaire consequenties worden in hoofdstuk 8 besproken.

Onderzoekers binnen Wageningen UR in samenspraak met beleidsmedewerkers van LNV, VWS en VWA hebben een gezamenlijke afweging gemaakt. Het volgende oordeel is mogelijk voor elk scenario:

- zeer negatief
- negatief
- 0 er zitten evenveel negatieve als positieve kanten aan
- + positief
- ++ zeer positief

6.1 Passend in het beleidskader

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), het agentschap van LNV belast met de uitvoering van wettelijke controle- en toezichtsactiviteiten ten behoeve van gezondheid voor mens en dier, moet in staat zijn daadkrachtig de wettelijke verantwoordelijkheid te nemen voor het controle- en toezichtapparaat omtrent voedselveiligheid binnen het Europees en nationaal beleidskader.

6.1.1 Europees beleid

Het Europese 'Witboek over voedselveiligheid' stelt:

'De taken van alle betrokkenen in de voedselketen (diervoederfabrikanten, landbouwers, fabrikanten van voedingsmiddelen en andere bedrijven in de levensmiddelensector, de bevoegde autoriteiten in de lidstaten en in derde landen, de Commissie, de consumenten) moeten duidelijk worden omschreven:

- de diervoederfabrikanten, landbouwers en levensmiddelenbedrijven hebben de primaire verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid;
- de bevoegde autoriteiten houden toezicht op de uitoefening van deze verantwoordelijkheid door middel van nationale bewakings- en controlesystemen;
- de Europese Commissie concentreert zich op het evalueren van het vermogen van de bevoegde autoriteiten om die systemen toe te passen door middel van audits en inspecties op nationaal niveau' (2000: p.9).

In EG-Richtlijn 882/2004 staat het volgende opgenomen:

'De lidstaten wijzen de bevoegde autoriteiten aan die verantwoordelijk zijn voor de in deze verordening vastgestelde taken en officiële controles' (2004: artikel 4 lid 1).

Op Europees niveau is dus voorgeschreven dat er een onafhankelijk bevoegde autoriteit verantwoordelijk is voor de controle op de voedselveiligheid. Deze verantwoordelijkheid kan op verschillende wijzen worden ingevuld waarbij in het ene extreme geval de bevoegde instantie de gehele uitvoering van controletaken en toezicht op zich neemt en in het andere uiterste geval uitsluitend de rol van toezichthouder op zich neemt waarbij de controleactiviteiten door anderen worden uitgevoerd, of door een door de bevoegde autoriteit aangewezen instantie of georganiseerd door het bedrijfsleven zelf. Het nationaal beleid biedt daar een kader voor.

6.1.2 Nationaal beleid

Onder de hoofdlijnen in de beleidsagenda 2005 van het Ministerie van LNV staat onder het credo 'van zorgen voor naar zorgen dat':

'Door toezicht op controle uit te oefenen kan aan de nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven vorm gegeven worden. Het bedrijfsleven pakt daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de normen op en schept daartoe ook controlesystemen. De overheid kan in het verlengde hiervan het directe toezicht vervangen door toezicht op deze systemen van het bedrijfsleven. Hiermee zijn wederzijds voordelen te behalen, zoals een vermindering van de lasten voor het bedrijfsleven en een meer gerichte inzet van de toezichts- en controlecapaciteit door de overheid' (2004a: p.7).

Het nationaal beleid geeft de voorkeur, waar mogelijk, de bevoegde autoriteit in de rol van toezichthouder te plaatsen waarbij het bedrijfsleven onder eigen verantwoordelijkheid controlesystemen ontwikkelt.

Scenario 0

Het bedrijfsleven heeft de primaire verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid en wordt daarop gecontroleerd. Momenteel voeren ambtenaren van de VWA de meeste controleactiviteiten zelf uit, enkele activiteiten zijn (voor een deel van de omvang) uitbesteed waar de VWA het toezichthoudend orgaan is (de eerste vijf toezichtactiviteiten kennen gezamenlijk een omvang van 2.440 uur en 154.700 euro per jaar):

- Toezicht SKV¹ CBD/KCR² (hormonen/IKB³);
- Toezicht Gezondheidsdienst;
- Toezicht bedrijfsrapportages CBD/KCR;
- Toezicht COKZ⁴;
- Toezicht BSE-monstername; postmortem bandkeuring roodvlees;
- Toezicht CPE⁵;
- Toezicht Productschap Vis.

Tabel 6.1 *Beleidskader*

Scenario 0	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'	--	-	++

¹ Stichting Kwaliteitsgarantie Kalvesector.

² Stichting Centraal Bureau Diensten aan slachtdieren en Stichting Kwaliteitscontrole Rundersector.

³ Integraal Keten Beheer.

⁴ Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel.

⁵ Stichting Controlebureau voor Pluimvee en Eieren.

Scenario 1

In dit scenario zou de VWA alle activiteiten zelf beheren en uitvoeren: controle en toezicht op de controle. Echter dit ruist in tegen de politieke doelstelling om meer verantwoordelijkheid aan het bedrijfsleven over te laten, het zogenoemde van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Alleen financieel de verantwoordelijkheid neerleggen bij het bedrijfsleven, volstaat niet binnen dat beleid.

Scenario 2

Instanties anders dan de VWA kunnen de wettelijke bevoegdheid toegewezen krijgen om controles en inspecties uit te voeren of monsters te analyseren of certificaten uit te geven, waardoor meer efficiënt en flexibel gewerkt kan worden. De gedachtengang hierachter is dat één controlerend orgaan een grotere capaciteit moet behouden dan dagelijks gebruik en dat meerdere en andere instanties het kunnen combineren met hun controleactiviteiten. Dit geldt vooral bij activiteiten op het gebied van post-toelating en bij het toezicht op HACCP-systemen.

Op primaire bedrijven kan in veel gevallen aangesloten worden op bestaande inspecties en controlesystemen. Een inspecteur kan zijn waarnemingen uitbreiden met een aantal zaken die betrekking hebben op wettelijke eisen ten aanzien van voedselveiligheid. Dit kan aan de VWA worden gerapporteerd. Borging vindt plaats via toezicht dat de VWA houdt op het certificeringssysteem van het IKB. Ook kunnen partijen als COKZ en productschappen die nu bovenwettelijke controles uitvoeren, de wettelijke controletaken van de VWA overnemen mits de VWA daar toezicht op houdt. Dit is toegestaan binnen het beleidskader als de uitvoerende instantie daar een wettelijk mandaat voor krijgt.

Scenario 3

De politiek zowel op Europees als op nationaal niveau stimuleert een verschuiving van verantwoordelijkheden naar het bedrijfsleven toe, zeker daar waar het bedrijfsleven er mede profijt van heeft. Een hoge mate van voedselveiligheid is zowel in het publieke als in het private belang. In dit scenario wordt van het bedrijfsleven verwacht zelf zelfcontrolesystemen (ondersteund door de VWA) in te richten waarop door de VWA of een derde instantie toezicht wordt gehouden. In Europees verband wordt gestreefd naar meer Toezicht op Controle, audit-instrumenten en op nationaal niveau is een uitgangspunt van het beleid van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'.

6.2 Mate van onafhankelijkheid in de uitvoering

Onafhankelijkheid van het controlerend orgaan is niet alleen wettelijk voorgeschreven op Europees niveau, het is vereist om de controlewerkzaamheden goed uit te kunnen voeren.

Onder het begrip 'onafhankelijkheid' wordt het volgende verstaan: zonder invloed van bedrijfsleven, derden of overheid op grond van uniforme normen een objectief oordeel kunnen vormen.

Artikel 5 lid 1.III (882/2004/EG) luidt:

'Het controleorgaan moet aantoonbaar onafhankelijk zijn en vrij zijn van elke belangenverstrengeling wat betreft de uitoefening van de gedelegeerde taken' (2004).

Om afhankelijkheden of belangenverstrengeling tegen te gaan, moet de verantwoordelijkheidsstructuur helder zijn met duidelijk afgebakende grenzen en moeten de inspecteurs ook de ruimte hebben om hun werk goed uit te kunnen voeren. Daarnaast moet de onafhankelijkheid van de controles geborgd zijn.

Scenario 0

De VWA streeft naar een onafhankelijke positie van de inspecteur. In het huidige stelsel is het bij de veterinaire controle enigszins diffuus waarbij het bedrijfsleven druk legt op de uitvoering van de werkzaamheden door de inspecteurs.

Tabel 6.2 *Onafhankelijkheid*

Scenario 0	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Diffuus bij VWA/RVV	-	++	+

Scenario 1

De VWA ziet als toezichthouder toe op keuringen die door de VWA zelf worden uitgevoerd. De onafhankelijkheid is niet in het geding vanwege de inmenging van belangen van het bedrijfsleven, maar vanwege het gebrek aan een borging van onafhankelijk toezicht op de controle.

Een onafhankelijk toezichtorgaan zou dit knelpunt kunnen voorkomen. De VWA legt verantwoordelijkheid af voor haar wettelijke taakstelling bij het Ministerie van LNV en bij VWS.

Scenario 2

De controleactiviteiten uitbesteden aan bestaande publieke of private instellingen vormt een drie-partitienstelsel welke belangen in balans brengt tussen de verantwoordelijkheden van bedrijfsleven, controleorgaan en toezichthouder.

Scenario 3

Het bedrijfsleven kan controleactiviteiten in het toelatings- en posttoelatingsdomein zelf (laten) uitvoeren. Echter, er is een direct verband tussen markttoegang en dus continuïteit van het bedrijf en winst aan de ene kant en goedgekeurde voedselveiligheidsprocessen aan

de andere kant. Wanneer de ondernemer zelf de controle inricht en uitvoert is er sprake van belangenverstrengeling. Bij uitbesteding van deze activiteiten door het bedrijfsleven aan derden, een privaot of publiek orgaan, zal de belangenverstrengeling worden verkleind.

6.3 Uitvoerbaarheid

Onder uitvoerbaarheid wordt verstaan de mate waarin de huidige instanties en bedrijfsleven in staat zijn om de verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering op te kunnen pakken. Het gaat hierom de ervaring die de instanties ermee hebben en in hoeverre ze erop ingericht zijn om de taken over te nemen.

Tabel 6.3 *Uitvoerbaarheid*

Scenario 0	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
VWA, alhoewel een agentschap in reorganisatie, veel ervaring en capaciteit in de uitvoering	+	0 a) + b)	0 a) + b)

a) Op korte termijn; b) Op middellange termijn.

Scenario 1

De VWA is goed ingericht op de uitvoering van de activiteiten. Alhoewel deze door een grote versnippering gekenmerkt wordt. Daarbij speelt het knelpunt dat het neerleggen van de uitvoering door de overheid de flexibiliteit beperkt. Voor een goede uitvoering zijn duidelijk gedefinieerde verantwoordelijkheden van belang.

Scenario 2

Op de korte termijn is dit niet haalbaar omdat de instituties niet voorbereid zijn om deze taak op zich te nemen. Op de middellange termijn is dat wellicht haalbaar. Er zijn voldoende instituten zoals productschappen, keurmerkinstituten, veterinairen en dergelijke die de taken op zich zouden kunnen nemen mits er een heldere informatie-overdracht plaats vindt met duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden (ook in het geval er een crisis plaatsvindt).

Scenario 3

Op de korte termijn is dit niet haalbaar. Waar in België de ondernemingen dit gewend zijn, betekent dit een omschakeling voor veel bedrijven in Nederland, met name de kleinere. In Engeland wordt daar sterk rekening mee gehouden. Daar wordt gewerkt aan het ontwikkelen van instrumenten om de ondernemers te ondersteunen in het zelfcontrolesystemen, met name HACCP. Daarentegen zijn de ondernemingen, zeker in collectief verband, in staat

om systemen te realiseren, denk aan Biesheuvelgroepen in de visserij, brancheverenigingen en dergelijke. Dit vergt tijd. Van belang hierbij is een goed gecoördineerde informatie-overdracht.

6.4 Budgettaire consequenties: rechtvaardigheid

De scenario's kunnen verschillend doorwerken op de begroting van de kosten voor uitvoering van zowel de overheid als het bedrijfsleven. Uitbesteding van activiteiten aan derden of overlaten aan het bedrijfsleven is niet verstandig wanneer de uitvoeringskosten hierdoor stijgen. In het algemeen komt in gevallen van privatisering voor dat er juist kosten bijkomen zoals afschrijvingen die wellicht eerder niet werden doorberekend. Daarnaast leren de ervaringen dat zeker waar het monopolies betreft, eerder een stijging van de kosten wordt waargenomen dan een daling. Denk bijvoorbeeld aan de privatisering in het openbaar vervoer en in de energiesector waar de kosten zijn gestegen. Daar is wel sprake van privatisering c.q. uitbesteding maar geen sprake van vrije marktwerking.

Voor punten waar efficiëntie bereikt kan worden, zijn mogelijk synergie-effecten te behalen wanneer het bedrijfsleven en publieke instanties de wettelijke taken met bovenwettelijke taken kunnen combineren.

Daarnaast zal bij zelfcontrole het controleproces beter geïntegreerd kunnen worden in het productieproces. Voor de grote bedrijven kan dit een interessante optie zijn. Maar voor kleine bedrijven die zelfstandig opereren, zal het geen optie zijn, omdat ze onvoldoende volume hebben om zelf een eigen inspecteur in dienst te nemen en worden een controlesysteem en certificering te kostbaar geacht. Uitzondering hierop vormen de bedrijven die reeds kwaliteits- of keurmerkartikelen op de markt brengen. Daar zou een zelfcontrolesysteem aan kunnen sluiten op bestaande controlesystemen waardoor de kosten lager zijn dan bij bedrijven met klassieke bulkproductie (Menard en Valceschini, 2005).

Grote en kleine bedrijven

Bij de budgettaire consequenties is het van belang dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen grote en kleine bedrijven. Het is mogelijk dat zelfcontrole voor kleine bedrijven duurder zou uitvallen dan controle door de VWA, of door een derde partij. Een bedrijf kan te klein zijn om een inspecteur in dienst te nemen, of om een controlesysteem op te zetten. In het geval dat certificering onafhankelijk is van de omvang van het bedrijf, kan dit in onevenredig hoge kosten voor kleine bedrijven resulteren. Particuliere certificering is dan vooral een extra kostenpost, behalve in het geval de kleine bedrijven zich beter organiseren.

In het geval van concurrentie tussen private instanties kunnen kleine bedrijven profiteren, maar anders zullen de scenario's weinig budgettaire consequenties hebben voor kleine bedrijven. Het is ook mogelijk dat ze bij marktwerking tussen private instanties kwantumkorting kunnen bedingen. De verwachting is dat de meeste kleine bedrijven de controles door de VWA blijven laten uitvoeren.

Voor grote bedrijven is het vaak interessant om gebruik te maken van de mogelijkheden van zelfcontrole en particuliere certificering al dan niet uitbesteed en/of collectief

georganiseerd. Op deze manier kunnen schaalvoordelen optimaal worden benut. Zelfcontrole zal in veel gevallen tot lagere kosten leiden, omdat er meestal minder overheadkosten zijn. Om zelfcontrole uit te kunnen voeren zal het bedrijf wel gecertificeerd moeten zijn, wat extra kosten met zich meebrengt. Maar deze extra kosten zijn in het algemeen lager dan de besparingen.

Wettelijke- en bovenwettelijke taken kunnen waar mogelijk worden gecombineerd, waardoor de totale kosten lager zijn. Op veel bedrijven zijn reeds bovenwettelijke controlesystemen aanwezig.

Nalevende en niet-nalevende bedrijven

In een rechtvaardig stelsel wordt bovendien uitgegaan van het principe 'de vervuiler betaalt', dan wel 'de goede bedrijven worden beloond'. Dat betekent dat bij de inrichting van het financieringsstelsel daar rekening mee gehouden kan worden en tegelijkertijd naleving gestimuleerd kan worden. Hoe minder incidenten, hoe beter de reputatie van een gehele keten. Het derde scenario biedt mogelijkheden om daar meer op te sturen.

In het volgende hoofdstuk worden van de drie scenario's de budgettaire consequenties in financieel-economisch perspectief weergegeven.

7. Scenarioanalyse: budgettaire consequenties

Hieronder worden de resultaten van de kwantitatieve scenarioanalyse weergegeven waarbij de begrote kosten (niet de financiering) voor de uitvoering van de activiteiten inzake voedselveiligheid worden berekend. De kostenveranderingen zijn in grote mate onderhevig aan de gekozen uitgangspunten. De uitkomsten dienen als indicatief te worden beschouwd. Achtereenvolgens wordt het volgende besproken:

1. takenpakket van de VWA;
2. uitgangspunten kostprijsmodel dat als basis heeft gediend voor de berekeningen;
3. overige uitgangspunten;
4. resultaten.

7.1 Takenpakket van de VWA

Allereerst is er in bijlage 1 (omschreven) en 2 (in tabelvorm) een totaaloverzicht opgesteld van de huidige taken die de VWA uitvoert, aangevuld met een aantal taken die vanaf 2006 daaraan worden toegevoegd (c.q. vervallen). De indeling in bijlage 2 wordt gehanteerd zoals aangegeven in het document Kostprijsmodel (versie 7: p.15. Daarbij is sprake van inspecties, monsters en keuringen (toegevoegd is de kolom 'registraties').

Binnen deze indeling is een aantal werkzaamheden gerangschikt zoals aangegeven door de VWA (2005c) Daarin is sprake van een indeling op basis van toelating en handhaving. Het toekomstige toezicht op HACCP- werkwijze is hier ingedeeld onder preventieve handhaving. Men zou evenwel kunnen redeneren dat dit onder toelating dient te vallen, waarmee ook meteen duidelijk wordt dat de kosten (volledig) aan de producent zullen worden doorberekend.

In de uitgangssituatie, scenario 0, zijn de taken toebedeeld zoals die in het huidige systeem worden uitgevoerd. Hierbij voert de VWA een groot deel van de activiteiten zelf uit, worden enkele controle-activiteiten uitbesteed en worden enkele zaken overgelaten aan zelfcontrole. Zie bijlage 2 voor een overzicht. Vervolgens is het mogelijk om uit te maken welke van de genoemde werkzaamheden zich eventueel ervoor lenen, in verschillende alternatieve scenario's naar keuze uitgevoerd te worden. Aan de hand hiervan zijn de drie scenario's geheel ingevuld.

