

Projectnummer: 71.475.01

LNV-programma: Risicobeheersing en veiligheid van voeding

Thema: Risicomanagement

Project: Optimalisatie van controle systemen

Projectleider: ing. J. van der Roest

Rapport 2000.001

februari 2000

INVENTARISATIE RAPPORT

Optimalisatie van controle systemen

Ing. J. van der Roest

Afdeling: Kwaliteits- en Ketenmanagement

Rijks-Kwaliteitsinstituut voor land- en tuinbouwproducten (RIKILT)

Bornsesteeg 45, Gebouw 123, 6708 PD WAGENINGEN

Postbus 230, 670 AE WAGENINGEN

Telefoon: 0317 – 475400

Fax: 0317 - 417717

E-mail: POSTKAMER@RIKILT.WAG-UR.NL

VERZENDLIJST

INTERN:

Directeur (dr. R.J. Bogers)

Programmaleider (dr. M.J.B. Mengelers)

Projectleider (ing. J. van der Roest) 2x

Bibliotheek

EXTERN:

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie DWK (ir. J.A. Cornelese) 3x

Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij, directie VVM (ir. J.J.M. van den Heuvel)

Landbouw-Economisch Instituut, LEI (drs. J.W. van der Schans)

INHOUDSOPGAVE	blz.
SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	5
2. PROJECTOMSCHRIJVING	5
2.1 Probleemstelling	5
2.2 Doelstelling	6
2.3 Afbakening	6
3. INVENTARISATIE	7
3.1 Zorgsystemen in bedrijfsleven	7
3.1.1 Zorgsystemen	7
3.1.2 Zorgsystemen in de agrarische praktijk	8
3.2 Overheid	9
3.2.1 Nota kracht en kwaliteit	9
3.2.2 Controle en de overheid	10
3.2.3 Onvoldoende toezicht wettelijke keuringen	10
3.3 Keuring en controle	11
3.3.1 Veranderingen bij toezichthoudende organisaties m.b.t. zorgsystemen	11
3.3.2 Andere opzet keuringsdiensten	12
3.3.3 Verzelfstandiging toezichthoudende organisaties	13
3.4 Internationale ervaringen	13
3.4.1 Controle structuur in EU (ontwikkelingen)	13
3.4.2 Food Safety Act, Engeland	14
3.4.3 Integrated Inspection System, Canada	14
4. CONCLUSIES EN VERVOLGONDERZOEK	17
5. LITERATUURLIJST	19

Bijlage 1: Elementen van de referentie standaardisatie van IIS van de CFIA in Canada

SAMENVATTING

Binnen het thema risicomanagement heeft het deelproject 'optimaliseren van controlesystemen' als doel de huidige controlesystemen door te lichten en te optimaliseren, zodat deze beter zijn afgestemd op de zorgsystemen.

De aanleiding hiervoor is dat de veiligheid van voedingsmiddelen een steeds belangrijker onderdeel van productkwaliteit is geworden. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van voedingsmiddelen wordt steeds meer richting bedrijfsleven geschoven. De overheid blijft echter een toezichthoudende functie bekleden.

De probleemstelling is dat aan de ene kant de controle- en keuringsinstellingen geen gelijke tred houden met de door het bedrijfsleven ingevoerde zorgsystemen en bijbehorende accreditatie. Aan de andere kant wordt geconstateerd dat wettelijke eisen onvoldoende worden opgenomen in de zorgsystemen.

De doelstelling van dit eerste deel van het project is dan ook het inventariseren van de huidige controle- en keuringssystemen en de afstemming op de in de praktijk ontwikkelde kwaliteitsborgingssystemen. De nadruk is hierbij gelegd op het gebied van de voedselveiligheid en de waarborging ervan in de voedselketen. Ook wordt de relatie tot wettelijke eisen, de positie van controle- en keuringsinstellingen en de eisen die wederzijds aan elkaar worden gesteld, tot uitdrukking gebracht.

Het resultaat van het deelproject is een inventarisatie van de huidige risicobeheersing en keuringssystemen. Er kan een vervolg aan dit onderzoek worden gegeven door een geoptimaliseerd systeem van controle en keuring in de praktijk te toetsen. In thema 1 (systematiek van risicobeoordeling) van dit programma (357) leent het project getiteld: "evaluatie en validatie van controle- en meetsystemen voor risicobeoordeling" zich uitstekend voor een nadere uitwerking van de stand van zaken rond het geconstateerde spanningsveld van controlestructuur van de overheid bij de ontwikkeling van borgingssystemen bij het bedrijfsleven.

1. INLEIDING

De veiligheid van voedingsmiddelen is een belangrijk onderdeel van productkwaliteit. De verantwoordelijkheid voor deze veiligheid en ook de kwaliteit van voedingsmiddelen ligt in de eerste instantie bij het bedrijfsleven. De overheid blijft echter een toezichthoudende functie bekleden. De consument legt op het punt van de voedselveiligheid de lat steeds hoger. In de nota Kracht en Kwaliteit (min. LNV, 1999) wordt gesteld dat de maatschappelijke eisen aan onze voeding steeds scherper worden gesteld. Zo stelt de consument zich steeds bewuster op t.a.v. andere kwaliteitsaspecten van product en productiewijze, zoals milieu en welzijn van dieren. Het bedrijfsleven heeft in deze de verantwoordelijkheid om aan deze eisen te voldoen en dit wordt zelfs afgedwongen middels de wet op de productaansprakelijkheid. Enerzijds worden deze eisen door de overheid in wettelijke minimumnormen vastgelegd. Anderzijds hanteert de afnemer soms zeer specifieke en verdergaande eisen. Het mag duidelijk zijn dat deze verandering er tevens toe leidt dat de controle van de overheid op de normen alleen dan niet meer voldoet. Aanvullend zal het bedrijfsleven moeten kunnen aantonen via eigen kwaliteitsborgingssystemen, dat aan de eisen van zowel de overheid als de markt wordt voldaan.

De agrarische sectoren hebben in de afgelopen jaren tal van borgingssystemen ontwikkeld om de kwaliteit en veiligheid van de eindproducten en grondstoffen voor de voedingsmiddelen industrie te garanderen. De invoering van deze borgingssystemen brengt een andere benadering van de wijze van keuren en controleren met zich mee.

De overheid stelt de wettelijke minimumnormen veelal vast op basis van EU-regelgeving. Het toezicht op het naleven van deze wettelijke normen door de overheid is streng. De eerder genoemde kwaliteitsborgingssystemen van het bedrijfsleven zullen hierin een belangrijke basisvormende rol gaan spelen. Een inventarisatie van de huidige situatie met betrekking tot de invoering van kwaliteitsborgingssystemen in relatie tot de positie van controle- en keuringsinstellingen zal een belangrijk onderdeel van onderzoek vormen.

