

Projectnummer: 71.601.02
Project: Chaperonnes – deelproject 2
Projectleider: Dr. M.J.B. Mengelers

Rapport 2001.009

mei 2001

Chaperonnes - deelproject 2

**PROGRAMMA VAN EISEN VOOR EEN MONITORINGSSYSTEEM VOOR DE ZUIVEL-,
RUNDVLEES- EN VARKENSVLEESKETEN IN NEDERLAND**

Auteurs: LEI Ir. J. Teeuw
ID-Lelystad Dr. M. Swanenburg
TNO Voeding Ir. E.W. Oosterom, Ir. E.H.G. Schwarz-Bovee
RIKILT Ir. A.J. Smelt, Dr. M.J.B. Mengelers

Rijks-Kwaliteitsinstituut voor land- en tuinbouwprodukten (RIKILT)
Bornsesteeg 45, 6708 PD Wageningen
Postbus 230, 6700 AE Wageningen
Telefoon 0317-475400
Telefax 0317-417717

Copyright 2001, Rijks-Kwaliteitsinstituut voor land- en tuinbouwprodukten (RIKILT).
Overname van de inhoud is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.

VERZENDLIJST

INTERN:

directeur

auteur(s)

programmaleiders (4x)

in- en externe communicatie (2x)

bibliotheek (3x)

EXTERN:

ID-Lelystad : dr. M. Swanenburg (10x), dr. H.A.P. Urlings

LEI : drs. ing. M.J. Bogaardt, prof. dr. ir. G.Beers (10), prof. dr. ir. F. Zacchariasse

TNO Voeding : ir. E.H.G. Schwarz-Bovee (10x), dr. H. Hofstra

LVN directie VM: dr. B. Rietveld-Piepers, ir. E.F.F. Hecker, ir. G.A. Koopstra, drs. B.W. Ooms

LVN directie FEZ: dr. P.H. Draaisma

LVN directie DL : ir. G.H.M. Wellen

EC-LVN : dr. E. van Klink, ing. C.J.G. Wever

RVV : mr. drs. P. Cloo, drs. J. van den Berg

VWS : drs. D.G. Groothuis, drs. H. Verburg, drs. A. Ottevanger

NVA : dr. ir. W. de Wit, mr. W.J. Wolff, drs. D.H. Meijer

RVM : dr. W.H. Könemann, dr. A.J. Baars

DANKWOORD

De auteurs willen graag de volgende personen bedanken voor hun bijdrage aan dit rapport van deelproject 2:

Stuurgroep: Mirjam Leloux, Harm Hofstra, George Beers, Bert Urlings en Ed van Klink.
LEI: Marc-Jeroen Bogaardt, Volkert Beekman, Hubert Sengers, Hans-Peter Folbert,
Marlies Ypma en Theo Jonker.
TNO Voeding: Hilde Cnossen, Piet Sterrenburg
RIKILT: Joop van der Roest

SAMENVATTING

Het doel van het Chaperonnes project is het verrichten van onderzoek naar het ontwikkelen en implementeren van een geïntegreerd, innovatief en strategisch systeem voor monitoring van voedselveiligheid, diergezondheid en handelsvrijwaring. In deelproject 1 is reeds een basisset van indicatoren geformuleerd voor de zuivel-, rundvlees- en varkensvleesketen in Nederland. In dit rapport worden de resultaten van deelproject 2 van Chaperonnes beschreven. De doelstelling van dit deelproject was tweeledig. Allereerst het opstellen van algemene eisen waaraan toekomstige monitoringssystemen voor de zuivel-, rundvlees of varkensvleesketen moeten voldoen en het definiëren van begrippen rondom surveillance en monitoring. Daarnaast was de bedoeling aan te geven hoe deze systemen kunnen voldoen aan eigenschappen als transparant, effectief en efficiënt.

De technologische en wetenschappelijke aspecten van het raamwerk voor het ontwikkelen van een ketengericht monitoringssysteem zijn in andere deelprojecten reeds opgeleverd. Het is echter ook van belang om bij het ontwikkelen en implementeren van een nieuw systeem sociaal-maatschappelijke, bedrijfskundige en overige factoren te inventariseren en deze in het raamwerk te passen. Daarvoor is het van belang om de gecompliceerdheid aan organisaties en informatie in kaart te brengen. Hiervoor is binnen deelproject 2 de volgende systematiek gekozen:

- Identificeren belangrijke actorgroepen (binnenland en buitenland);
- Indelen informatie op gebied van monitoring en voedselveiligheid (beschikbaarheid, behoefte, belang en betrouwbaarheid);
- Koppelen van actorgroepen en informatie-indeling.

Overheidsinstanties die betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van huidige monitoringssystemen zijn geïdentificeerd. Daarnaast is geanalyseerd welke wet- en regelgeving vanuit deze overheidsorganen worden gesteld aan monitoring met betrekking tot diergezondheid en voedselveiligheid in Nederland en welke gegevens hieruit voortvloeien. Middels analyse van recente beleidsnota's is geïnventariseerd welke toekomstige eisen worden gesteld aan monitoring vanuit overheidsperspectief en welke doelen de betrokken overheidsorganen met monitoring voor ogen hebben. Verder zijn de activiteiten die het Nederlandse bedrijfsleven ontplooit op gebied van kwaliteitszorgsystemen, die te omschrijven zijn als risicobeheersing op bedrijfsniveau, en ketenkwaliteitssystemen geïnventariseerd. De aspecten gericht op monitoring en verzamelen van gegevens die binnen deze systemen worden uitgevoerd zijn in kaart gebracht.

Naast monitoringsactiviteiten vanuit overheid en bedrijfsleven in Nederland is ook naar het buitenland gekeken. Landen zijn geselecteerd op basis van het belang als handelspartner, concurrentie, grootte van land qua import en/of export of het aanwezig zijn van 'nieuwe' monitoringssystemen. Ten behoeve van de landeninventarisatie is een overzicht gemaakt van de fysieke stromen binnen de productieketens van zuivel, rundvlees en varkensvlees. Bij een zestal landen is een verkennende studie uitgevoerd naar de overheidsactiviteiten (wettelijk kader) en/of de private keteninitiatieven op het gebied van monitoring van voedselveiligheid en diergezondheid. Denemarken en Duitsland zijn geselecteerd als belangrijke handelspartners van Nederland. Denemarken kent daarnaast een uitgebreid en internationaal bekend Salmonella monitoringsprogramma. Wegens de oprichting van de Food Standards Agency en de doorgevoerde verbeteringen in de borging van voedselveiligheid en de bijbehorende controlesystematiek is het Verenigd Koninkrijk geselecteerd. Als grote importeur van met name Nederlands varkensvlees is Italië geïnventariseerd als één van de Mediterrane landen. De Verenigde Staten is meegenomen in de

landenstudies vanwege de grote omvang en verscheidenheid aan landbouwproducten en de sterke positie in de wereldmarkt op landbouwgebied. Japan is gekozen als tweede niet EU-land wegens de grootschalige import van dit land vanuit Nederland.

Met de uitkomsten van deelproject 2 kan het ontwikkelen van alternatieve of verbeterde monitoringssystemen voor de zuivel-, rundvlees- en varkensvleesketen, samen met de indicatoren en technologie uit andere deelprojecten, tot een uitwerking worden gebracht. Dit zal in deelproject 3 tot een concrete invulling van nieuwe monitoringssystemen moeten leiden.

INHOUD	blz
DANKWOORD	1
SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	7
1.1 Achtergrond	7
1.2 Doelstellingen	7
1.3 Indeling rapport	9
2 PROGRAMMA VAN EISEN: DE AANPAK	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Werkwijze	10
2.2.1 Overheid en bedrijfsleven	10
2.2.2 Buitenland	11
2.3 Programma van eisen	11
3 OVERHEIDSBELEID EN MONITORING IN NEDERLAND	13
3.1 Inleiding	13
3.1.1 Achtergrond	13
3.1.2 Probleemstelling	13
3.1.3 Doelstelling	14
3.1.4 Vraagstelling	14
3.2 Analyse kader	15
3.2.1 Inleiding	15
3.2.2 Monitoring	15
3.2.3 Onderzoeksmethode	19
3.3 Beleidsactoren	19
3.3.1 Inleiding	19
3.3.2 Actoren in en rond de zuivelketen	20
3.3.3 Actoren in en rond de varkensketen	22
3.4 Wet- en regelgeving	26
3.4.1 Inleiding	26
3.4.2 Regelgeving zuivelketen	27
3.4.3 Regelgeving varkensketen	29
3.5 Monitoring	30
3.5.1 Inleiding	30
3.5.2 Monitoring van de zuivelketen	30
3.5.3 Monitoring van de varkensketen	32
3.6 Beleidsanalyse	33
3.6.1 Inleiding	33
3.6.2 Beleid op het gebied van diergezondheid	34
3.6.3 Beleid op het gebied van diervoeder	37
3.6.4 Beleid gericht op de bestrijding van dierziekten	39
3.6.5 Beleid ten aanzien van diergeneesmiddelen	41
3.7 Literatuurlijst	41
4 BEDRIJFSLEVEN EN MONITORING IN NEDERLAND	43
4.1 Overzicht van risicobeheersingstechnieken op bedrijfsniveau	43
4.1.1 Wetgeving relevant voor bedrijven (als basis van kwaliteitssystemen)	43
4.1.2 GMP-codes, Codes of Practices, Gidsen voor goede praktijken	44
4.1.3 Keurmerken en claims	45

4.1.4 HACCP	46
4.1.5 Hygiënecodes	48
4.1.6 ISO	48
4.1.7 EUREP-GAP	49
4.1.8 BRC	51
4.1.9 Overige afspraken tussen leverancier – afnemer	52
4.1.10 Monitoringsactiviteiten	52
4.2 Keteninitiatieven in de varkensvlees-, rundvlees - en zuivelketen	52
4.2.1 IKB en vergelijkbare initiatieven	53
4.2.2 KKM (KB – boerderij)	55
4.2.3 EWS-systeem	56
4.3 Risicobeheersing op schakel- en ketenniveau	57
5 FYSIEKE STROMEN BINNEN PRODUCTIEKETENS VAN ZUIVEL, RUNDVLEES EN VARKENSVLEES	59
5.1 Inleiding	59
5.1.1 Algemeen	59
5.1.2 Presentatie van gegevens	59
5.1.3 Interpretatie verzamelde gegevens	60
5.2 Stromen van levende varkens en varkensvlees	60
5.2.1 Primaire productie	61
5.2.2 Internationale handelsstromen in levende varkens	61
5.2.3 Slachterij varkens	62
5.2.4 Internationale handelsstromen in varkensvlees	62
5.2.5 Consument	63
5.3 Stromen van levende runderen, rundvlees en zuivelproducten	63
5.3.1 De primaire productie	63
5.3.2 Internationale handelsstromen in levende runderen	65
5.3.3 Slachterij	65
5.3.4 Internationale handelsstromen van rundvlees	65
5.3.5 De productieketen van zuivelproducten	66
5.3.6 De primaire productie van melk	67
5.3.7 De internationale handel in verse melk	67
5.3.8 De zuivelindustrie	67
5.3.9 De internationale handel in melkproducten	68
5.3.10 Consument rundvlees- en zuivelproducten	70
5.4 Discussie	70
5.5 Literatuurlijst	70
6 INVENTARISATIE BUITENLAND: OVERHEIDSBELEID EN BEDRIJFSLEVEN	71
6.1 Inleiding	71
6.2 Denemarken	72
6.3 Verenigd Koninkrijk	74
6.4 Italië	76
6.5 Duitsland	77
6.6 Verenigde staten van Amerika	78
6.7 Japan	79
7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	81
BIJLAGEN	
BIJLAGE A	DEFINITIES EN BEGRIPPEN
BIJLAGE B	LANDENSTUDIES

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

Het programma Chaperonnes heeft als doel een geïntegreerd systeem voor monitoring van diergezondheid en voedselveiligheid te ontwikkelen, gebaseerd op kwalitatieve en, daar waar voorhanden, kwantitatieve risico-analyse, waarmee de gezondheid van mens en dier zonder handelsbelemmeringen kan worden gewaarborgd. Dit geïntegreerde systeem dient transparant, efficiënt en effectief te zijn.

Het geïntegreerde systeem is een alternatief of aanvulling op de huidige (monitorings- en surveillance-) systemen en is bedoeld om risico's in de voedselketen, van grondstof tot menselijke consumptie, te registreren. Daarnaast kan het systeem pro-actief gebruikt worden om risico's richting mens, dier en/of handel te voorkomen. In geval van calamiteiten dient het systeem ook om snel een overzicht van adequate informatie beschikbaar te stellen waarop acties kunnen worden gebaseerd. De visie binnen Chaperonnes wordt geconcretiseerd door het opzetten van monitoringssystemen voor de zuivel-, rundvlees- en varkensvleesketen in Nederland.

Bij aanvang van deelproject 2, Programma van Eisen voor monitoringssystemen, zijn twee deelprojecten van Chaperonnes afgerond:

- het ontwikkelen van kritische punten (meetpunten, of ook wel kruispunten genoemd) in de zuivel-, rundvlees- en varkensvleesketen vanuit een ketenperspectief en het aangeven van indicatoren die moeten worden gemeten op deze punten (deelproject1);
- het inventariseren van technologische mogelijkheden om gevaren en indicatoren van deze gevaren te meten, met zowel huidige als toekomstig beschikbare technologie (deelproject 4).

Deze onderzoeken leveren een belangrijke (technische) bijdrage aan het raamwerk voor het ontwikkelen van een ketengericht monitoringssysteem. Dit raamwerk voor een monitoringssysteem kan echter niet alleen gevuld worden met technologische en wetenschappelijke aspecten. Het is ook van belang om bij het ontwikkelen van monitoringssystemen en de uitvoering daarvan sociaal-maatschappelijke, bedrijfskundige en overige factoren te inventariseren. Zo moet er rekening gehouden worden met o.a. de (keten)organisatie, afspraken tussen actoren en de instrumenten die gewenst, noodzakelijk en haalbaar zijn vanuit actoren in de keten (informatiebehoefte, indicatoren e.d.). Om ook deze organisatorisch-bestuurlijke aspecten in het raamwerk van het te ontwikkelen monitoringssysteem te integreren is dit deelproject, het Programma van Eisen, uitgevoerd.

1.2 Doelstellingen

De doelstellingen voor dit onderzoek zijn:

- Opsomming van algemene eisen waar toekomstige monitoringssystemen voor de zuivel-, rundvlees- of varkensvleesketen aan moeten voldoen;
- Aangeven hoe nieuwe monitoringssystemen kunnen voldoen aan eigenschappen als: transparant, effectief en efficiënt;
- Definieren van begrippen rondom surveillance en monitoring.

Met de uitkomsten van dit onderzoek kan het ontwikkelen van alternatieve of verbeterde monitoringssystemen voor de zuivel-, rundvlees- en varkensvleesketen, samen met de indicatoren en technologie, tot een uitwerking worden gebracht. Dit zal in deelproject 3 tot een concrete invulling van het monitoringssysteem leiden.

1.3 Indeling rapport

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 de aanpak van het onderzoek in dit deelproject van Chaperonnes beschreven. Actoren, wetgeving en overheidsbeleid gerelateerd aan de ontwikkeling en uitvoering van monitoringssystemen in Nederland worden behandeld in hoofdstuk 3. In het volgende hoofdstuk worden de monitoringsactiviteiten van het Nederlandse bedrijfsleven beschreven. Ten behoeve van de buitenlandse inventarisaties, zoals beschreven in hoofdstuk 6, is een overzicht gemaakt van de fysieke stromen binnen de productieketens van zuivel, rundvlees en varkensvlees. Dit staat weergegeven in hoofdstuk 5. In het laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit de resultaten van dit deelproject beschreven.

In bijlage A wordt een lijst met begrippen omtrent monitoring en surveillance gegeven. Een gedetailleerde beschrijving van uitgevoerde buitenlandse inventarisaties staat beschreven in bijlage B.

2. PROGRAMMA VAN EISEN: DE AANPAK

2.1 Inleiding

Om de bestuurlijk-organisatorische aspecten te inventariseren die een rol spelen bij het monitoren van gevaren in een keten, is de volgende systematiek gekozen om de gecompliceerdheid aan organisaties en afspraken in kaart te brengen:

- het identificeren van belangrijke actorgroepen: groepen van mensen/organisaties die een te onderscheiden belang hebben bij voedselveiligheid;
- het indelen van informatie op gebied van monitoring van voedselveiligheid;
- het koppelen van de actorgroepen aan de informatie-indeling.

Deze drie stappen zijn de 'rode draad' door dit onderzoek waarmee de eisen aan monitoringssystemen worden 'ontrafeld'. Om een afbakening te verkrijgen is als start gekozen voor de drie eisen die in de doelstelling van Chaperonnes staan: transparant, efficiënt en effectief.

Bij het analyseren van deze drie eisen komt al snel naar voren dat de invulling van iedere eis afhankelijk is van de invalshoek die men kiest. Effectief houdt bijvoorbeeld in dat er een gewenste verandering waarneembaar is, maar wat voor een verandering: economisch, standpunt, kwaliteit? En gewenst vanuit wie? Het transparant zijn van een systeem kan inhouden dat het duidelijk, begrijpelijk is hoe van grondstof tot eindproduct wordt gekomen in het systeem. De vraag is echter wat is duidelijk voor wie?

Zoals blijkt zijn de actorgroepen en informatie twee belangrijke factoren bij de invulling van een eis als transparant, effectief en efficiënt.

Om de eisen te categoriseren naar actor en naar inhoud is de volgende indeling gemaakt:

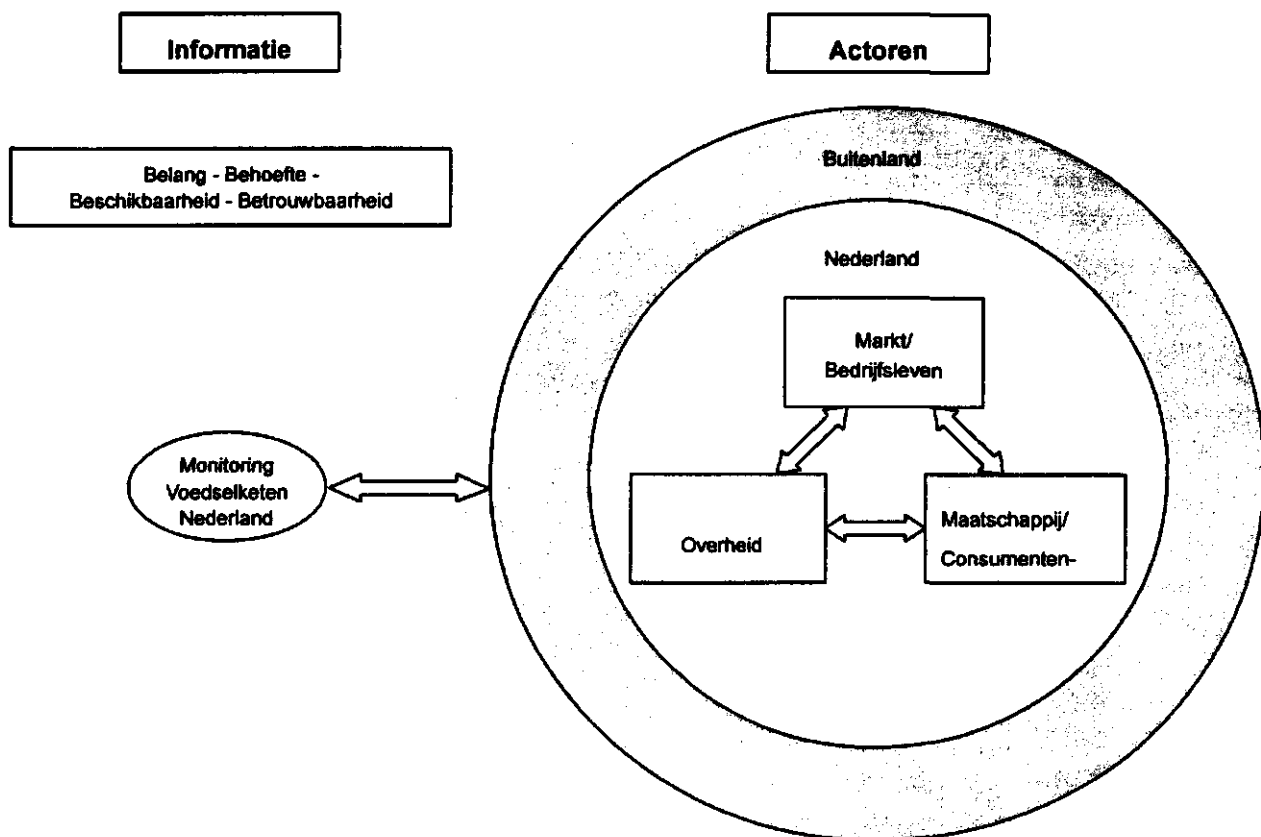
Actor:

- binnenland:
overheid, markt/bedrijfsleven, maatschappij/consumentenorganisatie;
- buitenland:
overheid, markt/bedrijfsleven, maatschappij/consumentenorganisatie;

Informatie:

- de *beschikbaarheid* aan informatie: kunnen we aan de informatie komen die we vragen (de daadwerkelijke informatie, indicatoren, die iets moeten gaan zeggen over de voortgang)?
- de *behoefte* aan informatie: welke doelstelling willen we halen met het verzamelen van de informatie (wat willen we bereiken?)
- het *belang* die aan de informatie ten grondslag ligt: vanuit welke belangen, normen en waarden wordt de informatie verzameld?
- de *betrouwbaarheid* van de informatie; kunnen en willen de betrokken actoren de informatie gebruiken?

In figuur 1 zijn de variaties schematisch weergegeven. Er zijn een aantal manieren waarop de verschillende variabelen ingevuld kunnen worden. In figuur 1 is aangegeven welke vragen in ieder geval van belang zijn om de eisen vanuit verschillende actoren te achterhalen.



Figuur 1: Informatievergaring en actoren

2.2 Werkwijze

Om tot de koppeling van actorgroepen met informatie te komen is getracht een antwoord te vinden op de volgende vragen :

- wat is er beschikbaar aan beleid, regels en verdragen/convenanten waarmee de beschikbaarheid van data/gegevens wordt beïnvloed?
- vanuit welke doelstellingen zijn het beleid, de regels en verdragen neergezet: voor wie zijn ze van belang en welke informatiebehoefte brengen ze met zich mee ?
- waarom zijn de doelstellingen gezet, vanuit welke normen en waarden? Dit is vooral van belang als er verschillen tussen landen/culturen zijn en wanneer een vertaalslag naar de eisen voor een Nederlands monitoringssysteem gemaakt moet worden. Wat ligt er nu achter deze verschillende wijzen van interpretatie?

2.2.1 Overheid en bedrijfsleven

Vanuit de Nederlandse situatie is gekeken naar het aanbod, de wens en het belang van informatie over monitoring van voedselveiligheid. Een monitoringssysteem moet voor de overheid een instrument zijn om informatie te vergaren over gevaren en evaluatie hiervan mogelijk te maken. De overheid speelt daarom als gebruiker een prominente rol in dit onderzoek. Het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties zijn ook betrokken bij het monitoringssysteem, maar dan vooral vanuit een aanvullende rol qua informatie c.q. eisen aan monitoring van voedselveiligheid.

Vanuit deze beleidsoptiek is er als eerste onderzocht welke positie monitoring heeft binnen het beleid, waar dient het toe en wie is betrokken bij het opzetten? Dit geeft aan hoe dit instrument wordt gebruikt binnen het beleid: het gebruik van informatie en ook de wens naar informatie vanuit een beleidsmatig standpunt voortkomend uit monitoring. Het kan daarmee ook een kader vormen voor de eisen vanuit beleid t.a.v. monitoring.

Daarnaast is een inventarisatie van huidige monitoringsactiviteiten en –actoren gedaan, inclusief een analyse van de doelstelling die achter deze monitoringsactiviteiten liggen en het belang dat leidend is in de doelstellingen.

De activiteiten die het bedrijfsleven ontplooit op gebied van monitoring zijn ook geïnventariseerd op beschikbaarheid en doelstelling van ieder systeem. Deze inventarisatie levert een belangrijke bijdrage aan het formuleren van eisen voor een monitoringssysteem.