Deze scenario's zijn vervolgens doorgerekend op hun economische gevolgen.

7.2 Uitgangspunten kostprijsmodel

Het kostprijsmodel van VWA is een toerekeningsmethode van de kosten - gekoppeld aan organisatieonderdelen - aan kostendragers. Het kostprijsmodel geeft inzicht in de voorcalculatorische kostprijzen. VWA heeft deze kostprijzen nodig vanwege de erkenning van een dienst die een baten-lastenstelsel voert. Het kostprijsmodel is eind 2004 beschreven en is

qua invulling nog in ontwikkeling. De uitgangspunten in deze studie zijn gebaseerd op het kostprijsmodel VWA 2006 versie 1 juli 2005 (VWA, 2005a).

In onderstaand schema (tabel 7.1) is een deel van categorieën van producten uit het kostprijsmodel opgenomen, namelijk, alleen de primaire controle-activiteiten. Dit zijn inspecties, monsters, keuringen en registratie. Overigens vallen de inspecties voor productveiligheid en Drank-, Horeca- en de Tabakswet buiten het aandachtsveld van het project, maar zijn volledigheidshalve vermeld. De niet-primaire activiteiten meldingen en incidentmanagement, productmanagement, communicatie, bestuurlijke boetes, onderzoeksprogramma en pro-actieve risicobeoordeling zijn wel onderdeel van het kostprijsmodel maar niet opgenomen als activiteiten in onderstaande tabel. Deze activiteiten vallen buiten het domein van deze studie.

Tabel 7.1 Indeling producten kostprijsmodel en totale kosten (beschikbare versie op 1 juli 2005)

Categorie product	Product	Kosten (mln. euro)
Inspecties	Voedselveiligheid volgens hygiëneverordening 3	15,9
	Productveiligheid	4,6
	Drank-, Horeca- en Tabakswet	7,8
	Vlees/vee	19,9
	Vis	0,8
	In- en doorvoer en buitengrens inspectie posten volgens hygiëneverordening 3	1,1
	Diervoeders	2,2
	Overig	1,5
Monsters	Chemisch	12,5
	Microbiologisch	7,3
	Trichinen	1,0
	Bijzondere monsters	1,3
Keuringen	Export levend vee wettelijk (retributie)	3,5
	Export verzoek en overig	4,8
	Roodvlees artikel 10	16,9
	Bijzondere slachtplaatsen	1,9
	Roodvlees artikel 4 slachterij	0,7
	Pluimvee- en wildslachterijen	6,9
	Invoer uit derde landen	5,6
	Doorvoer entrepots en overig	1,0
Registraties	Levensmiddelenbedrijven	0,9
	Keuringsaanvraag	1,9

Een uitgangspunt is om alleen directe kosten¹ veranderingen mee te nemen en de indirecte kosten niet te wijzigen. De kosten voor overhead en dergelijke van afdelingen met een indirecte kostentoerekening zullen ofwel gelijk blijven ofwel op de langere termijn wijzigen bij grote veranderingen. De overhead van afdelingen met een directe kostentoedeling aan producten verandert in gelijke mate met de verandering in productie.

In het kostprijsmodel zijn een aantal zaken niet opgenomen, die wel relevant zijn in verband met de onderzoeksopdracht. Het gaat om:

- keuringsactiviteiten, uitgevoerd door KDS;
- keuringsactiviteiten, uitgevoerd door bedrijfskeurders van pluimveeslachterijen;
- onderzoek van monsters, uitbesteed aan RIVM en RIKILT;
- het toezicht op de naleving van HACCP-principes op secundaire voedselproducerende bedrijven in de dierlijke sector²;
- het toezicht op de productie in de zuivelsector. (Hiervoor is een afzonderlijke overeenkomst tussen LNV en COKZ en tussen VWS en COKZ);
- het toezicht op naleving van HACCP-principes op primaire bedrijven in de dierlijke sector. (Dit zal buiten de verantwoordelijkheid van de VWA worden uitgevoerd door de AID).

In het kader van het project is beperkt inzicht verkregen in de kosten van instanties die werk verrichten in het kader van voedselveiligheid en die niet zijn opgenomen in het kostprijsmodel. De onderzoekskosten voor RIKILT (analyses) bedragen 1,2 mln. euro (bron: jaarplan 2005, VWA 2004a, deel 2).

Onderzoek uitbesteed aan RIVM wordt niet apart gespecificeerd in de kosten en baten van de VWA/Centrale Eenheid (jaarplan 2005, VWA 2004a, deel 2). De VWA ontvangt van de verschillende departementen van het ministerie van VWS 7,1 miljoen ter vergoeding van de uitbesteding van onderzoek aan RIVM.

Totaal budget van COKZ voor uitvoering werkzaamheden in het kader van de Zui-velhygienerichtlijn is 1.572.662 euro voor 2005 (LNV, 2005a). Kosten voor toezicht van VWA op COKZ bedragen ongeveer 25.000 euro (VWA, 2004b). De kosten van toezicht op controle voor COKZ bedragen 1,6% van het betreffende budget van COKZ.

De AID heeft een kostenopgave van totaal 5,9 mln. euro voor thema 6.12 Voedsel-veiligheid, voedselkwaliteit en diergezondheid. Het betreft 2 mln. euro voor vlees en destructie en 3,9 mln. euro voor diergeneesmiddelen en diervoeders (AID, 2005).

De kosten van het uitbesteden van de roodvleeskeuring post mortem aan de slachtlijn aan KDS zijn geschat op totaal 21 mln. euro. Hiervan is 18,5 mln. euro voor keuringen in artikel 10 slachterijen en naar schatting 2,5 mln. euro voor keuringen in artikel 4 slachterijen en bijzondere slachtplaatsen (mondelijke toelichting LNV). Aangenomen is dat deze

¹ Directe kosten zijn de kosten per afdeling die direct aan een product zijn toe te wijzen. Indirecte kosten (voorbeelden: directie, stafbureau en afdeling bedrijfsvoering) worden volgens verdeelsleutels verdeeld over meerdere producten. De totale kosten van VWA bedragen 150,6 mln. euro en zijn verdeeld in 112,2 mln. euro directe kosten en 38,4 mln. euro indirecte kosten (bron: kostprijsmodel, versie beschikbaar op 1 juli 2005).

² Het kostprijsmodel is gebaseerd op het volume van 2005 (mededeling VWA, 2005). VWA verwacht een toename van de werkzaamheden vanwege de hygiene-regelgeving per 2006 (VWA Jaarplan 2005, deel 1). Beide gegevens leiden tot de veronderstelling over HACCP op secundaire voedselproducerende bedrijven in de dierlijke sector.

kosten niet zijn opgenomen in het kostprijsmodel van VWA. Toezicht op deze instanties door de VWA is wel in de kosten opgenomen.

De totale kosten van de VWA bedragen 150,6 mln. euro. Vermeerderd met de geschatte kosten van RIKILT, RIVM, COKZ, AID en KDS bedragen de kosten totaal ruim 187 mln. euro. Uitgangspunt bij de berekeningen voor de scenario's is dat de taken en kosten van RIKILT, RIVM, COKZ, AID en KDS ongewijzigd blijven. Daarom worden ze niet in de resultaten genoemd.

Monsters

De in totaal 391.000 monsters van de VWA (exclusief de huidige uitbestede monsters aan RIKILT en RIVM, bron: Kostprijsmodel beschikbare versie op 1 juli 2005) zijn als volgt verdeeld:

- toelating 60%;
- preventieve handhaving 40%; en
- repressieve handhaving 1%.

Deze verdeling is berekend op basis van mondelinge informatie van de VWA (2005b). Gemakshalve wordt dezelfde verdeling voor de kosten gehanteerd.

7.3 Overige uitgangspunten

In deze paragraaf worden algemene uitgangspunten geformuleerd. Door middel van algemene uitgangspunten (aannamen) die door de informatie van de sectoren wordt onderbouwd (zie bijlage 1), worden de veranderingen in de kosten van de scenario's 1-3 ten opzichte van scenario 0 bepaald.

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de mogelijke verschuiving van activiteiten in de drie scenario's.

7.3.1 Scenario 1: VWA voert activiteiten zelf uit

De verschuiving in de begroting naar activiteiten voor scenario 1 is weergegeven in bijlage 3.

Inspecties

Dit scenario bevat veranderingen ten opzichte van het 0-scenario namelijk, extra taken ten aanzien van HACCP;

- audit op naleving procedure HACCP-systeem secundair voedselproducerend bedrijf;
- audit op validiteit HACCP-systeem secundair voedselproducerend bedrijf.

De kosten voor de VWA voor proces- en systeem audits voor HACCP op secundair voedselproducerend bedrijf kunnen worden geschat op grond van een aantal aannames, afhankelijk van de praktische invulling. Stel dat de situatie als volgt is:

- vier keer per jaar een procesaudit en een keer per jaar een systeemaudit¹ op 10.000 bedrijven;
- een procesaudit kost een halve dag en een systeemaudit anderhalve dag (inclusief voorbereiding en administratieve afhandeling);
- een VWA-inspecteur, realiseert 200 productieve werkdagen per jaar;
- een VWA-inspecteur kost 55.000 euro per jaar.

Dan is de kostprijs voor de hele operatie, € 9,63 miljoen op jaarbasis. Verondersteld is dat deze hierboven genoemde taken die vanaf 2006 gelden niet in het kostprijsmodel (beschikbare versie op 1 juli 2005) zijn opgenomen. Ook is verondersteld dat extra taken los staan van de UBA-inspecties (inspecties voor controle op de erkenningsvoorwaarden in het Uniforme Bevindingen).

Administratiesysteem). Indien UBA-inspecties vervallen, treedt er een besparing op van naar schatting 1,4 mln. euro (4.947 inspecties, 200 inspectie per inspecteur per jaar, kosten VWA-inspecteur 55.000 euro per jaar).

Monsters

Geen veranderingen ten opzichte van het 0-scenario. De reeds uitbestede monsters bij RIVM, RIKILT, RIVO, TNO blijven uitbesteed. Zij zijn in het kostprijsmodel niet meege-
nomen en vallen dus ook buiten deze berekening en vergelijking.

Keuringen

De mogelijkheid wordt geboden voor vereenvoudigd toezicht bij post mortem keuring als administratieve controle mogelijk is van aangeleverde voorinformatie. Een extra VWA taak is dan per 1 januari 2006 bij de keuring van runderen en varkens ante mortem de controle van keteninformatie. Hiertoe levert de veehouder gegevens aan. Besparing treedt op bij het toezicht op de keuring. Voorlopig is aangenomen dat dit kostenneutraal werkt voor de VWA.

7.3.2 Scenario 2: VWA wijst instantie aan

De verschuiving in de begroting naar activiteiten voor scenario 2 is weergegeven in bijlage 4.

Inspecties

In scenario 2 wordt aangenomen dat de onderstaande inspecties volledig worden uitbesteed aan een door DE VWA aan te wijzen instantie.

- audit op naleving procedure HACCP-systeem secundair voedselproducerend bedrijf;
- audit op validiteit HACCP-systeem secundair voedselproducerend bedrijf.

¹ Dit sluit in grote lijnen aan bij de huidige werkwijze van de VWA en ook bij de gangbare systematiek van de particuliere certificering onder accreditatie van de RvA.

De uitbesteding van de audits HACCP en accreditatie HACCP-systeem aan door de VWA aangewezen instanties gaat gepaard met toezicht van de VWA op certificatie en accreditatie HACCP. De kosten hiervan voor de VWA zijn afhankelijk van de invulling door de VWA. Gesteld is dat de kosten 2,5% bedragen van de auditkosten, dit komt overeen met 0,24 mln. euro. In de resultaten worden de kosten van de extra (uitbestede) taken apart genoemd.

De uitbestede werkzaamheden zullen een efficiencybesparing opleveren van 5% (algemene aanname bij uitbesteding).

Monsters

Uitgangspunt is dat alle daartoe in aanmerking komende monsters worden uitbesteed welke momenteel in de eigen laboratoria van de VWA worden onderzocht. Aangenomen wordt dat voor 75% van de kosten voor monsters zal worden uitbesteed en een efficiëntiewinst oplevert van 5%. Een deel van de monsters in het kader van preventieve handhaving (veronderstelling ongeveer de helft) wordt niet uitbesteed. Daarnaast zal een buffercapaciteit voor monsters bij de VWA gewenst zijn voor crises en dergelijke. Totaal zal 25% van de kosten van monsters bij de VWA blijven. Ook van deze aanname in de mate van uitbesteding zal het effect op de totale kosten van DE VWA berekend worden (onder- en bovengrens 50-100%).

Keuringen

Extra uitbesteed ten opzichte van het 0-scenario aan een door de VWA aan te wijzen instantie worden de volgende werkzaamheden:

- keuring runderen en varkens ante mortem, keteninformatie;
- keuring runderen en varkens ante mortem, visueel;
- keuring pluimvee ante mortem, keteninformatie;
- keuring pluimvee ante mortem, visueel;
- exportkeuring van dieren op primair bedrijf.

Alle werkzaamheden dienen uitgevoerd te worden door een dierenarts. Aangenomen is dat 75% van de kosten van de taken behorend bij de keuringen roodvlees artikel 10, bijzondere slachtplaatsen en roodvlees artikel 4 slachterij wordt uitbesteed. Reden is dat een klein deel van de werkzaamheden (toezicht op keuring aan de slachtlijn) ten opzichte van het 0-scenario onveranderd bij de VWA blijft. Efficiëntiewinst treedt derhalve op bij 75% van de kosten van de genoemde keuringen. De kosten en taken van KDS zijn niet opgenomen in het kostprijsmodel en daarom buiten de berekening gelaten.

Van de keuring pluimvee- en wildslachterijen wordt aangenomen dat de ante mortem keuring (aannee 75% van de VWA taken betreffende keuring pluimvee- en wildslachterijen) wordt uitbesteed. In de pluimveekeuring is al een groot deel van de taken uitbesteed. Alleen het toezicht op de keuring pluimvee post mortem blijft een taak van de VWA. Aangenomen is dat dit 25% van de kostenpost keuring pluimvee- en wildslachterijen bedraagt. Efficiëntiewinst treedt dus op bij 75% van de kosten van de genoemde keuringen.

Van de keuring export levend vee wordt aangenomen dat 100% wordt uitbesteed aan een door de VWA aan te wijzen instantie. Efficiëntiewinst treedt derhalve op bij 100% van de kosten van de genoemde keuringen.

7.3.3 Scenario 3 VWA ziet toe op zelfcontrole bedrijf

De verschuiving in de begroting naar activiteiten voor scenario 2 is weergegeven in bijlage 5.

Inspecties

In scenario 3 is de aanname dat alle controlewerkzaamheden in het kader van HACCP kunnen worden overgelaten aan bedrijfsleven. In verschillende mate kan dit worden opgepakt door het bedrijfsleven. We nemen aan dat 75% van de bedrijven (75% van de inspectiecapaciteit) meedoet aan het systeem van zelfcontrole activiteiten en 25% dit overlaat aan de VWA. Daarnaast houdt de VWA toezicht op controle. Vanwege de onzekerheid in de mate waarin bedrijven zullen deelnemen aan zelfcontrole wordt er ook gerekend met een onder- en bovengrens (bandbreedte) van 50-100%.

Algemene aanname bij efficiëntiewinst bij zelfcontrole 10% en de kosten voor toezicht op toezicht bedragen 2,5% van de kosten.

Voor de inspectie diervoeder wordt in scenario 3 verondersteld dat 75% van de inspecties kan worden overgelaten aan het bedrijfsleven. Hiervan zal 75% worden opgepikt door het bedrijfsleven, de resterende 25% (met name kleinere bedrijven) zal door zelf worden gedaan (onder- en bovengrens 50-100%).

Monsters

Aangenomen wordt dat middels een systeem van zelfcontrole 75% van de monsters welke voorheen door de VWA werden geanalyseerd door een privaat lab worden geanalyseerd (onder- en bovengrens 50-100%). De monsternamen worden niet door het bedrijf zelf gedaan maar door de VWA danwel een aangewezen instantie. Efficiëntiewinst is 10%. Nadere informatie doet vermoeden dat de te behalen efficiency eerder in de orde van grootte ligt van 20-40% dan de gehanteerde aanname. Dat soort percentages kan gerealiseerd worden als de soort analyse er zich voor leent, er meerdere onderling concurrerende testen op de markt zijn en er private labs zijn die die test kunnen uitvoeren. (mededeling LNV, 2005b). Deze grotere efficiency valt binnen de bandbreedte (zie efficiency bij zelfcontrole).

Keuringen

Extra uitbesteed ten opzichte van het 0-scenario aan een door de VWA aan te wijzen instantie worden de volgende werkzaamheden:

- keuring runderen en varkens ante mortem, keteninformatie;
- keuring runderen en varkens ante mortem, visueel;
- keuring pluimvee ante mortem, keteninformatie;

- keuring pluimvee ante mortem, visueel;
- exportkeuring van dieren op primair bedrijf.

Genoemde uitbesteding is gelijk aan scenario 2. Hiervoor gelden dezelfde aannames als gedaan in scenario 2 ten aanzien van de mate van uitbesteding.

Aan zelfcontrole worden overgelaten de keuring van runderen en varkens post mortem slachtlijn.

In het 0-scenario zijn deze taken uitbesteed aan KDS en zijn de kosten niet opgenomen in het kostprijsmodel. De kosten voor KDS bedragen totaal naar schatting 21 mln. euro. Voor het bedrijfsleven zijn de kosten lager daar rekening gehouden wordt met efficiëntiewinst van 5% extra ten opzichte van uitbesteding (komt overeen met ongeveer 1 mln. euro). Besparingen worden gerealiseerd door:

- een betere aansluiting op bedrijvigheid;
- vermindering van bepaalde administratieve en coördinerende kostenposten;
- minder reisverkeer.

Vanuit economisch oogpunt moet in overweging worden genomen of de te behalen efficiëntiewinst voldoende is om de overgangskosten te compenseren.

Van de keuring export levend vee wordt aangenomen dat 100% wordt uitbesteed aan een door de VWA aan te wijzen instantie. Efficiëntiewinst treedt derhalve op bij 100% van de kosten van de genoemde keuringen.