2. PROJECTOMSCHRIJVING

2.1 Probleemstelling

De kwaliteitsborgingssystemen die tot nu toe in de voedingsmiddelen sector zijn ontwikkeld, zijn vooral in levensmiddelensector te vinden. De systemen geven echter nog nauwelijks garanties t.a.v. wettelijke eisen. Verder is de afwezigheid van een integrale benadering, waarbij naast de traditionele kwaliteit ook veiligheid, milieu en dierenwelzijn en -gezondheid worden meegenomen, een zwak punt. Een verdere ontwikkeling van deze kwaliteitsborgingssystemen zal er in de toekomst toe kunnen leiden, dat er onderscheid gaat worden gemaakt tussen wel en niet gecertificeerde bedrijven. Hiervoor zullen dan ook verschillende controlesystematieken gelden met navenante keuringstarieven. Met de komst van kwaliteitsborgingssystemen dienen zich ook allerlei (milieu)keurmerken aan. Een wildgroei van dit soort keurmerken zal moeten worden teruggedrongen, opdat de duidelijkheid voor de consument niet wordt aangetast.

De prioriteit vanuit het beleid is komen te liggen bij het versterken en verder ontwikkelen van de ketens en private garantiesystemen in de primaire sector d.m.v. regelgeving, die al of niet is aangepast en door subsidiëring. Voor ketens en borgingssystemen die uitstijgen boven de

wettelijke eisen zal het min. LNV ondersteuning bieden door subsidies aan innovatieve integrale ketenprojecten. Deze private garantiesystemen kunnen dan rekenen op beperkter overheidstoezicht en waar mogelijk lagere overheidstarieven. Dit houdt echter wel in dat de Nederlandse inspanningen in Brussel gericht moeten blijven op het verwerven van steun voor systemen van overheidstoezicht op private keuring en controle.

Een bijkomend aandachtspunt is, dat Europese regelgeving nog niet in een dergelijke opdeling van bedrijven en controle voorziet. Nederland zal zich daarom moeten inzetten om draagvlak binnen de EU te verkrijgen rond ketencertificering en andere soortgelijke kwaliteitssystemen. Met name de daadwerkelijke overdracht van keuringstaken van de overheid naar het bedrijfsleven kan binnen de EU op verzet stuiten. De calamiteiten van de afgelopen jaren in de vleessector (varkenspest, BSE e.d.) zijn daar debet aan.

De vraagstelling doet zich voor of de ontwikkelingen van kwaliteitsborgingssystemen en het huidige controle apparaat nog wel optimaal op elkaar zijn afgestemd.

Men mag niet uit het oog worden verloren dat het hier om voedsel gaat, waarbij het kwetsbare vertrouwen van de consument niet mag worden beschamd.

In de nota Kracht en Kwaliteit (min. LNV, 1999) wordt aangegeven dat stimulerende beleidsmaatregelen met name worden gericht op het realiseren van hogere niveaus dan de wettelijke minimumnormen. Daarmee worden de maatschappelijk gewenste ontwikkelingen versneld en kunnen nieuwe deelmarkten worden bediend. Tevens wordt daarmee invulling gegeven aan een ander speerpunt: het versterken van de keuzevrijheid van consumenten.

2.2 Doelstelling

De doelstelling van dit deelproject is vooralsnog het evalueren van de huidige controle- en keuringssystemen en de afstemming op de in de praktijk ontwikkelde kwaliteitsborgingssystemen. De nadruk wordt hierbij gelegd op het gebied van de voedselveiligheid en de waarborging ervan in de voedselketen. Het is belangrijk dat daarbij een duidelijke rol van de overheid en het bedrijfsleven is weggelegd.

De overheid heeft destijds voorwaarden gesteld en beschreven aan het gebruik van gecertificeerde zorgsystemen. In het onderzoek zal worden nagegaan hoe het bedrijfsleven de voorwaarden heeft geïmplementeerd in de ontwikkelde zorgsystemen. Voorts zal worden onderzocht in hoeverre de controle- en keuringsinstellingen hun werkwijze hebben aangepast. Doelstelling hierbij is dat de keuringsdiensten van de overheid tijdig zijn geïnstrueerd en voorbereid op een meer toezichthoudende rol. Een vergelijking met in het buitenland opererende werkwijzen kan daarbij verhelderend werken. Voorbeelden hiervan zullen in deze rapportage worden opgenomen.

2.3 Afbakening

De overheid oefent steeds minder druk uit op de kwaliteit van de primaire productie. De werkelijke druk komt vooral uit de markt zelf. Het centrale oriëntatiepunt van de land- en tuinbouw is de consument en niet de overheid. Er is eigenlijk sprake van een ketenomkering, d.w.z. een meer vraaggerichte dan aanbodgerichte werkwijze. Met dit gegeven zal in het

onderzoek duidelijk rekening worden gehouden. Dit houdt in dat in het belang van het bedrijfsleven de individuele ondernemers zullen moeten inspelen op het proces van ketenomkering.

Het onderzoek laat zich echter niet inperken door een afbakening in bepaalde sectoren. De kracht van de inventarisatie ligt in het zo gevarieerd mogelijk doorlichten van de agrarische primaire sector.

De nadruk zal echter wel liggen op het gebied van voedselveiligheid. Hierbij kan niet worden volstaan met een eindcontrole van het product. De waarborgen voor de voedselveiligheid beginnen reeds aan het begin van de voedselketen. Incidenten uit het recente verleden laten zien dat de dierlijke productie de meeste aandacht naar zich toe trekt. De monitoring- en controlesystemen in de diervoeder sector krijgen in andere deelprojecten van dit programma extra aandacht.

De controle systematiek voor de gmo vrije ketens is nog dermate in discussie dat deze vooralsnog buiten de scope van het onderzoek wordt gehouden.

3. INVENTARISATIE

3.1 Zorgsystemen in bedrijfsleven

3.1.1 Zorgsystemen

De introductie van diverse vormen van zorgsystemen in de agrarische sectoren heeft de laatste tien jaren flink doorgezet. Naast collectieve initiatieven als Integrale Keten Beheersing, Agromilieukeur (AMK), Milieubewuste Teelt (nu Certerra) en Milieuproject Siertuinbouw (MPS) zijn ook diverse Hygiënecodes op basis van HACCP ontworpen. Bovendien zijn steeds meer individuele bedrijven gecertificeerd volgens NEN ISO-9000. In de praktijk heeft de invulling van deze zorgsystematiek geleid tot een diversiteit en complexiteit van systemen.

In het onderzoek van IKC-Landbouw (1997) is onderverdeling van zorgsystemen gemaakt gericht op beheersing, borging en certificering. Zorgsystemen worden gekenmerkt door systematiek en planning met als resultaat een product en proces dat voldoet aan vooraf gestelde eisen.

Eén van de uitvoeringsvormen van zorgsystemen, is de "Good Manufacturing Practices – code", waarin het totale productieproces is beschreven en vastgelegd. De codes kunnen variëren van heel algemeen van aard zoals de FAO/WHO Codex Alimentarius tot specifieke hygiënecodes voor een bepaald product of branche.