2.2.2 Buitenland

De Nederlandse zuivel- en varkensvleesketens staan niet op zichzelf in Nederland, maar zijn afhankelijk van de aan- en afvoer van andere landen (zowel EU als derde landen). Deze handelsrelatie met andere landen maakt het ook noodzakelijk om naar het buitenland te kijken. Er worden eisen gesteld vanuit het buitenland aan de veiligheid van Nederlandse producten en vice versa. Zodoende kunnen er ook eisen worden geformuleerd naar en vanuit het buitenland die het raamwerk van een Nederlands monitoringssysteem bepalen. Voorbeeld: het stellen van kwaliteitscontroles van import vereist niet alleen een systeem van kwaliteitsnormering, maar ook een controlesysteem. Ook wanneer we producten exporteren zullen er bepaalde (WTO) afspraken zijn waar de producten en monitoringssystemen aan behoren te voldoen volgens het buitenlandse bedrijfsleven en/of de overheid daar.

De hoeveelheid producten die per schakel van de keten worden in- en uitgevoerd, gespecificeerd naar betrokken landen, is in kaart gebracht. Aan de hand van deze inventarisatie van fysieke stromen zijn de landen gekozen waar handelseisen voor de te ontwikkelen Nederlandse monitoringssystemen mee worden bepaald. Daarbij is zowel het beleid als ook het bedrijfsleven geanalyseerd met betrekking tot actoren en informatie.

Naast de handelsrelaties met het buitenland is er ook nog een vergelijkende c.q. lerende relatie met het buitenland te leggen. Het buitenland kan ook innovatieve monitoringssystemen hebben ontwikkeld. Er is dan ook nog gekeken naar landen die specifieke karakteristieken hebben op het gebied van monitoring en voedselveiligheid die (deels) als leerpunt kunnen dienen voor de Nederlandse monitoring.

De motieven voor de landenkeuzes zijn als volgt:

- belangrijke als handelspartner;
- belangrijke concurrent;
- de grootte van een land qua import en/of export (uitgedrukt in productstromen en geld);
- het aanwezig zijn van 'nieuwe' monitoringssystemen.

2.3 Programma van eisen

De begrippen transparantie, effectiviteit en efficiëntie komen voornamelijk voor binnen beleidsterreinen. Binnen dit onderzoek is er voor gekozen om deze drie begrippen concreter te formuleren, aan de hand van de volgende eisen:

- **Ketengericht**
 Het begrip ketengericht kan vanuit twee verschillende perspectieven worden bekeken:
 - a) de wisselwerking tussen schakels in de voedselketens. Hoe meer wisselwerking in de voedselketen, hoe meer ketengericht;
 - b) de wisselwerking tussen publieke verantwoordelijkheden (overheid) en private verantwoordelijkheden (bedrijfsleven). Hoe meer afstemming van verantwoordelijkheden (van voedselveiligheid) tussen overheid en bedrijfsleven hoe meer ketengericht.
- **Dynamisch**
 Het kunnen aanpassen van monitoringssystemen op veranderingen in de productvoortbrenging, bij betrokken actoren of informatie uit het systeem. Belangrijke indicaties voor aanpassingen, naast de periodieke verificatie, kunnen zijn: nieuwe gevaren of risico's (tot dan toe onbekend), uitkomst van surveillance onderzoek, handelsbelangen, veranderingen in de Europese wetgeving, wijziging nationaal overheidsbeleid, verschuivingen van CCP's, etc.
 Monitoringssystemen zouden periodiek getoetst moeten worden en indien nodig moeten worden aangepast. Er moet dus invulling gegeven worden aan deze evaluatie (verificatie) van monitoringssystemen.
- **Beheersbaar**
 Gevaren in voedselketens dienen op een dusdanige wijze gemonitord te worden dat het beheersen van ontstane problemen (technisch) mogelijk is. Dit betekent dat inzichtelijk (transparant) moet zijn wat en waar de kritische punten in de ketens zijn. Informatie over de manier van beheersen van deze kritische punten moet up to date en makkelijk toegankelijk zijn. Dit houdt in dat tracking en tracing van producten mogelijk moet zijn maar ook dat informatie gegenereerd over b.v. kritische punten beschikbaar moet zijn. Op deze manier kan de overheid adequaat ingrijpen indien nodig. Verder moeten de middelen beschikbaar zijn voor risicobeheersing: corrigerende maatregelen, sancties, etc.
- **Goede kosten/baten verhouding**
 Bij het maken van keuzes voor nieuwe monitoringssystemen of het aanpassen van bestaande systemen is het van belang om te weten wat de (economische) consequenties van eventuele vernieuwingen of aanpassingen zijn. Bij de uiteindelijke afweging van gewenste en noodzakelijke beheersmaatregelen hoort o.m. de afweging van welke systemen tegen welke prijs ingevoerd moeten worden.
- **Pro-actief**
 Middels een pro-actief beleid wordt gewerkt aan het voorkómen van gevaren en/of het tijdig ontdekken en beheersen van gevaren. In dit kader moet invulling gegeven worden aan zaken als Early Warning Systemen, Rapid Alert Systemen, etc..
- **Informatief**
 Overheid, bedrijfsleven en consument moeten middels surveillance en monitoring geïnformeerd zijn en blijven. Het doel van het systeem moet duidelijk en toegankelijk zijn evenals de rol van de actoren.

De bovengenoemde begrippen zijn opgesteld als meer concrete afgeleiden van transparantie, effectiviteit en efficiëntie. De lijst is echter niet allesomvattend. Het is gebruikt als handvat om een betere vergelijking tussen actoren, informatie en landen mogelijk te maken. De nadere uitwerking hiervan wordt in de volgende hoofdstukken beschreven.

3. OVERHEIDSBELEID EN MONITORING IN NEDERLAND

3.1 Inleiding

3.1.1 Achtergrond

In Nederland wordt door verschillende overheidsinstanties informatie verzameld met betrekking tot de kwaliteit van dierlijke producten (zoals residuen, verboden stoffen) en de parameters van diergezondheid. De achterliggende drijfveren hiertoe zijn zeer divers. Het gevolg is dat de informatie fragmentarisch beschikbaar is. Verschillende diensten leggen soms dezelfde gegevens vast. Gegevensbestanden sluiten niet goed op elkaar aan. De overheid kan niet altijd zelf bij de gegevens. Aan het verzamelen van gegevens ligt niet altijd een gedegen risico-analyse ten grondslag. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven is soms onduidelijk. De beschikbaarheid en bruikbaarheid van die gegevens als beleidsinformatie zijn daardoor gering. Samengevat, de overheid heeft momenteel niet de beschikking over een efficiënt, effectief en transparant monitoringssysteem voor de veterinaire sector¹.

In maart 1998 heeft de toenmalige minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij onder meer het voornemen geuit het monitoren van het gezondheidsniveau te zullen versterken ter verhoging van het diergezondheidsniveau. En om de greep op en het inzicht in de diergezondheidssituatie en de kwaliteit van dierlijke producten te verhogen is gesteld dat een effectief monitoringsinstrument onontbeerlijk is². In december 1998 heeft de staatssecretaris van Landbouw het Beleidsbesluit Diergezondheid aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal³. Het Beleidsbesluit richt zich op de risico's van dierlijke productie voor de volksgezondheid, de vrijwaring van handelspartners door het zorgdragen voor een optimale diergezondheid en bewaking van wettelijk te bestrijden dierziekten in Nederland. In dat kader is een aantal acties aangekondigd waaronder het verbeteren van bestaande monitoringssystemen⁴. Vervolgens heeft het ministerie van LNV een plan van aanpak opgesteld dat is gericht op het ontwikkelen van een adequaat monitoringssysteem. Zo moet het ministerie van LNV informatie (laten) verzamelen over dierziekten die zij wettelijk gezien moet bestrijden. De ministeries van LNV en VWS moeten, op basis van de informatie die zij krijgen aangeleverd, adequaat inspelen op een aangetroffen toestand door maatregelen af te kondigen, beleid bij te sturen of de verzamelde gegevens benutten voor het ontwikkelen van (nieuw of aanvullend) beleid. De gegevens kunnen ook worden gebruikt voor het evalueren van de beleidsmaatregelen. In het plan van aanpak wordt de vraag gesteld welke wensen ten aanzien van monitoring er bestaan bij zowel de overheid als het bedrijfsleven.

3.1.2 Probleemstelling

De huidige monitoringssystemen op het gebied van diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivelketen en varkensketen in Nederland lijken onvoldoende informatie te leveren om vanuit de overheid (en het bedrijfsleven) slagvaardig te kunnen handelen. Bij de overheid is behoefte aan een herijking en herstructurering van de informatievoorziening.

¹ Interne discussienotitie "Monitoring veterinaire gegevens".

² Beleidsvoornemens Diergezondheidszorg in Nederland.

³ Kenmerk VVM/98632/PD

⁴ Brief van de directeur VVM (kenmerk VVM 99518/BR) d.d. 22 februari 1999 gericht aan de leden van het Beleidsoverleg.

3.1.3 Doelstelling

De doelstelling bestaat allereerst uit het identificeren van overheidsinstanties die zijn betrokken bij de huidige monitoringssystemen met betrekking tot de diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivelketen en varkensketen in Nederland, en uit het beschrijven van de taken, functies en rollen die zij daarbij spelen. Ten tweede moet een overzicht worden gepresenteerd van de bestaande wet- en regelgeving en recent beleid dat is gericht op de diergezondheid en voedselveiligheid in de varkensvlees- en zuivelketen in Nederland. Daarbij wordt een overzicht gegeven van informatie die beleidsactoren willen verkrijgen uit (of met behulp van) een monitoringssysteem.

3.1.4 Vraagstelling

“Wat zijn de eisen die worden gesteld door de beleidsactoren ten aanzien van monitoring met betrekking tot de risico's die een bedreiging vormen voor de gezondheid van dieren in en de veiligheid van producten voortgebracht door de varkens- en zuivelketen in Nederland?”

Dit onderzoek richt zich op Europese en Nederlandse overheidsorganen (Europese Commissie, ministeries, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, publiekrechtelijke bedrijfsorganen) die taken (zoals toezicht, controle, coördinatie) en bevoegdheden hebben gericht op de diergezondheid en de kwaliteit van dierlijke producten in de zuivel- en varkensvleesketen in Nederland. De eisen ten aanzien van het monitoren worden afgeleid uit het beleid (inclusief richtlijnen, wetten, besluiten, regelingen, verordeningen, afspraken e.d.) van deze overheidsorganen.

Uit de centrale vraag zijn onderstaande onderzoeksvragen afgeleid. De beantwoording van deze onderzoeksvragen moet leiden tot het antwoord op de centrale vraag.

1. Welke Nederlandse en Europese overheidsorganen zijn betrokken bij de ontwikkeling of uitvoering van beleid dat is gericht op de beheersing van risico's die een bedreiging vormen voor de gezondheid van dieren in (rundvee, kalveren, melkgeiten, schapen, varkens) en de veiligheid van voedselproducten die worden voortgebracht door de zuivel- en varkensvleesketen in Nederland?
2. In welke huidige wet- en regelgeving (wetten, besluiten, richtlijnen, regelingen, verordeningen, convenanten) van deze overheidsorganen worden eisen gesteld aan monitoring met betrekking tot de diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivel- en varkensvleesketen in Nederland?
3. Welke gegevens met betrekking tot de diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivel- en varkensvleesketen in Nederland worden momenteel gemonitord en wat zijn de doelen die de betrokken overheidsorganen voor ogen hebben met het monitoren? Wat willen zij met die gegevens bereiken? Welke argumenten of redenen voert elk overheidsorgaan daarvoor aan?
4. In welke beleidsnota's van deze overheidsorganen worden toekomstige eisen gesteld aan monitoring met betrekking tot de diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivel- en varkensvleesketen in Nederland?
5. Welke gegevens met betrekking tot de diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivel- en varkensvleesketen in Nederland zouden moeten worden gemonitord en wat zijn de doelen die de betrokken overheidsorganen voor ogen hebben met het monitoren? Aan welke informatie hebben de betrokken overheidsinstanties behoefte?

3.2 Analyse kader

3.2.1 Inleiding

Het ministerie van LNV wil de diergezondheid en veiligheid van voedsel van dierlijke oorsprong in de varkensvlees- en zuivelketen in Nederland monitoren. Daarvoor heeft ze informatie nodig. Informatie die nodig is voor de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en de evaluatie van beleid. Een goede informatievoorziening (verzamelen, verwerken, opslaan en distribueren van informatie) is van cruciaal belang voor een goed verloop van beleidsprocessen (Huigen, 1993).

3.2.2 Monitoring

Beleidsmakers bij het ministerie van LNV hebben informatie nodig om nieuw beleid te kunnen ontwikkelen, direct maatregelen te kunnen nemen en haar beleid te kunnen evalueren. Welke informatie hebben de beleidsmakers nodig? Wat betekent dat voor een monitoringssysteem?

De ontwikkeling van een monitoringssysteem voor de overheid op het gebied van diergezondheid en de kwaliteit van dierlijke producten is niet alleen een kwestie van verzameling van technische gegevens, maar moet tevens worden geplaatst binnen de context van beleidsvorming. Globaal zijn er twee visies op beleidsvorming: de analytisch-rationele visie, waarin de nadruk ligt op het cognitieve aspect van beleidsvorming (de inhoud), en de interactieve visie, waarin de interacties tussen de bij het beleid betrokken actoren (het proces) centraal staan. Beide visies zijn nodig om een effectief en efficiënt monitoringssysteem te ontwikkelen. Monitoring is een beleidsanalytische activiteit, maar de wijze waarop deze wordt uitgevoerd en de wijze waarop de verkregen informatie wordt gebruikt heeft allerlei procesmatige aspecten. Daarom zal in dit hoofdstuk monitoring vanuit beide beleidsmatige invalshoeken worden uitgewerkt en de betekenis hiervan voor de ontwikkeling van het beoogde monitoringssysteem nader geconcretiseerd.

Monitoring als beleidsanalytische activiteit

Volgens de analytisch-rationele visie op beleid voltrekt het beleidsproces zich in stappen die elkaar in de tijd opvolgen: van probleemsignalering en beleidsvoorbereiding naar besluitvorming, beleidsuitvoering en evaluatie. Monitoring is een informatieverwerkende activiteit en betreft ex ante en/of ex post informatieverzameling ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. Het doel van monitoring is dan ook om de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming te verbeteren. De veronderstelling hierbij is dat als de overheid voldoende en juiste informatie beschikt, zij het beleidsterrein en de betrokken actoren beter kan beïnvloeden. Een beleidsanalytische definitie van monitoring luidt als volgt: "Monitoring is een beleidsanalytische procedure om informatie te produceren over oorzaken en gevolgen van overheidsbeleid", ofwel "monitoring is een proces van het verkrijgen van beleidsrelevante informatie, zowel objectief als subjectief, om veranderingen te meten in doelbewust gekozen omstandigheden, onder verschillende doelgroepen en begunstigden (Dunn, 1994).

Beleidswetenschappers als Van de Graaf en Hoppe (1989) gebruiken monitoring als synoniem voor de term evaluatie. Zij omschrijven monitoring als deelproces in de beleidscyclus waarbij wordt gekeken naar de beleidsprestaties in relatie tot de uiteindelijke beleidseffecten. Actoren die de effecten van beleid monitoren zijn in de eerste plaats te vinden onder de beleidsfunctionarissen in het ambtelijk apparaat. Zij moeten informatie verzamelen over de effecten, over de mate van tevredenheid over het programma bij doelgroepen en andere belanghebbenden, over de mate van doelbereiking, over de effectiviteit en over de efficiëntie van de door hen uitgevoerde of beheerde beleidsprogramma. Dit betekent dat zij meestal al in de dagelijkse organisatie- en managementroutines van de beleidsuitvoering enkele voorzieningen hebben getroffen voor de doorlopende verzameling van dit soort gegevens. Het geheel van dat soort door

uitvoerenden zelf getroffen management-ondersteunende informatie- en toetsvoorzieningen wordt door Van de Graaf en Hoppe monitoring genoemd. Voorbeelden zijn de dagelijkse archivering van informatie die te zijner tijd moet worden verwerkt in een jaarverslag of nodig is voor de voortgangsbewaking van een projectorganisatie.

In de tweede plaats zijn actoren die de effecten van beleid evalueren te vinden buiten het uitvoerende ambtelijke apparaat. Voorbeelden zijn de medewerkers van de Algemene Rekenkamer, van universiteiten en van commerciële onderzoeksbureaus. Deze actoren verrichten vaak evaluaties in opdracht van de eerstgenoemde groep. Wanneer dat het geval is zijn de beleidsfunctionarissen in het ambtelijk apparaat te beschouwen als gebruikers van de evaluatie-onderzoeken.

In tegenstelling tot beleidswetenschappers als Van de Graaf en Hoppe (1989) en in navolging van Dunn (1994) onderscheiden wij hier monitoring van evaluatie. Monitoring kan worden opgevat als een continue activiteit van gegevensverzameling en evaluatie als discontinue activiteit, een aan te wijzen moment van beoordeling waarbij door monitoring verkregen gegevens kunnen worden gebruikt.

De analytisch-rationale visie op beleidsvorming is echter een ideaal model. Het heeft een normatief karakter: zo zou beleid idealiter tot stand moeten komen. Echter, in de praktijk lopen de verschillende beleidsanalytische processen meer door elkaar heen. Soms zijn er eerst oplossingen en wordt dan de juiste probleemdefinitie erbij geformuleerd, soms worden vanuit bepaalde belangen alternatieve oplossingen genegeerd etc. De interactieve visie doet meer recht aan het dynamische karakter van beleidsprocessen. Het gebruik van informatie staat volgens deze visie in het teken van onderhandelingen tussen actoren over probleemdefinities, verklaringen, beleidstheorieën (=veronderstellingen over doel-middel-relaties) en natuurlijk oplossingen. De bijdrage van een monitoringssysteem aan het beleidsdoel van het voorkomen van problemen t.a.v. gezondheid en welzijn van de Nederlandse veestapel en de veiligheid van dierlijke producten voor mens en dier dient daarom op dit punt gerelativeerd te worden. Van alle informatieverwerkende processen in beleidsvorming is de fase van het gebruik van informatie het minst te beïnvloeden door onderzoekers.

Het opzetten van een monitoringssysteem voor voedselveiligheid raakt ook aan de belangen en machtsposities die de diverse actoren hebben opgebouwd. Dit kunnen zowel de actoren betreffen die informatieleverancier zijn vanuit bijvoorbeeld bedrijfsbelang als de actoren die een strategisch belang hebben bij het benadrukken of juist 'wegwerken' van bepaalde informatie waardoor niet de juiste of in voldoende mate informatie wordt aangeleverd. Belangen en machtsposities van actoren zullen de beschikbaarstelling van informatie, informatiebronnen of -dragers (= bijv. kadavers) beïnvloeden.

Informatieverwerkende capaciteit van de gebruiker

De effectiviteit van een monitoringssysteem is ook afhankelijk van de vraag of de informatieverwerkende capaciteit bij de gebruiker wordt aangepast aan de informatiestromen die met een monitoringssysteem op gang komen. Dit heeft zowel organisatorische aspecten als cognitieve aspecten. De organisatorische aspecten betreffen menskracht, procedures, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en dergelijke. Het gaat niet alleen om de vraag welke informatie verzameld en bewaard moet worden maar ook hoe de informatie bewaard moet worden. Hierbij gaat het om onderhoud en het actueel houden van de informatie waarbij voor de korte termijn flexibiliteit (actuele gegevens) en voor de lange termijn stabiliteit (historische gegevens) van belang zijn.

Het vaststellen en behouden van de relevantie van de informatie uit het monitoringssysteem is een dynamisch proces, omdat beleidsproblemen en dus ook de indicatoren van beleid dynamisch van karakter

zijn. Beleidsproblemen zijn op te vatten als sociale constructies van fenomenen (verschil tussen de gewenste en bestaande situatie wordt sociaal geconstrueerd) en kunnen veranderen in de loop van de tijd. Het systeem moet daarom dynamisch kunnen zijn, dat wil zeggen de meeteenheden moeten kunnen worden aangepast. Daarbij zal er sprake van voortschrijdend inzicht in de (technische) meetbaarheid van allerlei zaken.

Daarnaast is het belangrijk om gegevens over de context van de informatieverzameling te hebben t.b.v. de betrouwbaarheid van de informatie. Er dient duidelijkheid te zijn over onderliggende bronnen van datasets. Bij uitwisseling van datasets tussen organisaties kan dit problemen opleveren (Meijer, 1999).

De gebruikers van de verkregen informatie zullen daarnaast alert moeten zijn op sociaal-cognitieve verschijnselen (Johnson, 1997) als:

- premature closure: te vroege besluitvorming waardoor niet het juiste denkkader (=frame) wordt gekozen;
- cognitieve dissonantie reductie: verminderen van tegenstrijdigheden door bijv. ontkenning of bagatellisering en;
- group think: voorkomen van deze verschijnselen in een relatief gesloten groep mensen onder tijdsdruk.

Bij de ontwikkeling van een monitoringssysteem moet men dus rekening houden met de problemen die zich kunnen voordoen bij het ontdekken en gebruiken van nieuwe informatie. Nieuwe informatie kan indruisen tegen de heersende beleidsopvattingen. Mensen spelen hierbij een cruciale rol zoals in de bekende voorbeelden van de Cubacrisis, de explosie van het ruimteveer Challenger en de ramp met de *Herald of Free Enterprise* in de haven van Zeebrugge in 1987 (Mecklenburg, 1999). In deze gevallen bleek 'nieuwe' kennis een bedreiging te vormen voor het beleid, de doelstellingen en 'oude' kennis. Steeds werd de waarschuwing genegeerd, onwelgevallige signalen werden verdreven uit het 'systeem'. Ook hier komt het politieke karakter van kennis naar voren: gevestigde belangen kunnen vasthouden aan een andere versie, ongeacht de objectieve waarde van de betreffende gegevens. Een succesvol monitoringssysteem is onderdeel van het kennismanagement van het (publiek-private) netwerk dat zich met voedselveiligheid bezig houdt. Monitoring is dus niet alleen technisch hulpmiddel voor beleid, maar gaat gepaard met bepaalde veranderingen in organisatie, attitude en cultuur (Aalders).

Ondanks de bovengenoemde relativeringen met monitoring wordt getracht de kwaliteit van de beleids- en besluitvorming op rationele wijze te verbeteren. Om de relatie te leggen tussen het technisch-wetenschappelijk monitoringsonderzoek en beleidsprocessen is een eerste stap het verder verduidelijken van de functies van monitoring in beleid.

Functies van monitoring in beleidsprocessen

In de literatuur (o.a. Dunn, 1994) worden de volgende functies van monitoring in beleidsprocessen onderscheiden.

- Verkrijgen van informatie over de mate van naleving van de wet (zie rol van naleving bij de rampen in Enschede en Volendam).
- Verkrijgen van informatie over in hoeverre beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd (auditing van doelmatigheid, bijv. of aan de doelstellingen t.a.v. het aantal BSE-controles worden voldaan).
- Verslaglegging van veranderingen na implementatie van beleid (accounting).
- Produceren van verklaringen: waarom uitkomsten van verschillende beleidsprogramma's gericht op de dezelfde beleidsdoelstellingen verschillen of overeenkomen.

Benaderingen van monitoring kunnen verschillen naar gelang de respectievelijke informatievereisten. Soms is er nieuwe informatie nodig, soms voldoet bestaande informatie en soms is er een combinatie van bestaande en nieuwe informatie nodig. Deze informatie kan gaan over verschillende indicatoren van beleid (voorbeeld is beleid ter bestrijding van BSE):

- De input van beleid (bijv. menskracht, instrumenten, middelen e.d.),
- Het proces (onderzoeken van kadavers),
- De output (aantal metingen) en
- De impact van beleid (aantal op tijd ontdekte gevallen van BSE).

Alle vormen van beleidsmonitoring hebben echter een aantal overeenkomsten.

- Er dienen beleidsrelevante uitkomsten van beleid gemonitord te worden. Dit zijn variabelen die relevant zijn, omdat ze indicatoren zijn van beleidsoutput (bijv. aantal uitgevoerde controles) of van doorwerking van beleid (bijv. aantal overtredingen).
- Ze zijn georiënteerd op het waarnemen van veranderingen.
- Ze maken kruisvergelijkingen mogelijk met andere variabelen (input-, proces-, output- en impactvariabelen).
- Er worden zowel objectieve als subjectieve meetinstrumenten gebruikt om beleidsuitkomsten te meten.