De werkzaamheden per sector en de veranderingen daarin per scenario zijn op redelijk detailniveau bekend, het niveau van de informatie van het kostprijsmodel is per afdeling per product. Het kostprijsmodel onderscheidt soms sectoren (op hoofdniveau, bijvoorbeeld diervoeders, roodvlees) in de producten maar soms ook niet (bijvoorbeeld monsters, import). Om deze reden is enige voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van de uitkomst van de berekeningen.

Voor een aantal uitgangspunten is een bandbreedte (boven- en ondergrens in procenten) vastgesteld. De bandbreedte is bedoeld om de effecten op het resultaat te bepalen als gevolg van een verandering van het uitgangspunt. Met name bij onzekere uitgangspunten wordt een bandbreedte gehanteerd. In de resultaten (zie paragraaf 7.4) worden de effecten van de veranderende uitgangspunten weergegeven.

7.3.4 Toezicht op controle

Geschat is dat de kosten voor toezicht op controle van COKZ 1,6% zijn van het budget van COKZ voor uitvoering van taken. Het COKZ is de bevoegde autoriteit voor het uitvoeren van toezicht op de naleving van de Zuivelrichtlijn. In het onderzoek gaan we uit van een percentage van 2,5% bij toezicht op uitbestede taken en taken die aan zelfcontrole worden overgelaten omdat de eindverantwoordelijkheid bij de VWA blijft.

7.3.5 Efficiency bij uitbesteding

Aanname is dat er 5% efficiëntiewinst te behalen is bij uitbesteding van inspecties, keuringen en monsters, rekening houdend met het voorzichtigheidsbeginsel. Aangenomen is dat

de efficiëntiewinst bij uitbesteding voor alle producten geldt. Deze aanname is discutabel omdat de producten van de VWA divers zijn en daarom ook de eventueel te behalen efficiency bij uitbesteding verschillend kan zijn. Nadere informatie over tarieven van VWA-keuringen en KDS doen vermoeden dat de efficiëntiewinst veel groter kan zijn (mededeling LNV, 2005b). Daarom is een forse bandbreedte in de efficiency gehanteerd. Deze bandbreedte is bedoeld om de effecten op de besparingen te bepalen als gevolg van een verandering van het uitgangspunt. De resultaten (zie hoofdstuk 3) geven het effect op de besparingen weer van een onder- en bovengrens van de efficiency bij uitbesteding (3-25%). Als basis hiervoor zijn de verschillen in tarieven van KDS en een VWA keurmeester (mededeling VWA, 2005b).

7.3.5 Efficiency bij zelfcontrole

Aanname is dat er 10% efficiëntiewinst te behalen is indien de controle door het bedrijfsleven zelf wordt gedaan. Het argument is dat doordat inspecties/controles kunnen worden gecombineerd met andere controles binnen het bedrijf, een grotere efficiency optreedt dan bij uitbesteding. Ook hier is het voorzichtigheidsbeginsel toegepast. Deze parameter is onzeker, in nog sterkere mate dan bij uitbesteding en zal ook per product verschillen.¹ Daarom wordt het effect op de resultaten gepresenteerd van het hanteren van een onder- en bovengrens voor de efficiency bij zelfcontrole (5-50%).

7.4 Resultaten

Tabel 7.2 is het resultaat van het doorrekenen van bovenstaande uitgangspunten met de informatie uit het kostprijsmodel.

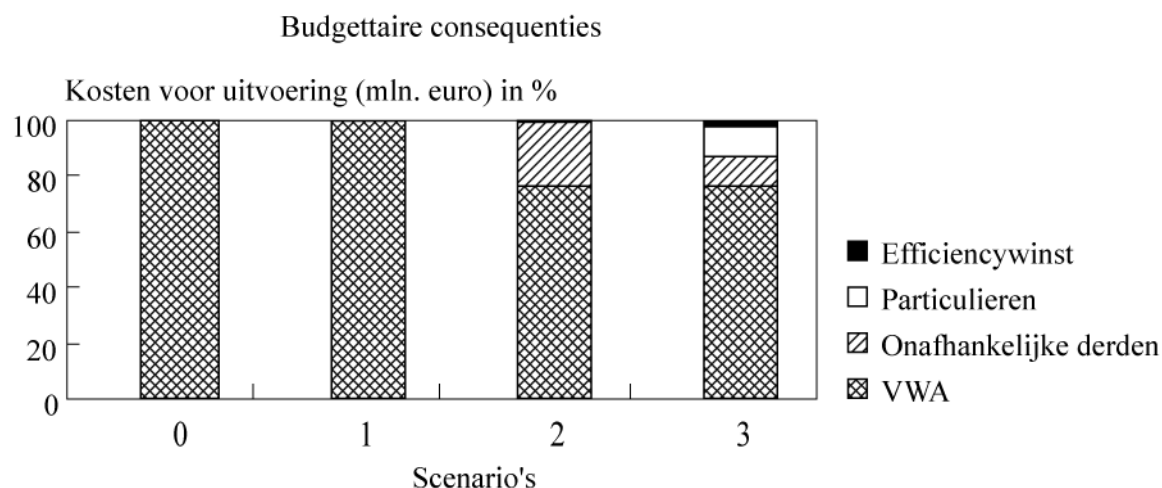
Tabel 7.2 en figuur 7.1 hieronder geven een indicatie van de resultaten weer van berekeningen met de uitgangspunten/aannames en de informatie uit het kostprijsmodel. Uitgangspunt bij de berekeningen voor de scenario's is dat de taken en kosten van RIKILT, RIVM, COKZ, AID en KDS ongewijzigd blijven. Daarom zijn ze niet in de resultaten genoemd. Scenario 1 *VWA doet zelf* is verondersteld gelijk te zijn aan scenario 0 plus de veronderstelde bijkomende kosten voor HACCP-taken 9,63 mln. euro.

¹ Als een bedrijf om heel andere redenen al allerlei particuliere certificaten moet hebben zijn de extra kosten van HACCP-certificering bijzonder klein. Dat komt veel voor. Dan wordt misschien wel 90% efficiëntiewinst behaald. Het monsteronderzoek door de VWA heeft vermoedelijk een hoge interne kostprijs, omdat de laboratoria niet als productielaboratorium zijn ingericht. In het kostprijsmodel zijn hierover geen gegevens te vinden. Een particulier laboratorium zou de monsterstroom kunnen integreren in een bestaand productieproces, waarmee een grote efficiëntiewinst kan worden bereikt. Het gaat voor een groot deel om betrekkelijk eenvoudig microbiel onderzoek. Het feit dat salmonellakweek in de pluimveevleessector vrijwel uitsluitend door private laboratoria wordt uitgevoerd illustreert deze situatie.

Tabel 7.2 Budgettaire consequenties

Totale kosten VWA per scenario (mln. euro)	Scenario's			
	0	1	2	3
Totale kosten VWA	150,6	160,2	122,5	123,2
waarvan:				
- direct	112,2	112,2	83,2	81,5
- indirect	38,4	38,4	38,4	38,4
- extra HACCP		9,6		2,4
- extra toezicht op controle			1,0	0,9
Uitbesteding			36,8	16,1
Zelfcontrole				18,1
Efficiëntiewinst			1,9	3,8

Bron: Kostprijsmodel, beschikbare versie op 1 juli 2005 en bewerkingen LEI.



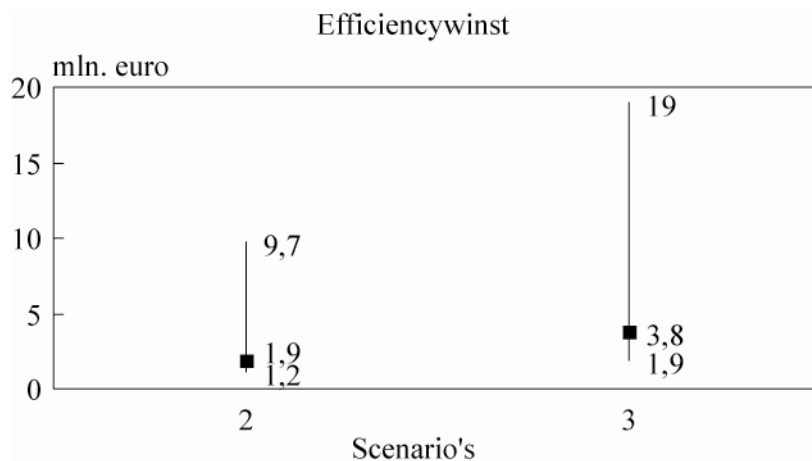
Figuur 7.1 Budgettaire consequenties in percentages

De totale kosten voor VWA in scenario 2, *VWA wijst instantie aan*, zijn exclusief de uitbesteede werkzaamheden en inclusief het toezicht op uitbesteede werkzaamheden. In de uitbesteding is de efficiëntiewinst verrekend. In scenario 2, *VWA wijst instantie aan*, wordt uitbesteed aan door de VWA aangewezen instanties voor 9,6 mln. euro aan inspecties, 11,2 mln. euro aan monsters en 17,8 mln. euro aan keuringen. Ten opzichte van het 0-scenario dalen de kosten van de VWA met 19% in scenario 2.

In scenario 3, *VWA ziet toe op zelfcontrole*, zijn de totale kosten van De VWA gedaald naar 123,2 mln. euro (inclusief toezicht op toezicht). Uitbesteed zijn een deel van de keuringen. Aan zelfcontrole overgelaten werkzaamheden betreffen een deel van de monsters, een deel van de HACCP audits en inspecties. De VWA bespaart 7,3 mln. euro aan inspecties, 11,2 miljoen aan monsterkosten en 17,8 mln. euro aan keuringskosten. Bijko-

mende kosten zijn voor toezicht op controle (0,9 mln. euro). Ten opzichte van het 0-scenario dalen de kosten van uitvoering door de VWA met 18% in scenario 3.

De besparingen voor het bedrijfsleven bedragen in scenario 2, *VWA wijst instantie aan*, totaal 1,9 mln. euro en in scenario 3, *VWA zie toe op zelfcontrole*, totaal 3,8 mln. euro. Deze bedragen gelden voor de gekozen efficiëntiewinst van 5 en 10% van uitbesteding, respectievelijk, zelfcontrole. Indien uitgegaan zou zijn van de ondergrens danwel een bovengrens (bandbreedte) voor efficiëntiewinst (uitbesteding: 3-25%, zelfcontrole: 5-50%) dan is de efficiëntiewinst voor scenario 2: 1,2-9,7 mln. euro en voor scenario 3: 1,9-19,0 mln. euro. Hieruit blijkt dat de besparingen gevoelig zijn voor de gekozen uitgangspunten, zie onderstaand figuur 7.2.



Figuur 7.2 Efficiencywinst met onder- en bovengrens

De onder- en bovengrens voor uitbesteding van monsters (50-100%) leidt tot een range in de totale kosten in de uitvoering door de VWA van 126,1-118,9 mln. euro. Met andere woorden de kosten van de VWA kunnen aanzienlijk variëren (ruim 7 mln. euro) indien de uitbesteding van monsters verschillend wordt ingeschat. Omdat verondersteld is dat de indirecte toegerekende kosten gelijk blijven, dalen bij 100% uitbesteding van de monsters de kosten niet naar nul.

Indien de deelname aan zelfcontroleactiviteiten gesteld wordt op 100% bijvoorbeeld door stimuleringsactiviteiten, dan nemen de kosten van uitvoering door de VWA af naar 120,7 mln. euro (scenario 3). Bij tegenvallende deelname aan zelfcontrole activiteiten (50% deelname) zal de VWA zelf uitvoeren doen en bedragen de totale kosten van de VWA 126,3 mln. euro.

8. Conclusies

De volgende onderzoeksvragen zijn verkend in deze studie:

1. Welke activiteiten van de VWA komen in aanmerking voor een herziening in kosten-toekenning?
2. Welke mogelijke opties van herziening worden gezien door deskundigen en ervaren-
gen van 'good practices' in Nederland en in het buitenland?
3. Hoe 'scoren' de door de beleidsprojectgroep geformuleerde realistische scenario's en
de criteria aan de hand van het beoordelingskader?
4. Wat zijn de uiteindelijke uitgangspunten voor de herziening van het financierings-
stelsel?

8.1 Herziening van activiteiten VWA

Wat betreft de beantwoording van onderzoeksvraag 1, 'Welke activiteiten komen in aan-
merking voor een herziening in kostentoeckenning?', kan het volgende worden aangegeven.

Allereerst is er geïnventariseerd welke activiteiten binnen het onderzoeksdomein on-
der de verantwoordelijkheid van de VWA behoort. De activiteiten die door de VWA
geretribueerd zouden kunnen worden, zijn:

Activiteiten mogelijk te retribueren

In het toelatingsdomein:

- Alle keuringsactiviteiten voor registratie, erkenning en certificatie zowel voor toela-
ting (eerste keer) als posttoelating (herhaling voor onderhoud van erkenningen);
 - de inspectie bij in- en doorvoer van veterinaire producten, diervoeders, levende
dieren en andere risicoproducten uit derde landen;
 - exportkeuring;
 - keuring ante mortem;
 - keuring post mortem;
 - inspecties transport, bedrijfsmiddelen en bedrijfslocaties;
- Monsternamen en monsteranalyse ten behoeve van keuringsactiviteiten;
- Toezicht op bovenstaande keuringsactiviteiten.

In het handhavingsdomein:

- Herinspecties bij aangetroffen afwijkingen, en eventueel daaruit volgende bestuurlij-
ke boete;
- Eventuele genomen monsters en monsteranalyse bij herinspecties.

Activiteiten niet te retribuëren

De overige taken mogen niet geretribueerd worden:

In het toelatingsdomein:

- Geen.

In het handhavingsdomein:

- In principe behoren de activiteiten binnen het handhavingsdomein tot de verantwoordelijkheid van de VWA zowel wat betreft uitvoering als financiering. Echter wanneer er sprake is van een profijtelijk belang, mogen de kosten voor die activiteiten geretribueerd worden. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het systeemtarief dat de PD hanteert. Wanneer bedrijven, om aan de wetgeving te voldoen, middels zelfregulerende keurmerken eigen zelfcontrolesystemen oprichten, kan gesteld worden dat een controle van zo'n stelsel een keuring is in het kader van het toelatingsdomein. Bijvoorbeeld voor de HACCP-richtlijnen kunnen bedrijven zelf een controlesysteem op gaan zetten die vervolgens aan de hand van een van te voren bepaald stramien gecontroleerd wordt. In principe wordt hier gesproken over Toezicht op Controle.

In bijlage 1 en 2 zijn overzichten opgenomen van de voor deze studie relevante activiteiten.

8.2 'Good practices' in Nederland en in het buitenland?

In hoofdstukken 3 en 4 zijn de 'good practices' opgenomen. Hieronder worden ze nogmaals weergegeven.

Zelfsturing

Met betrekking tot verantwoordelijkheidsverdeling meer zelfsturing en proportionaliteit; Het bedrijfsleven kan meer invulling geven aan de verantwoordelijkheid die zij heeft om voedselveiligheid na te streven. Dat kan gestimuleerd en gerealiseerd worden met behulp van zelfcontrolesystemen, een bonus-malusstelsel en een vrijwillig Smiley-systeem al dan niet gekoppeld aan door het bedrijfsleven opgestelde certificaten. Zowel de activiteiten in de toelatingssfeer als in de preventieve handhavings sfeer kunnen hiervoor in aanmerking komen, mits de uitvoering van controleactiviteiten en toezicht verantwoord is georganiseerd.

Adviserend panel

Het draagvlak in het bedrijfsleven voor controlesystemen van de VWA kan verbeterd worden. Geen enkel systeem kan trouwens naar behoren functioneren als er geen gedegen handhavingssysteem naast werkt. Als 'good practice' is gebleken dat het gunstig is voor de naleving als de externe relevante partijen bij het besluitproces betrokken zijn. Zoals bij de

PD is gebleken is consultatie van het bedrijfsleven niet afdoende, een adviserend panel wellicht wel.

Proportionaliteit

Om de verantwoordelijkheid te kunnen nemen, moet daar ook de ruimte voor zijn om dat in te brengen. Bedrijven, in het bijzonder kleine en ambachtelijke bedrijven, kunnen beperktere mogelijkheden hebben om de risico's omtrent voedselveiligheid te verlagen. In de EG verordening 882/2004 wordt specifiek gevraagd te letten op de draagkracht van kleine en ambachtelijke bedrijven. Dit betekent niet dat deze bedrijven minder gecontroleerd moeten worden, dat is niet verantwoord en mag naar Europese regelgeving alleen op basis van een risicobeoordeling bepaald worden. Het betekent wel dat in de tarifiering rekening kan worden gehouden met de draagkracht, bijvoorbeeld door het aannemen van een uurtarief bovenop een basistarief. Het is verantwoord de tarifiering te koppelen aan de omvang ofwel aan de mate van het profijtelijk belang.

Duidelijke communicatie

Met betrekking tot transparantie een duidelijke communicatie. De afstand tussen het bedrijfsleven en het bestuurlijk apparaat lijkt in Nederland groter dan in de ons omringende landen. Een korte afstand tussen inspecteur en ondernemer en advies en ondersteuning bij implementatie zijn voorbeelden die in enkele omringende landen te zien zijn. Een verzwa- ring van het klankbord voor de VWA, een open communicatie over de kostenstructuur, helder opgestelde facturen, voorlichting en ondersteuning bij de implementatie van de richtlijnen zijn voorbeelden hoe hier gevolg aan kan worden gegeven.

Rechtvaardige verdeling

De rechtvaardige verdeling laat partijen naar risico en omvang bijdragen. Een bonus-malusstelsel zorgt ervoor dat de nalevende partijen minder betalen dan de partijen waar afwijkingen geconstateerd worden. Dit is in lijn met het principe 'de vervuiler betaalt', dan wel 'de goede bedrijven worden beloond'. Het is aan te raden rekening te houden met een rechtvaardige verdeling zodat bedrijven met een laag risico en hoge naleving niet betalen voor bedrijven met een hoog risico en een lage naleving.

Communicatie

Alhoewel voor transparantie het zinvol is een stelsel eenvoudig in te richten, komt duidelijk naar voren dat het met name gaat om het informeren en eventueel begeleiden van de ketenpartijen. Daarbij behoort ook het gebruik van een eenvoudig te begrijpen taalgebruik zodat een factuur leesbaar is en men weet waarvoor betaald wordt. Ook het constant houden van tarieven, facturingsmethoden en dergelijke in plaats van het tussendoor aanbrengen van wijzigingen, draagt bij aan transparantie. De bedrijven dienen op de hoogte te kunnen zijn waarop gecontroleerd wordt en waarvoor retributies worden berekend.

