
RISICOBEBEERSING IN DE DIERVOEDERKETEN

Nico Bondt

Per 1 januari 2006 wordt de EU-verordening betreffende diervoederhygiëne van kracht (183/2005). Dit toekomstige beleid was aanleiding voor een workshop waarin praktijkmensen uit de veevoedersector samen met onderzoekers van Wageningen UR de praktische problemen van risicobeheersing in de diervoederketen na zijn gegaan. Een belangrijke vraag was in hoeverre het kwaliteitssysteem van de veevoedersector, GMP+ (Good Management Practice), een goede basis kan zijn voor naleving van de nieuwe verordening. Er kwamen drie groepen van knelpunten naar voren: 1) Risicobeheersing op ketenniveau, 2) Standaardisatie van kwaliteitseisen en audits, en 3) Controle- en sanctiebeleid en kwaliteitsbewustzijn. Na een korte beschrijving van de eerste twee knelpunten, zal dit artikel vooral ingaan op het derde knelpunt.

Risicobeheersing en standaardisatie

Rond risicobeheersing op ketenniveau liggen de belangrijkste problemen in het voor- en natraject van de veevoederbedrijven. De meeste veevoederbedrijven hebben hun kwaliteitsbeleid namelijk goed in orde, maar de keten is nog onvoldoende onder controle. Zo blijft de import van grondstoffen van buiten de EU een zorgpunt, omdat er maar weinig fysieke controle aan de EU-grenzen is. Knelpunten rond standaardisatie van kwaliteitseisen en audits ontstaan door gebrek aan deze standaardisaties en audits. De standaardisatie van eisen is echter nodig op diverse niveaus: internationaal, binnen kwaliteitssystemen en op bedrijven. Tevens is uniformering nodig van de controles door Certificerende Instellingen.

Controle- en sanctiebeleid

Het feit dat niet iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt is misschien wel het belangrijkste probleem rond risicobeheersing in de diervoederketen. Voor de motivatie van een bedrijf is het funest dat concurrenten die het minder nauw nemen met de regels daarvoor niet worden gestraft. Een goed controle- en sanctiebeleid is daarom absolute noodzaak.

Publiek of privaat toezicht

Rond de implementatie van de diervoederhygiëneverordening staat de positionering van de overheid in het systeem van borging van voedselveiligheid nadrukkelijk op de agenda. Door de verplichte invoering van HACCP in de diervoedersector zal voedselveiligheid ook hier middels garanties en certificering meer via de markt kunnen worden gestuurd. De nieuwe verordening stelt bovendien expliciet dat er een overheveling gewenst is uit het publieke naar het private domein: het bedrijfsleven is primair verantwoordelijk, niet de overheid. In de Verenigde Staten functioneert het al op die manier. Daar wordt bij een voedselveiligheids crisis niet allereerst naar de overheid gekeken, maar worden de bedrijven aansprakelijk gesteld. De concrete vraag is nu hoe de Nederlandse overheid vanaf 2006 toezicht moet uitoefenen op de wettelijke eisen, en welke rol het private GMP+-systeem daarbij zal spelen. In principe is het logisch dat de overheid als toezichthouder het controleren aan het bedrijfsleven overlaat. Anders zou de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) toezicht moeten houden op zichzelf als controleur. Ook moet worden voorkomen dat overheidscontroleurs precies hetzelfde doen als de auditors van het private GMP+-systeem. Als de overheid zich bijvoorbeeld middels 'speerpunten' zou concentreren op diepgravende controles, dan kan dat een belangrijke aanvulling zijn op de reguliere audits door de Certificerende Instellingen. Aanbevolen wordt dat de overheid actief aansluiting zoekt bij het private kwaliteitssysteem en overgaat naar toezicht op controle. Van het bedrijfsleven mag uiteraard worden verwacht dat naleving van de wettelijke regels serieus wordt benadrukt en dat het GMP+-systeem waar nodig wordt aangepast ten behoeve van een effectief overheidstoezicht.