Gelet op de bovenstaande beschouwing kunnen vervolgens een aantal eisen worden genoemd die worden gesteld aan informatie dat wordt gebruikt om overheidsbeleid te kunnen monitoren. Allereerst moet deze informatie relevant zijn ten behoeve van het beleidsdoel. Dat wil zeggen dat het antwoord moet geven op de vraag welke specifieke factoren beleidsmakers kunnen beïnvloeden om de doorwerking van beleid te vergroten. De relevantie van informatie, het belang, wordt bepaald in het licht van de beleidsdoelstellingen (naast overheid, wellicht ook die van het bedrijfsleven). Hoe duidelijker de doelstellingen, hoe effectiever de benodigde informatie en de bijbehorende indicatoren kunnen worden vastgesteld. Het vaststellen van beleidsdoelstellingen en dus de beleidsrelevantie van informatie is aan interactieprocessen onderhevig. Het is een illusie te stellen dat dit alleen op wetenschappelijke basis kan worden vastgesteld. Onder de oppervlakte kunnen belangen en waardentegenstellingen liggen, dus politiek-rationele keuzes. Daarbij is het van essentieel belang om te weten wie de opdrachtgevers voor evaluaties zijn en waaraan zij behoefte hebben. Zo zal een afdelingshoofd op een ministerie vooral geïnteresseerd zijn in een evaluatierapport waarin over het door hem of haar uitgevoerde beleidsprogramma gedetailleerde informatie over de beleidseffecten in relatie tot allerlei aspecten van de beleidsuitvoering worden verschaft. Zijn of haar directeur en directeur-generaal hebben al die gedetailleerde informatie niet nodig, maar zullen wel belang stellen in die delen van het evaluatierapport die aanknopingspunten leveren om te beoordelen in welke mate dat beleidsprogramma beslag legt op de departementale middelen of over het al of niet voortzetten daarvan. Daarentegen zullen de minister, maar ook kamerleden of vertegenwoordigers van belangengroepen in weer andere aspecten zijn geïnteresseerd zoals de populariteit van een bepaald beleid bij hun achterban of de kiezers in het algemeen. Dit maakt duidelijk dat het voor monitoringssystemen van belang is de monitoring te richten op de uiteindelijke gebruikers. De informatie die wordt verzameld moet zijn afgestemd op de behoefte van de uiteindelijke gebruikers (Patton, 1982).

Tevens moet informatie betrouwbaar zijn. Daarmee wordt bedoeld dat informatie juist en redelijk precies moet zijn. De betrouwbaarheid wordt beïnvloed door de kwaliteit van de meetmethode en de uitvoering van de meting.

Ook moet informatie ook valide zijn. Daarbij gaat het of we ook meten wat we denken te meten. De validiteit wordt beïnvloed door de conceptuele kwaliteit van de indicator en de operationalisatie daarvan.

Verder is de toegankelijkheid van informatie van belang. De urgentie van beschikbaarheid op het juiste moment op de juiste plaats bij de juiste personen geldt met name in crisissituaties. Hierbij speelt de logistieke kant van het monitoringssysteem een belangrijke rol. Wel is het zo, dat het zou kunnen zijn dat in crisissituaties wellicht andere of aanvullende informatie gewenst is om bepaalde beslissingen te kunnen nemen. Dit is mede afhankelijk van de verantwoordelijkheden van de overheid (in veelvoud) in crises. Crisisscenario's zijn dus nodig om in te schatten welke informatie er voor welke mogelijke beslissingen beschikbaar zou moeten. Om functioneel te kunnen zijn in crisissituaties dient het monitoringssysteem informatie op te leveren voor crisismanagement op een efficiënt georganiseerde wijze.

Behalve de relevantie en informatieverwerkende capaciteit zijn er nog enkele organisatorische eisen waaraan een monitoringssysteem moet voldoen. Ten eerste de efficiëntie: de mate van inspanning vereist voor het verkrijgen van relevante, betrouwbare en valide informatie. Ten tweede de adequaatheid: in hoeverre de (extra) informatie bijdraagt aan het oplossen van het beleidsprobleem (voedselveiligheid) of dat andere zaken nodig zijn. En ten derde de billijkheid: een rechtvaardige verdeling van de lasten en lusten van het monitoringssysteem over de verschillende actoren.

3.2.2 Onderzoeksmethode

In beleidsprocessen zijn actoren in relatie met elkaar bezig met het vormgeven aan en het uitvoeren van een plan: het beleid. Een proces van beleidsvoering voltrekt zich via communicatief, strategische en technisch handelen. Het beleid valt af te leiden uit zowel het communicatieve als het technische handelen. Vooral kan het beleid worden afgeleid uit de teksten die in de loop van het proces van beleidsvoering worden geproduceerd (Van de Graaf, 1989).

In deze studie zijn beleidsteksten als uitgangspunt genomen voor de bestudering van het beleid. Door de inhoud van de beleidsteksten te analyseren en interpreteren is geprobeerd achter de informatiebehoefte van beleidsmakers te komen. Een beleidstekst geeft weer welk plan een beleidsactor heeft: wat de beleidsactor wil en waarom de beleidsactor dat wil. In deze studie zijn geen interviews met beleidsactoren gehouden om achter hun informatiebehoefte te komen.

Om achter de informatiebehoefte van beleidsfunctionarissen van het ministerie van LNV te komen, zullen de beleidsdoelstellingen bekend moeten zijn. Bij het evalueren van beleid heeft men informatie nodig waarmee men kan vaststellen of een beleidsdoelstelling is bereikt. Dat houdt in dat je moet weten wat de doelstelling is. Dit lijkt erg eenvoudig maar in de praktijk zijn er enkele complicerende factoren. Zo geven de officiële beleidsdoelen niet altijd een juist of bruikbaar beeld van wat de beleidsvoerders werkelijk willen bereiken. Een ander probleem kan liggen in de wijze waarop de officiële beleidsdoeleinden zijn geformuleerd. Deze kunnen erg vaag geformuleerd, onrealistisch hoog of laag, veranderlijk of zelfs tegenstrijdig zijn. Voorbeeld van een direct meetbaar beleidsdoel is: 'een lager gasgebruik per eengezinswoning'. Vaker zal er echter sprake zijn beleidsdoelen die geen betrekking hebben op direct observeerbare zaken. Voor evaluatie vraagt dit om een vertaling van de doeleinden in meetbare termen (Lulofs, 1991).

3.3 Beleidsactoren

3.3.1 Inleiding

In het kader van diergezondheid en voedselveiligheid heeft de Nederlandse overheid in een bepaalde hoedanigheid met de zuivel- en varkensvleesketen te maken: de overheid vervult een regelstellende en een handhavende rol. In het kader van die twee rollen heeft de overheid organen in het leven geroepen die uitvoering geven aan deze rollen, onder andere de Algemene Inspectiedienst en de Keuringsdienst van

Waren. Vanuit de wettelijke achtergrond hebben deze diensten een autoriteitsrelatie met schakels in de ketens. De overheid is echter geen partner in de ketens, in tegenstelling tot de andere partners die het voedsel voortbrengen. De overheid verricht geen uitvoerende taken die onderdeel zijn van de keten en neemt daardoor geen plaats in de zuivel- en varkensvleesketen in (Duivenboden, 2000).

In dit hoofdstuk worden actoren beschreven die zijn betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid gericht op de beheersing van risico's die een bedreiging vormen voor de gezondheid van dieren in de zuivelketen (rundvee, kalveren, melkgeiten, schapen) en varkensvleesketen (varkens) en voor de veiligheid van voedselproducten die worden voortgebracht door deze zuivel- en varkensvleesketen in Nederland. De beschrijving richt zich op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van elke actor.

3.3.2 Actoren in en rond de zuivelketen

In de Nederlandse zuivelketen is een aantal ketenpartijen te onderkennen. De belangrijkste partijen in de zuivelketen zijn de veevoederindustrie, de melkveebedrijven, de zuivelverwerkende industrie, de zuivelgroothandel, de detailhandel en consumenten (Meere, 1998). Iedere schakel van de zuivelketen heeft zijn eigen belangenbehartigende organisatie. De melkveehouders worden door de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO-Nederland) vertegenwoordigd, de zuivelverwerkende industrie door de Nederlandse Zuivelorganisatie (NZO) en de handelaren door het Gemeenschappelijk Zuivelsecretariaat (GEMZU). Daarnaast zijn er een aantal organisaties die ten behoeve van de zuivelsector als geheel werkzaam zijn. Het Productschap Zuivel (PZ) voert administratieve taken uit (onder andere de superheffing en EU-regelgeving) en verleent adviserende en informatieve diensten. Het Nederlandse Zuivelbureau (NZB) is verantwoordelijk voor de promotie van Nederlandse zuivelproducten op zowel de binnenlandse als de internationale markt. Het Nederlands Instituut voor Zuivelonderzoek (NIZO) houdt zich bezig met productonderzoek. Het Proefstation voor de Rundveehouderij, Schapenhouderij en Paardenhouderij (PR) verricht onderzoek ten behoeve van de melkveehouderij. Het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) en het Melkcontrolestation Nederland (MCS) zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitscontrole in de zuivelsector. En de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) houdt zich bezig met dierziektebestrijding (Productschap voor Zuivel, 2001).

Actoren die op enigerlei wijze betrokken zijn bij de ontwikkeling en/of uitvoering van beleid dat is gericht op de diergezondheid in en de veiligheid van dierlijke producten die zijn voortgebracht door de zuivelketen in Nederland zijn (zie ook figuur 3.1):

- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- Productschap Zuivel (PZ)
- Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ)
- Keuringsdienst van Waren (KvW)
- Stichting Keten Kwaliteit Melk (KKM)
- Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO)
- Stichting Melkcontrolestation Nederland (MCS)
- Gezondheidsdienst voor Dieren (GD)
- Nederlandse Rundvee Syndicaat (NRS)
- Algemene Inspectiedienst (AID)
- Rijksdienst voor Vee en Vlees (RVV)
- Rijks-Kwaliteitsinstituut voor land- en tuinbouwproducten (RIKILT).
- NIZO (Nederlands Instituut voor Zuivelonderzoek).

Naast deze actoren kunnen nog een paar andere actoren worden genoemd die betrokken zijn bij de beleidsvorming en/of beleidsuitvoering. Allereerst is er het Deskundigenoverleg Productwetgeving Levensmiddelen van het Reguliere Overleg Warenwet. In dat overleg worden wijzigingen in de Warenwet, die ook de zuivel betreffen, afgestemd. De adviezen worden voorbereid richting het ministerie van VWS.

Verder bestaan bij het NNI twee relevante commissies. Dat is de Beleidscommissie Landbouw en Levensmiddelen waarin de belangen van de zuivel zijn vertegenwoordigd. Deze commissie ontwikkelt beleid ten aanzien van normalisatie in de landbouw. Daaronder valt de Normcommissie Melk en Zuivelproducten waarin het werkprogramma over nationale en internationale normalisatie wordt vastgesteld (Productschap voor Zuivel, 2001).

Europese Commissie

De Europese Unie heeft een zuivelhygiënerichtlijn opgesteld waarin voorwaarden zijn vastgelegd voor een hygiënische wijze van bereiden van zuivelproducten. Deze richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Warenwet en de Landbouwkwaliteitswet.

Productschap Zuivel

Het Productschap Zuivel (PZ) is een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) dat ondernemers en werknemers vertegenwoordigt die werkzaam zijn in alle schakels van de zuivelketen: melkveehouderij, zuivelverwerkende industrie, groothandel en detailhandel. Het PZ voert in opdracht van het ministerie van LNV een deel van de voor de zuivelsector geldende Europese marktverordeningen uit, zoals de superheffingsregeling, de in- en uitvoerregelingen voor zuivelproducten en het verlenen van steun voor de productie van caseïne. Daarnaast heeft het PZ de bevoegdheid om verordeningen op te stellen. Dat betekent dat het PZ regels kan vaststellen waaraan alle melkveehouders, zuivelfabrieken en handelaren zich moeten houden.

COKZ

COKZ is een onafhankelijke privaatrechtelijke organisatie die de publieke maatregelen van de overheid uitvoert. Het COKZ voert taken uit (keuring en toezicht) op basis van de Landbouwkwaliteitswet en de Warenwet en Europese regelgeving. Het COKZ houdt toezicht op de naleving van de hygiënevoorschriften die worden gesteld in deze wetten. De werkzaamheden die COKZ uitvoert staan onder toezicht van de AID, RIKILT en RVV en de KvW. De AID houdt als uitvoerende dienst van het ministerie van LNV, toezicht op het COKZ. De kernactiviteiten van het COKZ zijn monsterneming en productkeuring, procesbeoordeling, inspectie en certificering, laboratoriumonderzoek, afgifte van export garantiecertificaten, beoordeling etikettering, advisering op zuivelwet- en regelgeving en opleidingen voor derden in zuivelhygiëne.

Algemene Inspectiedienst

De Algemene Inspectiedienst (AID) is de controle- en opsporingsdienst van het Ministerie van LNV. De AID heeft in totaal te maken met zo'n 55 wetten, 450 regelingen en 800 gebods- en verbodsbepalingen. De primaire taken van de AID bestaan uit:

- 1) De handhaving van de wet- en regelgeving van het Ministerie van LNV.
- 2) Het adviseren van de regelgever over handhavingsaspecten, draagvlak en nalevingsniveau.
- 3) Het onderling afstemmen en ondersteunen van handhavingsinspanningen (op het beleidsterrein van LNV) die door andere controlediensten (zoals politie en Douane) worden uitgevoerd.

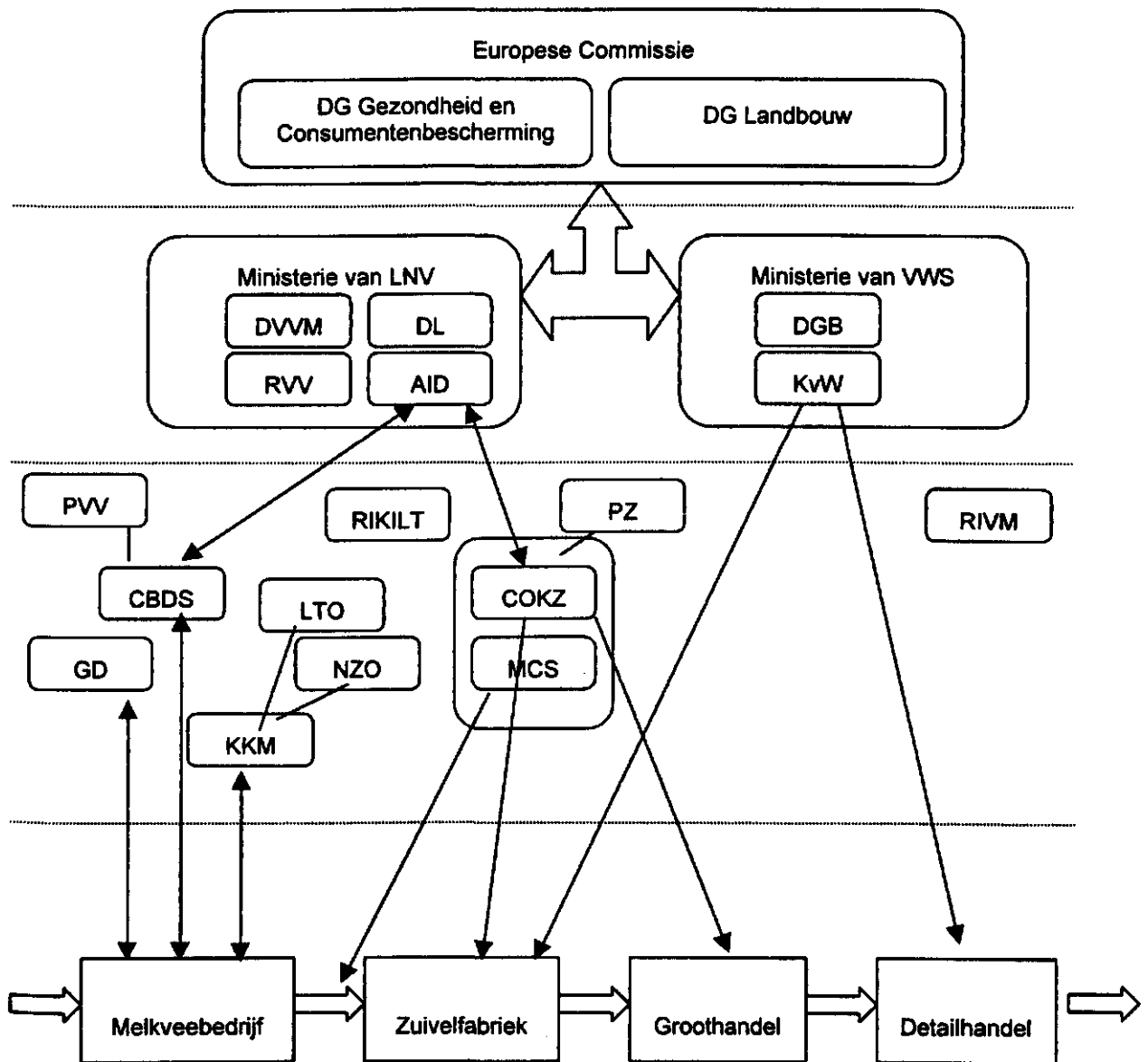
De primaire processen van de AID zijn:

- 1) planning: het plannen, prioriteren en verantwoorden van de handhavingstaken
- 2) controle: het toetsen van de naleving van wet- en regelgeving
- 3) verificatie: het vaststellen van de waarheidsgetrouwheid van opgaven die worden gedaan in het kader van marktordenende regelingen
- 4) opsporing: het vaststellen, bewijzen en vastleggen van afdoeningen van overtredingen en misdrijven
- 5) waarheidsbevinding: het vaststellen en vastleggen van feitelijke situaties en gedragingen t.b.v. de verificatie-, controle- en opsporingstaken
- 6) beleidsanalyse: het beheer van de voor de handhavingstaken relevante wet- en regelgeving

3.3.3 Actoren in en rond de varkensketen

De varkensvleesketen in Nederland bestaat uit een aantal ketenpartijen. De belangrijkste ketenpartijen in de varkenssector zijn de producent van voedermiddelen, de mengvoederfabrikant, de varkenshouder, de slachterij, de vleesverwerker, de detailhandel en de consument (Donker e.a., 2000). Elke schakel van de varkensketen heeft zijn eigen belangenbehartigende organisatie. De diervoederindustrie wordt vertegenwoordigd door de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), de varkenshouders door de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO-Nederland), de slachterij en vleesverwerker door Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV) en de detailhandel door Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL). Tevens zijn er enkele organisaties die voor de varkenssector als geheel werkzaam zijn. Het Productschap Vee, Vlees en Eieren (PVE) is een kolomorganisatie en bestrijkt in feite de bedrijfsactiviteiten van boerenerf tot en met de verkoop in de winkel. De met name dienstverlenende taken strekken zich uit over regelgeving op nationaal en Europees niveau, onderzoek, algemene veterinaire aspecten en heffingen. Het Voorlichtingsbureau Vlees (VV) verschaft informatie, voorlichting en public relation over vlees en vleesproducten voor met name de binnenlandse markt. Het Proefstation voor de Varkenshouderij (PV) voert onderzoek uit ten behoeve van de varkenshouderij. De Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) houdt zich bezig met de bestrijding van dierziekten.

Voor de verwerking van varkensvlees mogen alleen dieren worden geslacht die vrij zijn van (infectie-)ziekten die natuurlijk overdraagbaar zijn van een dier op de mens (zoönosen) zoals vlekziekte en streptococceninfecties. Verder is ingevolge de Veewet de varkenshouder aangifteplichtig bij de burgemeester van de plaats waar zijn bedrijf is gevestigd bij het signaleren van de varkensziekten als klassieke varkenspest, Afrikaanse varkenspest, mond- en klauwzeer en blaasjesziekte. Daarnaast moeten alle varkens zijn geregistreerd in het Identificatie en Registratiesysteem voor varkens (I&R). Daarboven moet iedere varkenshouderij zich houden aan de Regeling varkenslevering (I&R VL). Deze regeling heeft tot doel het aantal relaties tussen varkensbedrijven te beperken en te structureren. Het toezicht op deze regeling is in handen van RVV.



Figuur 3.1: Beleidsactoren rond de Nederlandse zuivelketen

In Nederland zijn een aantal actoren betrokken bij de ontwikkeling en/of uitvoering van beleid dat is gericht op diergezondheid van dieren en de veiligheid van dierlijke producten in de varkensvleesketen (zie ook figuur 3.2):

- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- Productschap Vee, Vlees en Eieren (PVE)
- Keuringsdienst van Waren (KvW)
- Gezondheidsdienst voor Dieren (GD)
- Algemene Inspectiedienst (AID)
- Rijksdienst voor Vee en Vlees (RVV)
- Rijks-Kwaliteitsinstituut voor land- en tuinbouwproducten (RIKILT).

Tevens kunnen als actoren worden genoemd de overlegorganen die betrokken zijn bij beleidsvorming en beleidsuitvoering. Te noemen zijn o.a. het Deskundigenoverleg Productwetgeving Levensmiddelen en het Regulier Overleg Warenwet.

Europese Commissie

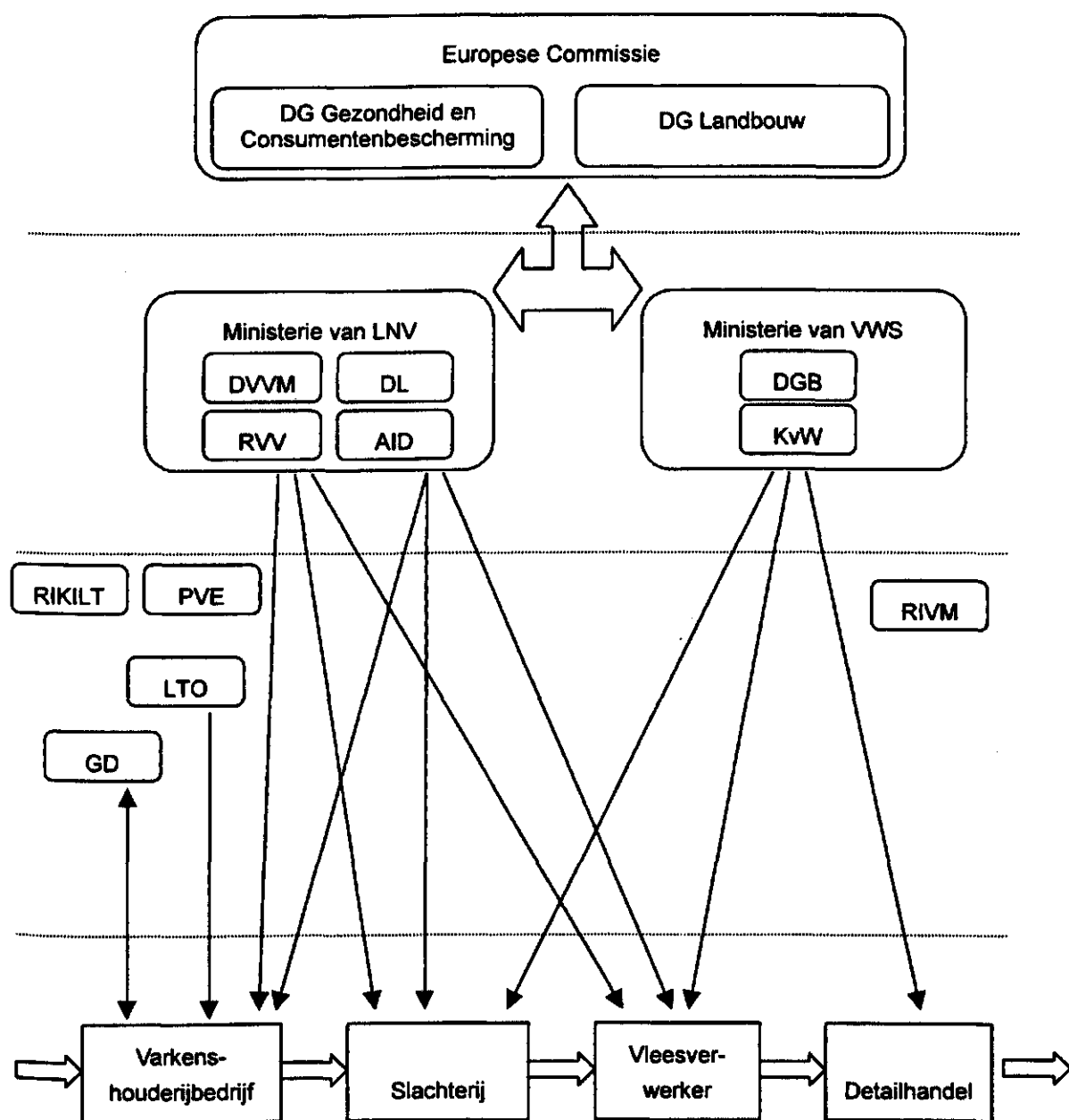
De Europese Unie heeft in de levensmiddelenhygiëne richtlijn (93/43/EEG) een aantal richtlijnen vervat inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van de productie en het in de handel brengen van producten van dierlijke oorsprong. Vanaf 1964 zijn deze richtlijnen geleidelijk vastgesteld. Met name Richtlijn 64/433/EEG is van belang omdat deze de gezondheidsvraagstukken op het gebied van intracommunautair handelsverkeer in vers vlees behandelt. Daarnaast is van belang Richtlijn 77/96/EEG inzake het opsporen van trichinen. In Nederland zijn deze richtlijnen verwerkt in de Warenwet en de Vleeskeuringswet.