Indien de productie plaatsvindt in aan elkaar opeenvolgende schakels dienen de beheerste processen nauw op elkaar te zijn afgestemd. Deze vorm van procesbeheersing wordt samengevat in een systeem van ketenzorg.

Elk zorgsysteem dient een element van borging te bevatten, waarmee aantoonbaar gemaakt kan worden dat er wordt voldaan aan de gestelde eisen. Indien een zorgsysteem afdoende is geborgd, zal dit bevestigd worden in een erkenning of certificering. Deze certificering kan gericht zijn op het product d.m.v. productcertificaten, keurmerken of verklaringen van erkenning. Steeds meer wordt echter het gehele proces beoordeeld en bewijst dat met de afgifte van procescertificaten. Een bekend voorbeeld van een procescertificaat is Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP).

Het certificeren van een kwaliteitssysteem, dat leidt tot een NEN ISO-9000 certificaat, geeft garanties omtrent het leveren of het werken volgens een bepaalde vastgelegde procedure. Een certificerende instelling ziet toe op de naleving van de binnen het certificaat vallende eisen van een zorgsysteem.

3.1.2 Zorgsystemen in de agrarische praktijk

Voorname inventarisatie door IKC-Landbouw heeft geresulteerd in een lijst van zorgsystemen in de hoofdsectoren diervoeder, dierlijke productie, plantaardige productie en visserij. Binnen de hoofdsectoren zijn de individuele sectoren verder uitgewerkt. Naast de algemene gegevens van de zorgsystemen is met name aandacht geschonken aan kenmerken als de opzet, het beheer, het toezicht en de borging van elk systeem. Verder wordt melding gemaakt van de sancties die worden gehanteerd bij niet-naleving van de gestelde eisen. Destijds lagen de sectoren akkerbouw en visserij achter op het gebied van ontwikkeling van zorgsystemen. Deze achterstand wordt momenteel weggewerkt met de ontwikkeling van o.a. het Kwaliteitsprogramma Akkerbouw (KPA).

Met de ontwikkeling van zorgsystemen in de praktijk heeft de overheid voorwaarden gesteld aan het gebruik van met name gecertificeerde zorgsystemen om inbedding in de overheidscontrolestructuur mogelijk te maken. Deze voorwaarden zijn beschreven in het in 1994 verschenen rapport "Certificatie in de agrofoodsector" (Min. LNV dir. MKG) en luiden:

- De inhoudelijke eisen van een zorgsysteem bevatten in ieder geval de wettelijke eisen en de vertaling ervan in de voor het betrokken (eind)-product/productieproces kritieke elementen.
- De certificatie geschiedt binnen de structuur van de Raad voor Accreditatie (gelijkluidende certificaten van verschillende certificerende instellingen hebben dezelfde waarde).
- Een gecertificeerd zorgsysteem is transparant: grondstoffen en producten zijn traceerbaar.
- Europese regelgeving staat toepassing van certificatie in de overheidscontrolestructuur en doorberekening van verlaagde keuringstarieven toe.
- Indien een certificeringinstelling bij een audit van het certificatiesysteem overtreding van de wettelijke eisen constateert, meldt de certificeringinstelling of het bedrijf zelf deze overtreding aan de keuringsdienst.

Hoe wordt er met deze voorwaarden in de praktijk omgegaan bij de ontwikkeling en implementatie van zorgsystemen?

Uit de conclusies van het rapport "Borgen en certificeren in de landbouw en visserij" (IKC-Landbouw, 1997) blijkt dat **wettelijke eisen** over het algemeen niet of beperkt zijn opgenomen in zorgsystemen. Een uitzondering hierop vormt het GMP-systeem in de diervoedersector. Hierin zijn bijna alle wettelijke eisen uit de diervoederwetgeving verwerkt. De ontwikkelde hygiënecodes, gebaseerd op HACCP, berusten op wettelijke voorschriften die o.a. voortvloeien uit EU regelgeving. De zorgsystemen die zijn ontwikkeld voor biologische en scherrel producten moeten tevens voldoen aan wettelijke eisen, omschreven in de landbouwkwaliteitswet. Deze eisen zijn dan ook vastgelegd in de betreffende systemen.

De IKB-achtige zorgsystemen in de veehouderij en de milieuzorg systemen (MBT, MPS en AMK) in de plantaardige sectoren richten zich vooral op de verbetering van de marktpositie en inspelen op maatschappelijke vraagstukken en minder op de wettelijke eisen.

Op het gebied van **certificatie** binnen de structuur van de Raad voor Accreditatie zijn er enkele keuringsinstellingen die zowel voor of namens de overheid toezicht houden op de naleving van de wettelijke eisen als ook certificaten mogen uitreiken. Deze instellingen moeten wel erkend zijn door de Raad voor Accreditatie. Een viertal instellingen voldoen hieraan, te weten: Keuringsdienst Diervoedersector (KDD), Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalveren (SKV) en Stichting Keur Alternatief voorgebrachte Landbouwproducten (Skal).

De **transparantie** en traceerbaarheid wordt steeds belangrijker mede i.v.m. de versterkte aandacht voor voedselveiligheid. De meeste zorgsystemen besteden hier tot voor kort onvoldoende aandacht aan.

Omtrent het toestaan van toepassing van **certificatie in de overheidscontrolestructuur** en doorberekening van **verlaagde keuringstarieven** is tot op heden nog niet geregeld.

De **melding van bij audits geconstateerde overtredingen** van de wettelijke eisen aan een rijkstoezichthouder is over het algemeen summier geregeld in de zorgsystemen. De zelfstandige bestuursorganen die zowel privaat als wettelijk toezicht uitvoeren (b.v. KDD) hebben in deze te maken met verstrengeling van signaleren en melden.

Deze conclusies geven aan dat er nog verschillende hiaten bestaan tussen controle- en keuringsinstellingen enerzijds en het omgaan met gecertificeerde bedrijven anderzijds. Ook verdient de opname van meer wettelijke eisen in de zorgsystemen de aandacht, als ook de taken van de bijbehorende toezichthouders. Constante monitoring van de ontwikkelingen in de zorgsystemen is noodzakelijk om verbeteringen tijdig te signaleren. Stimulering van de overheid voor het stellen van prioriteiten is hierin nadrukkelijk gewenst.