8.3 'Scoren' van criteria en scenario's

Wat betreft onderzoeksvraag 3, 'Hoe 'scoren' de door de beleidsprojectgroep geformuleerde realistische scenario's en de criteria aan de hand van het beoordelingskader?', is het volgende geconstateerd.

De opdrachtgever heeft de criteria, de systeemkarakteristieken en de omgevingseffecten opgesteld waarnaar in het onderzoek is gekeken. In onderling overleg met de opdrachtgever zijn tevens de bestudeerde scenario's vastgesteld. Hieronder volgen de resultaten van de criteria-analyse en de scenarioanalyse.

Criteria-analyse

De keuze van de onderzochte aspecten waren onder andere bepaald op basis van interviews die door het ministerie zijn gehouden bij het bedrijfsleven. De door het ministerie opgestelde criteria zijn door onderzoekers bestudeerd op systeem- en op omgevingskarakteristieken. De eerste kijken naar het financieringsstelsel zelf, de tweede naar belangrijke effecten op de omgeving.

Tabel 8.1 Resultaten criteria-analyse

	Systeemkarakteristieken			Omgevingseffecten			
	transparantie	eenvoud	doelmatigheid	verhoogt draagvlak		draagt bij aan LPF a)	beperkt administratieve lasten
				klein	groot		
Tariefsoort:							
Tijdstarief	+	++	n.v.t.	-	+	++	++
Stukstarief	++	+/-	n.v.t.	+	-	-	-
Bonus-malus	+	+/-	++		++	++	-
Wijze van doorberekenen:							
Per activiteit	++	--	--		-	n.v.t.	+
Per periode	+	+	+		+	n.v.t.	++
Per abonnement	--	++	+		+/-	n.v.t.	+
SLA	++	-	+ b)		++	n.v.t.	+

a) LPF = Level Playing Field; b) SLA = Service Level Agreement.

Uit tabel 8.1 blijkt dat een tijdstarief als meest aantrekkelijke tariefsoort wordt beschouwd. Het systeem is eenvoudig en de kosten worden volgens werkelijk besteed werk geretubueerd. Deze methodiek van berekenen van retributies komt tevens voor in omliggende landen en het draagt bij aan de vermindering van de administratieve lasten in vergelijking met de andere systemen. Wat betreft de wijze van doorberekenen van de retributies wordt een facturering per periode, bijvoorbeeld per maand, na het afwegen van alle criteria, aanbevolen. Wanneer eenvoud belangrijker wordt gevonden, krijgt een abon-

mentsysteem de voorkeur als daar draagvlak voor wordt gevonden. Momenteel is dat niet het geval.

Scenarioanalyse

In de scenarioanalyse zijn drie scenario's opgesteld. De scenario's verschillen in waar de budgettaire verantwoordelijkheid wordt gelegd voor de uitvoering van de quasi-collectieve activiteiten. Budgettaire gegevens zijn door de opdrachtgever ten behoeve van dit onderzoek verstrekt.

Scenario 1: VWA heeft de verantwoordelijkheid voor all quasi-collectieve activiteiten;

Scenario 2: De VWA besteedt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de quasi-collectieve activiteiten uit aan andere publieke partijen en behoudt zelf de eindverantwoordelijkheid middels toezicht op controle.

Scenario 3: Het bedrijfsleven heeft de verantwoordelijkheid over de uitvoering van de controle-activiteiten, al dan niet uitbesteed, onder toezicht van de VWA.

Tabel 8.2 Resultaten scenarioanalyse

	Scenario 1: VWA voert uit	Scenario 2: VWA besteedt uit	Scenario 3: Bedrijfsleven voert uit
Beleidskader	--	-	++
Onafhankelijkheid	-	++	+
Uitvoerbaarheid	+	0 a) + b)	0 a) + b)
Budgettaire consequenties: Efficiëntiewinst (mln. euros)		1,9	3,8

a) Op de korte termijn; b) Op de middellange termijn.

Scenario 3 is volgens tabel 8.2 is het meest aantrekkelijk vanwege de aansluiting met het beleidskader. Echter de te behalen efficiëntiewinst lijkt op het totaal aan uit te voeren activiteiten gering. Bovendien is het op korte termijn niet uitvoerbaar. Voor op de middellange termijn is het wel een nadere studie waard, met name gericht op welke wijze dat verantwoord gerealiseerd kan worden.

Scenario 2 is aantrekkelijk vanwege de grote mate van onafhankelijkheid van zowel de inspecteur als de toezichthouder. Wederom kan de VWA meer de rol van auditor opnemen alhoewel niet zo verstrekkend als in het beleidskader staat omschreven. Er zijn meerdere instituten en controlesystemen waarop aangesloten kan worden. Wel is hiervoor een verdiepende studie wenselijk om de afstemmingsmogelijkheden nader te bestuderen.

Scenario 1 is ongewenst gebleken. De VWA wordt geacht de competenties te hebben om alle controleactiviteiten uit te voeren. Echter in dit scenario zou de organisatie te log en te weinig flexibel worden. Bovendien zou het tegengesteld zijn aan de visie van het beleidskader en de onafhankelijkheid van controle en toezicht minder helder begrenzen.

8.4 Uitgangspunten herziening financieringsstelsel VWA

Wat betreft onderzoeksvraag 4 'Wat zijn de uiteindelijke uitgangspunten voor de herziening van het financieringsstelsel?' kan het volgende worden geconcludeerd.

Hieronder volgen mogelijke bouwstenen voor de herziening van het financieringsstelsel van de VWA. Inspiratie is gevonden in omringende EU-lidstaten, Nederlandse inspectiediensten, interviews met het bedrijfsleven (uitgevoerd door de Ministeries van LNV en VWS), een bijeenkomst met vertegenwoordigers van beleid, bedrijfsleven en maatschappelijke groeperingen (georganiseerd door de Ministeries van LNV en VWS) en de analyses die door onderzoekers van Wageningen UR zijn uitgevoerd.

Allereerst zullen enkele opvallende organisatorische bouwstenen van VWA-activiteiten worden besproken waarna meer specifiek wordt ingegaan op de financiering van de controle-activiteiten door de VWA.

8.4.1 Organisatie van activiteiten

Helderheid en eenvoud

Het is gebleken dat een heldere communicatie over het stelsel waardevoller wordt geacht voor transparantie dan een eenvoudig stelsel met weinig variatie binnen het stelsel. Vanuit het bedrijfsleven is aangegeven dat de facturen voor controles niet helder zijn. Men weet niet waarvoor betaald wordt. Facturen kunnen inzichtelijker worden als er weinig en eenvoudige kostenposten zijn. Een vereenvoudiging van de factuur wordt toegejuigd, maar nog belangrijker wordt bevonden duidelijk te vermelden waarvoor hoeveel betaald wordt.

Advies en begeleiding van producenten

Een tweede element van communicatie betreft de implementatie van regelgeving. De afstand tussen de regulerende overheid en het bedrijfsleven wordt als groot ervaren in vergelijking met de meer decentraal ingerichte landen als Engeland en Duitsland. Het aanbieden van begeleiding en advies is daar vanzelfsprekend. In Engeland gaat men zelfs zo ver om allerlei toolkits en handboeken te ontwerpen om de implementatie met betrekking tot HACCP te kunnen ondersteunen. Het zijn met name de kleine bedrijven die hieraan behoefte hebben. Advies en begeleiding zou, mits gescheiden van de toezichthoudende taak, eveneens door de VWA kunnen worden aangeboden. Het verkleint de kloof tussen overheid en bedrijfsleven, kan het draagvlak verbeteren en de implementatie ondersteunen.

Adviserend panel

Volgens Van Rheenen (2002) is draagvlak een belangrijk element voor de handhaafbaarheid van beleid. Bij de IVW-DL en AFM wordt positief tegen een adviserend panel gekeken. In Denemarken geeft het adviserend panel ex ante advies. Bij een adviserend panel blijft de onafhankelijkheid van de VWA gewaarborgd. Niet alleen de producenten, ook de burger zou een stem moeten krijgen in het adviserend panel.

Zelfcontrolesystemen

In Denemarken is het reeds verplicht, in België wordt het gestimuleerd evenals door de PD in Nederland en in Engeland wordt hard gewerkt om alle bedrijven goed toe te rusten een zelfcontrolesysteem te integreren in de bedrijfsvoering, zelfcontrolesystemen. Een bedrijf dat overgaat op een zelfcontrolesysteem en aan kan tonen aan de eisen van de wet te voldoen, kan in een lagere risicocategorie terecht komen waardoor er minder controles per periode vereist zijn. Dit kan tevens benut worden om de ketenprocessen inzichtelijk te maken. Ook kan ervoor gekozen worden een lager tarief te berekenen conform het Belgische stelsel zolang de werkelijke kosten over het geheel wel gedekt zijn. De VWA zal meer de rol van auditor kunnen aannemen, in lijn met het beleidskader.

Afstemmen controleactiviteiten

Momenteel worden door meerdere instanties controles op het gebied van voedsel en dier-voeder uitgevoerd. Allereerst door de VWA voor wettelijke controle-activiteiten en door private en semi-publieke partijen voor bovenwettelijke controle-activiteiten bijvoorbeeld keurmerken. Het blijkt dat controles dubbel plaats vinden zoals bij inspecties en bemonstering. Er is ruimte om deze controles beter op elkaar af te stemmen. Nader onderzoek zou deze gebieden in kaart moeten brengen met de controle-instanties en het bedrijfsleven. Dit zou de doelmatigheid in de uitvoering van de controles en analyses zeker ten goede komen met een mogelijke verlaging van de retributies voor het bedrijfsleven.

Continue monitoring

In Engeland is sprake van een vorm van continue monitoring op bemonstering. Particuliere bedrijven bemonsteren en de resultaten van de analyses worden aan het bedrijf en aan het Ministerie verstrekt. De VWA kan bepalen van welke bemonstering zij de resultaten op continue basis wil monitoren. Hierdoor hoeft niet te worden afgewacht tot een afwijking wordt gemeld.

Smiley-systeem

Het Deense vrijwillige Smiley-systeem, is een certificeringssysteem waarbij op verschillende aspecten, zijnde hygiëne, voedselveiligheid en bouwveiligheid (denk aan elektriciteit en brandweereisen) op verzoek van het bedrijf wordt geïnspecteerd. Het oordeel moet zichtbaar voor elke klant worden bevestigd. Op elk moment kan door het bedrijf een herinspectie worden aangevraagd. Het Smiley-systeem zou in combinatie met een bonus-malusstelsel naleving kunnen stimuleren omdat de nalevers zich naar de consument kunnen onderscheiden van de niet-nalevers. Om interessant te zijn voor de ondernemingen zou het wel meer moeten omvatten dan alleen inspectie op de voedselveiligheid.

8.4.2 Financiering van activiteiten: retributies

Bonus-malus

Een bonus-malusstelsel wordt ten sterkste aanbevolen. Niet alleen heeft het een stimulerende werking op het verlagen van het risico op incidenten, het heeft ook veel draagvlak in het bedrijfsleven. Er kan een bonus-malus worden opgesteld naar tarief en naar de frequentie van controles.

In België wordt gekozen voor een bonus-malus met 30% verschil in tarief tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde bedrijven in een aantal jaren verder oplopend.

Naast de keuze voor het lagere tarief voor een inspectie, kan er voor worden gekozen dat er minder gecontroleerd wordt. Dit kan alleen worden verantwoord wanneer een certificering ook betekent dat het risico voor een afwijking daadwerkelijk lager is.

Tijdstarief

Waar mogelijk wordt een tijdstarief aanbevolen. Momenteel zijn er meer dan 10 categorieën tijdstarieven welke teruggebracht kunnen naar standaard uurtarieven voor reguliere werktijden en opslag voor buiten reguliere werktijden:

- uurtarief binnen kantoortijd;
- uurtarief buiten kantoortijd;
- avondtarief;
- weekendtarief.

Bij een aanvraag die niet bijtijds plaats vindt, wordt een toeslag bij het tarief opgeteld. Verzoeken voor een keuring die wel bijtijds gemaakt worden, kunnen namelijk efficiënter in de planning worden opgenomen. Positief genoemd, kun je ook aanbieden een korting op de rekening te geven als er bijtijds een verzoek wordt ingediend.

Van te voren moet aan het bedrijf aangeven kunnen worden wat de verwachte duur van de inspectie is zodat het bedrijf niet achteraf voor verrassingen komt te staan. De voorkeur gaat niet uit naar één integraal tarief waarin de voorbereiding en rapportage in is verwerkt, maar naar een gespecificeerde rekening zodat het bedrijf als ook de VWA kan overzien waarvoor wordt betaald.

Een gelijkheidsbeginsel moet voor de sectoren worden toegepast. Er gelden verschillende eisen voor de sectoren. Voor dierenartsen en keurmeesters van de VWA zou eenzelfde tijdstarief moeten gelden ongeacht de sector van de producent. Tijdstarieven voor dierenartsen en andere specialisten in elke sector zouden hetzelfde moeten zijn.

De ICT-ondersteuning zoals de PD dat toepast zou ook voor de VWA kunnen bijdragen aan een snellere afhandeling en minder administratie voor de inspecteur en voor het bedrijfsleven. Of het ook leidt tot totale lagere kosten zou een verdiepende studie uit moeten wijzen.

Periodieke rekening

Uit onderzoek is gebleken dat wat de wijze van betaling betreft een periodieke rekening de voorkeur geniet. In België en Denemarken wordt daarmee gewerkt. De lengte van een periode dient nader bepaald te worden. De periode moet kort genoeg zijn dat men weet waarvoor men betaalt, en lang genoeg om niet onnodig administratieve lasten te creëren.

Service Level Agreements

Per jaar kunnen er afspraken worden gemaakt over zaken als verwachte benodigde capaciteit en momenten van keuringen. Dit komt de doelmatigheid van de VWA ten goede, kan bijdragen tot meer maatwerk en kan de prijzen voor het bedrijfsleven verlagen. Naar verwachting is dit alleen interessant voor de grotere bedrijven en voor bedrijven die in collectief verband afspraken willen maken. Voor de VWA is dit interessant als een aanzienlijk deel van de bedrijven hieraan mee zou willen werken.

Begrippenlijst

Voor een goed begrip, oordeel en besluit is een helder inzicht in het gehanteerde begrippenkader vereist. Vaak worden voor gelijksoortige werkzaamheden van 'onderzoek naar conformiteit' verschillende termen gebruikt of worden juist onder eenzelfde term in het spraakgebruik totaal verschillende werkzaamheden bedoeld of verstaan. Hieronder worden veel voorkomende begrippen nader toegelicht.

Accreditatie

Bij accreditatie van een organisatie wordt niet alleen gekeken of het managementsysteem aan de eisen voldoet, maar wordt ook de competentie van de organisatie en naar personeel beoordeeld, en wordt de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de organisatie beoordeeld. Bij een aanvraag voor accreditatie van bijvoorbeeld een laboratorium toetst de accreditatie-instelling het managementsysteem en de (technische) competenties tegen ISO/IEC 17025. Een geaccrediteerd laboratorium mag het accreditatiemerks op testrapporten gebruiken.

Bron: Raad voor de Accreditatie (2005):www.rva.nl

Certificatie

Bij certificatie van een organisatie wordt een verklaring afgegeven dat het managementsysteem aan de gestelde eisen voldoet. Voor bijvoorbeeld een laboratorium is het mogelijk gecertificeerd te zijn. De certificatie-instelling beperkt zich tot de toetsing van het kwaliteitssysteem tegen de eisen uit bijvoorbeeld ISO 9001. Een gecertificeerd laboratorium mag het ISO 9001 certificatiemerks wel op het algemene briefpapier en dergelijke gebruiken maar niet op de testrapporten of certificaten (omdat dit als product wordt aangemerkt).

Bron: Raad voor de Accreditatie (2005):www.rva.nl

Controle

Een controle is elke vorm van controle die wordt uitgevoerd om na te gaan of de wetgeving en voorschriften worden nageleefd.

Bron: Ministerie LNV (2004a).

Erkenning/registratie/toelating

Een erkenning, registratie of toelating is een in beginsel eenmalige voorafgaande uitvoeringsactiviteit die gericht is op bijv. de erkenning of registratie van een bedrijf of van een productieproces indien aan de daarvoor gestelde eisen wordt voldaan, de toelating van een persoon tot de uitoefening van een beroep, of de toelating van een product tot de markt. Vergelijk bijvoorbeeld artsen en typekeuringen. In wettelijke stelsels is de erkenning, registratie of toelating een bestuurshandeling. De intrekking van een erkenning is dan ook een bestuursrechtelijke maatregel.

Bron: Ministerie LNV (2004a).

Handhaving

Het geheel van activiteiten gericht op (het bereiken van) normconform gedrag of het optreden bij constatering van niet-conform gedrag.

Bron: Ministerie van Financiën, 1996.

Keuring

Een keuring is 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 in de regel verbonden is aan keurmerken, certificaten of andere door de keuringsinstelling uit te reiken bewijsstukken.

Bron: Ministerie LNV (2004a).

Preventief toezicht (is toezicht op de naleving)

Activiteiten van toezicht die steekproefsgewijs plaatsvinden en/of niet aangekondigd zijn en gericht zijn op de naleving en het voorkomen van overtredingen.

Bron: Ministerie van Financiën (1996).

Repressief toezicht (is opsporing)

Activiteiten van toezicht die zijn gebaseerd op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijk gestelde en te handhaven norm.

Bron: Ministerie van Financiën (1996).

Rijkstoezicht

Hiermee wordt ten algemene bedoeld het door of vanwege de minister uitgeoefende toezicht op een ZBO of medeoverheid. Deze term is binnen de LNV-wetgeving gebruikt voor het toezicht op privaatrechtelijke controle-instellingen als bedoeld in de Landbouwkwaliteitswet. Betreft tweedelijns-toezicht en omvat feitelijk elk door of vanwege de minister uitgeoefend toezicht op ZBO's.

Bron: Ministerie van Financiën (1996).