Productschap Vee, Vlees en Eieren

Het productschap Vee, Vlees en Eieren (PVE) is een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO) dat werkgevers en werknemers vertegenwoordigt die werkzaam zijn in alle schakels van de varkensvleesketen: varkenshouderij, veehandelaars, slachterij, vleesverwerkende industrie en detailhandel (slagerijen). Het PVE heeft van het ministerie van LNV de bevoegdheid gekregen een deel van wettelijke regels in de vorm van verordeningen op te stellen. Daarnaast is het PVE betrokken bij het opzetten en uitvoeren van kwaliteitsverbeteringsprojecten zoals diergezondheidszorg, salmonellabestrijding en ontwikkelen en invoeren van hygiënecodes. Verder wordt bijgedragen aan programma's van de GD en wordt onderzoek ondersteund. Een andere activiteit is de uitvoering van regelingen uit Brussel. Dit betreft het afgeven van in- en uitvoercertificaten, het uitbetalen van restituties en slachtpremies e.d.

Gezondheidsdienst voor Dieren

De Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) heeft als kerntaak drie programma's waaruit haar aansturing plaatsvindt. De eerste kerntaak bestaat uit beleidsondersteuning, monitoring, crisismanagement en programma's voor verplichte dierziektebestrijding. De tweede kerntaak is het ontwikkelen en beheren van vrijwillige diergezondheidsprogramma's in opdracht van LTO-Nederland, ketens en individuele veehouders. De derde kerntaak bestaat uit het verrichten van onderzoek, ontwikkeling en exploitatie van expertise voor diverse marktpartijen. Ten behoeve van de varkensvleesketen staat de GD centraal in de georganiseerde varkensgezondheidszorg. De dienst levert hier een breed pakket aan diensten. De georganiseerde preventie en bestrijding van varkensziekten houdt in dat de GD bedrijven registreert door het toekennen van een uniek beslagnummer (UBN); het identificeren van dieren en registreren van dierstromen via het Identificatie & Registratie Bureau beheert; het uitvoeren en bewaken van verplichte gezondheidsprogramma's en kwaliteits- en certificeringsprogramma's met vrijwillige deelname (bijvoorbeeld Aujeszky-vrij certificaat). De tweedelijns gezondheidszorg houdt het signaleren van dierziekten in. Verder participeert de GD in onderzoeksprojecten voor varkens. Tenslotte delegeert GD een deel van haar werkzaamheden aan de praktiserende dierenartsen via een met deze pratici afgesloten samenwerkingsovereenkomst. Om een onafhankelijke, objectieve waarneming en monsternamen te garanderen laat de GD alle protocolleerbare werkzaamheden op de varkenshouderijbedrijven uitvoeren door de Keuringsdienst van Waren (inspectie en -controledienst).



Figuur 3.2: Beleidsactoren rond de Nederlandse varkensvleesketen

Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees

De Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV), is een uitvoerende dienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, die tot taak heeft binnen Nederland erop toe te zien dat bij de productie en afzet van dieren en dierlijke producten voldaan wordt aan de eisen ten aanzien van diergezondheid, volksgezondheid en het welzijn van dieren. Tevens draagt de RVV zorg voor de bestrijding van dierziekten. Dit dient te gebeuren op basis van vastgesteld beleid, vertaald in regelgeving. De financiering van de activiteiten gebeurt op basis van kostendekkendheid. Voor elke activiteit dient een opdrachtgever de financiering te organiseren.

De taakstelling van de RVV is als volgt:

- Het keuren van levende en geslachte dieren;
- Het keuren van vers vlees en vleesproducten;
- Het keuren van vis en visproducten;
- Het toezicht houden op bedrijfskeuringen;
- Het toezicht houden op de naleving van dierenwelzijnvoorschriften en op de naleving van hygiëne- en inrichtingseisen voor bedrijven;
- Het verlenen van erkenningen, certificaten, registraties en vergunningen aan bedrijven, veewagens en personen;
- Het uitvoeren van audits;
- Het bestrijden van besmettelijke dierziekten.

Het merendeel van de taken van de RVV is gebaseerd op Europese regelgeving. De RVV controleert dagelijks in slachthuizen en bedrijven die vlees verwerken, op visafslagen en in visverwerkende bedrijven. Verder worden controles aan de buitengrens van de Europese Unie uitgevoerd. In Nederland zijn de Rotterdamse haven, de Amsterdamse haven en de luchthaven Schiphol de belangrijkste buitengrensinspectieposten (BIP's).

3.4 Wet- en regelgeving

3.4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van huidige wet- en regelgeving (wetten, besluiten, richtlijnen, regelingen, verordeningen, convenanten e.d.) die betrekking hebben op de diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivelsector en varkensvleesketen in Nederland. Uit deze wet- en regelgeving kunnen eisen worden afgeleid die worden gesteld aan monitoring van beide ketens.

Zowel in de zuivelketen als de varkensvleesketen en per dierlijk product die door beide ketens worden voortgebracht, is sprake van een aanzienlijke hoeveelheid, vaak gedetailleerde regels. Wet- en regelgeving is zowel afkomstig van de Europese overheid als de Nederlands overheid. En met betrekking tot de nationale regelgeving kan onderscheid worden gemaakt tussen de regelgeving van de rijksoverheid en de regelgeving van de publiekrechtelijke bestuursorganen (autonomie en medebewind). Een zeer aanzienlijk deel van de regelgeving komt direct of indirect van de Europese Commissie in Brussel. Naast een aantal direct toepasselijke verordeningen, zijn er richtlijnen die moeten worden geïmplementeerd in nationale regelgeving. Ondanks dat veel regelgeving uit Brussel komt, bestaat op nationaal niveau nog voldoende regelgeving. Daarbij kan men denken aan besluiten, regelingen en verordeningen van publiekrechtelijke organisaties (PBO).

Nationaal is de regelgeving afkomstig van een relatief groot aantal verschillende onderdelen van de overheid (ministeries van LNV en VWS), die elk vanuit een andere verantwoordelijkheid en/of vanuit een ander perspectief regelgeving tot stand brengen. Belangrijke nationale bronnen van regelgeving op gebied van voedselveiligheid zijn de Warenwetgeving, de Landbouwkwaliteitswetgeving en de verordeningen van PBO's.

Een PBO kan, op grond van de Wet op de bedrijfsorganisatie, zelfstandig verordeningen vaststellen ten aanzien van producten of productiemethoden van ondernemingen die onder hun publiekrechtelijk gezag vallen. Dit valt onder hun autonome bevoegdheid. Tevens worden de PBO's door de rijksoverheid ingeschakeld om de doelen die worden gesteld in de Warenwet en Landbouwkwaliteitswet te realiseren. Dat zijn taken in medebewind. Met name in het kader van de Landbouwkwaliteitswet zijn verschillende productschappen ingeschakeld bij het streven van de rijksoverheid om de afzet van land- en tuinbouwproducten te bevorderen.

Verder hebben de algemene (of horizontale) regels betrekking op alle levensmiddelen. Ze regelen in het algemeen maar één aspect, bijvoorbeeld hygiëne of etikettering, of de bereiding en behandeling van levensmiddelen. De specifieke (of verticale regels) hebben betrekking op afzonderlijke (categorieën van) producten, regelen vaak alle aspecten voor één levensmiddel (product) of sector (bedrijfskolom of keten). Landbouwkwaliteitsregels en PBO-verordeningen bevatten in het algemeen alleen verticale regels: (product)besluiten, regels m.b.t. specifieke additieven en contaminanten. Vaak is sprake van verboden.

De wetten maken het mogelijk om onder meer op grond van bescherming van de volksgezondheid regels te stellen. Vanuit het belang van gezondheidsbescherming worden regels gesteld ten aanzien van schadelijke producten en productiewijzen. Regels ten aanzien van producten en productiewijzen *zonder* gezondheidsrisico's komen tot stand op basis van de belangen goede voorlichting omtrent waren, eerlijkheid in de handel en afzetbevordering. De bescherming van de volksgezondheid heeft tot doel te voorkomen dat levensmiddelen op de markt worden gebracht die voor de gezondheid schadelijk zijn of die worden geassocieerd met een bepaald risico voor de gezondheid. Daarbij gaat het om de feitelijke samenstelling van producten, om de mate waarin residuen van bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen voorkomen, en om de microbiologische kwaliteit van producten. Ook milieucontaminanten (dioxinen, cadmium, PCB) vormen een bedreiging voor de gezondheid. Hierbij worden normen gehanteerd voor het eindproduct. Deze normen richten zich op de bescherming tegen ziekteverwekkers en aantoonbaar schadelijke stoffen.

Regels voor etikettering, claims, productbenamingen, marktordening, vrijwaring en regels m.b.t. extra kwaliteit (kwaliteit die uitstijgt boven het basisniveau) hebben betrekking op producten en productiewijzen waaraan geen risico's voor de gezondheid zijn verbonden.

Voor de handhaving van de regelgeving zijn er diverse controle- en opsporingsinstanties: de Keuringsdienst van Waren (KvW), de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Algemene Inspectiedienst (AID). Tevens treden verschillende privaatrechtelijke controle-instanties op, soms met publieke taken: het Centraal Orgaan Kwaliteitscontrole Zuivel (COKZ). De taken van de toezichthoudende diensten zijn vastgelegd in de diverse wettelijke instrumenten op levensmiddelengebied.

In de volgende paragrafen wordt een opsomming gegeven van de wet- en regelgeving die van toepassing is voor de zuivelketen en varkensvleesketen in Nederland. Daarbij is getracht de wet- en regelgeving weer te geven die relevant is in het kader van monitoring- of surveillanceprogramma's. Het overzicht is slechts een indicatie van de geldende regelgeving en is niet volledig. Voor de zuivelketen is geen nationale regelgeving op basis van de Landbouwkwaliteitswet.

3.4.2 Regelgeving zuivelketen

EG-regelgeving m.b.t. zuivelketen

Horizontale richtlijnen/verordeningen

- Additieven (kaderrichtlijn), richtlijn 89/107
- Algemene hygiënerichtlijn, richtlijn 93/43
- Extractiemiddelen, richtlijn 88/344
- Gebruik van levensmiddelenadditieven m.u.v. kleur- en zoetstoffen, richtlijn 95/2
- Gebruik van kleurstoffen in levensmiddelen, richtlijn 94/36
- Gebruik van zoetstoffen in levensmiddelen, richtlijn 94/35

Verticale (product-)richtlijnen/verordeningen

- Hygiëne melk(-producten), richtlijn 89/437
- Melk(-producten), richtlijnen 92/46 en 92/47

- Verduurzaamde melk, richtlijn 76/118
- Zuigelingenvoeding, richtlijnen 91/321 en 92/52
- EG-verordening 2597/97 inzake consumptiemelk

Nationale regelgeving op basis van de Warenwet (volledige nationale regelgeving of regelgeving met een Europese oorsprong)

Horizontale besluiten

- Bereiding en behandeling van levensmiddelen
- Toelating nieuwe voedingsmiddelen
- Toevoeging micro-voedingsstoffen aan levensmiddelen

Verticale (product-)besluiten

- Zuivelproductenbesluit
- Warenwetregeling Gedehydrateerde melk
- Warenwetregeling Kaaskorstbedekkingsmiddelen
- Warenwetregeling Melkeiwitten (caseïne en caseïnaten)
- Warenwetbesluit Zuivel
- Warenwetregeling Zuivelbereiding

Additieven en contaminanten

- Geur- en smaakstoffenregeling
- Normen PCB's
- Dioxine in melk
- Normen zware metalen

Hygiëne

- Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen
- Warenwetregeling Vrijstelling gekoeld bewaren in kantines en restaurants

Autonome regelgeving van het Productschap voor Zuivel

- Autonome verordeningen die NIET voortvloeien uit internationale regelgeving:
- Verordening bedrijfsinrichting en bedrijfsuitoefening detailhandel en ambulante handel in melk en melk- en zuivelproducten 1986
- Verordening bestemming en verwerking marktveemelk 1958
- Verordening chlooramphenicol 1985
- Verordening consumptiemelk 1958
- Verordening kaas 1958
- Zuivelverordening 2000, handmatig nemen, transporteren en bewaren van monsters boerderijmelk.
- Zuivelverordening 2000, Vaststelling, frequentie en beoordeling resultaten kwaliteitsonderzoek

Autonome verordeningen die wel voortvloeien uit internationale regelgeving

- Verordening inrichtingseisen zuivelbereiding 1993 (gedeeltelijk medebewind; EG)
- Verordening gebruik caseïne en caseïnaten in kaas 1990 (EG)

3.4.3 Regelgeving varkensketen

EG-regelgeving m.b.t. de varkensvleesketen

Horizontale richtlijnen/verordeningen

- De hygiëne Richtlijn 93/43/EEG bevat algemene voorschriften met betrekking tot de *hygiëne* van levensmiddelen. De richtlijn stelt verplicht dat de bereiding, verwerking, vervaardiging, verpakking, opslag, vervoer, distributie, hantering en aanbieding ten verkoop of levering van levensmiddelen op hygiënische wijze geschiedt.
- Richtlijn 92/59/EEG inzake algemene productveiligheid is ervoor te zorgen dat producenten alleen veilige consumentenproducten (waaronder levensmiddelen) op de markt brengen.
- Officiële controle richtlijn 89/397/EEG.

Verticale (product)richtlijnen/verordeningen

- De vers vlees Richtlijn 64/433/EEG, gewijzigd en geconsolideerd door Richtlijn 91/497/EEG, bevat gezondheidsvoorschriften voor de producten en het in de handel brengen van vers vlees. De richtlijn heeft als doel het opheffen van handelsbelemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees.
- De vleesproducten Richtlijn 77/99/EEG, gewijzigd en geconsolideerd door Richtlijn 92/5/EEG, bevat gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van vleesproducten en bepaalde andere producten van dierlijke oorsprong die, na behandeling, bestemd zijn voor menselijke consumptie of de bereiding van andere levensmiddelen.
- Richtlijn 91/496/EEG bevat beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor dieren uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht.

Nationale regelgeving op basis van de Warenwet

Regels op basis van Richtlijn 94/65/EG:

- Warenwetregeling producten en verhandeling gehakt vlees en vleesbereiding (binnenlandse productie)
- Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten.

Nationale regelgeving op basis van de Vleeskeuringswet

De Vleeskeuringswet is een kaderwet die regels bevat ter wering van vlees en vleeswaren die schadelijk zijn voor de volksgezondheid. De wet is primair gericht op bescherming van de volksgezondheid en valt onder de verantwoordelijkheid van de ministers van VWS. Deze wet bevat bepalingen over de keuring van slachtdieren, de keuringsdienst, financiële bepalingen, de invoer van vlees en vleeswaren, uitvoering van internationale overeenkomsten, onderzoek van monsters en verbodsbepalingen. De wet heeft alleen betrekking op vlees dat bestemd is voor binnenlandse consumptie. Onderliggende besluiten:

- Besluit productie en handel vers vlees (basis voor keuringsregulatief, onderzoekingsregulatief en merkenbeschikking)
- Besluit productie en handel vleesproducten (basis voor merkenbeschikking)
- Vleeskeuringsbesluit
- Eisenbesluit

Nationale regelgeving op basis van de Landbouwkwaliteitswet

De Landbouwkwaliteitswet is een kaderwet en heeft tot doel het stellen van regels ten aanzien van de kwaliteit van landbouwproducten om zo de afzet te vergroten. De controle op de juiste naleving van de wet en de daarop gebaseerde regelgeving wordt veelal uitgevoerd door middel van privaatrechtelijke controle instanties. Overheidstoezicht vindt plaats door de AID en KVV.

PVE

- Verordening identificatie en registratie varkens 1998
- Merkenbesluit I&R varkens 1998
- Slachting, weging en classificatie vleesvarkens.

3.5 Monitoring

3.5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt getracht een kort overzicht te geven van monitoringsactiviteiten gericht op volks- en diergezondheid in de zuivel- en varkensvleesketen in Nederland. Het overzicht is niet uitputtend. Daarbij wordt beschreven wat de betrokken beleidsactoren voor ogen hebben met de verzamelde informatie.

3.5.2 Monitoring van de zuivelketen

Voedselveiligheid

In de EG-richtlijn voor zuivelhygiëne 92/46/EEG staat dat er microbiologische testen moeten worden uitgevoerd en dat de daarin vermelde normen moeten worden gehanteerd en staan voorwaarden voor een hygiënische wijze van bereiden van zuivelproducten. Deze EG-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Warenwet en de Landbouwkwaliteitswet. Het COKZ ziet toe dat deze voorschriften worden nageleefd in Nederland. Daartoe neemt het COKZ monsters van melk en zuivelproducten bij bedrijven in de zuivelproductieketen om na te gaan of deze producten voldoen aan de normen die zijn gesteld in wet- en regelgeving. In 1999 zijn er in totaal 1120 inspecties uitgevoerd. De genomen monsters worden vervolgens onderzocht op de aanwezigheid van micro-organismen zoals *Listeria monocytogenes*, *Salmonella*, *Staphylococcus aureus*, *E. coli*. De aanwezigheid van deze organismen in voedsel kunnen een gevaar vormen voor de volksgezondheid. Als een bedrijf voldoet aan de vereiste hygiënevoorschriften, wordt bepaald of een erkenning kan worden verkregen of worden behouden. De overheid heeft gesteld dat elke locatie waar zuivelbereiding plaatsvindt, een erkenning moet hebben. Vanaf 1 januari 2000 zijn in Nederland in totaal 974 bedrijven met zo'n erkenning. Het gaat om 143 fabrieksmatige bereiders van zuivelproducten, 181 kaasbereiders en 650 kleinschalige bereiders en boerderijzuivel.

Behalve micro-organismen die bij de mens ziektes kunnen veroorzaken, monitort het COKZ in opdracht van het Nederlandse zuivelbedrijfsleven en de overheid boerderijmelk op de aanwezigheid van andere stoffen die een gevaar kunnen opleveren voor de volksgezondheid. Het gaat daarbij om de volgende stoffen: aflatoxine M1, dioxinen, diergeneesmiddelen, organochloorpesticiden, polychloorbifenylen (PCB's), zware metalen. De verkregen onderzoeksresultaten worden vergeleken met de wettelijk gestelde normen. Ook controleert het COKZ buitenlandse grondstoffen op de aanwezigheid van deze stoffen. In 1999 zijn geen afwijkingen van de normen geconstateerd.

Verder voert het COKZ een aantal controleprogramma's uit naar melk en zuivelproducten: kaas, boerenkaas, boter, melkpoeder, zuigelingenvoeding, boerderijmelk. Bij zuigelingenvoeding controleert het COKZ of de productie, verkoop en export van zuigelingenvoeding voldoet aan de wettelijke eisen.

Ook controleert COKZ op de juiste etikettering en de verificatie van de producttoevoegingen en doseringen. En bij boerderijmelk houdt het COKZ in het kader van de Productschapverordening van het Productschap Zuivel toezicht op de uitbetaling naar kwaliteit, gehalte en gewicht van boerderijmelk. Dat houdt in dat het COKZ toezicht houdt op de monsterneming (uitgevoerd door het Melkcontrolestation) en verder de behandeling van het monster door de fabriek controleert en dat het MCS de analyses uitvoert. De Algemene Inspectiedienst houdt toezicht op het functioneren van het COKZ.

Tevens is het COKZ namens het MLNV bevoegd om certificaten af te geven ten behoeve van de export van zuivelproducten. Met een dergelijk exportcertificaat wordt een garantie gegeven over de veiligheid, kwaliteit en betrouwbaarheid van de zuivelproducten. In 1999 zijn door het COKZ ongeveer 40.000 exportcertificaten afgegeven.

De Algemene Inspectiedienst verzamelt informatie over diergezondheid en voedselveiligheid via haar controles in de zuivelsector. Deze controles worden verricht in het kader van de nationale landbouwkwaliteitsregelingen voor boter, kaas en poedervormige melkproducten. Tevens controleert de AID erkende fabrikanten van goedgekeurde voorverpakkingen onder het zogenaamde E-teken.

In het kader van dioxinen in melk wordt wekelijks door de Keuringsdienst van Waren bij de grote zuivelcoöperaties in Nederland monsters genomen van de geproduceerde consumptiemelk. Van deze monsters worden maandmengmonsters gemaakt. Deze maandmengmonsters worden door het RIVM onderzocht op dioxinegehalte (Keuringsdienst van Waren, 2000).

Diergezondheid en -welzijn

Ten aanzien van diergeneesmiddelen en diervoeder controleert de groep Diergeneesmiddelen en Diervoeders van de AID dierenartsen, producenten van en handelaren in diergeneesmiddelen en mengvoederfabrikanten. In het kader van de Diergeneesmiddelenwet wordt gecontroleerd of (gebruikte) diergeneesmiddelen zijn geregistreerd en of deze middelen zijn toegepast bij de juiste dieren en of de wachttermijnen zijn aangehouden. In het kader van de Wet Groeibevorderaars wordt gecontroleerd of illegale groeibevorderaars zijn gebruikt en aanwezig zijn op het bedrijf. Ook andere organisaties zoals de RVV, CBDS (voorheen KCR) en SKV kunnen overtredingen m.b.t. illegale groeibevorderaars constateren. Zij melden deze aan de AID, waarna de AID deze overtredingen verder moet afhandelen. En in het kader van de Wet Uitoefening Diergeneeskunde controleert de AID of dierenartsen hun vak uitoefenen volgens de wettelijke voorschriften.

Verder controleert de vakgroep Veehouderij van de AID of de houders en vervoerders van en handelaren in landbouwhuisdieren de wettelijke bepalingen ten aanzien van dierwelzijn en diergezondheid. De controles zijn gericht op diergezondheidsmaatregelen (zoals de I&R-regelingen voor runderen en in- en uitvoer), dierwelzijnsbepalingen, fraude-onderzoeken en varkenspest.

In 1998 heeft de AID in totaal 3402 controles uitgevoerd. Daarvan waren 998 controles gericht op de identificatie en registratie van runderen. Verder werden door de AID 747 controles gedaan naar verwaarlozing van dieren. Daarbij onderneemt de AID pas actie na te zijn geïnformeerd door de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID), de politie of burgers. Om de problematiek rond dierverwaarlozing adequaat aan te kunnen pakken, is het project *Preventie verwaarlozing landbouwhuisdieren* opgestart in 1998, waarin de GD, LID en AID samenwerken. De doelstelling is om gevallen van dierverwaarlozing in een zo vroeg mogelijk stadium op te sporen (o.a. door anonieme melding mogelijk te maken) zodat tijdige maatregelen kunnen worden genomen.

De Afdeling Recherche (AR) is het landelijk expertisecentrum van de AID op het gebied van opsporing en vervult een ondersteunende en coördinerende rol. Binnen de AR is een subafdeling genaamd Recherche-ondersteuning en Informatie & Analyse die werkt onder verantwoordelijkheid van de landelijke CID-officier van Justitie. Deze subafdeling heeft toegang tot informatie uit zogenaamde gesloten bronnen. Deze

subafdeling heeft in 1998 een aantal onderzoeken voorbereid en heeft daarnaast ondersteuning verleend bij opsporingsactiviteiten. Deze onderzoeken hadden betrekking op onder andere het misbruik van oormerken bij runderen, exporthandel van melkpoeder en het produceren, distribueren en gebruiken van groeibevorderende middelen bij runderen. Deze onderzoeken worden (nadat de verkennende fase is afgerond) aangeboden aan de regionale inspecties van de AID (Noord en Oost, West, Zuid) die ze vervolgens verder uitwerken.