3.2 Overheid

3.2.1 Nota Kracht en kwaliteit

Dit beleidsprogramma van min. LNV heeft als een van speerpunten kwaliteit van de voeding. De keuze hiervan is niet echt verwonderlijk. In de afgelopen jaren hebben namelijk diverse calamiteiten, met name in de vleessector, voor behoorlijke onrust onder de bevolking gezorgd. De nota geeft aan dat het aldus ontstane kwetsbare vertrouwen van de consument niet mag worden beschaamd als het om voedsel gaat. De rol van de overheid is het vastleggen van wettelijke minimumnormen en de implementatie daarvan te controleren. Zo was het in het verleden althans. Het feit dat de consument steeds bewuster is ten aanzien van andere (extrinsieke) kwaliteitsaspecten zoals dierenwelzijn, milieuvriendelijke teelt e.d. zorgt ervoor dat de eisen die aan onze voeding worden gesteld steeds scherper worden. Het bedrijfsleven heeft in toenemende mate een nadrukkelijke verantwoordelijkheid om aantoonbaar aan deze extra eisen te voldoen. De ontwikkeling en introductie van eigen kwaliteitszorgsystemen kunnen helpen om de aantoonbaarheid te verwezenlijken. De controlestructuur zal een verandering ondergaan naarmate de ontwikkeling van deze kwaliteitszorgsystemen zich voortzet. Er zal dan onderscheid

gemaakt gaan worden in bedrijven met en zonder een vorm van certificering. De laatstgenoemde bedrijven zullen zich op den duur toch moeten conformeren willen ze niet tegen verhoogde keuringstarieven aanlopen. De Europese regelgeving is echter nog niet zover dat ketencertificering gekoppeld kan worden aan controle structuren van de overheid.

De agrarische sector kent al diverse vormen van kwaliteitsborging, uitgewerkt in kwaliteitssystemen als Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP). Dit kwaliteitssysteem is met name gericht op de voedselveiligheid en de volksgezondheid. Systemen met de HACCP benadering zijn verplicht gesteld aan alle bedrijven die zich met voedsel bezighouden na de oogst, slacht of het melken, volgens de nieuwe Warenwetregeling Hygiëne van Levensmiddelen die per december 1995 in werking is getreden. De overheid houdt sinds de introductie van dit systeem in 1996 hier toezicht op. Deze controle wordt uitgevoerd door de controleurs van de Inspectie Gezondheidsbescherming Waren & Veterinaire Zaken. Naarmate de door het bedrijfsleven geïmplementeerde borgingssystemen zich over de sector zullen uitbreiden, zal het toezicht van de overheid beperkter worden. Dit is een voorbeeld van toezicht waarbij de controlestructuur van de overheid aansluit bij de ontwikkeling van borgingssystemen bij het bedrijfsleven.

3.2.2 Controle structuur in Nederland

De overheid is verantwoordelijk voor de controle en naleving van wettelijke eisen. Deze verantwoordelijkheid is meestal geënt op Europese regelgeving. Daarnaast is de Codex Alimentarius Commissie een standaard voedsel programma onder FAO/WHO vlag geïmplementeerd. De Europese richtlijnen op het gebied van volksgezondheid bevatten naast inhoudelijke eisen ook bepalingen voor de organisatie van keuring en controle. Hierbij wordt aan de nationale overheid opgedragen een bevoegde autoriteit voor keuring en controle toe te wijzen. De uitvoering van keuring en controle op het terrein van kwaliteit in de landbouwproducten berust bij de keuringsdiensten. Er worden publieke keuringsdiensten (b.v. Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees) en private, door de overheid aangewezen, keuringsdiensten (b.v. Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel) onderscheiden. De overheid houdt toezicht op functioneren van de aangewezen private keuringsdiensten door het benoemen van een Rijkstoezichthouder in het bestuur. Opsporingsbevoegdheid is in handen van de Algemene Inspectiedienst (AID).

3.2.3 Onvoldoende toezicht wettelijke keuringen

In een rapport van de Rekenkamer (1998-1999) aan de Tweede Kamer werd in de periode 1996-1997 de inzet van wettelijke keuringen en het realiseren van het gewenste beschermingsniveau van de burger onderzocht. De Rekenkamer selecteerde tien keuringen, waarvan drie met een agrarische achtergrond, te weten biologische landbouwproducten, melk en scharreleieren. In het algemeen bleek dat de ministers van de in het onderzoek betrokken ministeries niet altijd konden instaan voor een redelijke beschermingsniveau van burger, doordat zij niet beschikten over een sluitende toezichtketen. In deze ketens kwamen zowel het functioneren van de keuringsinstellingen als de doelbereiking van de keuringen aan de orde. Met name de toezichthoudende instellingen binnen de overheid (rijksinspecties) bleken niet zodanig te functioneren dat hun toezichtactiviteiten de minimaal noodzakelijke informatie opleverden.

De conclusies uit het rapport “toezicht op keuringen in Nederland”, waarin het onderzoek is gerapporteerd zijn t.a.v. keuringen in de landbouw als volgt geweest:

- Rijksinspectie AID doet niets of vrijwel niets aan controle op de resultaten van keuringen.
- Bij de aanwijzing van toezichthouders en keurders toetst het ministerie niet voldoende of de kandidaten competent zijn en dientengevolge voldoen de toezichthouders aan vrijwel geen enkele norm.
- Informatie over de resultaten van keuringen en over het functioneren van keuringsinstellingen is veelal onvoldoende om een oordeel te vormen over het bereikte beschermingsniveau voor de burger.

De Rekenkamer beveelt op gronden van deze conclusies aan het functioneren van de toezichthouders en inspecties in het keuringenveld grondig te bekijken. Allereerst zal een inventarisatie plaats moeten vinden welke wettelijke keuringen in het takenpakket van elk ministerie zijn opgenomen. Vervolgens moeten de ministeries vaststellen in hoeverre zij voor deze keuringen verantwoordelijk moeten zijn. Tenslotte moeten zij ervoor zorgen dat er een toezicht structuur wordt gekozen die sluitend toezicht waarborgt en aansluit bij de gekozen reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Het ministerie van LNV heeft naar aanleiding van de onderzoeksresultaten enkele reacties gegeven.

De AID heeft als rijksinspectie vanwege haar rol en positie inderdaad geen toezichthoudende taken uitgevoerd. Slechts t.a.v. een zeer beperkt aantal bedrijfsgenoten dat niet is aangesloten bij Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), zoals bijv. Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), heeft de AID een controlerende taak.

N.a.v. het onderzoek is het ministerie reeds bezig om het toezicht op deze ZBO-instanties als COKZ, SKAL en CPE verder te verbeteren. Gelijktijdig wordt de aanpassing van wet- en regelgeving met betrekking tot de controlerende instanties nader bestudeerd.

Bovenstaande geeft aan dat er het nodige aan de hand is met betrekking tot de controle- en keuringsinstanties, hun veranderende rol en relatie tot de privaat ontwikkelde borgings- en certificeringssystemen. De ontwikkelingen hieromtrent zullen in het vervolg van het project verder onderzocht dienen te worden.

3.3 Keuring en controle

3.3.1 Veranderingen bij toezichthoudende organisaties m.b.t. zorgsystemen

Het Kwaliteits Controle Bureau voor groenten en fruit (KCB) voert controles uit op basis van de wettelijke kwaliteitsvoorschriften bij aangesloten veilingen, sorteer- en pakstations en handelaren. Partijen groenten en fruit die niet voldoen aan deze voorschriften worden afgekeurd. De aangesloten bedrijven, maar ook de niet aangesloten bedrijven krijgen op reguliere basis controlebezoeken van de KCB controleurs. Naast de toezichthoudende taak is het KCB ook gerechtigd controlecertificaten uit te geven voor de export van partijen groenten en fruit buiten de EU.