Toezicht

Onder de algemene en veelomvattende term 'toezicht' kan het volgende worden verstaan: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak (product) voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het *eventueel* naar aanleiding daarvan interveniëren (Kaderstellende visie op toezicht, kabinetsstandpunt op het rapport van de ambtelijke Cie Toezicht). Daarbij hanteert het kabinet deze term uitsluitend voor het toezicht dat extern gericht is, dat wil zeggen op burgers, organisaties en sectoren buiten de overheid (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en ZBO's).

Bron, Ministerie van LNV (2004a).

Toezicht op controle

Het binnen de wettelijke kaders omtrent verantwoordelijkheidsverdeling afstemmen van de eigen toezichtsactiviteiten van de overheid op de activiteiten van een andere - doorgaans privaatrechtelijke - instantie. Laat de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden on-

verlet, maar kan indien aan de gestelde voorwaarden (van onafhankelijkheid, transparantie, sanctionering, enzovoort) wordt voldaan, tot een efficiëntiewinst leiden.

Bron: Ministerie van Financiën (1996).

Toezicht op de naleving van de wet

De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of wettelijke voorschriften worden nageleefd. Dit omvat alle toezichtsactiviteiten die gericht zijn op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (Bron: aantekening 3 en 4 bij afd. 5.2 van de Awb). Heeft een wettelijke grondslag in de betrokken wet. Er bestaat ministeriële verantwoordelijkheid voor dit toezicht op de naleving. Wordt in beginsel uitgeoefend door aan het bestuursorgaan (de minister) hiërarchisch ondergeschikte ambtenaren. Kan uitmonden in bestuursrechtelijke maatregelen of strafrechtelijk vervolg (via opsporingsambtenaren/OM/rechter).

Door de bijzondere inrichting van de Landbouwkwaliteitswet vindt het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften plaats door de in die kaders aangewezen privaatrechtelijke keuringsinstellingen.

Bron: Projectgroep Slim Fruit (2004).

Literatuur

AID, *jaarplan AID*. 2005.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2004*. LEI, Den Haag, 2004.

Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.), *Landbouw-Economisch Bericht 2005*, LEI, Den Haag, 2005.

Croqué S. (samenstelling), *Financiering van toezicht en controle door de VWA*. Directie Kennis nr. DK015, Ede, 2005.

De Lange, R. en G. Willemsen, *De Feed & Food verordening en de financiering van de VWA-activiteiten*, 8 april 2004. Den Haag, 2004.

EC, *Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controle op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn* (pbEU L 165 van 30 april 2004), Brussel, 2004.

EU COM 1999, *Witboek over voedselveiligheid*, Brussel, 12-1-2000.

LEI, *Land- en tuinbouwcijfers 2004*, LEI, Den Haag, 2004.

Menard, C. en E. Valceschini, 'New institutions for governing the agri-food industry'. In: *European Review of Agriculture Economics*, Vol. 32 (3). Parijs, 2005, pp. 421-440.

Ministerie van Financiën, *Maat Houden, een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten*, Kamerstukken II, 1996/1997, 24 036, Den Haag, nr. 22, 98 p., 1996.

Ministerie van LNV Directie Kennis, *Beoordelingskader 'Herziening financieringsstelsel VWA'*, 2004.

Ministerie van LNV, *Beleidsagenda: hoofdlijnen van het beleid in 2005*, Den Haag, 2004a.

Ministerie van LNV, *Beleidskader Toezicht op Controle (Toezicht op toezicht)*. Den Haag, 2004b.

Ministerie van LNV, *Brief met kenmerk VD2005/900 dd. 6 januari 2005a.*

Ministerie van LNV Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid, mondelinge *mededelingen*, 2005b.

Ministerie van LNV, Persbericht: *Convenant vleeskeuring*, 7 juni 2004c.

Productschap Diervoeder, mededelingen, 2005.

Rheenen, van, Expertisecentrum rechtshandhaving, *De tafel van 11, een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels*. Augustus 2002.

Sorgdrager, W. *Lastige lasten, Mogelijkheden voor reductie van (administratieve) lasten voor de landbouwsector*. 2002.

VWA, *Jaarplan VWA 2005 deel I en deel II*. Den Haag, 2004a.

VWA, *Kostprijsmodel versie beschikbaar op 1 juli 2005*. Excelsheet en toelichting. 2005a.

VWA, *Regelingsafspraken toezicht op toezicht*. Den Haag. 2004b.

VWA, *Voedsel en Warenautoriteit Meerjarenvisie 2004-2007*. Den Haag. 2003.

VWA, *mondelinge mededelingen*, VWA, 2005b.

VWA, *Retributies*, VWQ, 2005c.

Wubben, E.F.M. en F.B. Hubeek, *Nationale 'Good practices' voor de VWA: studie naar 3 soortgelijke autoriteiten in Nederland*, WURWageningen UR, Den Haag, 2005a.

Wubben, E.F.M. en F.B. Hubeek, *Europese 'Good practices' voor de VWA: de implementatie van de EG-verordening 882/2004 in België, Engeland, Duitsland en Denemarken*, WURWageningen UR, Den Haag, 2005b.

Bijlage 1. VWA-controleactiviteiten

De informatie over de sectoren en de controleactiviteiten van de VWA is verkregen uit deskresearch, uit gesprekken met medewerkers van de VWA en uit gesprekken met vertegenwoordigers van Productschap Vis en Productschap Diervoeder (PDV).

Over de uitvoering van het toezicht op de HACCP is weinig bekend. De audit op de HACCP zal in principe bij elk bedrijf dat dierlijke producten produceert, be- of verwerkt of verkoopt, worden toegepast. Verwacht wordt dat bij slachterijen, uitsnijderijen en de vleesverwerkende industrie gewerkt zal gaan worden met een proces- en een systeemaudit waarbij het laatste door de VWA-keurmeester wordt uitgevoerd en het eerste door een VWA 'mica'-assistent.

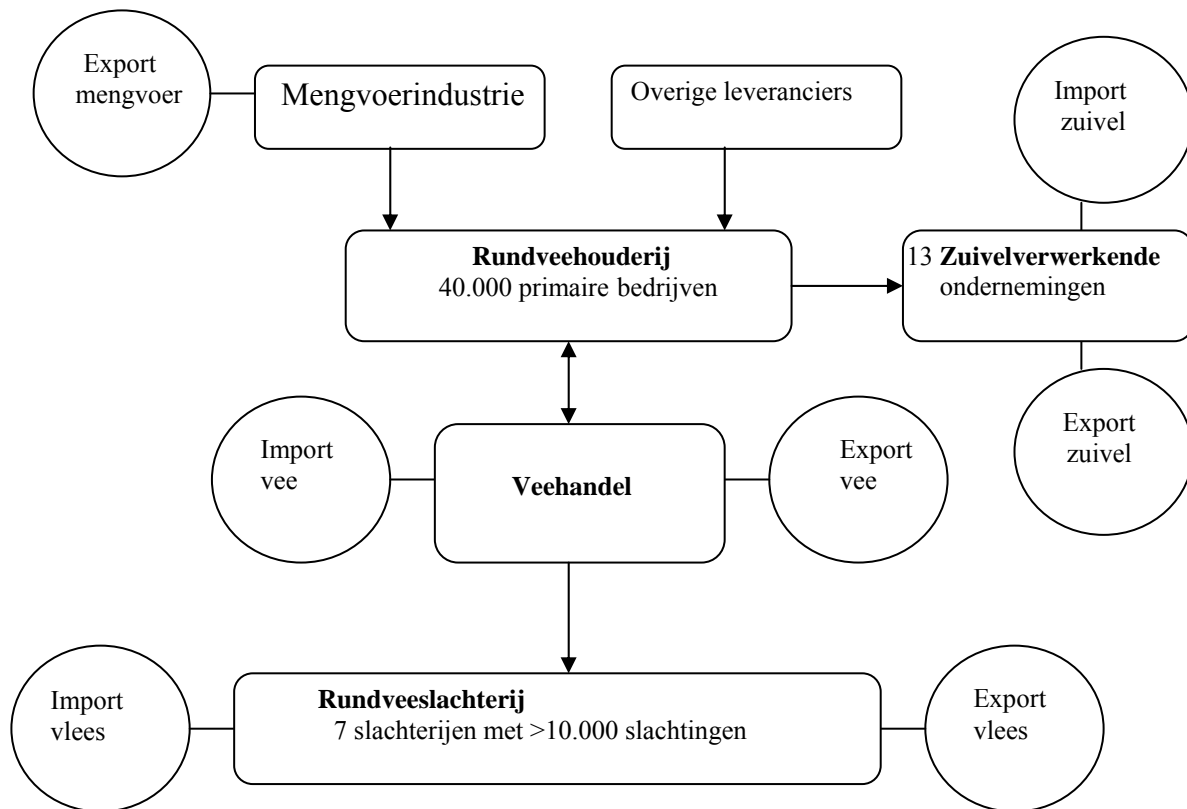
Hieronder wordt van elke kolom allereerst een beschrijving gegeven van de sectoren waarnaar de controleactiviteiten van de VWA volgen. De volgende kolommen worden beschreven:

- 1 rundvee en kalveren;
- 2 pluimvee;
- 3 varkens;
- 4 diervoeder;
- 5 vis;
- 6 schapen en geiten.

B1.1 Rundvee- en kalverenkolom (Berkhout en Van Bruchem, 2004, 2005)

Deze paragraaf geeft een overzicht van de taken die de VWA momenteel verricht met betrekking tot de voedselveiligheid in de runder- en kalversector in Nederland. Een deel van die taken wordt uitgevoerd door de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV). Eerst wordt een beschrijving gegeven van de runder- en kalver-sector in Nederland. De laatste twee worden beknopt besproken vanwege de geringe omvang. Naast de primaire sector en de slachterijen wordt ingegaan op import en export van zowel levende runderen en kalveren als rund- en kalfsvlees.

B1.1.1 Runder- en kalversector in Nederland



Figuur B1.1 Runderkolom

B1.1.1.1 Primaire sector (rundveehouderij)

In 2003 waren er in Nederland 3,759 miljoen stuks rundvee die op 37.191 bedrijven werden gehouden. Van die 41.266 bedrijven zijn er circa 25.000 bedrijven met totaal 1,478 miljoen melkkoeien (melkvee) (bron: LEI, 2004: 95).

B1.1.1.2 Vleeskalveren

Kalveren die zijn bestemd voor de slacht worden in gespecialiseerde mestereien opgefokt tot ze circa een halfjaar oud zijn. Het uitgangsmateriaal (het nuchtere kalf, afgekort nuka) is voor ongeveer 55% afkomstig van de Nederlandse rundveestapel. De pasgeboren kalveren zijn afkomstig van de melkveebedrijven. De rest van de nuchtere kalveren worden grotendeels geïmporteerd uit Duitsland, Frankrijk en Denemarken. Doordat er minder melkkoeien worden gehouden in Nederland, zijn er ook steeds minder kalveren beschikbaar voor de mestereien. Daarom worden er honderdduizenden pasgeboren kalveren geïmporteerd om in Nederland te worden vetgemest. De invoer van kalveren nam in 2004 toe met 19% en bedroeg circa 512.000 stuks. Het overgrote deel van de ingevoerde kalve-

ren komt uit Duitsland (Berkhout en Van Bruchem, 2004: 192). In 2002 werden 50.000 stuks levende kalveren geëxporteerd naar vooral Spanje (34%), Italië (26%) en Duitsland (18%).

B1.1.1.3 Slachterij

Runderslachterijen

In 2003 zijn er in Nederland totaal zeven runderslachterijen waarvan:

- één met een capaciteit van 10.000 tot 20.000 runderslachtingen per jaar;
- drie met 20.000 tot 50.000 runderslachtingen per jaar;
- drie met meer dan 50.000 runderslachtingen per jaar. Deze drie grote slachterijen slachten circa 64% van de totale runderslachtingen per jaar in Nederland.

Het aantal kleine slachterijen is niet bekend. De slachterijen importeren vlees maar exporteren ook vlees. In 2003 werden er in Nederland 580.000 stuks volwassen runderen geslacht.

Kalverslachterijen

Daarnaast telt Nederland in 2003 zeven kalverslachterijen waarvan:

- twee met een slachtcapaciteit tussen de 20.000 tot 100.000 kalverslachtingen per jaar;
- vijf met meer dan 100.000 kalverslachtingen per jaar. Deze vijf slachterijen slachten circa 93% van de totale kalverslachtingen per jaar in Nederland.

Het aantal kalverslachtingen in Nederland in 2002 was 1.214.000 stuks. Daarvan werden er ongeveer 900.000 eerst in Nederland vetgemest in de kalvermesterij en werden er circa 300.000 levend geïmporteerd. Het aantal slachtingen van kalveren is in 2003 met ruim 4,5% toegenomen tot 1.272.000 stuks. De twee 'kleinere' slachterijen hadden in 2002 in totaal 173.000 stuks kalveren geslacht en de 'grotere' slachterijen in totaal 989.000 stuks kalveren geslacht. In 2002 was de productie van kalfsvlees uit slachtingen 177.000 ton. Daarvan is 173.000 ton geëxporteerd en is 3.000 ton als geslacht kalfsvlees geïmporteerd. De Nederlandse vleeskalversector is vrij sterk geïntegreerd. In 2002 vond ongeveer 95% van de kalfsvleesproductie in Nederland plaats op basis van een contract (PVE). In Nederland zijn drie kalfsvleesintegraties die op contractbasis het overgrote deel van de (witvlees) kalveren mesten en die de spil vormen in de productieketen.

B1.1.1.4 Export

Levende runderen

In 2003 bedroeg de export vanuit Nederland 43.000 stuks volwassen levende runderen (fokrunderen, kalveren en andere runderen) waarvan 35% naar Frankrijk, 11% naar het Verenigd Koninkrijk en 9% naar Polen. Deze runderen worden in die landen geslacht of als fokdier gebruikt. Tevens exporteren we naar derde landen waaronder Rusland, Libanon.

In 2003 exporteerden we vanuit Nederland 77.000 stuks levende kalveren. Daarvan ging 33% naar Italië, 26% naar Spanje en 19% naar België die daar dan worden geslacht.

Rund- en kalfsvlees

Bij de export van vlees gaat het om vers of bevroren rund- en kalfsvlees. De export van rundvlees in 2003 bedroeg 179.000 ton, waarvan 23% naar Duitsland, 20% naar Frankrijk, 13% naar Denemarken. In 2002 en 2003 exporteerde Nederland respectievelijk 173.000 en 171.000 ton kalfsvlees naar met name Italië (36 en 37%), Duitsland (24 en 25%) en Frankrijk (23 en 22%). Van het in Nederland geproduceerde kalfsvlees wordt 90 tot 95% geëxporteerd.

B1.1.1.5 Import

Levend vee

In 2003 bedroeg de import van levende volwassen runderen 19.000 stuks. Daarbij ging het om zowel slachtdieren als fokdieren. De import was vooral afkomstig uit België en Luxemburg. Verder importeerde Nederland in 2003 534.000 stuks levende kalveren.

Import van vlees

In 2003 importeerde Nederland circa 312.000 ton rund- en kalfsvlees (inclusief vleeswaren en bereidingen). Daarvan was 278.000 ton rundvlees, 7.000 ton kalfsvlees, 27.000 ton vleeswaren en bereidingen. Deze import was voor 80% afkomstig uit andere EU-landen (Duitsland, Ierland, Italië, Spanje) en voor 20% derde landen (Brazilië, Argentinië, Uruguay).

B1.1.1.6 Consument

Het Nederlandse verbruik van rund- en kalfsvlees per hoofd bedroeg in 2003 19,1 kg waarvan 1,3 kg kalfsvlees per hoofd van de bevolking.

B1.2 Controle op voedselveiligheid

B1.2.1 Kalversector

De controle op verboden stoffen¹ in de kalverketen in Nederland omvat drie niveaus:

1. Op grond van het Nationaal Plan Residuen voert de VWA/RVV controles uit door middel van steekproeven. De inspecteurs van de SKV nemen, in de hoedanigheid van onbezoldigd ambtenaar van de VWA/RVV, monsters in de boerderijfase. De

¹ Middelen in (grondstoffen voor) diervoeders, geneesmiddelen (antibiotica, chlooramphenicol), specifieke groeibevorderaars (anabolica, bèta-agonisten).

- VWA/RVV neemt zelf monsters in de slachtfase. Het Centraal Laboratorium van de VWA/RVV (CLRVV) verricht de analyses van de genomen monsters.
2. De vleeskalversector¹ beschikt over een eigen zelfcontrolesysteem: Integrale Keten Beheersing Vleeskalveren (IKB) van de Productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE). De controles worden uitgevoerd door de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV).
 3. De VWA/RVV verricht controles (keuring) aan de slachtlijn. Bij alle slachterijen wordt de keuring uitgevoerd door de VWA/RVV op basis van het Keuringsregulatief. Als bij de keuring strafbare feiten worden geconstateerd, dan wordt de AID ingeschakeld.

B1.2.2 Keuring in de slachterij

Het wettelijk kader voor de controlewerkzaamheden van de VWA/RVV bij het slachten van rundvee ligt in de Vleeskeuringswet en de Destructiewet.

Voordat met het slachten van runderen ouder dan 30 maanden wordt begonnen, moet de VWA/RVV'er (de keuringsdierenarts) vaststellen dat er een door het hoofd van het district van de VWA/RVV goedgekeurd en ondertekend protocol aanwezig is. Als er geen goedgekeurd protocol is, dan mag er niet worden begonnen met het slachten. De VWA/RVV'er moet continu controleren of het bedrijf zich houdt aan hetgeen in het protocol is vastgelegd. Als de VWA/RVV'er constateert dat het bedrijf zich niet aan de zaken in het protocol houdt, wordt de keuring direct gestaakt en moet het slachtproces worden gestopt. Vervolgens moet een snelle BSE test worden uitgevoerd en moet worden gewacht op de uitslag van die test. De karkassen, organen, afval en dergelijke moeten dan als ongekeurd materiaal worden beschouwd. De VWA/RVV'er moet controleren dat het niet gekeurde materiaal het bedrijf niet verlaat. Als de uitslag positief is, wordt het rund afgekeurd. De vleesdelen moeten in aparte ruimte worden opgeslagen. De ruimte wordt dan verzegeld. Als het bevestigingsonderzoek negatief is, dan kunnen de geblokkeerde vleesdelen worden vrijgegeven.