Verder worden de beleids- en controleadviseurs van de stafafdeling Planning, Beleid en Controle (PBC) van de AID via de verschillende landelijke vaktechnische kerngroepen geïnformeerd over de veldervaringen van de controleurs van de AID. Deze adviseurs gebruiken die informatie om de wetgever te adviseren over aspecten van naleving en handhaafbaarheid. Nieuwe regelgeving die afkomstig is van de beleidsdirecties van het Ministerie van LNV wordt al in de ontwikkelingsfase door deze adviseurs van PBC geanalyseerd op handhavings- en nalevingsaspecten. Beleidsstandpunten over regelgeving worden ingebracht in het overleg met de beleidsdirecties op het Ministerie van LNV. Op deze wijze is er met de Directie Landbouw regelmatig overleg over de implementatie van de vele artikelen uit de (als kaderwet vastgestelde) Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren. Ook heeft de AID in 1998 geadviseerd over de aanpak van de bestrijding van dierziekten.

3.5.3 Monitoring van de varkensketen

Dierziekten

Regeling bedrijfscontrole dierziekten (BRD)

Iedere vier maanden worden bloedmonsters onderzocht op besmettelijke varkensziekten (lijst A- ziekten). Programma is in eerste instantie opgezet voor Swine Vesicular Disease-virus (SVD), maar de monsters worden ook onderzocht op de ziekte van Aujeszky. Het doel van het programma is de vrijwaring en vroegtijdige opsporing van SVD. De RVV verzamelt, beheert en analyseert de gegevens.

Zoönosen

Nationaal Plan Zoönosen

In het kader van de Zoönosen richtlijn 92/117/EEG wordt informatie over zoönosen en zoönosenverwekkers verzameld en beoordeeld. Ieder lidstaat dient jaarlijks de Europese Commissie in te lichten over de mogelijke ontwikkelingen en bronnen van zoönose infecties die zijn geconstateerd. Nederland heeft hiervoor het 'Nationaal Plan Zoönosen' opgesteld, waarin wordt aangegeven op welke wijze in Nederland op zoönosen wordt gecontroleerd. Gegevens zijn o.a. afkomstig van de RVV. In 1999 waren de volgende zoönosen en zoönoseverwekkers opgenomen in het jaarrapport voor Brussel: anthrax, botulism, BSE-prionziekten, brucellosis (abortus), brucellosis (melitensis), brucellosis (suis), campylobacteriose, echinococcose, VTEC/EHEC, leptospirose, listeriose, psittacose, rabies, salmonellose, toxoplasmose, trichinellose, tuberculose en yersiniose.

Surveillance zoönosenverwekkers

Jaarlijks worden in kader van deze surveillance bij ongeveer 1000 veehouderijbedrijven monsters genomen en onderzocht op de aanwezigheid van specifieke zoönosenverwekkers: salmonella, campylobacter en E. Coli O157. Het doel hiervan is inzicht te verkrijgen in het voorkomen van zoönosen en in risicofactoren voor besmetting van landbouwhuisdieren met zoönosenverwekkers. Uiteindelijk doel is bestrijding van zoönosen. Het RVM verzamelt, beheert en analyseert de gegevens in samenwerking met de Keuringsdienst van Waren.

Onderzoek slachtdieren

De gegevens van keuringen van karkassen en dieren op de slachterij worden geregistreerd met als doel inzicht te verkrijgen in de diverse bevindingen bij slachtdieren. De gegevens worden verzameld, beheerd en geanalyseerd door de RVV en worden onder andere gebruikt voor rapportage naar Brussel (Nationaal Plan Zoönosen). Alle slachtdieren worden gecontroleerd op verschijnselen van aangifteplichtige dierziekten. Het doel hiervan is de vrijwaring ten aanzien van de export.

Monitoring van salmonella spp.

Door aselechte steekproeven worden bloedmonsters genomen voor het maken van prevalentieschattingen van de besmetting van Salmonella in de zeugen- en vleesvarkenspopulatie in Nederland. Doel is het verkrijgen van een betrouwbare schatting van de Salmonella besmetting in de Nederlandse varkenspopulatie. Het project betreft een samenwerking tussen GD, WDO en PVE.

Trichinella spiralis slachtlijn surveillance

Van elk varkenskarkas in de slachterij wordt een monster genomen en gepoolde monsters worden onderzocht op aanwezigheid van *T. spiralis*. Doel is het voorkomen en vermijden van klinische trichinellose bij de consument en het voldoen aan de verplichting voor intracommunautaire handel en handel met derde landen in vers varkensvlees. Gegevens worden verzameld, beheerd en geanalyseerd door RVV.

Residuen en contaminanten

Nationaal Plan Hormonen en Overige Stoffen

Het plan wordt opgesteld door de RVV en het beschrijft hoe de monitoring van vee en vlees op residuen wordt uitgevoerd. Elke lidstaat van de EU is verplicht een dergelijk monitoringsplan op te stellen volgens de Richtlijn 86/469/EEG. De resultaten dienen aan Brussel gerapporteerd te worden. Het aantal te nemen monsters is veelal een percentage van het aantal per diercategorie in het voorafgaande jaar geslachte dieren. In 1997 zijn zowel op boerderijniveau als op slachthuisniveau aselechte monsters genomen. De monsters worden geanalyseerd op verboden stoffen, diergeneesmiddelen en contaminanten.

Overig

Veterinair Controle en Registratie Systeem

In het kader van richtlijn 97/78/EG zijn de lidstaten verplicht een rapportage te verzorgen rond de in- en doorvoer van dierlijke producten uit derde landen. Hiertoe worden door RVV en Douane dierlijke producten gecontroleerd die ingevoerd worden in de Europese Gemeenschap. De informatie rond een partij wordt verzameld binnen het Veterinair Controle en Registratie Systeem (VCRS). Afkeurrenden worden aangegeven in de volgende categorieën: residuen, pathogenen, contaminanten of bederf.

3.6 Beleidsanalyse

3.6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleid van het ministerie van LNV dat is gericht op de diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivel- en varkensvleesketen geanalyseerd om de informatiebehoefte van de beleidsvoerder te kunnen bepalen.

Daartoe wordt allereerst de tekst van recente beleidsnota's geanalyseerd op doelstellingen en middelen. Vervolgens wordt aan de hand van deze in te zetten middelen (instrumenten) bepaald van welk type sturing sprake is: sturing-op-income, sturing-op-input, sturing-op-throughput, sturing-op-output, sturing-op-outcome.

Elk type sturing vormt het standpunt van waaruit monitoring kan plaatsvinden. Het standpunt bepaalt voor een belangrijk deel wat kan worden waargenomen. Daarna wordt geprobeerd indicatoren vast te stellen die deel uit zouden moeten maken van een monitoringssysteem. Bij de keuze en het ontwerp van de indicatoren moet er voor worden gezorgd dat beleidsdoelstelling en indicator logisch op elkaar zijn afgestemd.

Het beleid van het ministerie van LNV gericht op de diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivel- en varkensvleesketen is verspreid over een aantal beleidsterreinen. Voor de identificatie van deze beleidsterreinen wordt in dit rapport uitgegaan van het Beleidsbesluit diergezondheid dat de Staatssecretaris van LNV in december 1998 heeft aangeboden aan de Tweede Kamer. In dat beleidsbesluit worden twee hoofdlijnen van het toekomstige diergezondheidsbeleid genoemd: (i) het (waar mogelijk) voorkomen van problemen ten aanzien van diergezondheid en dierenwelzijn, en (ii) hoogwaardige keuringen en controles (keuringen en controles steeds meer gericht op daadwerkelijke risico's voor de diergezondheid en volksgezondheid). Als aanvulling op deze twee algemene beleidslijnen wordt specifiek beleid ontwikkeld gericht op: (iii) het beperken van de risico's op verspreiding van zeer besmettelijke dierziekten zoals varkenspest en mond- en klauwzeer, (iv) het beperken van de gevolgen en risico's van zoönosen, (v) het signaleren van nieuwe risico's voor de diergezondheid en aan dierlijke productie gerelateerde volksgezondheidsrisico's, en (vi) het ontwikkelen van (beleids)programma's ter bestrijding en preventie.

Dit betekent dat voor de beleidsanalyse de volgende beleidsterreinen van belang zijn: diergezondheid (o.a. de kwaliteit van het voer en water, gebruik van diergeneesmiddelen), dierenwelzijn (o.a. huisvesting), ziekten die besmettelijk zijn voor dieren (o.a. varkenspest, mond- en klauwzeer), ziekten die kunnen worden overgedragen naar mensen (o.a. zoönosen). Uitgaande van deze beleidsterreinen worden de volgende 'beleidsnotities' geanalyseerd:

- Beleidsbesluit diergezondheid.
- Beleidsbesluit diervoeder.
- Maatregelenpakket Mond- en Klauwzeer.
- Beleid bestrijding van dierziekten.
- Verbeteringstraject Identificatie- en Registratie van runderen (I&R-rund).
- Besluit welzijn productiedieren.
- Illegale handel in diergeneesmiddelen.
- Beleidsnotitie Hormoonontregelende stoffen.

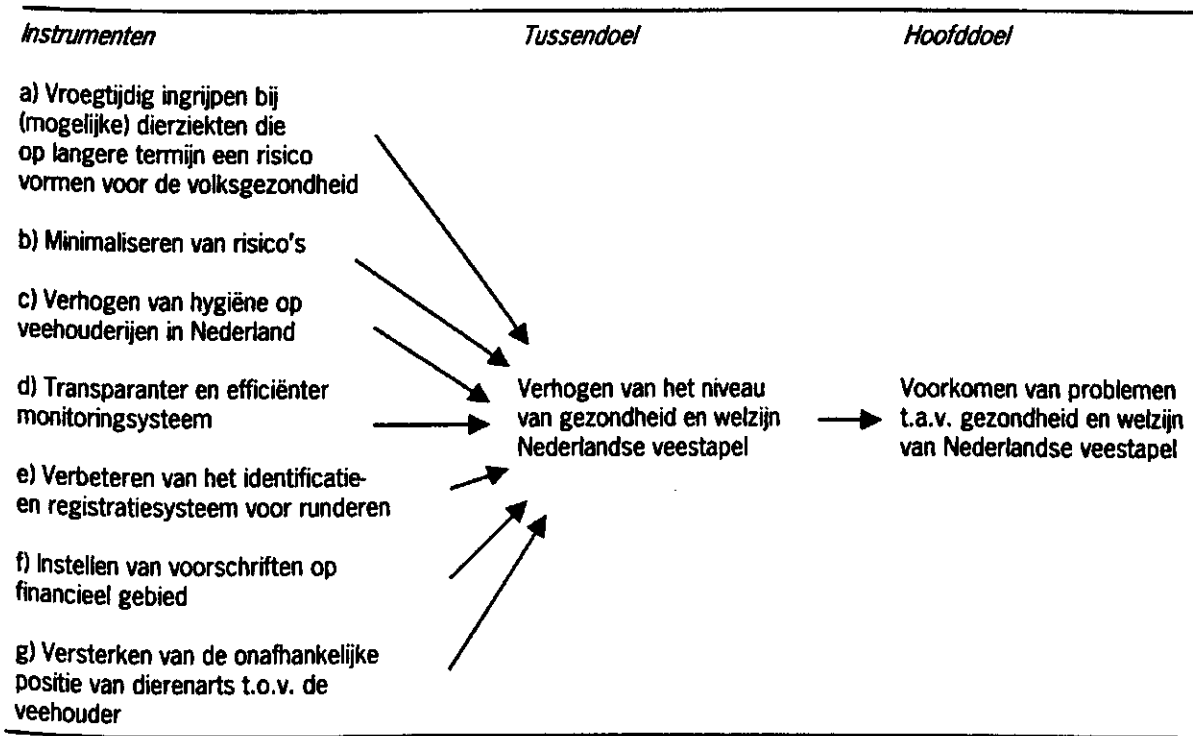
3.6.2 Beleid op het gebied van diergezondheid

Doelstellingen en middelen

In deze subparagraaf worden de doelstellingen van het beleid van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij beschreven op het gebied van diergezondheid voor de komende jaren (vanaf 1999 e.v.) zoals verwoord in het *Beleidsbesluit diergezondheid* van 21 december 1998⁵. Het uitgangspunt in dat beleidsbesluit is dat de beleidsvoerder streeft naar een situatie waarin bij de gehele veehouderijsector (veehouders, toeleveranciers, slachterijen, verwerkende industrie, dierenartsen e.d.) een 'vanzelfsprekende aandacht' is voor de gezondheid en het welzijn van de dieren en de veiligheid van dierlijke producten. Preventie wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de sector (markt) zelf en bestrijding als de verantwoordelijkheid van de overheid. Problemen met de gezondheid en welzijn van dieren kunnen gevolgen hebben voor de veiligheid van dierlijke producten (voedselveiligheid en daarmee dus de volksgezondheid) en de handel van dierlijke producten. Het diergezondheidsbeleid bevat twee hoofddoelstellingen: het voorkomen van problemen ten aanzien van gezondheid en welzijn van de Nederlandse veestapel en het

⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998), *Beleidsbesluit diergezondheid. Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26361, nr. 1, 21 december 1998, Den Haag.

meer richten van keuringen en controles op daadwerkelijke risico's voor dier- en volksgezondheid Ten aanzien van de eerste hoofddoelstelling worden in de onderstaande doelboom de instrumenten en doelstellingen gepresenteerd. Om deze beleidsdoelstellingen te realiseren worden een aantal instrumenten ingezet.



In het kader van monitoring moeten indicatoren (meeteenheden) worden vastgesteld om de voortgang van het beleid te kunnen bepalen, om te bepalen wat de effecten van de beleidsmaatregelen zijn of in welke mate de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Wat moet bijvoorbeeld worden gemeten om te kunnen vaststellen of de risico's op verspreiding van mond- en klauwzeer is verminderd? Om welke risico's gaat het dan? Hieronder wordt met name in gegaan op de bovengenoemde beleidsinstrumenten die relevant zijn voor de eisen (indicatoren) aan een monitoringssysteem..

Instrument a: Vroegtijdig ingrijpen bij (mogelijke) dierziekten die op langere termijn een risico vormen.

Hierbij richt de regering zich op de ziekte scrapie die uiteindelijk in zijn geheel moet zijn verdwenen uit de Nederlandse schapenpopulatie. Verder is het de bedoeling dat antibioticum niet meer wordt gebruikt als groeibevorderaar. Zo is het al vanaf juli 1999 verboden om een viertal antibiotica aan veevoeders toe te voegen. Tevens wil de regering dat het routinematig gebruik van antibiotica aanzienlijk vermindert. Uiteindelijk mag antibiotica alleen worden gebruikt als kan worden gegarandeerd dat dieren geen resistentie er tegen ontwikkelen.

Instrument c: Verhoging van de hygiëne

Het realiseren van een goede hygiëne op bedrijven, met name reiniging en ontsmetting, moet bijdragen aan het verhogen van het niveau van de diergezondheid. Dit is een voorbeeld van een maatregel die is gericht op bedrijfsprocessen bij varkenshouderijen en melkveehouderijen: sturing op het proces (of throughput). Maar wanneer is sprake van een goede hygiëne? Welke factoren bepalen hygiëne op een veehouderbedrijf?

Het Ministerie van LNV denkt een goede hygiëne te bereiken door het aanscherpen van de eisen gericht op reiniging en ontsmetting. Dus door strengere regels wil de overheid een gedragsverandering bij veehouders creëren. Uiteindelijk moet elk bedrijf eens per jaar worden gecontroleerd op de naleving van deze regels ten aanzien van reiniging en ontsmetting. Wat moet nu worden gemeten om te kunnen vaststellen of er een goede hygiëne op bedrijven is?

Ook de verplichtingen ten aanzien van kunstmatige inseminatie bij alle landbouwhuisdieren worden aangescherpt.

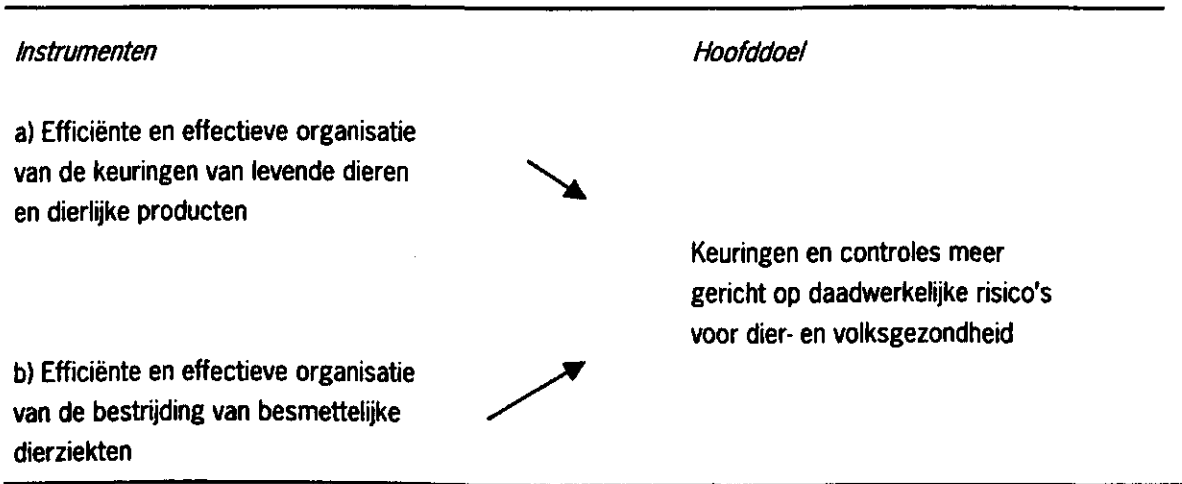
Verder denkt men door het aanscherpen van de eisen ten aanzien van de hygiëne en inrichting van alle verzamelplaatsen en andere plaatsen waar dieren bijeen worden gebracht (markten en tentoonstellingen) een bijdragen te leveren aan het verhogen van het niveau van gezondheid en welzijn van de Nederlandse veestapel. Dit is ook een voorbeeld van sturing op het proces, maar dan op een andere plaats in de keten. Om te weten of sprake is van een goede hygiëne en inrichting van de verzamelplaatsen, moet je allereerst een overzicht hebben van alle fysieke verzamelplaatsen in Nederland. En dan heeft men behoefte aan informatie over de mate waarin de eisen (regels) worden nageleefd op elke verzamelplaats.

Instrument e: Het verbeteren van het identificatie- en registratiesysteem
Zie Besluit Identificatie en Registratie.

Instrument g: Het versterken van de positie van de dierenarts

Om het niveau van gezondheid en welzijn van de Nederlandse veestapel te verhogen, moet de onafhankelijke positie van de praktiserend dierenarts worden versterkt ten opzichte van de veehouder. Maar wat moet worden gemeten (waargenomen) om te kunnen vaststellen of de onafhankelijke positie van de dierenartsen zijn versterkt t.o.v. de veehouders in Nederland?

Ten aanzien van de tweede hoofddoelstelling, dat keuringen en controles meer moeten zijn gericht op daadwerkelijke risico's voor de diergezondheid en volksgezondheid, wordt voor de volledigheid van het diergezondheidsbeleid in de onderstaande doelboom de relatie tussen de in te zetten beleidsinstrumenten en doelstelling gepresenteerd. In dit rapport wordt verder niet ingegaan op deze tweede doelstelling met bijbehorende instrumenten.



3.6.3 Beleid op het gebied van diervoeder

Doelstellingen en middelen

In juni 2000 heeft de Staatssecretaris van LNV, ook namens de Minister van VWS, het *Beleidsbesluit Diervoeder* aangeboden aan de Tweede Kamer⁶. In dit diervoederbeleid worden twee hoofddoelstellingen gesteld. Allereerst het vergroten van de veiligheid van diervoeders en ten tweede het herstellen van het vertrouwen van de consument in de kwaliteit van dierlijke producten. Op een andere plaats in het beleidsbesluit worden de hoofddoelstellingen echter anders geformuleerd: het versterken van de garanties ten aanzien van de voedselveiligheid en het versterken van het vertrouwen van de consument. Deze twee hoofddoelstellingen denken LNV en VWS te realiseren door de volgende beleidsmaatregelen te nemen:

- 1) het centraal stellen van het voorzorgsprincipe;
- 2) het gebruik van zuivere grondstoffen;
- 3) een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven;
- 4) een transparante afweging bij consumer concerns;
- 5) een stringente kwaliteitsborging;
- 6) aansluiting bij internationaal beleid;
- 7) een doortastend optreden bij calamiteiten.

Alleen de beleidsmaatregelen die te maken hebben met monitoring van risico's die een bedreiging kunnen vormen voor de diergezondheid en voedselveiligheid, worden hieronder geanalyseerd. Dat zijn het gebruik van zuivere grondstoffen, een strengere kwaliteitsborging en optreden bij calamiteiten met diervoeder.

Type sturing

Het gebruik van zuivere grondstoffen

Om te bereiken dat voor het produceren van diervoeder alleen zuivere grondstoffen worden gebruikt en verwerkt, worden twee beleidsinstrumenten ingezet. De eerste maatregel die wordt ingezet is het "nietenzij-principe" voor het gebruik van grondstoffen. Dat betekent dat een bedrijf moet aantonen dat een grondstof veilig is bij gebruik in diervoeder, onder andere met een risico-analyse. Is dat niet het geval, dan mag deze grondstof niet worden gebruikt in diervoeder. Het gaat met name om grondstoffen die worden verkregen door verzameling en bewerking van reststromen die vrijkomen in bijvoorbeeld het slachtproces of bij de bereiding van levensmiddelen: uitval- of recallproducten, gerecycleerde vetten en restproducten die ontstaan bij bijvoorbeeld de raffinage van vetten. Gezien vanuit de begrenzing van de zuivelketen is deze maatregel gericht op de omgeving van het melkveebedrijf. Dit wordt sturing-op-income genoemd.

De tweede maatregel is het opstellen en aanscherpen van de normen voor schadelijke stoffen waarmee grondstoffen kunnen zijn verontreinigd. Zo worden voor dioxinen, PCB's en de natuurlijke mycotoxinen DON en ochratoxine aanvullende normen gesteld. En voor andere mogelijke schadelijke stoffen wordt het verboden om deze te verdunnen, het zogeheten wegmengen. Ook deze beleidsmaatregel noemen we sturing-op-income. In hoeverre komt het effect van deze maatregel (normstelling) op de veiligheid van diervoeder in beeld? Volgens Herweijer en De Ridder (1998) wordt de effectiviteit van normstelling vooral beïnvloed door de mate waarin de maatregel bijdraagt aan de instemming van de beleidsuitvoerders en aan de juridische verbindendheid van de voorschriften (sancties, boetes bij overtreding).

Met deze twee maatregelen streeft de beleidsvoerder naar het beheersen van de risico's en niet naar het elimineren van de risico's. De beleidsvoerder is van mening dat niet alle risico's zijn uit te sluiten en dat gestreefd moet worden naar een zo laag mogelijk risico. Als wordt uitgegaan van de omschrijving dat risico

⁶ Brief van de Staatssecretaris van LNV, 16 juni 2000, *Voedselveiligheid*, vergaderjaar 1999-2000, 26991, nr. 22, kamerstuk 46846, Den Haag.

is te beschouwen als een kans op een gebeurtenis (of een negatief gevolg), dan betekent een laag risico dat er sprake moet zijn van een kleine kans en weinig schade.

Het versterken van de kwaliteitsborging

Om de kwaliteit van diervoeder meer te kunnen waarborgen, worden drie maatregelen afgekondigd: strengere eisen aan bedrijven in de diervoedersector, intensivering van de controle en monitoring door de overheid en verplichte administratie van grondstoffen- en diervoederstromen.

Ten aanzien van de strengere eisen is het uitgangspunt dat het vrijwillige GMP (Good Manufacturing Practise) onvoldoende waarborgen biedt. Daarom moeten bedrijven in de gehele diervoedersector, inclusief producent/leverancier van grondstoffen, beschikken over een kwaliteitssysteem op basis van de HACCP-benadering. Dat houdt in dat deze bedrijven een administratie moet bijhouden van de herkomst van de grondstoffen. Voor de invoering van een HACCP-kwaliteitssysteem heeft het diervoederbedrijfsleven een implementatietraject vastgesteld. Zij willen dat uiterlijk 31 december 2000 alle GMP-erkende bedrijven in de diervoedersector en hun toeleveranciers werken met een HACCP-systeem.