De overheid heeft zich in de jaren negentig steeds meer teruggetrokken uit het controlecircuit. Dit had gevolgen voor met name de financiering van controle-organisaties als KCB. Tegelijkertijd vielen de binnengrenzen van Europa weg. Aanleiding voor het KCB om een andere werkwijze te bewandelen. Deze omslag werd mede ingegeven door de opkomst van kwaliteitszorgsystemen in de agrarische sector. Hierdoor werd een verschuiving in het kwaliteitsdenken waargenomen. Een eerste stap was de kwaliteitskeuringen anders op te zetten. Het bedrijfsleven moest immers meer gaan bijdragen in de kosten, maar wel volgens een bepaalde structuur in de tariefdifferentiatie van de heffing. Een oplossing werd gevonden in het opsplitsen van de bedrijven naar kostenmaker-kostendrager principe. Dit principe houdt in dat bedrijven die meer KCB controles vergen meer betalen dan bedrijven die minder controle vragen. Om een en ander meer herkenbaar te maken werden de bedrijven ingedeeld in de verkeerslichtkleuren rood, oranje en groen. Ingedeeld in groen betekent goed, oranje is de waarschuwingsfase en rood betekent meer betalen middels een extra tarief afhankelijk van de omzet. Voor de bedrijven die in het groen licht vallen, gaat men ervan uit dat ze voldoen aan de eisen van het kwaliteitszorgsysteem en dat de resultaten van de productcontrole in orde zijn. Deze bedrijven hoeven geen extra kosten te betalen. Periodiek zullen audits worden gehouden, waarbij een doorlichting van het bedrijf op de uitvoering van kwaliteitszorgsysteem wordt gedaan. Het resultaat van de introductie van het KCB-kwaliteitszorgsysteem is geweest dat de algemene KCB-heffing jaarlijks naar beneden kan.

Inmiddels is het KCB sinds 1996 gecertificeerd volgens de criteria van de Stichting ERkenning INspectie (STERIN). Deze criteria zijn gebaseerd op de Europese Norm (EN 45004). De certificering geeft het KCB enkele voordelen zoals betere informatie over het eigen controleproces, zekerheid over de kwaliteit van de geleverde diensten en vooral aantoonbaarheid van een betrouwbare, deskundige en onafhankelijke controle-instelling. Er is een aparte b.v. opgericht genaamd Agro Quality Support, die actief is als onafhankelijke organisatie in de agrarische sector. De diensten die worden verleend strekken zich uit tot kwaliteitsbeoordelingen op verse groenten en fruit, controles bij telers en telersverenigingen en audits voor hygiënecodes en diverse productkenmerken (AMK, IKZ).

3.3.2 Andere opzet keuringsdiensten

De positie van de keuringsdiensten staat sinds het begin van 1998 te discussie. Het Min. LNV deed toen voorstellen om regelgeving voor keuringsdiensten in handen te geven van de productschappen. Er waren toen drie redenen voorhanden om tot deze verandering te over te gaan:

- [1] Onderzoek (Rekenkamer, zie paragraaf 3.2.3) geeft aan dat het toezicht van het ministerie op de keuringsdiensten niet optimaal is.
- [2] De druk neemt toe op de monopoliepositie die de keuringsdiensten hebben, door deregulering en toenemende concurrentie.
- [3] De huidige situatie laat twee stelsels om regels te handhaven naast elkaar lopen. Voor telers die aangesloten zijn bij keuringsdiensten geldt het tuchtrecht, terwijl voor niet-aangesloten telers het strafrecht geldt. Heffingen kunnen daarom alleen worden opgelegd aan aangesloten telers.

Het Productschap Tuinbouw (PT) gaf destijds te kennen dat het voor de sector een goede zaak zou zijn als het tuchtrecht voor iedereen zou gelden. Er zou nog wel het een en ander verduidelijkt moeten worden ten aanzien van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die het productschap zou moeten krijgen. De Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK) en de BloembollenKeuringsDienst (BKD) hadden of nog geen standpunt of bedenkingen. Onduidelijk was met name de achtergronden waarom de wijzigingen nodig waren. Voorts sprak men de bezorgdheid uit dat de kosten van de verschuiving in de regelgeving niet bij de teler terecht mochten komen.

Er zijn twee werkgroepen samengesteld met daarin vertegenwoordigers van LNV, productschappen en de keuringsdiensten. De datum van invoering van de nieuwe plannen lag toen op 1 januari 2000.

3.3.3 Verzelfstandiging toezichthoudende organisaties

De laatste jaren zijn enkele publieke keuringsdiensten verzelfstandigd. De Plantenziektkundige Dienst (PD) was eerste keuringsdienst die de status van agentschap kreeg. Deze dienst is belast met de uitvoering van de Plantenziektewet en de Bestrijdingsmiddelenwet. In 1998 is de keuring van groenten en fruit, die via Nederland binnen het handelsverkeer van de EU wordt gebracht, overgedragen van de RVV aan de PD.

Per 1 januari 2000 zal de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (IW&V) ook een interne verzelfstandiging ondergaan en een agentschap worden. De IW&V is overigens ontstaan uit een in 1998 gerealiseerde fusie van de Veterinaire Inspectie en de Inspectie Gezondheidsbescherming/Keuringsdienst van Waren. De belangrijkste taken van IW&V zijn omschreven als toezicht houden op de keten van voedingsmiddelen van dierlijke en plantaardige oorsprong en op non-food. De inspectiedienst is daarnaast verantwoordelijk voor het handhaven van de wettelijke voorschriften, het uitbrengen van adviezen en verrichten van onderzoek. Er was ook sprake van de omvorming tot een agentschap van de RVV per 1 januari 2000, maar de discussie hierover is stilgevallen.

3.4 Internationale ervaringen

3.4.1 Controle structuur in EU (ontwikkelingen)

Bij de regelgeving van de EU staat de bescherming van de volksgezondheid en consumenten centraal. De EU lidstaten mogen de controle van het levensmiddelenrecht zelf uitvoeren op voorwaarde dat het vrije verkeer van levensmiddelen niet wordt belemmert.

In Europees verband houdt de Food and Veterinary Office (FVO) toezicht op en controleert hoe lidstaten en derde landen Europese regelgeving over voedselveiligheid, diergezondheid en – welzijn en plantaardige producten implementeert. De FVO inspecteert bovendien de voedingsmiddelencontroles, uitgevoerd door voedingsmiddelenautoriteiten in de lidstaten en inspecteert voedingsmiddelenbedrijven in lidstaten en derde landen. Wanneer ernstige tekortkomingen worden geconstateerd, worden herinspecties uitgevoerd.