De VWA/RVV'er controleert steekproefsgewijs of de voorwaarden met betrekking tot het winnen, verzamelen, identificeren, de opslag en het vervoer correct worden nageleefd (dus controle op naleving van regelgeving).

B1.2.3 Kwaliteitssysteem voor bedrijven in de vleeskalversector in Nederland

In 1997 in de vleeskalversector IKB geïntroduceerd. IKB is een bovenwettelijk kwaliteitssysteem met meerdere regelingen. Eisen uit diverse nationale wetten, inclusief besluiten en regelingen, zijn in het systeem verwerkt. Door middel van de IKB Vleeskalveren is door de PVE een privaat systeem van zelfcontrole van de vleeskalversector in Nederland geïmplementeerd zoals is voorgeschreven door de EG-Richtlijn 96/23. De IKB-regelingen stellen voorwaarden/eisen om op vrijwillige basis in aanmerking te komen voor een keurmerk van het PVE inzake het voer, het gebruik van medicijnen en de huisvesting.

¹ De vleeskalverketen omvat de volgende schakels: voederleverancier, melkveehouder (producent van kalveren), handelaar/importeur, mesterij, slachterij.

Het uitvoerend orgaan is de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV)¹ in Nederland. SKV is bijvoorbeeld belast met de controle op het niet gebruiken van groeibevorderaars. De inspecteurs van de SKV nemen onaangekondigd urinemonsters op de boerderij, nemen monsters van kalvermelk bij de boer, nemen monsters van het voer bij de vleeskalverhouder en bij de voerfabriek. Ook neemt de SKV monsters aan de slachtlijn. Een onafhankelijk laboratorium onderzoekt de monsters op de eventuele aanwezigheid van niet-toegestane stoffen.

Het slachten en wegen van vleeskalveren wordt gecontroleerd door het Centraal Bureau Slachtveediensten (CBS). De geslachte dieren worden geclassificeerd in kwaliteitsklassen volgens de kwaliteitscriteria beveleedheid, kleur en vetbedekking.

Sinds 1 april 1998 mag IKB-kalfsvlees via een keurmerk worden verkocht in de erkende winkels. Een erkende winkel mag IKB-kalfsvlees verkopen met het officiële PVE/IKB-keurmerk.

De zelfcontrole is dus door de PVE in samenwerking met de vleeskalversector geïmplementeerd via de IKB Vleeskalveren. De uitvoering van de controles in het kader van deze regeling is door de PVE opgedragen aan de SKV.² De SKV is een geaccrediteerde instantie³. De SKV voert controles uit in de gehele keten van diervoederproducent tot en met de verwerker: administratieve controles, visuele controles en bemonsteringen. Er worden tenminste twee (visuele) controles per koppel uitgevoerd. Ongeveer 30% van de koppels wordt bemonsterd. De analyse zijn alleen gericht op de aanwezigheid van een deel van de groeibevorderende stofgroepen. De VWA/RVV voert conformaudits uit op de werkzaamheden van de SKV.

De SKV heeft een eigen sanctiebeleid dat strenger is dan de nationale wetgeving. In geval van een positief resultaat moeten alle dieren uit een koppel worden vernietigd en niet (zoals de wetgeving bepaalt) alleen de positief bevonden dieren. De SKV legt alleen een sanctie op als de AID een proces-verbaal heeft opgemaakt.

Nagenoeg alle Nederlandse vleeskalverhouders, kalverslachterijen en producenten van kalvervoeder zijn aangesloten bij SKV. Dat houdt dat deze bedrijven deelnemen aan de regeling IKB-Kalf van de PVE. De controle op de voorschriften van IKB-Kalf wordt uitgevoerd door de inspecteur van de SKV. Alle zeven kalverslachterijen in Nederland zijn aangesloten bij de SKV. Deze slachterijen krijgen gemiddeld één keer per week een SKV-inspecteur op bezoek. De inspecteur van de SKV voert een visuele controle uit van de aangevoerde (levende) kalveren en neemt eventueel monsters voor extra onderzoek op verboden stoffen. De genomen monsters worden in het geaccrediteerde laboratorium van TNO Voeding in Zeist (registratienummer L027) onderzocht op een breed scala aan niet-toegelaten stoffen. Overtredingen worden gemeld bij de AID en bij de VWA waarna strafrechtelijk vervolging wordt ingesteld. Ook de SKV heeft de bevoegdheid om sancties op te leggen. De resultaten van het SKV-onderzoek in 2003 toonden vier gevallen waarin een niet meer toegelaten antibioticum werd aangetroffen (SKV, 17 april 2004).

¹ De Raad voor Accreditatie (RvA) doorlicht de certificerende instelling SKV op grond van vastgelegde criteria. En bij gebleken competentie verleent de RvA een accreditatie aan SKV.

² De SKV is in 1990 opgericht naar aanleiding van een aantal hormoonschandalen in de kalversector. De SKV is volledig privaat opgezet en gefinancierd.

³ In 1994 heeft de monstername door de SKV een STERIN-accreditatie verkregen van de RvA. Daardoor hoeft de RVV niet meer zelf het functioneren van de SKV bij de monstername te onderzoeken.

In 2005 zullen ruim 17.000 controles door de SKV plaatsvinden bij de vleeskalverhouders in Nederland. Op basis van een steekproef is bij ruim 20% van de koppels vleeskalveren een urinebemonstering uitgevoerd door de SKV. Daarnaast vinden controles (ook monsternamen) plaats bij slachterijen en bij producenten van kalvervoeder door SKV. Alle genomen monsters worden onderzocht op de aanwezigheid van verboden stoffen. De SKV zet voor deze controles in 2005 meer dan 15 inspecteurs in.

B1.2.4 Monitoring

De regelgeving ten aanzien van diergeneesmiddelen omvat Europese Richtlijnen (onder andere EG/96/23 en EG/96/22 'Verboden stoffen') en Verordeningen (1760/2000 'Identificatie en registratiesysteem') en nationale wet- en regelgeving (Vleeskeuringswet, Regeling uitvoer vers vlees 1985). De Europese Richtlijn 96/23 schrijft voor dat Nederland jaarlijks een Nationaal Plan Residuen indient waarin de monitoring van het vóórkomen van (de in de richtlijn opgesomde) stoffen en stofgroepen in de mestrij en slachterij is vastgelegd. Bij de keuze welke stoffen worden gemonitord en hoe vaak, moet worden gekeken naar het mogelijk gebruik van die stoffen in het jaar daarvoor.

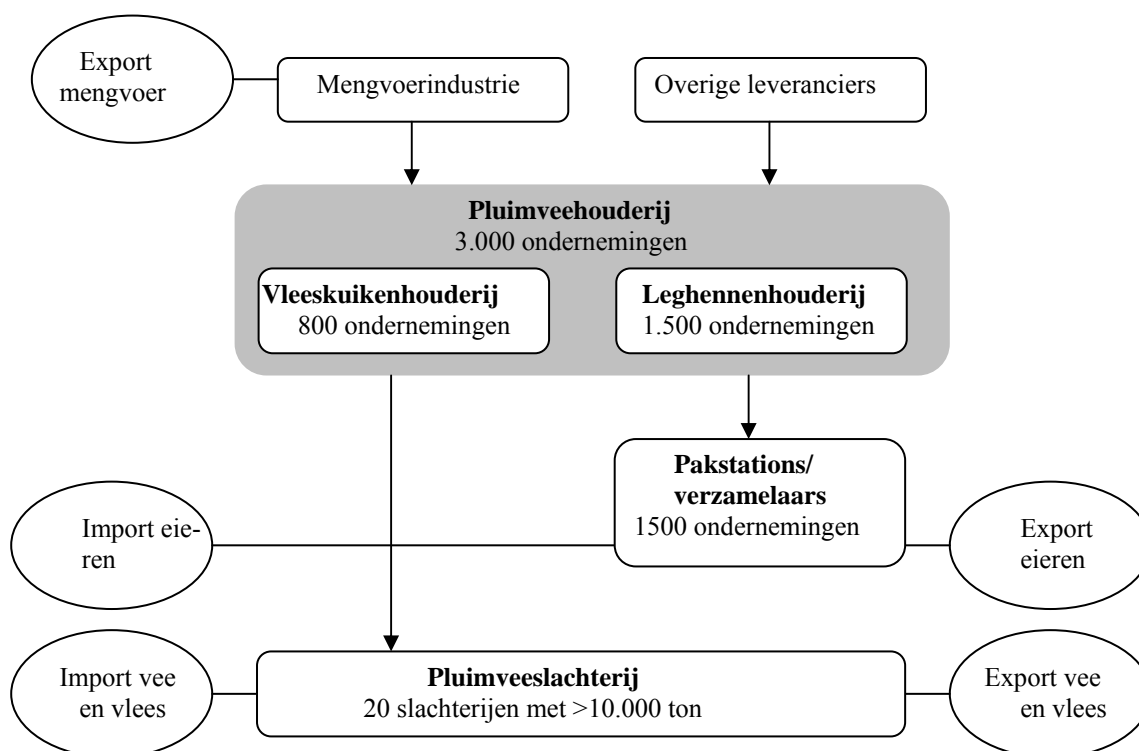
De resultaten van de controles door de VWA/RVV kunnen aanleiding geven tot specifieke acties. De uitkomsten van het Nationaal Plan Residuen geven een beeld over de ontwikkeling van het gebruik van verboden stoffen. Het plan is geen controlemiddel op het gebruik van verboden stoffen in de kalversector. Er vindt slecht in absolute aantallen een zeer beperkte bemonstering plaats.

B1.2.5 Handhaving

De AID verricht de strafrechtelijke handhaving van de regelgeving. Op basis van haar eigen controleprogramma's en naar aanleiding van signalen van de VWA/RVV, VWA/KvW, KDD (van de PDV) en SKV voert de AID onderzoeken uit.

B1.3 Pluimveekolom

Deze paragraaf geeft een overzicht van de taken die de VWA momenteel verricht met betrekking tot de voedselveiligheid in de pluimveesector in Nederland.



Figuur B1.2 Pluimveekolom

B1.3.1 Pluimveesector in Nederland

Eerst wordt een beschrijving gegeven van de pluimveesector in Nederland (Berkhout en Van Bruchem, 2004, 2005), zie ook figuur B1.2 voor een schematisch overzicht.

B1.3.1.1 Primaire sector

Vleeskuikens

In 2004 telde Nederland 800 vleeskuikensbedrijven met ruim 44 miljoen vleeskuikens. Broederijen leveren de eendagskuikens. Deze betrekken op hun beurt de broedeieren van bedrijven met vleeskuikenouderdieren. De vleeskuikensector is sterk geïntegreerd. Het merendeel (95%) wordt op basis van contracten gehouden waarin de leveranciers van de eendagskuikens, het voer en de afnemer van de vleeskuikens in zijn vastgelegd.

Eieren

In 2004 telde Nederland 1.500 leghennenbedrijven met een productie van 9,2 miljard eieren. Nogal wat vermeerderaars en kuikenmesters stappen over op het produceren van scharreleieren Dit vraagt om een andere bedrijfsinrichting. De geproduceerde eieren worden verzameld en verwerkt door verzamelaars/pakstations.

Kalkoenen

In 2004 werden er 1,2 miljoen kalkoenen op circa 100 bedrijven gehouden. De laatste jaren vindt er een krimp plaats met een toenemend aandeel van slachtingen in Duitsland.

B1.3.1.2 Verpakker van eieren

In 2003 waren er in Nederland circa 15 bedrijven die in totaal meer dan 100 miljoen eieren verwerkten/verpakten. Zij verzorgen ook een groot deel van de export. Ook zij staan onder controle van de VWA. De bovenwettelijke controles inzake de IKB-regelingen (kwaliteit) worden door het Productschap Pluimvee en Eieren (PPE) uitgevoerd.

B1.3.1.3 Slachterijen

In de pluimveesector zijn 20 slachterijen met een omvang groter dan 10.000 ton geslacht werk. Gezamenlijk voeren ze 700.000 slachtingen uit. In de kalkoekensector vindt de laatste jaren een krimp plaats, met een toenemend aantal slachtingen in Duitsland.

B1.3.1.4 Export

De uitvoer van pluimveevlees kende in 2004 een omvang van 750.000 ton. Het exportsaldo consumptie-eieren was 4,3 miljard stuks, en eiproducten 1,9 miljoen stuks. 80% van de consumptie-eieren en ruim 40% van de eiproducten is naar Duitsland geëxporteerd, ruim 10% gaat naar het VK en 10% naar Japan.

B1.3.1.5 Import

De invoer van levend pluimvee was in 2004 70800 en 390.000 ton (gewicht met been) pluimveevlees. Vanwege de vogelpestuitbraak in Zuidoost-Azië is de invoer in de EU vanuit Thailand meer dan gehalveerd. Een groot deel van de import komt uit Brazilië.

B1.3.1.6 Consument

In Nederland is in 2004 358.000 ton pluimveevlees geconsumeerd. Per hoofd van de bevolking telt dat uit tot 22,0 kg. Het Nederlandse verbruik van eieren was in 2004 in totaal 2.953 miljoen eieren ofwel per hoofd van de bevolking 181 eieren.

B1.4 Controle op voedselveiligheid

In de pluimveekolom voert VWA de volgende taken uit:

B1.4.1 Bedrijven met vleeskuikens of volwassen kippen

Er vindt een jaarlijkse inspectie plaats ter beoordeling van de toelating van de Ante Mortem keuring. De keuring wordt uitgevoerd door een keurmeester, de herinspecties worden uitgevoerd door een dierenarts. Wanneer de administratie van onder andere medicijnenverbruik in orde is, zal VWA erop vertrouwen dat het bedrijf betrouwbare gegevens aan zal leveren. Dan kunnen deze gegevens gebruikt worden als basis voor toestemming, dieren aan te bieden voor de slacht.

Steekproefsgewijs wordt er gecontroleerd op het voorkomen van residuen. De monsternamen voor het Nationaal Plan wordt op incidentele basis uitgevoerd door de VWA-keurmeester.

B1.4.2 Bedrijven waar consumptie-eieren worden geproduceerd

Ook hier wordt steekproefsgewijs gecontroleerd op het voorkomen van residuen. De monsternamen voor het Nationaal Plan wordt op incidentele basis uitgevoerd door de VWA-keurmeester.

B1.4.3 Bedrijven waar broedeieren worden geproduceerd

Een erkenning kan aangevraagd worden om exportwaardig te worden bevonden. Hiervoor inspecteert de VWA op basis van ex RL 90/835 het bedrijf. Daarnaast wordt een maandelijks inspectie op dierziekten uitgevoerd door de 'eigen' dierenarts van het bedrijf.

B1.4.4 Broederijen

Er vindt jaarlijks een toelatingsinspectie plaats voor de export. Er wordt met name gecontroleerd op Salmonella pullorum.¹ Jaarlijks wordt gekeken of de exporterkenning behouden kan blijven (post toelating). De VWA-keurmeester ('INSPORT') voert de inspecties uit.

B1.4.5 Slachterij

Een VWA keurmeester inspecteert voor toelating en posttoelating jaarlijks op inrichtings-eisen. Daarnaast vindt momenteel een dagelijkse visuele controle op reinheid voor aanvang van het slachten plaats door de VWA-keurmeester. Dit zal per 1 januari 2006 komen te vervallen.

Ante mortem keuring

De Ante mortem keuring waaronder ook de administratieve controle van aangeleverde voorinformatie over het te slachten koppel; en de visuele beoordeling van de dieren op het slachthuis kennen een aparte procedure:

¹ Er is in deze studie niet gekeken naar de invloed van de wijzigingen EU-regelgeving rondom Salmonella.

- veehouder levert gegevens aan en tekent voor juistheid;
- eigen dierenarts van het bedrijf tekent voor diagnoses en verstrekking medicijnen;
- VWA-dierenarts verifieert en geeft toestemming tot slachten;
- VWA-keurmeester beoordeelt koppel dieren bij aankomst.

Post mortem keuring

De routine voor de post mortem keuring is als volgt. Er vindt beoordeling van elk individueel geslacht dier plaats:

- bedrijfskeurder (in dienst van de slachterij) voert de keuring uit;
- VWA-keurmeester ziet hierop toe ('officiële assistent');
- VWA dierenarts voert steekproef uit tijdens het keurproces. NB: als een bedrijf geen bedrijfskeurders in dienst heeft moet de VWA-dierenarts constant aanwezig zijn.

Monstername

De volgende monsters worden genomen:

- volgens Nationaal Plan residuebewaking;
- hygiënogram, 4x per jaar (wordt niet overal feitelijk gedaan);
- eventueel monster van producten in het kader van exporteisen welke worden genomen door werknemer van het bedrijf zelf, onder de verantwoordelijkheid van VWA-dierenarts die hierop aan de hand van steekproefsgewijze controle op toeziet;
- Salmonella/Campylobacter (deze worden momenteel via het Productschap PPE uitgevoerd; het is onduidelijk wat de nieuwe regelgeving voor consequenties kan hebben).

B1.4.6 Exportcertificering product

Op verzoek van het bedrijf onderzoekt de VWA-dierenarts een partij vlees of aan eisen van derde landen is voldaan en geeft een verklaring af. De benodigde monsters worden afgenomen door de VWA-dierenarts (of keurmeester) en onderzocht in een laboratorium van de VWA.

Erkenning Uniforme Bedrijf Administratie (UBA)

Anno 2005 vindt hiervoor per kwartaal een inspectie door de VWA plaats. De kleine slachterijen krijgen één keer per jaar bezoek. Naar de Europese Commissie mag dit verschil in frequentie alleen worden gemaakt op basis van een risico-beoordeling (EU Commissie).

B1.4.7 Uitsnijderij; poelier

De erkenningverlening voor UBA bij uitsnijderijen vervalt per 1 januari 2006. Momenteel vindt hiervoor per kwartaal een inspectie door de VWA plaats. Daarnaast vindt er jaarlijks een toelatingsinspectie door de VWA keurmeester plaats voor een goedkeuring van de inrichting.