Met de tweede maatregel, het intensiveren van de controle en monitoring, bedoelt de overheid dat zij haar steekproefsgewijze en specifieke controles door de RVV op de naleving van de regels fors wil uitbreiden en de opsporingscapaciteit van de AID wil vergroten. Verder moet de diervoedersector haar kwaliteitssystemen laten borgen door een onafhankelijke derde partij. Tevens zal de samenwerking tussen de controlerende instanties onderling worden verbeterd. Ook is de diervoedersector verzocht om de monitoringsactiviteiten op te voeren. Deze twee beleidsmaatregelen zijn gericht op de omgeving van de door ons beschouwde keten en te beschouwen als sturing-op-income.

Bij de derde maatregel zijn ook veehouders betrokken. De derde maatregel verplicht namelijk dat bedrijven de aan- en afvoer van diervoeder- en grondstofstromen vastleggen. Voor de melkveehouders is deze maatregel gericht op hun middelen voor de melkproductie. Dat wordt genoemd: sturing-op-input. Wanneer melkveehouders diervoer afvoeren is er sprake van sturing-op-output. Volgens de beleidsvoerder zijn de huidige systemen van vastlegging ontoereikend. In het nieuw te ontwikkelen systeem moeten gesignaleerde verontreinigingen snel kunnen worden herleid tot de bron. De vraag is echter in hoeverre het effect van deze maatregel op het vergroten van de veiligheid van diervoeders in beeld komt?

Voorzieningen bij calamiteiten met diervoeder

Door de beleidsvoerder wordt gesteld dat diervoeders of grondstoffen die niet voldoen aan de gestelde eisen en risico's met zich brengen voor de diergezondheid en volksgezondheid, uit roulatie moeten worden genomen.

Indicatoren

Waarover moet nu informatie worden verzameld om te kunnen vaststellen dat voor het produceren van diervoeder alleen zuivere grondstoffen worden gebruikt en verwerkt? Allereerst moet worden beoordeeld of de doelstellingen van het diervoederbeleid helder, eenduidig en in kwantitatieve termen zijn geformuleerd. Zo kan over de term 'zuiver' verwarring zijn (denk bijvoorbeeld dat ggo-vrije producten 1% genetisch gemodificeerde ingrediënten mogen bevatten).

Vervolgens moet een indicator (een meeteenheid) worden ontwikkeld waarmee de voortgang van het beleid kan worden gemonitord. Daarbij is het van belang dat er een relatie is tussen de te kiezen indicatoren van beleid en de beleidsdoelstelling. Indicator en doel moeten logisch op elkaar zijn afgestemd. Een voorbeeld. Eén van de doelen van de Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer in 1988 is dat 'elke regio in Nederland een terminal zal krijgen voor intermodaal goederenvervoer'. Hierbij zou een indicator moeten horen die aangeeft 'hoeveel regio's een dergelijke terminal hebben in relatie tot het totale aantal regio's dat

er één zou kunnen hebben'. Dat houdt in dat moet worden gekeken naar de processen waarbij mengvoederbedrijven, transporteurs, handelaren, en producenten van de grondstoffen zijn betrokken. Hoe wordt gecontroleerd dat een bedrijf niet een grondstof gebruikt die niet veilig is voor dier en mens? Wanneer is een grondstof "veilig" voor gebruik in diervoeder? Wie bepaalt dat en hoe? Bij de eerste maatregel ten aanzien van het gebruik van grondstoffen, ligt de primaire verantwoordelijkheid en het feitelijk handelen bij de diervoedersector. Bij de tweede maatregel, de normstelling, heeft de beleidsvoerder informatie nodig over de mate waarin de gestelde normen worden en zijn nageleefd. Dat betekent dat er monsters moeten worden genomen en geanalyseerd op de concentratie van schadelijke stoffen. Vervolgens moeten deze metingen worden vergeleken met de gestelde normen. De resultaten moeten dan worden doorgegeven aan de beleidsvoerder.

3.6.4 Beleid gericht op de bestrijding van dierziekten

Doelstellingen en middelen

Op basis van de Gezondheids- en welzijnswet voor Dieren (GWWD) is de minister van LNV verantwoordelijk voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten die in de regeling *Aanwijzing besmettelijke dierziekten* zijn vermeld. De uitgaven die zijn gemoeid met deze bestrijdingsmaatregelen worden verantwoord in het *Diergezondheidsfonds*⁷. De GWWD is een kaderwet (1992) met voorschriften over onder meer de zorg voor de gezondheid van dieren (het weren en bestrijden van besmettelijke dierziekten), de zorg voor het welzijn van dieren (doden van dieren, huisvesting, fokken, vervoeren), het uitvoeren van dieren en producten van dierlijke oorsprong. Onder de GWWD vallen AMvB's met voorschriften ten aanzien van het gebruik van entstoffen en sera, en de bestrijding en opsporing van besmettelijke dierziekten. De controle op de naleving van deze voorschriften wordt uitgevoerd door de RVV en AID (Bogaardt, 2000).

Ten aanzien van de verantwoordelijkheden en taken in het kader van de uitvoering van de dierziektebestrijding, maakt het ministerie van LNV onderscheid gemaakt tussen enerzijds een verdenking of uitbraak van een aangifteplichtige dierziekte. Vraag is wat er gebeurt met dierziekten die niet (hoeven) worden aangegeven, en anderzijds een verdenking of uitbraak van een zeer besmettelijke aangifteplichtige dierziekte. In het tweede geval wordt dan gesproken van een crisis met ernstige economische gevolgen. In geval van een crisis zijn de CVO, DVM, RVV, ID-Lelystad, de Regiodirecteur LNV en de AID bestuurlijk betrokken. Dat is een andere vorm van sturing: crisisturing die vraagt om andere wijze van monitoring. In dat punt wordt in dit rapport niet ingegaan. En in geval van een verdenking of uitbraak van een aangifteplichtige dierziekte binnen Nederland kan de RVV de GD inschakelen, die dan de tracering, bedrijfsbezoeken en monsternamen bij zieke dieren voor onderzoek uitvoert. Naast de GD kan onder verantwoordelijkheid van de RVV ook praktici (dierenartsen) worden ingezet in het kader van de dierziektebestrijding, bijvoorbeeld ten behoeve van de bedrijfsbezoeken⁸.

In geval van een dierziekte als gevolg van vervuiling van medicijnen of vaccins dan wel een inadequaat productieproces, is de producent van een diergeneesmiddel verantwoordelijk. De staatssecretaris van LNV stelt dat de producent verantwoordelijk is voor de kwaliteit van zijn product en voor de controle op deze kwaliteit. Daarmee is de producent ook verantwoordelijk als schade wordt veroorzaakt door een contaminatie (vervuiling) van een diergeneesmiddel al dan niet veroorzaakt door een inadequaat productieproces. De rol van de overheid bij de gevolgen van gebruik van diergeneesmiddelen bestaat uit de registratie van gemelde bijwerkingen door het Bureau Bijwerkingen Diergeneesmiddelen (BBD) dat sinds

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27400 hoofdstuk F, nr. 2, *Memorie van toelichting bij de vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2001*, kamerstuk 45958.

⁸ Brief (kenmerk VVM.2000/3446) van de minister van LNV d.d. 19 oktober 2000 aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor LNV betreffende dierziektebestrijding TRC 2000/9795.

1995 bestaat en is gericht op het monitoren van bijwerkingen van medicijnen bij dieren. Fabrikanten van diergeneesmiddelen zijn verplicht om gesignaleerde onverwachte bijwerkingen aan het BBD te melden. De vraag is op welke wijze fabrikanten te weten komen van onverwachte bijwerkingen? Een mogelijke informatiestroom kan zijn van het moment dat een dier onverwachte bijwerkingen vertoont, via de veehouder naar de dierenarts. En de dierenarts geeft dat door aan de diergeneesmiddelenproducent, die op zijn beurt de BBD informeert. En de BBD geeft de informatie weer door aan het Ministerie van LNV. Op basis van de gemelde bijwerkingen kan de overheid besluiten de registratie van een diergeneesmiddel te schorsen of door te halen. De overheid houdt toezicht op de door de producent uitgevoerde kwaliteitscontroles via administratieve partijkeuring. Daarbij wordt gecontroleerd of de door het bedrijf uitgevoerde analyses op de voorgeschreven wijze zijn uitgevoerd: toezicht op toezicht. Daarnaast vinden steekproefsgewijs laboratoriumcontroles plaats. Behalve de genoemde registratie van gemelde onverwachte bijwerkingen, voert de overheid ook Good Manufacturing Practices-inspecties uit bij fabrikanten van diergeneesmiddelen. De Staatssecretaris van LNV erkent dat het in de praktijk niet mogelijk is om alle denkbare vervuilingen te controleren en dus niet voor 100% uit te sluiten dat (onbekende) verontreinigingen aanwezig zijn in het diergeneesmiddel. Als daardoor schade ontstaat, is de producent van het diergeneesmiddel aansprakelijk voor deze schade⁹. De risicobeheersing bestaat in dit geval uit het minimaliseren van risico's. Het restrisico is de volledige verantwoordelijkheid van producent. En die kan dat restrisico overdragen aan een ander: verzekeringsmaatschappij.

Het beleid ten aanzien van de bestrijding van dierziekten heeft als doelstelling de zorg voor de gezondheid en het welzijn van dieren. Daarbij hanteert de overheid een duidelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden. De overheid beschouwt de preventie (het voorkomen van problemen met diergezondheid) als de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven (de sector) zelf. Deze opvatting kan worden getypeerd als 'sturing-op-afstand' door de overheid. Pas wanneer er daadwerkelijk problemen voordoen, ziet de overheid het bestrijden van besmettelijke dierziekten (repressie) als haar verantwoordelijkheid. De sector is eerst zelf verantwoordelijk en wanneer het echt misgaat, grijpt de overheid pas in.

Type sturing

De sturingsinstrumenten die bij preventie zijn gericht op zowel de input als het proces van melkproductie¹⁰. Sturing-op-input: voorschriften ten aanzien van het gebruik van vaccins, antistoffen en bijwerkingen van medicijnen bij dieren. En sturing-op-proces: via voorschriften ten aanzien van huisvesting en vervoer van de koeien, het weren van besmettelijke ziekten e.d. worden de activiteiten van het melkveebedrijf 'gestuurd'. De sturingsinstrumenten in het geval van repressie hebben betrekking op sturing-op-proces: monsters nemen van zieke dieren.

Indicatoren

Vaststellen van indicatoren. Beleidsdoelstellingen en indicatoren moeten logisch op elkaar zijn afgestemd. De waarden van de indicatoren kunnen dan worden getoetst aan de beleidsdoelstellingen (normen). Op deze wijze kan de uitvoering van beleid worden 'gemonitord' op de doelstellingen. De vraag is dan welke input-indicatoren bepalend zijn voor de throughput, en hoe deze op hun beurt de output beïnvloeden. Wat zijn de

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, Aangangsels van de Handelingen, nr. 1237, Vragen t.a.v. de bestrijding van dierziekten, gesteld door de leden der Kamer (ingezonden 21 maart 2000), met de daarop door de regering gegeven antwoorden, KVR 11649, Den Haag.

¹⁰ De productie van melk door melkkoeien wordt hier beschouwd als het primaire- of kernproces van het melkveebedrijf.

effecten van het gebruik van (of het verbod op) bepaalde diergeneesmiddelen op de kwaliteit van de geproduceerde melk?

3.6.5 *Beleid ten aanzien van diergeneesmiddelen*

Doelstellingen en middelen

Diergeneesmiddelen mogen pas worden verhandeld en gebruikt nadat zij zijn beoordeeld en geregistreerd. Op basis van de Diergeneesmiddelenwet (1985) worden diergeneesmiddelen getoetst op werkzaamheid en kwaliteit van het middel en op veiligheid voor mens, dier en milieu. De nationale regelgeving wordt volledig bepaald door de EU via de richtlijnen 81/851/EEG en 81/852/EEG en de verordening 2377/90.

Om illegale handel en gebruik van diergeneesmiddelen te voorkomen vinden controles plaats op de handel en het toedienen van deze stoffen aan dieren. Via nationale monitoringsprogramma's wordt de afwezigheid van resten van dergelijke middelen in dierlijke producten gecontroleerd. Nieuwe ontwikkelingen vereisen een voortdurende verbetering en aanscherping van het toezicht op naleving van de regelgeving. Voor het verlenen van vergunningen voor de productie en verkoop van diergeneesmiddelen gelden zware eisen. Verder wordt de positie van de dierenarts, met betrekking tot het beheersen van risico's die het gebruik van diergeneesmiddelen veroorzaken, verbeterd door hun positie ten opzichte van die van de veehouder te versterken. Bijvoorbeeld door een beroepscode voor dierenartsen.

3.7 Literatuurlijst

- Aalders, H. c.s. Kennisbeheer en hergebruik van bronnen door de Elektronische Overheid, in: Duivenboden, van, H., M. Lips en P. Frissen (red.), *Kennismanagement in de publieke sector*, Elsevier bedrijfsinformatie b.v., 1999, s'-Gravenhage.
- Algemene Inspectiedienst (1999), *Jaarverslag 1998*, Kerkrade.
- Bogaardt, M.J., Meere, F. de (2000), *Risicostrategieën voor de voedselveiligheid*, LEI, Den Haag.
- COKZ (2000), *Dossier Voedselveiligheid en zuivel*, Leusden.
- De Meere, F.B.J., Tacken, G.M.L. (1998), *Consumentenzorgen in de zuivelketen*, LEI, Den Haag.
- Donker, R.A., Smelt, A.J., Wever, C.J. (2000), *Kwaliteitszorg in agro-ketens en voedselveiligheid*. Expertisecentrum LNV, Ede.
- Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen, 2000. *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag.
- Duivenboden, H. van e.a. (red.) (2000), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Lemma, Utrecht.
- Dunn, W.N. (1994), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Graaf, H. van de, Hoppe, R. (1989), *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Coutinho, Muiderberg.
- Herweijer, M., Ridder, J. de (1998), Bestuursinstrumenten, in: *Overheidsbeleid*, A. Hoogerwerf, M. Herweijer (red.), Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Hooimeijer, P. en H. Kroon, J. Luttik (2000), *Kwaliteit in meervoud, Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, (Onderzoek voor HABIFORUM), Wageningen/Utrecht versie sept. 2000.
- Huigen, J. (1993), De mythe van het informatietekort: bestuurscentrisme, bureaupolitisme en bureaucratisme, in: *Beleid en wetenschap. Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Heffen, O. van, Twist, M.J.W. van (red.), Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Johnson, D.W. en F.P. Johnson (1997), *Joining together, Group theory and group skills*, Allyn and Bacon, Boston.
- Keuringsdienst van Waren (2000), *Jaarverslag 1999*, Den Haag.

- Lulofs, K.R.D., Schuddeboom, J. (1991), Het vaststellen van de mate van doelbereiking, in: *Beleidsvaluatie*, Bressers, J.Th.A., Hoogerwerf, A. (red.), Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Mecklenburg, S., A. Deering en D. Sharp (1999), *Knowledge Management: a secret Engine of Corporate Growth*, Executive Agenda, Vol. II, Fourth Quarter 1999, no.2 pp. 5-15.
- Meijer, A. (1999), Duurzaam digitaal kennismanagement: evenwicht tussen huidige en toekomstige belangen, in: Duivenboden, van, H., M. Lips en P. Frissen (red.) *Kennismanagement in de publieke sector*, Elsevier bedrijfsinformatie b.v., s'-Gravenhage.
- Patton, M.Q. (1982), *Practical Evaluation*, Beverly Hills.
- Productschap Zuivel (2000), *Statistisch jaaroverzicht 1999*, Rijswijk.
- Productschap Zuivel (2001), www.prodzuivel.nl
- Snijdelaar, M., Tilburg, R., Tillie, F., Klink, E. van (2000), *Inventarisatie van systemen voor de verzameling van informatie over diergezondheid en veiligheid dierlijk product*, Expertisecentrum LNV, Ede.

4. BEDRIJFSLEVEN EN MONITORING IN NEDERLAND

4.1 Overzicht van risicobeheersingstechnieken op bedrijfsniveau

In de voortbrengingsketen van voedingsmiddelen zijn verschillende kwaliteitszorgsystemen en/of kwaliteitsmanagement-systemen te onderscheiden. Het gaat binnen Chaperonnes om systemen waarbij risico's voor de volksgezondheid (voedselveiligheid) en risico's voor de gezondheid voor het dier centraal staan. Er is een aantal factoren van invloed op de diepgang of mate van ontwikkeling van een kwaliteitssysteem.

Kwaliteitszorgsystemen kunnen, indien door een bedrijf zorgvuldig toegepast, omschreven worden als *risicobeheersing* (risicoanalyse/ risicomangement) *op bedrijfsniveau*. Immers, op basis van een (vaak kwalitatieve, maar soms ook kwantitatieve) risicoanalyse worden beslissingen genomen. Het management van een bedrijf heeft hier een beslissende stem in; er wordt vanuit het perspectief van het bedrijf gezien risicomangement bedreven op basis van de uitkomsten van de bedrijfsspecifieke risico-analyse.

In het kader van deelproject 2 is het van belang om de meet- of monitoringsactiviteiten binnen deze verschillende bedrijfssystemen in kaart te brengen. In de toekomst zou de overheid één of meerdere typen van deze gegevens kunnen gebruiken binnen een alternatief monitorings- en surveillancebeleid, dat beter aansluit op de activiteiten in de keten.

In de paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.8 worden de verschillende kwaliteitszorgsystemen voorkomend in Nederland kort samengevat. Vervolgens worden de typen van metingen die voortkomen uit deze systemen weergegeven. Omdat de monitoringsfrequentie bij bedrijven gebaseerd kan zijn op een door het bedrijf uitgevoerde kwalitatieve risico-analyse, wordt per type kwaliteitssysteem ook een korte toelichting gegeven.

De structuur van de paragrafen is als volgt opgebouwd:

- Korte toelichting systeem

- Meten (monitoring)

Typen van toegepaste metingen worden in kaart gebracht binnen de kwaliteitsmanagement-systemen:

- monsternamen en -analyse
- monitoring van procesparameters
- (interne) auditgegevens, overige inspectierapporten

- Toelichting risicobeheersing

Korte toelichting omtrent de 'diepgang' van de risicobeheersing (risico-analyse en de wijze van het daarbijbehorende risico-management).

4.1.1 Wetgeving relevant voor bedrijven (als basis van kwaliteitssystemen)

Wetgeving moet gezien worden als de basis van of het fundament onder kwaliteitsmanagement-systemen die bedrijven toepassen. Het gaat hier om voor het bedrijf relevante wetgeving op het gebied van voedsel- en voedselveiligheid. Alhoewel dit in bijvoorbeeld de Codex Alimentarius expliciet (HACCP; Food Hygiene Basic Texts, Fao /WHO, 1997, ISBN 92-5-104021-4) en in overige documenten impliciet (Ontwerp NEN-EN-ISO 9001;2000, Nederlands Normalisatie Instituut, 1999) aangegeven wordt, is dit in de praktijk vaak moeilijk *aantoonbaar* terug te vinden in systemen van bedrijven. Het is bij veel kwaliteitssystemen niet duidelijk welke in het bedrijfssysteem opgenomen normen en eisen wettelijk zijn (op basis van regeling, beschikking of verordening), en welke normen en eisen bovenwettelijk. Bovendien worden bedrijven vaak met meerdere aandachtsgebieden geconfronteerd waarop wetgeving van toepassing is (milieu, arbo, kwaliteit) en dan kan wetgeving soms zelfs tegenstrijdig zijn. Wetgeving wordt bijvoorbeeld uitgevaardigd

vanuit verschillende ministeries en/of wordt Europees bepaald, waarbij niet altijd rekening gehouden wordt met wetgeving op andere aandachtsgebieden.

Wetgeving voor een bedrijf, als basis van een kwaliteitssysteem, kan inhouden:

- een verbod of gebod op één specifieke activiteit (verbod op toepassing van bepaalde diergeneesmiddelen, verbod op toepassing van bepaalde conserveermiddelen, etc.);
- een verbod of gebod op het uitvoeren van een bepaalde activiteit (bepaalde inenting voor veestapel, bepaalde minimaal te behalen procesomstandigheden als temperatuur);
- een complex van activiteiten (verplichte monsternamen en -analyse laten uitvoeren, verplicht implementeren van HACCP).

Vanuit de optiek van het bedrijf is deze gerichte wetgeving een "gegeven". De wettelijke bepaling moet uitgevoerd worden, anders is het bedrijf in overtreding. Vanuit de optiek van de overheid komt de wettelijke norm, activiteit of regel soms/vaak wel tot stand op basis van de nodige onderbouwing. In enkele gevallen ligt er aan de wetgeving een kwantitatieve wetenschappelijke risico-analyse (Codex Alimentarius) ten grondslag, zoals een wetenschappelijke studie volgens internationaal vastgestelde criteria. De overheid/EU heeft in dit geval 'zelf' een kwantitatieve risico-analyse uitgevoerd. Dit is overigens zeker niet het geval voor alle wettelijke bepalingen.

Metten (monitoring)

In sommige gevallen worden bedrijven vanuit de wet al verplicht te monitoren door middel van monsternamen en -analyse (bijv. EG-richtlijn gehakt vlees en vleesbereidingen). Ook het monitoren van procesparameters (CCP's) binnen HACCP-systemen, zoals temperatuur of organoleptische kenmerken (geur, kleur, etc.) kan gezien worden als een wettelijke verplichting. De CCP's liggen hierbij echter niet van tevoren vast, maar volgen uit de bedrijfsspecifieke risico-analyse.

Meetwijze:

- monsternamen en -analyse op basis van wettelijk gestelde normen
- monsternamen ter verificatie van CCP's /HACCP-systeem
- registratie procesparameters (parameters liggen niet op voorhand vast)

Type meetgegevens:

- analyseresultaten monsters
- geregistreerde procesparameters

Toelichting

Vanuit bedrijfsoptiek bezien zijn de in deze paragraaf genoemde wettelijke bepalingen reactief, ze zijn een gegeven. Het bedrijf moet de wettelijke bepalingen een plek geven of opnemen in het door het bedrijf ontwikkelde kwaliteitssysteem.

4.1.2 GMP-codes, Codes of Practices, Gidsen voor goede praktijken

GMP, Good Manufacturing Practices, is een niet strak gedefinieerde en gestandaardiseerde term die de standaard van handelen aangeeft in een bepaalde sector, vaak (ook) met betrekking tot maatregelen voor de volks- en/of diergezondheid. Veelal bevat de gids of code een opsomming of weergave van maatregelen (reiniging en desinfectie, ongediertebestrijding, algemeen bedrijfsreglement, voor de sector specifieke

maatregelen, werkwijzen en gebruiken). De mate van detaillering en de diepgang kan sterk verschillen per GMP-code. In GMP-codes wordt soms de relevante, vigerende wetgeving met betrekking tot hygiëne (impliciet) opgenomen of er wordt naar verwezen.

GMP-codes of -gidsen worden meestal landelijk, maar soms ook internationaal opgesteld door een groep van deskundigen uit de betreffende sector. Hierbij zijn ook nadrukkelijk vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven betrokken. Het wordt aangeraden GMP-codes te volgen alvorens HACCP te implementeren.

Naast GMP wordt ook gesproken over de equivalenten GHP (Good Hygienic Procedures), GAP (Good Agricultural Practices), GVP (Good Veterinary Practices), etc.. De 'tussenletter' kan verschillen per schakel in de keten. Telkens gaat het om sectorbreed vastgestelde maatregelen die de volksgezondheid en diergezondheid bevorderen en voor alle tot die schakel behorende bedrijven van toepassing zijn.

Metten (monitoring)

In sommige gevallen worden bedrijven gevraagd te monitoren. De wijze waarop deze monitoring moet plaatsvinden en de uit te voeren frequenties zijn niet gestandaardiseerd en afhankelijk van de betreffende GMP-code.

Meetwijze:

- monsternamen en -analyse (afhankelijk van GMP-code)
- registratie procesparameters (afhankelijk van GMP-code)

Type meetgegevens:

- analyseresultaten
- geregistreerde procesparameters

Toelichting

GMP-codes worden vaak door een deskundige werkgroep samengesteld. Een risico-analyse wordt vaak niet (schriftelijk en daarmee aantoonbaar) uitgevoerd. De risico-analyse/ risicomanagementgedachte is dus niet een voorwaarde bij of inherent aan GMP-codes of gidsen voor goede praktijken. Hiermee wordt overigens geen waarde-oordeel gegeven over de deskundigheid van de werkgroep of de waarde van de GMP-code. Als basis van kwaliteitsmanagementsystemen kunnen dergelijke codes van grote waarde zijn.