3.4.2 Food Safety Act, Engeland

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de manier waarop het levensmiddelenrecht in Engeland wordt gehandhaafd, omdat de ontwikkelingen op het gebied van voedselveiligheid in Engeland eerder zijn gereguleerd. Lugt (1999) heeft in haar proefschrift "Enforcing European and National Food Law in the Netherlands and England" onderzoek gedaan naar o.a. de instanties die controleren op de naleving van het levensmiddelenrecht en de handhavingspraktijk.

De Food Safety Act 1990 (FSA) omvat alle zaken rond het Engelse levensmiddelenrecht. Het Engelse ministerie van Landbouw (MAFF) heeft een grote verantwoordelijkheid op het gebied van samenstelling van levensmiddelen, etikettering en controles. Daarentegen heeft het Engelse ministerie van volksgezondheid (DHS) een verantwoordelijkheid t.a.v. levensmiddelenhygiëne, voeding en gezondheid. Dit is op zich vergelijkbaar met de Nederlandse situatie. Een samenwerking tussen deze beide ministeries zal in 2000 tot stand komen in de vorm van een agentschap (Food Standard Agency), dat het publieke vertrouwen in de voedselveiligheid moet herstellen, dit mede naar aanleiding van de recente BSE en E. coli uitbraken. Voor dit agentschap zijn de volgende taken geformuleerd:

- Advisering van publiek, levensmiddelenindustrie en ministers van landbouw en volksgezondheid
- Monitoring van veiligheid en normen van elk voor mensen geschikt voedsel
- Stimulering van wetenschappelijk onderzoek en ontwikkeling van nieuw beleid
- Coördinatie en monitoring van normen voor toezicht op wet- en regelgeving

De reikwijdte van de Food Standard Agency is zeer verstrekkend en bevat verantwoordelijkheden in de gehele keten op het gebied van microbiële en chemische voedselveiligheid, genetische gemodificeerd voedsel, bestraling van voedsel, diervoeder, maar ook voedsel normen en voedingswaarde.

De controles op levensmiddelen worden uitgevoerd door autoriteiten die op lokaal niveau opereren, zijnde Environmental Health Officers en Trading Standard Officers. Hun bevoegdheden strekken zich uit tot het houden van toezicht, het doen van opsporing en het vervolgen van overtredingen van de FSA. Er wordt een zogenaamd consensus benadering gevolgd, waarbij samenwerking tussen controleur en bedrijf centraal staat. Hierbij worden overtredingen verwoordt in een "improvement notice". Overtredingen resulteren zelden in rechtsvervolgning. Dierenartsen en vleesinspecteurs van de Meat Hygiene Service voeren net als in Nederland preventieve controles uit in slachterijen. De handhavingsbenadering neigt steeds meer naar een legalistische benadering.

3.4.3 Integrated Inspection System, Canada

Een voorbeeldfunctie voor het volledig integreren van een voedselinspectie systeem laat de ontwikkeling in Canada van de afgelopen jaren zien.

In Canada heeft de regering in 1996 besloten alle activiteiten van federale voedsel inspectiediensten onder te brengen in één centrale inspectiedienst. De verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid en de inspectie was voorheen ondergebracht bij vier ministeries, te weten Agriculture and Agri-food Canada, Health Canada, Industry Canada en Fisheries and Ocean Canada. In 1997 zijn de voedselinspectie programma's van deze vier ministeries ondergebracht in

één dienst genaamd Canadian Food Inspection Agency (CFIA) die verantwoording verschuldigd is aan de minister van Agriculture and Agri-Food.

McEachern en Mountjoy (1999) beschrijven de huidige stand van zaken rond de CFIA en de ontwikkeling van het Integrated Inspection System (IIS).

De voedselinspectie activiteiten van de CFIA strekken zich uit van diervoeder, via de voedselproductie en verwerking tot uiteindelijk de distributie en detailhandel toe. Het hoofddoel van de dienst is het verbeteren van de effectiviteit en de efficiëntie van het Canadese voedsel inspectie systeem dat resulteert in veilig voedsel, marktbereik en bescherming van de consument. Evenals in Nederland heeft het ministerie van Health Canada niet alle verantwoordelijkheden overgedragen aan de CFIA. Zo blijft dit ministerie een rol spelen in het vaststellen van beleid en normen voor de veiligheid en voedingswaarde van voedsel dat voor de Canadese markt is bestemd. Daarnaast blijft het ministerie van Health Canada verantwoordelijk voor het uitvoeren van systematische en onafhankelijke controles van voedselveiligheid teneinde te garanderen dat deze in overeenstemming zijn met Canadese gezondheids- en veiligheidsnormen.

Voedselveiligheid in Canada is een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid (nationaal, provinciaal en lokaal), bedrijfsleven en consumenten. De samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven wordt steeds belangrijker. Daar waar de overheid (CFIA) voedsel controle systemen ontwikkelt die inhaken op door het bedrijfsleven in gebruik zijnde HACCP principes en kwaliteitszorgsystemen, is het bedrijfsleven druk bezig met het beheersen van hun producten en processen. Het bedrijfsleven zal daarom een belangrijke rol gaan spelen in het ontwikkelen van nieuwe strategieën om de overgang mogelijk te maken. De rol van de consument bij het realiseren van voedselveiligheid kan niet genoeg benadrukt worden. Consumenten hebben recht op informatie over het voedsel dat zij eten, maar hebben ook de verantwoordelijkheid zorgvuldig met voedsel om te gaan. De CFIA heeft zich verplicht met consumentenorganisaties overleg te plegen over voedselinspectie strategieën en ondersteunt inspanningen op het gebied van consumenten voorlichting.

Het integraal inspectie systeem (IIS) kan worden omschreven als: een inspectie systeem voor alle voedingsmiddelen waarbij het bedrijfsleven verantwoordelijk is voor de beheersing van haar producten en processen in overeenstemming met de geaccepteerde normen en waarbij de overheid verantwoordelijk is voor het verifiëren van de effectiviteit van de beheerssystemen van het bedrijfsleven. Het IIS reikt de instrumenten aan voor de overdracht van inspectie en controle verantwoordelijkheden van overheid naar bedrijfsleven. Door het toepassen van HACCP principes en kwaliteitszorg zal het bedrijfsleven een grotere verantwoordelijkheid op zich moeten nemen om haar producten en processen te beheersen. Is het bedrijfsleven zich eenmaal bewust van haar verantwoordelijkheden dan zal een extra verdedigingslinie worden gecreëerd om voedselproducten die niet geschikt zijn te voorkomen. De beheersing zal pro-actief en preventief worden en de filosofie zal verschuiven van “een probleem zien – herstellen” naar “een oorzaak zien – voorkomen”. De overheid blijft haar verantwoordelijkheid behouden ten aanzien van het uitvaardigen van basis normen en richtlijnen voor de ontwikkeling van beheersmaatregelen van het bedrijfsleven. Voorts zal de overheid zich bezighouden met de beoordeling (inspectie, audit, verificatie en validatie) van de systemen van het bedrijfsleven.