B1.4.8 Vleesverwerkend bedrijf

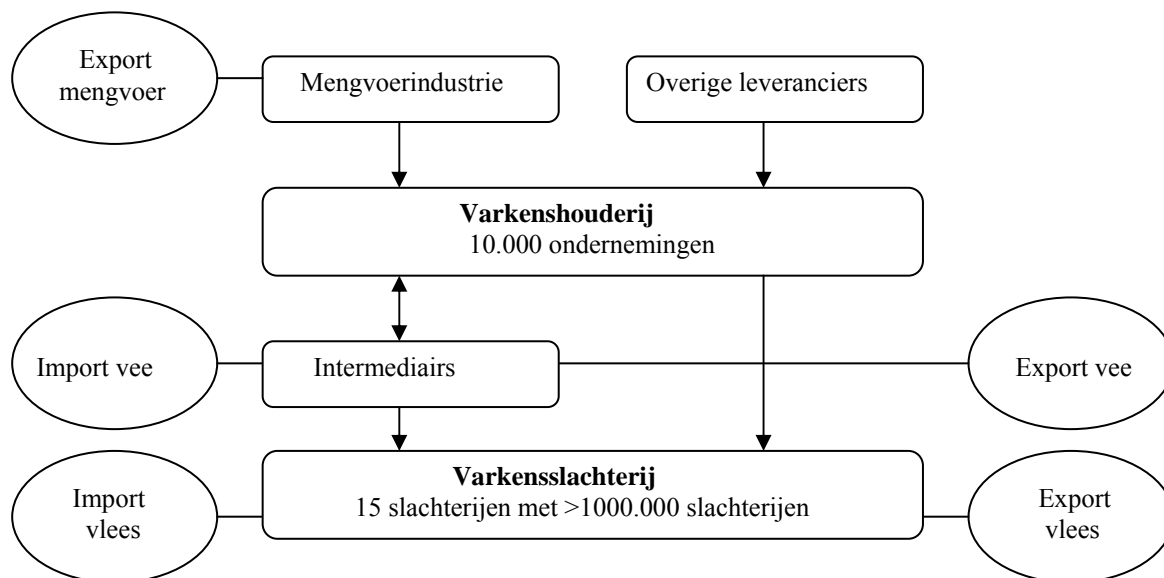
Op een vleesverwerkend bedrijf worden kip- en eiprodukten verwerkt. Nuggets is een productvoorbeeld. Hier vinden eveneens jaarlijkse toelatinginspecties door de VWA-keurmeester plaats waarbij de inrichting wordt gecontroleerd.

B1.5 Varkenskolom

Hieronder volgt een omschrijving van de activiteiten van de VWA in de Nederlandse varkenskolom. Allereerst wordt de varkenssector beschreven.

B1.5.1 Varkenssector in Nederland (Berkhout en Van Bruchem, 2004, 2005)

De varkenssector wordt omschreven beginnend bij de primaire sector en eindigend bij de consument. In figuur B1.3 is een schematische weergave van de varkenskolom tot en met de varkensslachterij.



Figuur B1.3 Varkenskolom

B1.5.1.1 Primaire sector

Nederland telde in 2004 bijna 11,2 miljoen varkens op zo'n 10.000 bedrijven waarvan:

- 11% fokzeugen op 4.300 bedrijven met een voor de vleesproductie bestemde bigproductie van 20,2 miljoen stuks;
- 2,5% biggen;
- 48% vleesvarkens.

B1.5.1.2 Slachterijen

In 2004 waren er 15 slachterijen met meer dan 100.000 varkens per jaar die geslacht worden. Er is een toenemende concentratie van slachterijen zichtbaar. Begin dit jaar zijn twee Nederlandse en twee Duitse ondernemingen opgegaan in één grote vleesverwerker. De kleine slachterijen hebben een marktaandeel ieder van minder dan 5%.

B1.5.1.3 Export

In 2004 is in totaal 6,1 miljoen levend vee uitgevoerd waarvan 3,6 miljoen biggen en 2,2 miljoen vleesvarkens. De export was vooral gericht op Duitsland. Verder zijn landen als Spanje, Italië, Polen en Hongarije exportlanden. Er is door dierziekten en marktontwikkelingen een grotere export naar Japan.

B1.5.1.4 Import

De omvang van de import is aanzienlijk kleiner. In 2004 is 337.000 levend vee ingevoerd voor de slacht.

B1.5.1.5 Consument

Het Nederlandse verbruik van varkensvlees was in 2004 in totaal 688.000 ton vlees, per hoofd van de bevolking is dat circa 42,3 kg.

B1.6 Controle door de VWA

In de productiekolom voor varkensvleesproducten voert VWA de volgende taken uit:

B1.6.1 Op bedrijven met alleen fokzeugen, of vermeerderingszeugen

Op verzoek van een varkenshouder wordt een exportcertificaat aangevraagd. En VWA-dierenarts of een 'practitioner' - dierenarts uit de omgeving van de onderneming die in opdracht van de VWA) keurt de varkens naar eisen van het te exporteren land. Een certificaat wordt afgegeven als de varkens in orde zijn.

B1.6.2 Op bedrijven met vleesvarkens

Heel incidenteel vindt een monstername plaats binnen het Nationaal Plan waarbij het voorkomen van residuen steekproefsgewijs wordt gevolgd. Een VWA-keurmeester voert dit uit. Momenteel wordt deze monstername feitelijk niet uitgevoerd.

B1.6.3 Slachterij

Erkenning

Een VWA keurmeester inspecteert voor toelating en posttoelating jaarlijks op inrichtings-eisen. Daarnaast vindt momenteel een dagelijkse visuele controle op reinheid voor aanvang van het slachten plaats door de VWAkeurmeester. Dit zal per 1 januari 2006 komen te vervallen.

Ante mortem keuring

Voor de Ante mortem keuring worden de varkens op het slachthuis visueel beoordeeld door een dierenarts op dierenwelzijn en dierengezondheid.

Post mortem keuring

Daarnaast vindt een Post mortem keuring plaats met een beoordeling van ieder individueel geslacht dier. Stichting Kwaliteitszorg Dierlijke Keuringen (KDS) in opdracht van VWA voert de bandkeuring uit. De VWA-dierenarts ziet hierop toe en voert een steekproef uit tijdens het keurproces. Na 1 januari 2006 wordt de mogelijkheid geboden voor vereenvoudigd toezicht bij de post mortem keuring waarbij een verantwoorde administratieve controle mogelijk is op basis van aangeleverde voorinformatie met de volgende procedure:

- veehouder levert gegevens aan en tekent voor juistheid;
- eigen dierenarts van het bedrijf tekent voor diagnoses en verstrekking medicijnen;
- VWA-dierenarts verifieert en geeft toestemming tot slachten;
- VWA-dierenarts keurt dieren bij aankomst.

Monstername

- Volgens Nationaal Plan residuebewaking
- Hygiënogram, 4x per jaar (wordt niet overal feitelijk gedaan)
- Eventueel monster van producten in het kader van exporteisen welke worden genomen door werknemer van het bedrijf zelf, onder de verantwoordelijkheid van VWA-dierenarts die hierop aan de hand van steekproefsgewijze controle op toeziet

Exportcertificering product

Op verzoek van het bedrijf onderzoekt een VWA-dierenarts een partij vlees of aan eisen van derde landen is voldaan en geeft een verklaring af.

Monstername inzake export

De VWA-dierenarts (of keurmeester) neemt monsters van het product voor export naar derde landen, de monsters worden vervolgens onderzocht in het eigen laboratorium van de VWA.

Erkenning UBA Anno 2005 wordt bij grote bedrijven per kwartaal en bij kleine bedrijven per jaar een inspectie door de VWA-inspecteur uitgevoerd.

B1.6.4 Uitsnijderij

Erkenning

Een VWA keurmeester inspecteert voor toelating en posttoelating jaarlijks op inrichtings-eisen.

Monstername

In het kader van het Nationaal Plan en op verdenking worden toxicologisch en/of microbiologische monsters genomen. Daarnaast worden eens per kwartaal hygiënogrammen genomen. Dit komt net als de erkenning UBA per 1 januari 2006 te vervallen.

B1.6.5 Vleesverwerkend bedrijf

Een VWA keurmeester inspecteert voor toelating en posttoelating jaarlijks op inrichtings-eisen.

Momenteel wordt in het kader van de UBA-erkenning bij grote bedrijven per kwartaal en bij kleine bedrijven per jaar een inspectie door de VWA-inspecteur uitgevoerd. Per 1 januari 2006 zal dit komen te vervallen.

B1.7 Diervoederkolom

Deze paragraaf geeft een overzicht van de taken die de VWA zelf uitvoert of in opdracht van zichzelf laat uitvoeren in de diervoedersector.

De beschrijving van de activiteiten vindt plaats op een hoger niveau. Hierdoor wordt vermeden dat details te veel leidend worden. Die detaillering heeft te maken met de diversiteit aan bedrijven en complexiteit aan grondstof- en productstromen binnen de sector. Op heel veel bedrijven ontstaan reststromen die opgenomen worden in de voortbrengingsketen van diervoeders (zie tabel B1.1). De focus ligt op het niveau van:

- a. veehouders,
- b. de groep bedrijven die toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels en diervoeders bereiden, te be- of verwerken, in voorraad of voorhanden hebben of in het verkeer brengen; en
- c. import van diervoeders en toevoegingsmiddelen uit derde landen.

B1.8 Erkenningsplichtige bedrijven

Van deze bedrijven zijn slechts een beperkt aantal erkenningsplichting, namelijk de bedrijven die diervoeders produceren. Op dit moment, onder het huidige regime, bedraagt het

Tabel B1.1 Bron van voedergrondstoffen, aantal bedrijven en toezichthouders in 2002

Bron van voedergrondstof	Aantal bedrijven	VW/A/K ^v W	VW/A/RVV	PDV	AID	Anderen 1)
<i>Voedermiddelen vanuit de primaire sector</i>	?	•	•	•	•	
<i>Aardappelproducten</i>	26	•		•	•	•
<i>Aardappelzetmeel</i>	2	•		•	•	•
<i>Suiker</i>	5	•		•	•	
<i>Tarwe- en maïszetmeel</i>	4	•		•		
<i>Meel (maalderijen)</i>	31	•		•		
<i>Bierbrouwerij</i>	47	•		•		
<i>Dranken</i>	46	•		•		
<i>Productie van plantaardige margarine, oliën en vetten</i>	45	•	•	•		
<i>Noten</i>	21	•		•		
<i>Groente en fruit</i>	185	•		•	•	
<i>Fruit-, groentesappen en frisdrank</i>	45	•		•		
<i>Cacao, chocolade, suikerwerk</i>	122	•		•		
<i>Specerijen</i>	25	•		•		
<i>Azijn en mosterd</i>	8	•				
<i>Koffie en theeproducten</i>	24	?				
<i>Zuivel</i>	153	•		•	•	•
<i>Vlees</i>	2.325	•	•		•	
<i>Gelatineproductie</i>	3	•	•	•		
<i>Eierenproductie</i>	1.865	•	•		•	
<i>Vis en productie schelpengrit voor legpluimvee</i>	280	•	•		•	
<i>Salades en sauzen</i>	47	•	•			
<i>Horeca instellingen</i>	48.056	•				
<i>Bakkerijen, brood, banket, beschuit, biscuit, etc.</i>	147	•	•	•		
<i>Recall/recycle bedrijven</i>	2	•				•
<i>Distributiecentra</i>	227	•				
<i>Verkooppunten/supermarkten</i>	9.171	•				
<i>Fermentatie</i>	3	•		•		•
<i>Farmaceutische industrie</i>	100					•
<i>Cosmetica</i>	?	•				
<i>Overige producten</i>	?	?	?	?	?	?
<i>Invoer</i>			•	•		•
<i>Toevoegingsmiddelen en bijzondere N-houdende producten</i>	30		•		•	•
<i>Voormengsels en mengvoeder</i>	~350		•	•	•	
<i>Drinkwater</i>	-	-	-	-	-	-
<i>Veehouders</i>	104.275	•	•	•	•	

1) Anderen: NAK-Agro, VROM, EurepGap, COKZ, Controle bureau Pluimvee, Eieren en Eiprodukten, inspectie hygiëne, inspectie gezondheidszorg, inspectie gezondheidszorg, Douane

?: geen gegevens bekend

Bron: http://www.vwa.nl/download/rapporten/Voedselveiligheid/Tussenrapport_Deelproject_%201_2.pdf

aantal erkenningsplichtige bedrijven drie tot vierhonderd stuks (Mondelinge mededeling VWA). Maar dat gaat veranderen per 1 januari 2006. Dan neemt het aantal toe omdat ook andere bedrijfstypen registratieplichtig worden. Hiertoe behoren bedrijven die handelen en transporteren (Zie kaderwet diervoeders). Met inbegrip van deze bedrijven gaat het in totaal om zo'n 2000 bedrijven. De beschrijving richt zich op deze groep. De tabel laat zien dat naast de VWA ook de AID toezicht houdt op bedrijven die voeders en/of voedergrondstoffen produceren.

In dit schrijven betreft het alleen dat deel van de activiteiten, dat uitgevoerd wordt door de VWA.

B1.9 Veehouders

Erkenning

Door PDV (Bureau Coördinatie Diervoedercertificatie - het BCD) worden controles uitgevoerd via een regelingsafspraken met VWA bij zelfmengende veehouders die een erkenning of registratie hebben voor het verwerken van toevoegingsmiddelen of voormengsels.

Monstername

Jaarlijks worden er monsters genomen binnen het Monitoringsprogramma Diervoeders bij varkenshouderijen, mestrunder- en pluimveebedrijven. Ook in het kader van het Nationaal Plan Residuen (monsters van drinkwater en diervoeders op toegevoegde verboden dierbehandelingsmiddelen, hormonen, beta-agonisten, chlooramfenicol)) worden monster genomen.

Zelfcontrole

SKV (Stichting Kwaliteitsgarantie Kalversector), CBD (Controlebureau Dierlijke sector - runderen), CPE (het Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten), KKM (Keten Kwaliteit Melk) en IKB (Integrale Ketenbeheersing - varken) zijn door regelingshouder aangewezen certificerende instanties.

Handhaving

De diervoedersector vanwege de complexe voedsel- en reststromen staat scherp onder de aandacht van controlerende instanties. De AID kan controles uitvoeren via een eigen opsporingsprogramma of naar aanleiding van meldingen van incidenten.

B1.9.1 Bedrijven die toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels, en diervoeders bereiden te be- of verwerken, in voorraad of voorhanden hebben of in het verkeer brengen.

Erkenning

Het toezicht op de naleving van de regels wordt uitgevoerd door de VWA en de AID. Er vindt een inspectie op de inrichtingseisen plaats.

Handhaving

De AID kan controles uitvoeren via een eigen opsporingsprogramma of naar aanleiding van meldingen van incidenten.

B1.9.2 Import van diervoeders en toevoegingsmiddelen uit derde landen

Voor een verantwoorde controle is een goede samenwerking met de douane vereist. Deze houdt de VWA-inspecteurs op de hoogte van de te verwachten zendingen, controleert de zendingpapieren en klaart de goederen in. De fysieke controle wordt een VWA-inspecteur uitgevoerd. Voor risicoproducten geldt dat de douane pas een zending mag inklaren wanneer er een goedkeuring is verkregen van de VWA.

B1.10 Viskolom

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de taken die de VWA verricht in de vissector. Een deel van de taken wordt uitgevoerd door het Productschap Vis en door bedrijven.

De Nederlandse visserijsector bestaat uit circa 550 schepen, 320 visverwerkers, 140 koel-vrieshuizen, 56 verzend- en zuiveringscentra voor schelpdieren (VWA), 100 schelpdierkwekers (schelpdierziekten/registratie documenten), 13 visafslagen en circa 1.500 detailhandelaren (winkels of ambulant). Voor de Nederlandse vissector zijn keuringen aan de buitengrens ten aanzien van producten uit derde landen belangrijk.

B1.10.1 Vissersvaartuigen

Op basis van onder andere de Warenwet en Verordening gezondheidsvoorschriften 2000 (Productschap Vis) worden visserijvaartuigen door een VWA-keurmeester gecontroleerd:

- diepvriestrawlers 1x per jaar;
- verse visvloot (kotters), 1x per 2 jaar;
- kookvaartuigen 1x per jaar.

Voor vissersschepen geldt geen HACCP verplichting, wel voor fabrieksschepen, maar die komen in Nederland niet voor.

B1.10.2 Visafslagen, visverwerkingsbedrijven en koel- en vrieshuizen

Erkenning

Erkenning en inspectie vindt door een VWA-keurmeester plaats op basis van:

- 91/493/EEG (productie en in handel brengen visproducten);
- Warenwet (onder andere Warenwetbesluit Visserijproducten en Warenwetregeling Visserijproducten enzovoort); en
- Verordening gezondheidsvoorschriften visverwerkende bedrijven 2000 (Productschap Vis), respectievelijk Verordening gezondheidsvoorschriften visafslagen (Productschap Vis).

In beginsel vinden zes inspecties per jaar plaats, waaronder 2 deelaudits HACCP - systeem o.b.v. EG beschikking 94/356.

HACCP

In de nieuwe Hygiëneverordeningen waarvan doelvoorschriften zijn vastgelegd in 2004/852/EG, 2004/853/EG en 2004/854/EG (met ingang van 1.1.2006), zijn bijlagen opgenomen voor visproducten. De uitvoering is nog niet bekend inzake het traceringsstelsel, meldwijzer en frequentie van audits en dergelijke.

Toezicht

Toezicht bij de oorsprongsbedrijven op de productie van dierlijke bij producten o.b.v. EG verordening 1174/2002 (visafvallen, Categorie 1, 2, en 3). De frequentie loopt parallel aan de reguliere inspecties.

B1.10.3 Verzend- en zuiveringscentra van levende schelpdieren

Erkenning en inspectie op basis van 91/492/EEG (productie en in handel brengen tweekleppig weekdieren), de Verordening gezondheidsvoorschriften levende tweekleppige weekdieren 2000 (Productschap Vis) en Besluit aanwijzing productiegebieden 2004 (Productschap Vis) en Besluit aanwijzing verwatergebieden 2002. De Productschapverordening maakt onderscheid in:

1. productiegebieden;
2. verwatergebieden;
3. heruitzettingsgebieden;
4. verzendingscentra; en
5. zuiveringscentra.