4.1.3 Keurmerken en claims

Indien een product of een bedrijf beschikt over een keurmerk, dan liggen hier een aantal eisen aan ten grondslag. Deze eisen kunnen onder andere betrekking hebben op de volksgezondheid of de diergezondheid. Vaak liggen ook andere criteria ten grondslag aan het keurmerk, bijvoorbeeld milieu-eisen, eisen op het gebied van dierenwelzijn, ARBO, algemene handelsvoorwaarden, etc..

Ook kan het wenselijk zijn te garanderen dat bepaalde elementen (voedingsstoffen, productiewijzen) juist wel of niet aanwezig zijn bij de primaire productie of in een voedingsmiddel. Indien dit tot uiting komt in een (reclame)uiting op of bij het product is er sprake van een claim.

Keurmerken en claims zijn niet verplicht in wettelijke zin. Afnemers kunnen leveranciers echter (dwingend) vragen om aan de criteria, vermeld in het keurmerk of in de claim te voldoen.

Het bedrijfsleven heeft de ontwikkeling van veel keurmerken geïnitieerd. In een aantal gevallen is een keurmerk alleen te verkrijgen als het bedrijf ten eerste voldoet aan het sectorspecifieke kwaliteitssysteem.

Verder moet ook nog voldaan worden aan een aantal aanvullende eisen. Het keurmerk gaat dan door op de kwaliteits(management)eisen, die in een bepaalde sector al gebruikelijk zijn.

Er is geen 'standaard' aan te geven voor de diepgang en aard van de eisen, gerelateerd aan een keurmerk.

Voorbeelden van keurmerken en claims zijn:

- het EKO-keurmerk (biologische productiemethode),
- Good Farming (alle dieren moeten voldoen aan de 'hoogste' exporteisen, zodat dieren overal ter wereld verhandeld kunnen worden)
- scharrelvlees (voorwaarden aan o.a. huisvesting van dieren)
- de veterinaire claim 'Aujeszky-vrij' (varkenshouderij)
- gezondheidsclaim 'bevat linolzuur' (margarine)

Metten (monitoring)

In sommige gevallen worden bedrijven gevraagd te monitoren. De wijze waarop deze monitoring moet plaatsvinden en de uit te voeren frequenties zijn niet gestandaardiseerd en afhankelijk van het betreffende keurmerk of claim.

Meetwijze:

- monsternamen en -analyse (afhankelijk van het keurmerk of claim)
- registratie procesparameters (afhankelijk van het keurmerk of claim)

Type meetgegevens:

- analyseresultaten
- geregistreerde procesparameters

Toelichting

Een risico-analyse wordt vaak niet (schriftelijk en daarmee aantoonbaar) uitgevoerd. De risico-analyse/risicomanagementgedachte is dus niet een voorwaarde bij of inherent aan keurmerken of claims.

4.1.4 HACCP

HACCP, Hazard Analysis & Critical Control Points, is een procesbeheersingssysteem dat de voedselveiligheid van levensmiddelen waarborgt. Het voeren van een dergelijk systeem is verplicht voor de producerende, verwerkende en verhandelende bedrijven in de levensmiddelensector in Nederland (sinds december 1995). HACCP moet door een bedrijf (ondernemer of exploitant) toegepast worden. De primaire sector kent deze wettelijke verplichting niet.

HACCP kent zeven principes (Codex Alimentarius) en kan in twaalf stappen worden ingevoerd:

1. HACCP-team samenstellen
2. Eindproductspecificaties opstellen
3. Bedoeld gebruik vastleggen
4. Processchema's opstellen
5. Toetsing van processchema's
6. Gevaren identificeren
7. Beheersmaatregelen / CCP's vaststellen
8. Normen en kritische grenswaarden voor CCP's vaststellen
9. Monitoren van CCP's
10. Corrigerende acties vastleggen

11. Verificatie van het systeem
12. Benodigde documentatie opstellen

Volgens de Codex Alimentarius dient een bedrijf, voordat HACCP wordt geïmplementeerd, te handelen volgens:

- de van toepassing zijnde vigerende wetgeving
- de in de Codex opgenomen algemene principes van hygiëne
- de voor de sector of branche van toepassing zijnde Code of Practice (of GMP-code)

Waar GMP de algemeen te treffen hygiënemaatregelen weergeeft, levert HACCP aanvullend een heldere analyse van de bedrijfsspecifieke risico's, die door middel van bewaking in het proces beheerst moeten worden. Hoewel twee afzonderlijke termen zijn GMP en HACCP dus nauw met elkaar verbonden. Een HACCP-systeem kan dus goed in combinatie met andere kwaliteitssystemen worden opgezet en toegepast. Een alternatief voor het midden- en kleinbedrijf en ambachtelijke bedrijven in Nederland is het volgen van een door de ROW goedgekeurde hygiëncode (zie 4.1.5).

Metten (monitoring)

Het is expliciet een basisvoorwaarde van HACCP dat er wordt gemonitord (tenzij er geen CCP's onderkend zijn), vooraf ligt echter niet vast "wat op welke plek in het productieproces" gemonitord moet worden. Dit komt naar voren bij het vaststellen van CCP's op basis van de uitgevoerde risico-analyse.

Meetwijze:

- registratie van procesparameters
- monsternamen en analyse van CCP's/HACCP-systeem
- inspecties, interne audits (vaak op specifieke onderdelen)

Type meetgegevens:

- gegevens van procesparameters ter beheersing van CCP's
- analyseresultaten van monsters ter verificatie van het HACCP-systeem.
- auditrapporten

Toelichting

In een HACCP-systeem moet een kwalitatieve risico-analyse (hazard-analysis) worden uitgevoerd. Risico-management op basis van deze analyse wordt in de eerste plaats door het management van het bedrijf zelf bedreven. De op basis van de kwalitatieve risico-analyse opgestelde beheersmaatregelen zijn bedrijfsspecifiek.

N.B.1: Enige verwarring kan ontstaan over de term HACCP in Nederland. ❶ In de Codex Alimentarius (internationaal referentiekader) wordt gesproken over 7 principes, uitgewerkt in 12 stappen. ❷ In de Warenwet, de nederlandse uitwerking van EG richtlijn 93/43, is er sprake van een stappenplan bestaande uit 5 principes (WHL, artikel 30). ❸ Bedrijven vallend onder het regime van het RVV moeten voldoen aan het RVV-normblad; er is dan sprake van een HACCP-systeem met enkele aanvullingen, resulterend in een "procesbeheerssysteem". ❹ Bedrijven die een HACCP-certificaat willen behalen (facultatief) moeten voldoen aan de HACCP-criteria (Centraal College van Deskundigen).

N.B.2: Resultaten van op overheids- of sectorniveau uitgevoerde risico-analyses en -inventarisaties moeten ook in het bedrijfsspecifieke HACCP-systeem verwerkt kunnen worden. In enkele gevallen is dit het geval doordat de resultaten reeds in wetgeving en/of toegankelijke literatuur zijn opgenomen.

4.1.5 Hygiënecodes

Een ROW-goedgekeurde hygiënecode is een wettelijk toegestaan alternatief voor het zelf ontwikkelen en implementeren van een HACCP-systeem in Nederland. Het is veelal van toepassing op ambachtelijke en kleine bedrijven. Door het volgen van een goedgekeurde hygiënecode wordt ook voldaan aan de HACCP-verplichting. Deze hygiënecode moet voldoen aan de criteria, opgenomen in de Warenwet (Richtlijnen voor het opstellen van een hygiënecode (Warenwet A-11.1.2)) en goedgekeurd worden door het Regionaal Overleg Warenwet. In Nederland bestaat een dertigtal ROW-goedgekeurde hygiënecodes.

Bij de ontwikkeling van een hygiënecode is de verantwoordelijke werkgroep (groep van branchedeskundigen) als het ware het HACCP-team en voert een globale 'hazard-analysis' uit (o.a. op basis van deskundigenervaring). Anno 2001 wordt er overigens nog steeds van gedachten gewisseld over de mate van diepgang van een hygiënecode, een actueel punt is bijvoorbeeld of deze codes wel of niet microbiologische specificaties moeten bevatten betreffende eindproducten.

Ook internationaal wordt er door commissies van de Codex Alimentarius gewerkt aan 'Strategies for implementing HACCP in Small Businesses'. Met name het zelfstandig uitvoeren van een risico-analyse is voor deze bedrijven (MKB) namelijk een probleem gebleken.

Metten (monitoring)

Monitoring kan voorgeschreven zijn; dit is afhankelijk van de hygiënecode.

Meetwijze:

- monsternamen en -analyse
- procesparameters
- inspecties, interne audits (vaak op specifieke onderdelen)

Type meetgegevens:

- analyseresultaten
- procesgegevens
- auditrapporten

Toelichting

Aan de behoefte van met name ambachtelijke en niet primair producerende bedrijven (restaurants, slagers, transportbedrijven, supermarkt, etc.) is met de ontwikkeling van dergelijke hygiënecodes tegemoet gekomen omdat ze dan niet zelf, per individueel bedrijf, een HACCP-systeem hoeven te ontwikkelen.

Omdat een hygiënecode voor een gehele sector of branche geldt, is het lastig een gedetailleerde risico-analyse (hazard analysis) uit te voeren. Om deze reden worden er op dit gebied aan de ROW-goedgekeurde hygiënecodes (deels) alternatieve eisen gesteld. Impliciet wordt hier aangegeven dat de hygiënecode gebaseerd moet zijn op een risico-analyse. Het is niet eenduidig tot welk detailniveau dit uitgevoerd moet worden.

4.1.6 ISO

De ISO 9000 Kwaliteitsborgingsnormen zijn potentieel op elk bedrijf van toepassing en betreffen de ontwikkeling en implementatie van een kwaliteitsmanagementsysteem. Binnen deze normen betreft kwaliteit niet specifiek de voedsel- of voedselveiligheid, maar kwaliteit in de bredere zin van het woord. Aspecten van algemene aard zoals het op tijd leveren, de juiste hoeveelheid leveren en gebruiksvriendelijkheid van het product maken onderdeel uit van de kwaliteit. Kwaliteit wordt ook wel omschreven als het voldoen aan de

wensen/ eisen van de afnemers. Een aantal voedingsmiddelenbedrijven en enkele bedrijven actief in de primaire productie beschikken over een (vrijwillig) ISO 9001 of ISO 9002-certificaat.

De huidige van kracht zijnde ISO 9000 normen (1994) zijn momenteel aan revisie onderhevig en worden opnieuw ingedeeld. De centrale onderwerpen (hoofdstukken) binnen deze (ontwerp) ISO 9001 kwaliteitsborgingsnormen (2000) zijn:

- Eisen aan kwaliteitsmanagementsystemen
- Verantwoordelijkheid van het management
- Management van middelen
- Productrealisatie
- Meting, analyse en verbetering

De nieuwe normen schrijven nog steeds voor waar een bedrijf aan moet voldoen, maar minder strikt op welke wijze dit ingevuld moet worden. De vernieuwde normen laten bedrijven meer ruimte voor eigen interpretatie.

Meten (monitoring)

Uit het systeem volgt wat er gemonitord wordt; dit ligt niet op voorhand vast. Meting is een van de vijf hoofdthema's in de norm.

Meetwijze:

- monsternamen –en analyses (mogelijkerwijs, als onderdeel van meting, analyse en verbetering)
- procesparameters (mogelijkerwijs, als onderdeel van meting, analyse en verbetering)
- interne audits / inspecties

Type meetgegevens:

- analyseresultaten
- procesgegevens
- auditrapport, inspectierapport

Toelichting

Risico-analyse in het kader van volks- en diergezondheid is niet expliciet een onderdeel bij dit kwaliteitssysteem. ISO 9000 alleen geeft niet vergaand genoeg garanties over de diepgang van de risico-analyse. ISO 9000 draagt wel concrete "tools" aan om risicomanagement op bedrijfsniveau op een adequate manier in te vullen. Zo moeten er door het management doelstellingen geformuleerd worden, is het hebben van een interne auditprocedure een vereiste en moeten er op basis van de bevindingen verbeteringen doorgevoerd worden. Op een aantal gebieden vult ISO 9000 HACCP aan en vice versa.

De Nederlandse HACCP-criteria (Centraal College van Deskundigen) ter verkrijging van een HACCP-certificaat hebben expliciet een aantal elementen uit de ISO kwaliteitsborgingsnormen overgenomen (bijvoorbeeld formuleren van doelstellingen, opleidingsplan medewerkers. Ook in het RVV-normblad is er sprake van een HACCP- systeem met "ISO-aanvullingen", resulterend in een "procesbeheerssysteem".

4.1.7 EUREP-GAP

EUREP staat voor Euro-Retailer Produce Working Group, een organisatie van leidende Europese retailers. GAP staat voor Good Agricultural Practices. EUREP is een GAP-protocol overeengekomen met zijn toeleveranciers (primaire productie, boerderijfase), in respons op toenemende bezorgdheid van de

consumenten over voedselveiligheid, duurzame productiewijzen voor milieu, omgevingskwaliteit en dierwelzijn.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen EUREP-GAP voor 'Fresh Produce' (plantaardige productie) en 'Animal Production' (dierlijke productie). De code Fresh Produce is anno 2001 gereed en er wordt ervaring opgedaan met de inspecties door onafhankelijke instellingen. De "Animal Production"-code wordt momenteel samengesteld, zoveel mogelijk op de wijze van de Fresh-produce code. Bij de samenstelling wordt een ieder die de gezamenlijke (voor Europese belangstellenden toegankelijke) besprekingen wil bijwonen in de gelegenheid gesteld dit te doen en input te leveren. De concepten zijn telkens op te vragen via internet.

Het EUREP-protocol is een document dat een overzicht geeft van de meest belangrijke productieprincipes en vereist:

- Voldoen aan nationale en/of internationale wetgeving. Als er bijvoorbeeld voor export wordt geteeld moet ook voldaan worden aan de wettelijke residurestricties van de exportmarkten.
- Aantoonbare betrokkenheid (commitment) ten aanzien van het:
 - a. behouden van consumentenvertrouwen in voedselveiligheid en kwaliteit
 - b. minimaliseren schadelijke gevolgen op het milieu / omgeving; behoud van natuur en dieren in het wild.
 - c. reduceren van gebruik van agrochemicaliën
 - d. verbeteren van efficiency bij gebruik van natuurlijke middelen (resources)
 - e. verzekeren van verantwoordelijke houding t.a.v. veiligheid en welzijn van werknemers.
- Gedocumenteerd kwaliteitssysteem

Het GAP-protocol is ontwikkeld in de vorm van een checklist, waarbij verschillende items "gecheckt" worden. Bij inspectie wordt gewerkt met de beoordelingsklassen:

- 'Must': vereiste item waaraan voldaan moet worden om Eurep-erkenning te ontvangen.
- 'Must wherever possible': vereiste waaraan voldaan moeten worden om hun Eurep-erkenning te ontvangen tenzij zij er een goede reden is niet te voldoen aan de betreffende vereiste. Deze reden moet weergegeven worden in het auditrapport.
- 'Should': toekomstige vereiste. Naleving is niet essentieel om de GAP erkenning te verkrijgen. Echter, naleving of falen wordt vermeld in het auditrapport.

Er wordt bij EUREP vastgehouden aan nationale wetgeving. Voor primaire bedrijven is GAP geen wettelijke verplichting. GAP kan echter wel een voorwaarde worden om te *mogen leveren*.

Metten (monitoring)

Om te voldoen aan EUREP-GAP moet worden "gemonitord" (inspectie door een derde partij). Vooraf staat niet vast wat gemonitord moet worden.

Meetwijze:

- interne audits en inspecties, waarbij de EUREP-checklist als basis kan dienen.

Type meetgegevens:

- audit- en inspectierapporten.

Toelichting

Bij EUREP-GAP is geen sprake van een (onderbouwde) risico-analyse. Het GAP-protocol vertoont qua diepgang gelijkenis met een GMP-code. Het protocol schrijft concreet voor wat van een bedrijf wordt verlangd. Er is echter geen aantoonbaar uitgevoerde risico-analyse voorhanden. EUREP steunt de principes en moedigt het toepassen van HACCP aan, het is echter niet vereist.

4.1.8 BRC

BRC staat voor British Retail Consortium. Deze organisatie van verenigde Engelse supermarkten heeft de BRC-standaard ontwikkeld om hun (directe) leveranciers te beoordelen. De BRC-standaard vereist:

1. Voldoen aan wettelijke eisen
2. De beheersing van product, proces personeel en bedrijfsomgeving.
3. Een gedocumenteerd kwaliteitssysteem
4. De implementatie van HACCP

De standaard is ontwikkeld in de vorm van een checklist. De standaard schrijft concreter dan HACCP voor wat er van een bedrijf verlangd wordt. Bij een inspectie wordt met drie beoordelingsklassen gewerkt;

- het basisniveau (foundation level) ter verkrijging van een BRC-certificaat,
- het hogere niveau (higher level),
- het niveau van 'aanbevelingen voor goede praktijken' (hoogste niveau).

Wanneer het basisniveau aanwezig is, is het wenselijk dat het bedrijf via een verbetertraject streeft naar het hogere niveau. Op deze manier is er voorzien in een verbeterstap die inherent aan het systeem is.

Binnen BRC wordt, weliswaar beknopt, dus ook 'gevraagd' naar GMP-maatregelen (aandachtspunt 2) en HACCP (aandachtspunt 4). Het vernieuwende van de BRC-standaard is de concrete en duidelijke manier waarop de eisen geformuleerd zijn. Bedrijven die voor de implementatie van GMP en HACCP staan, worden expliciet(er) aan de hand genomen met betrekking tot de te implementeren maatregelen. Aan de controlerende kant wordt de diversiteit die tussen auditoren of inspecteurs kan bestaan, beter ondervangen door middel van één duidelijke checklist.

Metten (monitoring)

Om te voldoen aan de BRC-standaard moet worden gemonitord (inspectie door een derde partij). Vooraf staat niet vast wat gemonitord moet worden.

Meetwijze:

- interne audits en inspecties, waarbij de BRC-checklist als basis kan dienen
- procesparameters (mogelijkerwijs, als onderdeel van meting, analyse en verbetering)
- interne audits / inspecties

Type meetgegevens:

- audit- en inspectierapporten.
- procesgegevens

Toelichting

Binnen BRC worden algemene of GMP-maatregelen (aandachtspunt 2) en implementatie van HACCP (aandachtspunt 4) vereist. Hiermee wordt impliciet uitgegaan van een risico-analyse zoals die binnen het HACCP-systeem moet worden uitgevoerd.

4.1.9 Overige afspraken tussen leverancier – afnemer

Diverse afspraken tussen leverancier en afnemer kunnen worden vastgelegd naast de al bestaande en reeds ingevoerde systemen. Dit uit zich bijvoorbeeld in de vorm van (microbiologische) specificaties, contracten, kwaliteitsafspraken, leverings- en inkoopvoorwaarden, etc.. Deze afspraken kunnen ook liggen op het gebied van de voedsel- en voedselveiligheid. Soms zijn deze afspraken aanvullend op de wettelijke bepalingen en de in de betreffende sector gebruikelijke systemen. Specifieke of lokale wensen en behoeften van afnemers zijn vaak de drijfveer voor het aangaan van deze “aanvullende” afspraken.

Meten (monitoring)

In sommige gevallen moet er gemonitord worden. De wijze waarop deze monitoring moet plaatsvinden en de uit te voeren frequenties zijn niet gestandaardiseerd en afhankelijk van de overeengekomen afspraken.

Meetwijze:

- monsternamen en -analyse (afhankelijk van afspraken)
- registratie procesparameters (afhankelijk van afspraken)

Type meetgegevens:

- analyseresultaten
- geregistreerde procesparameters

Toelichting

Een risico-analyse wordt niet (schriftelijk en daarmee aantoonbaar) uitgevoerd. De risico-analyse/risicomanagementgedachte is dus niet een voorwaarde bij of inherent aan deze afspraken. Omdat deze afspraken vaak aanvullende eisen zijn, is er al voorzien in risicoanalyse/ risicomanagement in het HACCP- of ander kwaliteitssysteem.

4.1.10 Monitoringsactiviteiten

In figuur 4.1 zijn de typen monitoringsgegevens zoals enerzijds door de overheid en anderzijds zoals binnen de in dit hoofdstuk geïnventariseerde kwaliteitssystemen uitgevoerd globaal, dus naar type gegevens, weergegeven. Op welke wijze de overheid gebruik kan maken van of (deels) kan vertrouwen op deze bedrijfsgegevens zal in een vervolgproject verder uitgewerkt moeten worden.

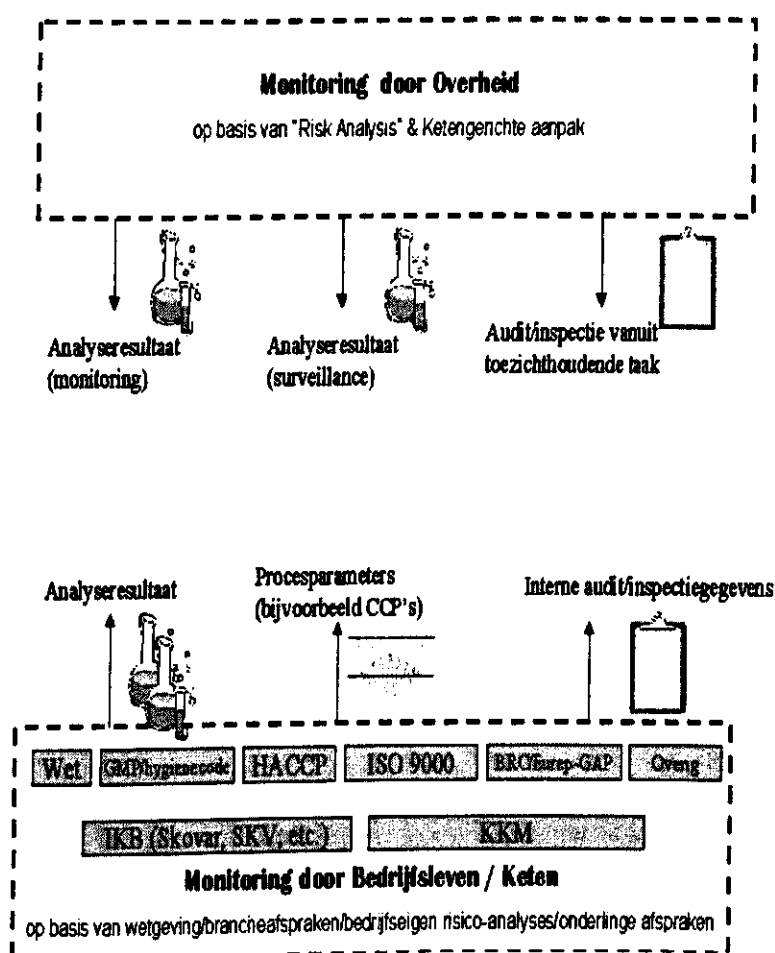
4.2 Keteninitiatieven in de varkensvlees-, rundvlees - en zuivelketen

Ketenkwaliteitssystemen zijn veelal ontstaan vanuit een specifieke vraagstelling of behoefte. De systemen zijn praktisch van aard en vaak niet gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde risico-analyses. De rol (invloed, perceptie) van de consument heeft vaak wel een essentiële rol gespeeld bij de totstandkoming en ontwikkeling van een dergelijk systeem. Deze rol is groter dan de rol die de consument heeft gespeeld in de ontwikkeling van kwaliteitssystemen per bedrijf (schakel). Hiermee wordt overigens geen waarde-oordeel gegeven over de kwaliteit en waarde van deze ketenkwaliteitssystemen, het is een constatering.

4.2.1 IKB en vergelijkbare initiatieven

Het Integrale Keten Beheersingssysteem (IKB) is een landelijke erkenningsregeling voor de productie en distributie van vlees. De regeling is opgezet door het PVE (Productschap voor Vee, vlees en Eieren), in samenwerking met het bedrijfsleven en onderzoeksinstituten. De regeling geniet nationaal, maar ook internationaal aanzien. Er bestaan verschillende IKB-regelingen, die gedifferentieerd zijn naar product. Zo is er sprake van IKB Rund, IKB Varken, IKB Kip/Kalkoen/Ei en IKB Vleeskalveren.