IIS wordt geleid door de volgende principes:

[1] In overeenstemming met het mandaat van CFIA, zijnde:

- Veilig voedsel
- Marktbereik
- Bescherming van de consument

[2] In overeenstemming met internationale organisaties die verplichtingen en normen vaststellen, zoals Codex Alimentarius, WTO/FAO en International Plant Protection Convention.

[3] Wetenschappelijk en risico georiënteerd

[4] Van toepassing op het totale voedselpakket en voor alle producten

[5] Gebaseerd op HACCP en/of erkende kwaliteitszorg principes

[6] Gebaseerd op wettelijke kader en verplicht geïmplementeerd waar van toepassing

[7] Gebaseerd op de premisse dat het bedrijfsleven verantwoordelijk is voor haar producten, processen en om effectief management van geïdentificeerde gevarenbronnen te laten zien.

[8] Gebaseerd op de premisse dat de overheid de controle van het bedrijfsleven verifieert.

[9] Gebaseerd op de premisse dat de consument een legitieme en verantwoordelijke rol speelt in het veilig omgaan met voedsel.

[10] In overeenstemming met de CFIA waarden en principes en de CFIA menselijke hulpmiddelen strategie

[11] Ontwikkeld in samenwerking met CFIA partners door een open en doorzichtig overleg proces.

Aan het IIS is een referentie standaardisatie gekoppeld, die is gebaseerd op de concepten van ISO 9000 serie. Deze standaardisatie zal richtinggevend zijn voor de integratie van de CFIA voedsel inspectie programma's tot een discipline waar dezelfde principes, inspectiemethoden en audits zullen gelden. De standaardisatie zal de vereisten voor het kwaliteitssysteem van IIS specificeren en zal ontworpen worden voor toepassing door alle stakeholders, inclusief bedrijfsleven, overheid en derden voor de gehele voedselketen.

Een korte omschrijving van elk van de elementen van de standaard is te vinden in bijlage 1.

In de meeste gevallen zal het bedrijfsleven verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de eerste inspecties tijdens de oogst, verwerkingsproces etc. De overheid is verantwoordelijk voor het beoordelen van de effectiviteit van de inspecties. In sommige gevallen kan er een rol weggelegd zijn voor derden om de systemen van het bedrijfsleven te verifiëren.

Teneinde de effectiviteit van de ontwikkeling van IIS te kunnen verzekeren zal een analyse nodig zijn van de voedselketen van productie tot consumptie. Het doel hiervan is de huidige voedselveiligheidscontrole strategieën die in de gehele voedselketen worden toegepast, te onderzoeken en te evalueren. Met name als systematische procedures van voedsel inspecties, zoals HACCP en kwaliteitssystemen de traditionele inspectie methoden gaan vervangen, zal dit gelegenheden bieden de inspectie inspanningen van de overheid en andere partijen opnieuw in overeenstemming met elkaar te brengen.

De beheersingsstrategieën zullen het meest effectieve punt van controle in de voedselketen identificeren, alsmede de beheersmaatregelen die geïmplementeerd moeten worden, wie de controle moet uitvoeren en hoe en wie de verificatie moet regelen.

Canada heeft met de oprichting CFIA een waardevol instrument in handen omdat een volledige harmonisatie van normen en controle systemen voor alle voedsel is gerealiseerd. Ook de consumenten en het bedrijfsleven kunnen zich voortaan op één enkel contactpunt richten in plaats van het moeten kiezen tussen vier verschillende ministeries. Dit “single point of contact” bespaart de Canadese belastingbetaler veel geld, daar er geen sprake meer is van overlap tussen ministeries en duplicatie op gebieden als risicomanagement, controle, laboratorium faciliteiten, informatie systemen en communicatie. Zo is in 1998-1999 al een besparing van \$ 44 miljoen gerealiseerd.

In Nederland is destijds een poging om meer samenwerking tussen de ministeries van landbouw en volksgezondheid te realiseren, mislukt. De gang van zaken zoals hier geschetst in Canada laten zien dat een dergelijke samenwerking niet onmogelijk is. Sterker nog men heeft kans gezien een organisatie op te bouwen die tot één van de beste voedsel inspectiesystemen van de wereld kan worden gerekend.

4. CONCLUSIES EN VERVOLGONDERZOEK

Deze inventarisatie laat zien dat de overheid de ontwikkeling van zorgsystemen in de agrarische praktijk heeft gestimuleerd. Het bedrijfsleven heeft invulling gegeven aan de ontwikkeling van zorgsystemen in de meeste sectoren. Echter in de uitwerking blijkt dat wettelijke eisen onvoldoende zijn opgenomen in de zorgsystemen. De ontwikkelde zorgsystemen richten zich in het algemeen op verbetering van de marktpositie en het inspelen op maatschappelijke vraagstukken. De aanpassing van controle- en keuringsinstellingen teneinde de inspectie procedures aan te passen aan de ontwikkelingen van zorgsystemen bij het bedrijfsleven vordert gestaag. De sterk veranderde werkwijzen van bijvoorbeeld het KCB heeft geleid tot een betere aansluiting van de controle werkzaamheden op de introductie van kwaliteitszorgsystemen in het bedrijfsleven. Ook de toezichthoudende functie van de Inspectie W&V op de uitvoering van HACCP is een omschakeling naar meer procescontrole in plaats van controle van het eindproduct. Bovendien heeft de verzelfstandiging van enkele diensten hierbij een stimulerend effect gehad om een betere afstemming te realiseren.

In andere landen (Engeland en Canada) hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die als voorbeeldfunctie kunnen gelden voor de Nederlandse situatie. In Engeland wordt in de uitvoering van de in 1990 tot stand gekomen Food Safety Act, op het gebied van controle de samenwerking tussen controleur en bedrijf sterk benadrukt. Aan de samenwerking tussen de ministeries van landbouw en volksgezondheid is gestalte gegeven door het oprichten van een Food Standard Agency (FSA). Dit agentschap is per januari 2000 geïnstalleerd en moet het publieke vertrouwen in voedselveiligheid herstellen. Deze ontwikkeling is een eerste stap in de richting van een betere samenwerking tussen de ministeries van landbouw en volksgezondheid en zou voor de Nederlandse situatie nadere bestudering verdienen.

In Canada is in 1997 de Canada Food Inspection Agency (CFIA) opgericht met de bedoeling om binnen enkele jaren een volledig geïntegreerd voedselinspectie systeem te ontwikkelen. Inmiddels heeft dit agentschap al duidelijk de voordelen van het combineren van allerlei voedselzaken van diverse ministeries laten zien, door intensieve samenwerking te bewerkstellingen tussen nationale en provinciale overheden. Zo is een echt nationaal voedsel inspectie programma gerealiseerd. In de nabije toekomst beschikt Canada met het introduceren van een integraal inspectie systeem (IIS) over een efficiënt en effectief voedselveiligheidssysteem.