Inspecties bij bedrijven vindt plaats op basis van inspectielijsten en bedrijfsscore. In beginsel worden 12 inspecties door een VWA-keurmeester per jaar uitgevoerd, waaronder circa 9 screeningen inhoudende controle:

- op zelfbemonstering bedrijf;
- op registratiedocumenten in het kader van tracking en tracing;
- toezicht(hygiëne); en
- monsterneming (RVV check op zelfbemonstering).

Productiegebieden

De erkenning, inspectie en registratie van productiegebieden (in Waddenzee, Oosterschelde, Westerschelde, Grevelingen en kustzone) voor tweekleppige weekdieren kan in drie categorieën worden toegekend o.b.v. waterkwaliteit. De inspectievaartuigen LNV-Dir.Vis en het Productschap Vis kennen de erkenningen toe onder toezicht van de VWA.

Verwatergebieden

De erkenning, inspectie en registratie van verwatergebieden wordt door het Productschap, LNV-Dir vis (onbezoldigd RVV/inspectieschip) uitgevoerd waarbij de VWAtoezichthouder is.

Transport

Toezicht op en registratie van vervoersdocumenten voor tweekleppige weekdieren wordt gehouden door het Productschap en inspectieschip waarbij de VWA toezichthouder is.

Er bestaan plannen om de uitvoering van aanwijzing en controle van productiegebieden volledig bij de sector te leggen. De daarvoor benodigde wetgeving (Warenwet) ligt ter goedkeuring bij de Raad van State.

HACCP

In de nieuwe Hygiëneverordeningen waarvan doelvoorschriften zijn vastgelegd in 2004/852/EG, 2004/853/EG en 2004/854/EG (met ingang van 1.1.2006), zijn bijlagen opgenomen voor schelpdieren. De uitvoering is nog niet bekend inzake het traceringsysteem, meldwijzer en frequentie van audits en dergelijke. Vooral nog vindt de uitvoering plaats door de VWA-Viskeurmeester.

Monstername

De monstername van aangevoerde schelpdieren en water in productiegebieden. Vindt plaats volgens het schelpdier protocol. De analyse van de bemonstering wordt uitgevoerd door RIVO, RIKILT, enzovoort. Incidenteel worden monsters door de VWA genomen en geanalyseerd in de laboratoria van de VWA.

B1.10.4 Inspectie bij aanvoer van vis

Er vindt een dagelijkse keuring plaats op de aanvoer via de Visafslagen door viskeurmeesters van het Productschap (als onbezoldigd VWA keurmeesters). Het wordt uitgevoerd in

de vorm van organoleptische keuring. VWA is toezichthouder. Wanneer daar een aanleiding voor is, worden monsters genomen voor verder onderzoek.

Op vooraanmelding wordt de aan te landen zeegevroren visproducten van Lidstaat -vriesvaartuigen gekeurd, wederom uitgevoerd in de vorm van organoleptische keuring¹. De VWA-viskeurmeester voert deze keuring uit. Monstername als daarvoor aanleiding is voor verder onderzoek.

B1.10.5 Inspectie bij BuitengrensinspectiePost (BIP), in- en doorvoercontrole²

Door de douane, als onbezoldigd VWA-keurmeester, wordt de controle met betrekking tot gezondheids- en evt. diergezondheidslicenties op basis van regeling voor import van vis uit derde landen 97/296/EG, en residubewaking bij invoer van aquacultuurproducten 2004/32/EG en diergezondheid 2003/804/EG en 2003/858/EG uitgevoerd.

Daarnaast vindt controle plaats met betrekking tot overeenstemming documenten/product en keuring product, welke door de VWA-keurmeester wordt uitgevoerd. Dierlijke producten worden altijd 100% aan de buitengrens gecontroleerd en daarvan ondergaat ongeveer 20% een materiele controle.

Wat betreft het nemen en analyseren van monsters is in samenwerking met de douane een procedure voor het signaleren van risicoproducten (bijvoorbeeld in het kader van residubewaking) opgezet. Bij levende kweekvis of weekdieren wordt het TRACES traject toegepast. De VWA-keurmeester voert het uit.

B1.10.6 Exportcertificering van vis

Een keuring voor export is vereist op verzoek van een groot aantal landen, met name Zwitserland, China, VS, Rusland. Er zijn in enkele gevallen bilaterale regelingen en bindende afspraken. De VWA-keurmeester voert de exportkeuring uit op aanvraag van het bedrijfsleven conform de regels van het exportland of conform EU-regelgeving.

Voor de export is monstername verplicht. De VWA-keurmeester neemt monster conform de regels van het exportland of EU-regelgeving. Monsters worden onderzocht door RIVO of RIKILT, VWA labs, enzovoort of door private labs in opdracht van de aanbieder.

B1.11 Schapen en geitenkolom

Deze sector wordt ondanks de geringe omvang apart opgenomen, vanwege het onderdeel 'ritueel slachten'. In deze paragraaf wordt het proces van ritueel slachten nader omschreven en welke taken van de VWA/RVV daaraan verbonden zijn (2005).

¹ Ook wel esthetische keuring genoemd waarbij geur, smaak, kleur en minerale samenstelling aan de hand van vaststaande normen wordt gekeurd.

² Dit onderdeel is niet specifiek voor vis, maar geldt ook voor andere producten van dierlijke oorsprong.

B1.11.1 Algemene informatie schapen- en geitensector (Berkhout en Van Bruchem, 2004)

De schapen- en geitensector is een relatief kleine sector is in verhouding tot andere dierlijke sectoren, meer specifiek bedrijven met graasdieren. In 2003 zijn er in Nederland 352 schapenbedrijven en 294 geitenbedrijven. Deze schapen- en geitenbedrijven zijn in vergelijking met andere graasdier bedrijven klein van omvang.

B1.11.2 Ritueel slachten: Controle activiteiten VWA

De regels omtrent 'ritueel slachten' staan vermeld in het 'Besluit ritueel slachten', dat is gebaseerd op artikel 44 van de Gezondheids- en welzijnswet voor Dieren. De reguliere slachtregels gelden hier ook, alleen vanwege de handmatige werkwijze en het niet toedienen van bedwelming, zijn er enkele regels aangepast.

Slachten

In het Besluit ritueel slachten staat onder andere vermeld dat bij het ritueel slachten van dieren ten allen tijden toezicht moet worden gehouden door iemand van de VWA/RVV (keuringsdierenarts of de keurmeester). Ook zijn er regels voor het materiaal in het slachthuis en het aantal personen dat tijdens de slacht aanwezig mag zijn (slechts één toeschouwer). Niet elke slachterij mag rituele slachtingen uitvoeren. Een slachterij moet daartoe een 'verzoek tot aanwijzing slachthuis voor toestaan ritueel slachten (bijvoorbeeld tijdens het Offerfeest)' aanvragen. Deze slachterij moet vervolgens goedgekeurd worden door de VWA/RVV alvorens over te mogen gaan op ritueel slachten. Ook mag een slachterij niet onbeperkt ritueel slachten. De slachterij moet aan de VWA/RVV een behoefteverklaring overleggen waaruit blijkt dat er behoefte bestaat aan een bepaalde hoeveelheid ritueel geslacht vlees. Deze behoefteverklaring moet afkomstig zijn van een organisatie die een bepaalde groep islamieten of orthodoxe joden (en individuen) in Nederland of in het buitenland vertegenwoordigt. De VWA/RVV controleert of de slachterij de gevraagde hoeveelheid dieren ritueel kan slachten. Dit wordt vastgelegd in een ministeriële regeling, de zogeheten 'Regeling aanwijzing slachtinrichtingen'.

Keuren

Er kan aanleiding zijn om slachtdieren bij de keuring af te keuren of aan te houden voor nader onderzoek. Ook kunnen bepaalde gedeelten van het slachtdier, bijvoorbeeld niet-gereinigde maag-/darpakketten van schapen of geiten, worden afgekeurd.

Naleving van voorschriften en toezicht

De betreffende kringdirecteur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (VWA/RVV) c.q. de keuringsdierenarts van de VWA/RVV is verantwoordelijk voor de keuring van de slachtdieren en het toezicht op de gehele gang van zaken op en rond het slachten tijdens het Offerfeest waar het gaat om welzijn van de slachtdieren en de hygiëne

tijdens het slachten. De VWA/RVV heeft de bevoegdheid op ieder moment bindende aanwijzingen te geven vóór, tijdens en na het slachten.

Bijlage 2. Scenario 0: Huidige activiteiten van de VWA¹

Kosten-drager	Categorie (maat-houden)	Werkzaamheden	VWA doet zelf	VWA wijst instantie aan	VWA ziet toe op zelf-controle
Registraties	Toelating	Registratie voedselproducerend bedrijf			
	Repr.handh.	Opleggen bestuurlijke boetes			
Inspecties	Toelating	Inspectie bij in- en doorvoer en BIP			
		Erkenning voedselproducerend bedrijf			
		Inspectie vissersvaartuig			
		Verzoekcertificaat derde landen			
	Post-toelating	Erkenning voedselproducerend bedrijf			
	Preventieve handhaving	Accreditatie HACCP-systeem op secundair voedselproducerende bedrijf			
		Audit op validiteit HACCP-systeem sec. voedsel producerend bedrijf ¹			
		Audit op naleving procedure HACCP-systeem sec. voedsel.prod. bedr. ¹			
		Audit op validiteit HACCP-systeem sec. voedsel producerend bedrijf. ¹			
		Inspectie vt/v/v/ warenwet			
		Inspecties bij in- en doorvoer en BIP			
		Monitoringsprogramma diervoeder			
	Repressieve handhaving	Alle herinspecties			
	Monsters	Toelating	Monsternamen ihkv toelating		
Onderzoek monster toelating					
Monsternamen ihk van keuring					

¹ Bij alle categorieën is niet opgenomen: de registratie van bedrijven die zich veterinaire producten of levende dieren laten toezenden uit andere lidstaten.

		Onderzoek monsters keuring			
	Preventieve handhaving	Monstername ihk van random handhaving			
		Onderzoek monsters handhaving			
		Monstername ihz.Nationaal Plan residuen bewaking			
		Onderz. monsters N.P.			
	Repressieve handhaving	Monsters behorend bij herinspecties			
		Onderz. monsters herinsp.			
Keuringen	Toelating	Aanleveren runderen /varkens keteninformatie ante mortem			
		Keuring runderen/ varkens ante mortem, keteninformatie			
		Keuring runderen/ varkens ante mortem, visueel			
		Keuring runderen/ varkens post mortem, slachtlijn			
		Keuring runderen/ varkens post mortem, toezicht			
		Aanleveren pluimvee keteninformatie ante mortem			
		Keuring pluimvee ante mortem, keteninformatie			
		Keuring pluimvee ante mortem, visueel			
		Keuring pluimvee post mortem, slachtlijn			
		Keuring pluimvee post mortem, toezicht			
		Keuring bij in- en doorvoer			
		Exportkeuring van dieren vanaf primair bedrijf			
		Exportkeuring van producten			
		Keuring bij aanvoer vis			

Bijlage 3. Scenario 1: VWA voert activiteiten zelf uit

Kosten-drager	Categorie (maathouden)	Werkzaamheden	VWA doet zelf	VWA wijst instantie aan	VWA ziet toe op zelfcontrole
Registraties	Toelating	Registratie voedselproducerend bedrijf			
	Repr.handh.	Opleggen bestuurlijke boetes			
Inspecties	Toelating	Inspectie bij in- en doorvoer en BIP			
		Erkenning voedselproducerend bedrijf			
		Inspectie vissersvaartuig			
		Verzoekcertificaat derde landen			
	Post-toelating	Erkenning voedselproducerend bedrijf			
	Preventieve handhaving	Accreditatie HACCP-systeem op secundair voedselproducerende bedrijf			
		Audit op validiteit HACCP-systeem sec. voedsel producerend bedrijf ¹			
		Audit op naleving procedure HACCP-systeem sec. voedsel.prod. bedr. ¹			
		Audit op validiteit HACCP-systeem sec. voedsel producerend bedrijf. ¹			
		Inspectie vt/v/v/ warenwet			
		Inspecties bij in- en doorvoer en BIP			
		Toezicht vervoer			
	Monitoringsprogramma diervoeder				
	Repressieve handhaving	Alle herinspecties			
	Monsters	Toelating	Monsternamen ihkv toelating		
Onderzoek monster toelating					
Monsternamen ihk van keuring					
Onderzoek monsters keuring					

	Preventieve handhaving	Monstername ihk van random handhaving			
		Onderzoek monsters handhaving			
		Monstername ihz.Nationaal Plan residuen bewaking			
		Onderz. monsters N.P.			
	Repressieve handhaving	Monsters behorend bij herinspecties			
		Onderz. monsters herinsp.			
Keuringen	Toelating	Aanleveren runderen /varkens keteninformatie ante mortem			
		Keuring runderen/ varkens ante mortem, keteninformatie			
		Keuring runderen/ varkens ante mortem, visueel			
		Keuring runderen/ varkens post mortem, slachtlijn			
		Keuring runderen/ varkens post mortem, toezicht			
		Aanleveren pluimvee keteninformatie ante mortem			
		Keuring pluimvee ante mortem, keteninformatie			
		Keuring pluimvee ante mortem, visueel			
		Keuring pluimvee post mortem, slachtlijn			
		Keuring pluimvee post mortem, toezicht			
		Keuring van bij in- en doorvoer			
		Exportkeuring van dieren vanaf primair bedrijf			
		Exportkeuring van producten			
		Keuring bij aanvoer vis			

Bijlage 4. Scenario 2: VWA wijst instantie aan

Kosten-drager	Categorie (maathouden)	Werkzaamheden	VWA doet zelf	VWA wijst instantie aan	VWA ziet toe op zelfcontrole
Registraties	Toelating	Registratie voedselproducerend bedrijf			
	Repr.handh.	Opleggen bestuurlijke boetes			
Inspecties	Toelating	Inspectie bij in- en doorvoer en BIP			
		Erkenning voedselproducerend bedrijf			
		Inspectie vissersvaartuig			
		Verzoekcertificaat derde landen			
	Post-toelating	Erkenning voedselproducerend bedrijf			
	Preventieve handhaving (*)	Accreditatie HACCP-systeem op secundair voedselproducerende bedrijf			
		Audit op validiteit HACCP-systeem sec. voedsel producerend bedrijf ¹			
		Audit op naleving procedure HACCP-systeem sec. voedsel.prod. bedr. ¹			
		Audit op validiteit HACCP-systeem sec. voedsel producerend bedrijf. ¹			
		Inspectie vt/v/v/ warenwet			
		Inspecties bij in- en doorvoer en BIP			
		Toezicht vervoer			
		Monitoringsprogramma diervoeder			
	Repressieve handhaving	Alle herinspecties			
Monsters	Toelating	Monsternamen ihkv toelating			
		Onderzoek monster toelating			
		Monsternamen ihk van keuring			
		Onderzoek monsters keuring			

	Preventieve handhaving	Monstername ihk van random handhaving			
		Onderzoek monsters handhaving			
		Monstername ihz.Nationaal Plan residuen bewaking			
		Onderz. monsters N.P.			
	Repressieve handhaving	Monsters behorend bij herinspecties			
		Onderz. monsters herinsp.			
Keuringen	Toelating	Aanleveren runderen /varkens keteninformatie ante mortem			
		Keuring runderen/ varkens ante mortem, keteninformatie			
		Keuring runderen/ varkens ante mortem, visueel			
		Keuring runderen/ varkens post mortem, slachtlijn			
		Keuring runderen/ varkens post mortem, toezicht			
		Aanleveren pluimvee keteninformatie ante mortem			
		Keuring pluimvee ante mortem, keteninformatie			
		Keuring pluimvee ante mortem, visueel			
		Keuring pluimvee post mortem, slachtlijn			
		Keuring pluimvee post mortem, toezicht			
		Keuring bij in- en doorvoer			
		Exportkeuring van dieren vanaf primair bedrijf			
		Exportkeuring van producten			
		Keuring bij aanvoer vis			

Bijlage 5. Scenario 3: VWA ziet toe op zelfcontrole bedrijf

Kosten-drager	Categorie (maat-houden)	Werkzaamheden	VWA doet zelf	VWA wijst instantie aan	VWA ziet toe op zelfcontrole	
Registraties	Toelating	Registratie voedselproducerend bedrijf				
	Repr.handh.	Opleggen bestuurlijke boetes				
Inspecties	Toelating	Inspectie bij in- en doorvoer en BIP				
		Erkenning voedselproducerend bedrijf				
		Inspectie vissersvaartuig				
		Verzoekcertificaat derde landen				
	Post-toelating	Erkenning voedselproducerend bedrijf				
	Preventieve handhaving (*)	Accreditatie HACCP-systeem op secundair voedselproducerende bedrijf				
		Audit op validiteit HACCP-systeem sec. voedsel producerend bedrijf ¹				
		Audit op naleving procedure HACCP-systeem sec. voedsel.prod. bedr. ¹				
		Audit op validiteit HACCP-systeem sec. voedsel producerend bedrijf.				
		Inspectie vt/v/v/ warenwet				
		Inspecties bij in- en doorvoer en BIP				
		Monitoringsprogramma diervoeder				
	Repressieve handhaving	Alle herinspecties				
Monsters	Toelating	Monsternamen ihkv toelating				
		Onderzoek monster toelating				
		Monsternamen ihk van keuring				
		Onderzoek monsters keuring				
	Preventieve	Monsternamen ihk van random handhaving				

	handhaving	Onderzoek monsters handhaving			
		Monstername ihz.Nationaal Plan residuen bewaking			
		Onderz. monsters N.P.			
	Repressieve handhaving	Monsters behorend bij herinspecties			
		Onderz. monsters herinsp.			
Keuringen	Toelating	Aanleveren runderen /varkens keteninformatie ante mortem			
		Keuring runderen/ varkens ante mortem, keteninformatie			
		Keuring runderen/ varkens ante mortem, visueel			
		Keuring runderen/ varkens post mortem, slachtlijn			
		Keuring runderen/ varkens post mortem, toezicht			
		Aanleveren pluimvee keteninformatie ante mortem			
		Keuring pluimvee ante mortem, keteninformatie			
		Keuring pluimvee ante mortem, visueel			
		Keuring pluimvee post mortem, slachtlijn			
		Keuring pluimvee post mortem, toezicht			
		Keuring bij in- en doorvoer			
		Exportkeuring van dieren vanaf primair bedrijf			
		Exportkeuring van producten			
		Keuring bij aanvoer vis			