Randvoorwaarden voor controle

In de eerste plaats moeten controles op een adequate wijze worden uitgevoerd. Dat is mogelijk als voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden:

- heldere eisen, die voldoende specifiek, meetbaar en realistisch zijn;
- voldoende deskundigheid van de controleur of auditor;
- onafhankelijke positie van de controleur of auditor.

De eerste randvoorwaarde levert al enige problemen op. Veel wettelijke eisen zijn vaak zo ruim en weinig gespecificeerd dat de beoordeling van de naleving hiervan moeilijk is. Voorbeelden zijn te vinden in de zogenaamde UBA-lijsten (Uniforme Bevindingen Administratie), waarmee de VWA-controleurs in de diervoedersector werken. Binnen het GMP+-systeem worden vraag- en antwoordlijsten gebruikt en harmonisatievergaderingen belegd, om de interpretatie van de eisen zo duidelijk en uniform mogelijk te maken. Verder is het onzeker of de deskundigheid van de auditoren (Certificerende Instellingen) en controleurs (Task Force VWA) voldoende gewaarborgd is. Persoonscertificatie, waarbij de vakbekwaamheid van personen wordt getoetst en gecertificeerd, kan wellicht worden gebruikt om de deskundigheid van GMP+-auditoren en VWA-controleurs te bevorderen. Ook zou de Raad voor Accreditatie het GMP+-systeem zelf kunnen beoordelen, zodat dit vervolgens kan worden betrokken bij het accrediteren van de Certificerende Instellingen. Bij directe controles door de VWA is de onafhankelijkheid van de controleur waarschijnlijk geen probleem. De vraag is of dit ook geldt voor de auditor van de Certificerende Instelling, vooral in een situatie waarin zwaarwegende afwijkingen worden geconstateerd. Het diervoederbedrijf is tenslotte niet alleen het onderwerp van de audit, maar tevens de opdrachtgever. Via de Raad van Accreditatie en het Productschap Diervoeder wordt middels co- en parallelaudits overigens wel gewerkt aan de onafhankelijkheid van de auditoren. Desondanks worden er in de praktijk soms vraagtekens geplaatst bij zowel hun deskundigheid als ook hun onafhankelijkheid.

Sancties

De stevigheid van het sanctiesysteem binnen GMP+ werd tijdens de workshop licht in twijfel getrokken. Enkele deelnemers achten de kans op een sanctie klein. De hiervoor besproken te afhankelijke positie van de GMP+-auditor speelt hierbij mogelijk ook een rol. Verder werd er gepleit voor meer differentiatie: bij lichte overtredingen geringe sancties opleggen en bij zware overtredingen zwaardere sancties. Een mogelijkheid om onderscheid te maken tussen bedrijven is een bonus-malussysteem met differentiatie in controlefrequentie, zodat bedrijven die het goed voor elkaar hebben minder vaak worden gecontroleerd en dus ook lagere kosten hebben.

Aanvullend beleid

Naast adequaat toezicht, controles en sancties zal de overheid zeker ook ander beleid moeten inzetten om het kwaliteitsdenken en de risicobeheersing in de diervoedersector verder te stimuleren. Hierbij valt te denken aan financieel beleid (subsidies, fiscale regelingen), kaderstellend beleid (zelfregulering, aansprakelijkheidswetgeving) en informatiebeleid (jaarverslagen, transparantie van de keten, demonstratieprojecten). Daarbij zullen overheid en bedrijfsleven samen de vertaalslag moeten maken van de gestelde eisen in de diervoederhygiëneverordening naar de praktijk en tevens de beoogde verschuiving van hun verantwoordelijkheden goed moeten afstemmen. Veilige diervoeders is tenslotte een gezamenlijk belang.

Meer informatie:

ASG-rapport 05/100649 *De diervoederhygiëne verordening als opmaat voor 'toezicht op controle' in de diervoederketen*