Ook in Nederland zou een sterk landelijk gecoördineerd controlesysteem gericht op de gehele voedselketen noodzakelijk zijn, om het vertrouwen van de consument te verstevigen.

Het voorbeeld van Canada verdient mijns inziens zeer nauwkeurige studie, maar zal voor de huidige Nederlandse situatie een verandering van enorme omvang betekenen.

Het toezicht op de keuringen in Nederland is onderwerp van een onderzoek van de Rekenkamer geweest. Hierbij is geconstateerd dat het steeds verder uitbreiden van het takenpakket van de toezichthouders en het verminderen van de financiële bijdrage heeft geresulteerd in een negatief effect op de controle van resultaten van keuringen. Hiermee staat het beschermingsniveau van de burger bij het consumeren van voedsel ook ter discussie. Het onderzoek heeft bij diverse ministeries geleid tot kritische beschouwing van de onder hun verantwoording vallende keuringsinstanties en toezichthouders. Voor LNV hebben de resultaten van dit onderzoek geleid tot een aanzet tot aanpassing van wet- en regelgeving met betrekking tot de controlerende instanties.

De Nota Kracht en Kwaliteit legt de vinger op de zere plek door extra aandacht te vragen voor de relatie voedselveiligheid en vertrouwen van de consument in de controle op voedsel en daarmee in de overheid en het bedrijfsleven. Er wordt gepleit voor het invoeren kwaliteitszorgsystemen die kunnen helpen om de garanties die worden gegeven ook aantoonbaar te maken. De koppeling van certificering en een daaraan gerelateerde controle structuur is essentieel. Voor de uitvoering en controle van HACCP wordt dit reeds door de Inspectie W&V in praktijk gebracht.

Het mag duidelijk zijn dat de ontwikkeling van steeds evoluerende systemen betreffende de voedselveiligheid een verhoogde en ingewikkelde interactie tussen de overheid en het bedrijfsleven betekent. De regelgeving rond de bescherming van de volksgezondheid wordt steeds prestatie en proces gericht en plaatst grotere nadruk op de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om effectieve voedselveiligheidscontrole te implementeren. Aan de andere kant zal het bedrijfsleven snel op kwesties van voedselveiligheid reageren en soms zelfs vooruitlopen op regelgeving, omdat er een direct verband is met de marktpositie van de betreffende producten en ze zijn de bron van stijgend bezorgdheid onder consumenten.

In een vervolg op deze inventarisatie is het nuttig een controle systeem in een bepaald sector in de praktische zin onder de loop te nemen. In het onderhavige onderzoekprogramma 357 is in thema 1 (systemen van risicobeoordeling) de mogelijkheid om een dergelijke studie uit te voeren in het project getiteld: "evaluatie en validatie van controle- en meetsystemen voor risicobeoordeling". Anderzijds wordt het onderzoek voor het optimaliseren van controlesystemen in het thema risicomanagement voortgezet in een onderzoek naar een productiesysteem waar nog geen kwaliteitszorgsysteem voor is ontwikkeld. Er wordt een projectplan geschreven voor de optimalisatie van de risicobeheersing in de productie van brijvoer in de varkenssector.

NB Naar aanleiding van het rapport: Voedselveiligheid: Waar borgen en waar zorgen opgesteld door Bureau Berenschot gaat het Kabinet de organisatie van voedselveiligheid verbeteren.

Volgens een persbericht van 28-01-'00 meldt de Rijksvoorlichtingsdienst dat er:

- Één centrale organisatie voor de melding van mogelijke voedselonveiligheid komt, met meldpunten op de ministeries VWS en LNV.
- Op de betrokken ministeries verbeteringen in de organisatie worden aangebracht.
- In de communicatie en de samenwerking tussen de betrokken ministeries verbeteringen zullen worden aangebracht.
- Een interdepartementaal comité voedselveiligheid komt om de afstemming tussen de betrokken departementen te stimuleren.
- Jaarlijks een rapportage over voedselveiligheid aan de Tweede Kamer zal worden gestuurd.

Het kabinet ziet vooralsnog geen aanleiding voor een ingrijpende verandering in de politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden voor het voedingsbeleid bij de ministeries VWS en LNV.

5. LITERATUURLIJST

IKC-Landbouw. 1997. *Borgen en certificeren in de Landbouw en Visserij*. Min. LNV, IKC-L, Ede, 70 blz.

Lugt, M. 1999. *Aanbevelingen tot verbetering van controle op levensmiddelen*. VMT. Nr. 20, 17 – 18.

McEachern, V. en K. Mountjoy. 1999. *The Canadian Food Inspection Agency's integrated inspection system*. Food Control 10. 311-314.

Min. LNV, directie MKG. 1994. *Certificatie in de agrofood sector. Instrument voor overheidscontrole?* Min. LNV, directie Milieu, Kwaliteit en Gezondheid. Den Haag, 71 blz.

Min. LNV. 1999. *Nota Kracht en kwaliteit. Het LNV beleidsprogramma 1999-2002*. Den Haag. 46 blz.

Tweede Kamer der Staten Generaal. 1998-1999. *Toezicht op keuringen in Nederland*. Vergaderjaar 1998-1999, 26 400, nrs. 1-2. Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage 49 blz.

Elementen van de referentie standaardisatie van IIS van de CFIA in Canada.

Elementen	Omschrijving
1. Scope	Bereik, toepassing en doel van CFIA voedsel inspectie programma
2. Achtergrond informatie	Alle documentatie relevant voor CFIA voedsel inspectie programma
3. Eerste vereiste programma	CFIA voedsel inspectie programma strategie, relevant voor de beheersing van activiteiten in een omgeving die ontworpen, samengesteld en onderhouden is onder voorwaarde dat potentiële gevarenbronnen worden voorkomen of beheerst
4. Reguliere-/handelsvereisten	CFIA voedsel inspectie programma strategie, relevant voor de beheersing van non-safety reguliere- en handelsvereisten die behoren bij producten, verpakking en etikettering
5. Voedselveiligheids-controles	CFIA voedsel inspectie programma strategie, relevant om te garanderen dat alle potentiële voedselveiligheid gevarenbronnen zijn of voorkomen, uitgeschakeld of verminderd tot acceptabele niveaus
6. Recall	CFIA voedsel inspectie programma strategie, relevant voor snelle recall van producten
7. Scholing	CFIA voedsel inspectie programma strategie, relevant voor toepasselijke scholing van personeel betrokken bij productie activiteiten die het eindproduct kunnen beïnvloeden
8. Registratie	CFIA voedsel inspectie programma strategie, relevant om inspectie, test en verificatie activiteiten te registreren
9. Documentatie beheersing	CFIA voedsel inspectie programma strategie, relevant om de verspreiding van originele documenten en daaropvolgende wijzigingen te beheersen
10. Verificatie	CFIA voedsel inspectie programma strategie, relevant voor het in werking stellen van activiteiten om de effectiviteit van het programma te beoordelen en het handhaven van het programma te garanderen