Doel van het IKB-systeem is een nauwe samenwerking tussen de schakels in een keten te bewerkstelligen. De drijfveren zijn imagoverbetering van het product en voldoen aan de (impliciete) wensen van de consument. Consumenten in binnen- en buitenland willen bijvoorbeeld dat vlees vrij is van groeibevorderaars en geen resten van medicijnen bevat.



Figuur 4.1: Monitoringsactiviteiten overheid versus monitoringsactiviteiten bedrijfsleven

Alle schakels in een voortbrengingsketen vanaf primaire fase tot en met retail kunnen deelnemen aan een IKB-regeling (mits het de dierlijke productieketen betreft). IKB berust op de uitwisseling van informatie tussen de verschillende schakels in de productiekolom. Bepaalde gegevens of van tevoren bepaalde werkzaamheden moeten vastgelegd worden in logboeken. Het gaat hierbij om te treffen maatregelen op het

gebied van traceerbaarheid, voer, hygiëne, gebruik diergeneesmiddelen, etc.. Ook het terugkoppelen van relevante informatie door de keten heen is een belangrijk aandachtspunt.

IKB scoort hoog op een aantal internationaal vastgestelde criteria, op basis waarvan (Europese) ketenkwaliteitssystemen onderling vergeleken kunnen worden. Deze criteria zijn (EHI: www.vleesinfo.nl):

- Informatiestroom
- Reikwijdte van het systeem (door de keten)
- Sancties
- Controle
- I & R (Identificatie en registratie, ten behoeve van tracking & tracing)

Toezicht op de naleving van het systeem (bedrijfscontroles) vindt plaats door een aantal onafhankelijke (privaatrechtelijke) instanties. Per soort regeling is er een aantal organisaties actief (mede door historische en organisatorische motieven bepaald). Hierop wordt weer een overkoepelende ketencontrole uitgevoerd (procedurele controle, steekproefsgewijs bedrijfscontrole).

Met name in de varkensvleessector is IKB gemodelleerd naar alle organisaties die al actief waren. Zo is er binnen IKB Varken sprake van zogenaamde "ketenbeheerders". De slachterijen spelen als ketenbeheerder een sleutelrol in het toezicht houden op de uitvoering van corrigerende maatregelen. Indien een inspectie-instelling bijvoorbeeld heeft vastgesteld dat een boer corrigerende maatregelen moet treffen, moet de slachterij toezien op de daadwerkelijke uitvoering hiervan. Het voordeel is dat op deze wijze de sanctionering concreet invulling gegeven wordt, er is een directe link. Het nadeel is dat deze werkwijze vragen oproept over de "nauwgezetheid" van sanctioneren. De partijen zijn immers handelspartijen en beiden gebaat bij een duurzame leveringsovereenkomst.

IKB is geen verplicht systeem. Het merendeel van de varkenshouders, rundveehouders en houders in de kalverijsector nemen echter deel aan IKB, net als veel slachterijen. IKB speelt immers een belangrijke rol in het aaneenschakelen van de keten.

Door de reikwijdte en de vele participanten (melkveehouders, belangenorganisaties, productschappen) is het echter moeilijk binnen dit systeem snel op specifieke, soms plotseling opkomende problemen te reageren. Ook niet alle gevaren die binnen Chaperonnes zijn geïdentificeerd zijn opgenomen in IKB. Door de wens ketenbreed te kunnen werken, kan er ook niet sterk op bedrijfsspecifieke problemen ingespeeld worden. In het ideale geval heeft een bedrijf als schakel in een keten dus ook een bedrijfseigen kwaliteitssysteem als basis.

Skovar (varken)

Skovar is de Stichting voor KOLomcertificatie in de VARKensvleessector. Er is op dit moment alleen voor de primaire fase (varkenshouderij) een certificatieschema ontwikkeld. In de toekomst is het de bedoeling dat er voor meerdere schakels certificatieschema's ontwikkeld worden. Skovar is ontstaan vanuit de gedachte dat er behoefte is aan een zogenaamde "license to produce" voor varkenshouders. Maatschappelijke acceptatie, marktgerichte productie en geloofwaardigheid zijn de drie drijfveren van waaruit Skovar opereert. Het systeem bestaat uit normen met betrekking tot gezondheid, welzijn en milieu en bevat tevens een borgings- en certificeringsmethodiek.

Er is een checklist ontwikkeld, waarbij de varkenshouder wordt gevraagd naar een aantal geïmplementeerde maatregelen. De verschijningsvorm van Skovar komt overeen met EUREP-GAP. Net als EUREP-GAP is Skovar gericht op het primaire bedrijf, het zou als het ware een Nederlandse versie hiervan kunnen zijn. Skovar is op dit moment geen onderdeel van IKB. In de toekomst is het te verwachten dat er duidelijkheid komt over het naast elkaar bestaan van deze systemen of dat de systemen geïntegreerd worden tot één systeem.

SKV (kalf)

Bij de kalfsvleesproductie (witvlees en rose) wordt gewerkt volgens het systeem van SKV, de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalveren. SKV richt zich op leveranciers van kalvermelk, de kalvermestbedrijven (waar de kalveren vetgemest worden) en de slachterij. SKV is een systeem dat binnen IKB Kalf draait. De controles van SKV zijn met name gericht op de handhaving van het verbod van groeibevorderende middelen op de kalverhouderij. Kalveren worden gedurende de mestfase gevolgd en kunnen meerdere malen (onverwacht) bemonsterd worden, waarbij de urine geanalyseerd wordt op residuen van verboden stoffen. Er moet verder voldaan worden aan een aantal voorwaarden op het gebied van hygiëne, het consequent bijhouden van logboeken, etc.. Door middel van inspectie door SKV-inspecteurs wordt hierop op het bedrijf gecontroleerd. Bovendien wordt op aanwezigheid van verboden diergeneesmiddelen gecontroleerd. De sancties bij aangetoonde overtredingen zijn hoog. Indien een positief resultaat gevonden wordt (met betrekking tot verboden hormoongebruik), kan de veehouder een hoge geldboete opgelegd worden en/of kan zijn stal geruimd worden.

Binnen SKV worden ook steekproeven genomen op de slachterij. Koppels kalveren worden daar nogmaals gecontroleerd op verboden hormoongebruik. Bij een positieve uitslag wordt de AID op de hoogte gebracht. Als aan alle voorwaarden wordt voldaan (te controleren door SKV - inspecteurs) verkrijgen bedrijven een certificaat. Deelname aan SKV is in principe vrijwillig. Indien kalveren echter zonder SKV-certificaat aangevoerd worden op een slachterij, moeten deze alsnog wettelijk op kosten van de kalverhouder individueel worden onderzocht op hormoongebruik. De overheid (RVV) ziet hier dan op toe (uit hoofde van de Regeling Zelfcontrole Runderen).

In SKV zijn niet alle binnen Chaperonnes geïdentificeerde gevaren opgenomen, het richt zich met name op hormoongebruik en in meer beperkte mate op diergeneesmiddelengebruik.

SKV wordt als voorbeeld van "privaat initiatief met goedkeuren van de overheid gebruikt", er zijn echter ook in andere sectoren vergelijkbare initiatieven (bijvoorbeeld bij rund, KCR).

4.2.2 KKM (KB – boerderij)

De borgingscriteria van het Ketensysteem Keten Kwaliteit Melk zijn door LTO (vakgroep melkveehouderij) en NZO (Nederlandse Zuivel Organisatie) ontwikkeld. Een aantal aspecten met betrekking tot de melkwinning en -bewaring worden geborgd. De stichting KKM voert de erkenningsregeling uit. De criteria (m.b.t. voedselveiligheid) hebben betrekking op

- gebruik van diergeneesmiddelen
- kwaliteit / veiligheid van voer en water
- melkwinning, -bewaring en inrichting van de betreffende ruimten
- reiniging en desinfectie van de melkinstallatie en melkkoeltank

Veehouders kunnen hun boerderijmelk produceren volgens de borgingscriteria en krijgen na inspectie door een onafhankelijke instelling een KKM-erkenning. Door deze KKM-erkenning geeft de melkveehouder aan dat de melk van zijn bedrijf zorgvuldig, veilig en verantwoord is geproduceerd. Het streven is dat alle melkveeouders in Nederland over een KKM-erkenning beschikken. De centrale kosten voor de uitvoering van KKM worden collectief gefinancierd (door het Productschap Zuivel). De kosten van de bedrijfscontroles worden door de zuivelindustrie betaald.

KKM speelt een belangrijke rol in het aaneenschakelen van de keten. Door de reikwijdte en de vele participanten (melkveeouders, belangenorganisaties, productschappen) is het echter moeilijk binnen dit systeem om snel op specifieke, soms plotseling opkomende problemen te reageren. Door de wens

ketenbreed te kunnen werken, kan er ook niet sterk op bedrijfsspecifieke problemen ingespeeld worden. In het ideale geval heeft een bedrijf als schakel in een keten dus ook een bedrijfseigen kwaliteitssysteem.

4.2.3 EWS-systeem

Algemeen

Een Early Warning & response System is een signalerings-, meldings- en communicatiesysteem in de keten om gevolgen van incidenten te voorkomen of te beperken. Het is een ketenoverschrijdend meldsysteem voor incidenten waarbij de melder vermoedt dat er mogelijk nadelige invloed of effect is op de voedsel- of voederveiligheid van het (eind)product. Het gaat om een systeem waarbij effectieve communicatie door de keten heen een sleutelrol speelt. EWS moet met name ook door het bedrijfsleven gedragen en ondersteund worden, wil het effectief zijn. Het is daarom van belang dat de bedrijven in een keten nadrukkelijk betrokken zijn bij de verdere ontwikkeling van EWS.

De verschillende schakels in de keten werken veelal volgens een bepaald kwaliteitssysteem. Deze systemen zijn effectief voor de afzonderlijke schakels, maar bieden geen effectief systeem indien er door de keten heen snel gecommuniceerd moet worden omtrent een (vermeende) calamiteit.

EWS werkt dus aanvullend op de kwaliteitssystemen die bedrijven in de keten geïmplementeerd moeten hebben, het loopt als het ware langs de schakels in een keten.

Beschrijving EWS-systeem in de keten

In een voortbrengingsketen worden een aantal meldpunten, waar bedrijven een signaal kunnen afgeven over een (vermeende) calamiteit opgericht. Er moet sprake zijn van een (overzichtelijk) aantal meldpunten. Elk bedrijf moet bij een voor die schakel vertrouwd meldpunt terecht kunnen, bedrijven moeten er van op aan kunnen dat hun melding vertrouwelijk behandeld wordt.

Op de meldpunten komen signalen binnen. Nadat de meldpunten het signaal beoordeeld hebben (ruis, serieus, etc.) wordt het serieuze signaal snel in behandeling genomen volgens een protocol en zonodig verspreid naar de overige (relevante) meldpunten. Die kunnen dan de achterban (bedrijven, overige betrokkenen) inlichten, waarbij verdachte partijen zo snel mogelijk geblokkeerd moeten worden of uit de handel genomen worden. Het meldpunt op ketenniveau bestaat uit deskundigen die beslissen volgens vastgelegde procedures welke stappen noodzakelijk zijn en hoe de sector en/of overheid moet worden ingelicht. Vervolgens kan een crisisteam worden ingeschakeld dat de taak heeft om de informatie via media naar de consument te communiceren.

Naast deze reactieve functie kan EWS in de toekomst ook een pro-actieve rol vervullen. N.a.v. een calamiteit die zich eerder heeft voorgedaan, binnen de keten of in een andere keten, wordt beoordeeld of de calamiteit zich (opnieuw) in de betreffende schakel kan voordoen.

Tevens worden andere ketens en andere schakels geattendeerd op het bestaan van risico's en kunnen zo maatregelen treffen om het risico te verkleinen.

In de ideale situatie werken bedrijfsleven en overheid gezamenlijk aan de indamming van het probleem, eventuele voorlichting aan de consument en maatregelen ter voorkoming in de toekomst.

De belangrijkste kenmerken van het EWS-systeem zijn dus de volgende:

- Het is een ketenoverkoepelende structuur met een centrale regie
- Het is een georganiseerde informatie- en communicatiestructuur tussen de verschillende schakels binnen de keten
- Het streeft naar consistente informatie door de gehele keten m.b.t. de oorzaak van een incident, de te nemen maatregelen en de mogelijke gevolgen voor de consument

- Het heeft een reactieve en een pro-actieve functie
- Het reikt middelen aan om problemen tijdig te signaleren en met informatie naar buiten te treden
- Het zorgt voor een snelle(re) detectie en indamming van een incident zodat de gevolgen tot het minimum beperkt blijven
- Ervaringen met calamiteiten binnen de eigen schakel of elders in de keten worden proactief ingebracht

4.3 Risicobeheersing op schakel- en ketenniveau

Bij de ontwikkeling van bedrijfskwaliteitssystemen geldt dat factoren als tradities, stand van zaken in een sector, calamiteiten die zich hebben voorgedaan, etc., een grote rol gespeeld hebben bij de kwaliteit, diepgang en scope van het systeem. Reeds bestaande belangenverenigingen krijgen in de te ontwikkelen kwaliteitssystemen vaak een duidelijke positie.

Factoren van invloed op de diepgang of mate van ontwikkeling van een kwaliteitssysteem (schakel of keten) zijn:

- de historie of traditie in een bepaalde sector (bijvoorbeeld bestaan van belangenverenigingen, bestaan van andere organisatievormen, coöperaties, top-coöperaties);
- eventuele calamiteiten die zich eerder hebben voorgedaan (bijvoorbeeld schandalen met veelvuldige media-blootstelling);
- wetgeving, verplicht invoeren van wettelijke bepalingen (bijvoorbeeld verplichte invoering HACCP in een aantal schakels van de keten);
- het bijbehorende toezicht;
- verhoogde risico's verbonden aan bepaalde type producten (bijvoorbeeld producten van dierlijke oorsprong);
- eisen van directe of indirecte afnemers (retail, consumenten);
- grootte van onderneming (eenmanszaak, familiebedrijf, MKB, nationaal bedrijf, multinational);
- mate van technologie-ontwikkeling in de bedrijfstak (high tech versus ambachtelijk).

Dezelfde voorwaarden gelden in abstractere mate voor ketenkwaliteitssystemen. Een aantal factoren zal daarbij sterker naar voren komen:

- Tradities, culturen, subculturen overwinnen (tussen verschillende schakels). Met name voor de IKB-regelingen geldt dat het systeem gemodelleerd is rond de organisaties die al actief waren;
- Herkennen, erkennen en accepteren van elkaars activiteiten (verschillen, maar ook met name overeenkomsten);
- Beschikbaarheid van informatie (informatie-uitwisseling, terugkoppeling);
- Betrouwbaarheid/aanvaardbaarheid van informatie;
- Communicatie, beslissingsbevoegdheid;
- Invloed consumentengevoel/angst (perceptie, emotie als onderdeel hiervan);
- Voortgang van de wetenschap; technische/technologische mogelijkheden (input technologyscan);
- Kosten/baten-verhouding; moeilijk grijpbaar, ook cultuur- en tijdsperk gebonden;
- Afspraken tussen ketenpartijen.

5 FYSIEKE STROMEN BINNEN PRODUCTIEKETENS VAN ZUIVEL, RUNDVLEES EN VARKENSVLEES

5.1 Inleiding

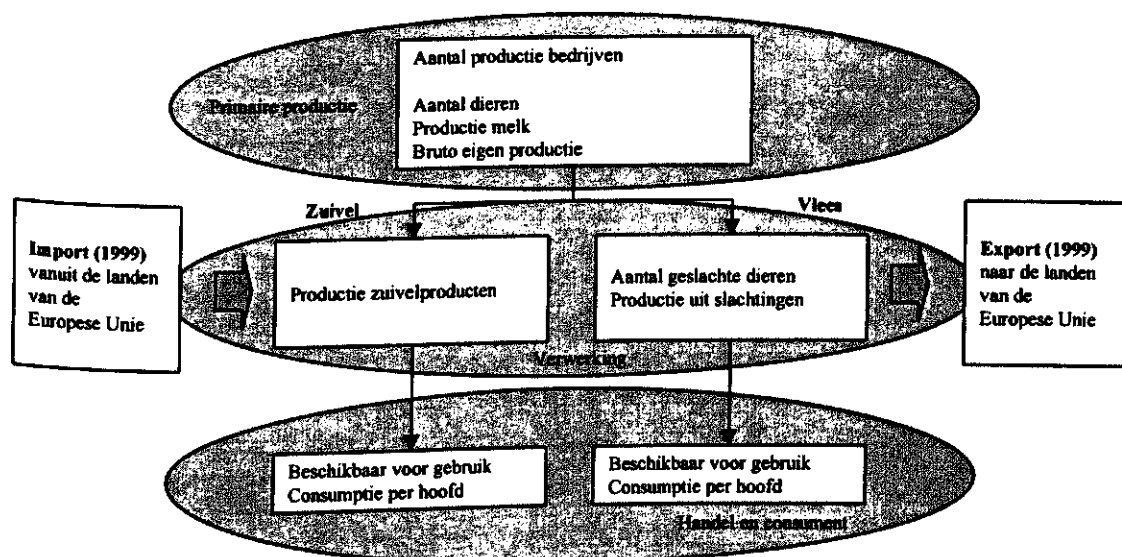
5.1.1 Algemeen

Dit hoofdstuk geeft informatie over de belangrijkste handelsstromen die Nederland heeft binnen de Europese Unie. Het geeft informatie over de landen die belangrijke handelspartners zijn van Nederland voor de invoer en afzet van levende varkens, varkensvlees, koeien, rundvlees- en melkproducten. De verzamelde gegevens richten zich op de schakels van productieketen van vlees- en zuivelproducten. Voor een gedetailleerd overzicht van de binnen Chaperonnes afgebakende ketens en de daarin onderscheiden schakels wordt verwezen naar deelproject 1.

Het LEI beschikt over een aantal goed toegankelijke data-banken met gegevens mede gebaseerd op cijfers van het Centraal Plan Bureau (CPB). Daarnaast bieden publicaties van het Productschap voor Vee Vlees en Eieren (PVE) en het Productschap Zuivel voldoende aanknopingspunten. Naast de schriftelijke bronnen werd onder andere het PVE gevraagd informatie te verschaffen over de validiteit van de import- en exportgegevens over specifieke runderen.

5.1.2 Presentatie van gegevens

De informatie per keten is zodanig gepresenteerd dat vrijwel in een oogopslag de relatie tussen de schakels en het handelsverkeer met de EU-leden zichtbaar is (zie figuur 5.1). De blokken in deze figuur presenteren de verzamelde data over de schakels met daarin de productie- en consumptiegegevens van de producten in Nederland, inclusief de informatie voor resp. import en export van de producten.



Figuur 5.1

Presentatie van gegevens in de ketenopzet van vlees- en zuivelproducten

De handelsgegevens beperken zich voor de vleesketen tot de import en export van levende dieren, vleesproducten, gekoeld en vers. Voor de zuivelketen beperken de gegevens zich tot de handelsstromen voor melk en melkproducten.

De import- en exportgegevens staan in taartpuntiagrammen in dit hoofdstuk weergegeven. Elk diagram bevat de top vier van belangrijkste oorsprongs- respectievelijk bestemmingslanden. De keuze van deze top vier is gebaseerd op het gemiddelde handelsvolume over de periode van 1995 t/m 1999, de afgebeelde cijfers zijn van 1999. De top vier van landen is hierdoor een consistentere afspiegeling dan wanneer deze gebaseerd is op de resultaten van slechts één jaar.

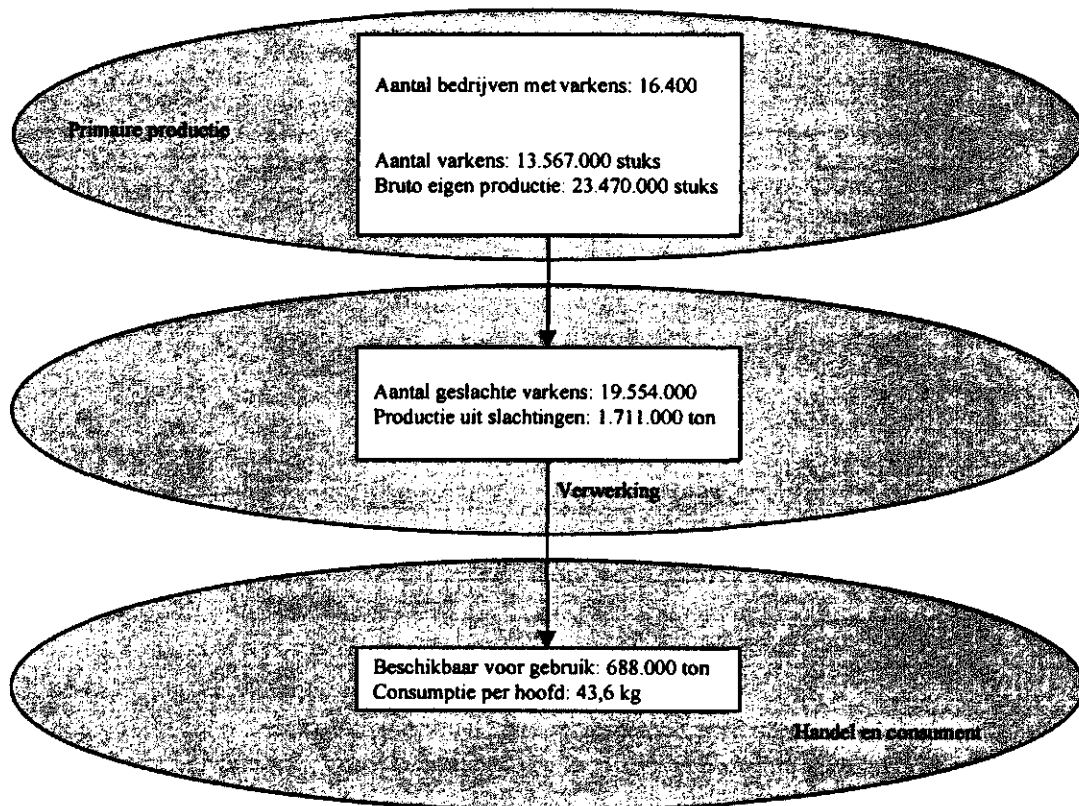
In paragraaf wordt een gedetailleerdere bespreking gegeven voor varkens, in paragraaf 3 op identieke wijzen voor rundvlees- en zuivelproducten.

5.1.3 Interpretatie verzamelde gegevens

Voor het onderkennen van algemene tendensen kan gesteld worden dat onder stabiele productie en marktomstandigheden de belangrijkste handelspartners van de nabije toekomst dezelfde zijn als die van de afgelopen vijf jaren. De hier verzamelde import en exportgegevens zijn geschikt om landenkeuzes (zie hoofdstuk 6) op een globale manier te onderbouwen of te verantwoorden. Voor deelproject 2 volstaat de binnen dit hoofdstuk gevolgde globale aanpak.

5.2 Stromen van levende varkens en varkensvlees

In onderstaand schema zijn voor Nederland de volgende ketenschakels herkenbaar (van boven naar beneden): primaire productie, slachterij en de consument. In de vervolgschema's binnen deze paragraaf zal tevens informatie gegeven worden over de handelsstromen.



Figuur 5.2 Stroomschema van varkens en varkensvlees in Nederland 1999 (Bron: PVE)

5.2.1 Primaire productie

In 1999 beschikten 16.400 bedrijven over in totaal 13.567.000 varkens (zie tabel 3.1) (gemiddeld 827 per bedrijf). Het aantal bedrijven is daarmee opnieuw afgenomen in vergelijking met voorgaande jaren. In 1995 telden de Landbouwtelling nog 22.388 bedrijven met 14.397.000 varkens (gemiddeld 643 stuks per bedrijf). Daarmee is in ruwe becijfering de belangrijkste sectortrend van de afgelopen vijf jaren weergegeven: het aantal bedrijven binnen de sector daalt gestaag (van 1995 tot 1999 27% lager) maar daar tegenover staat een toename van het gemiddeld aantal varkens per bedrijf (29% hoger).

De 'bruto eigen productie' bedroeg in totaal 23.470.000 stuks. Het grootste deel werd geslacht (ruim 19 miljoen varkens). Het resterende deel kwam voor rekening van de export van biggen en vleesvarkens (4,5 miljoen stuks).

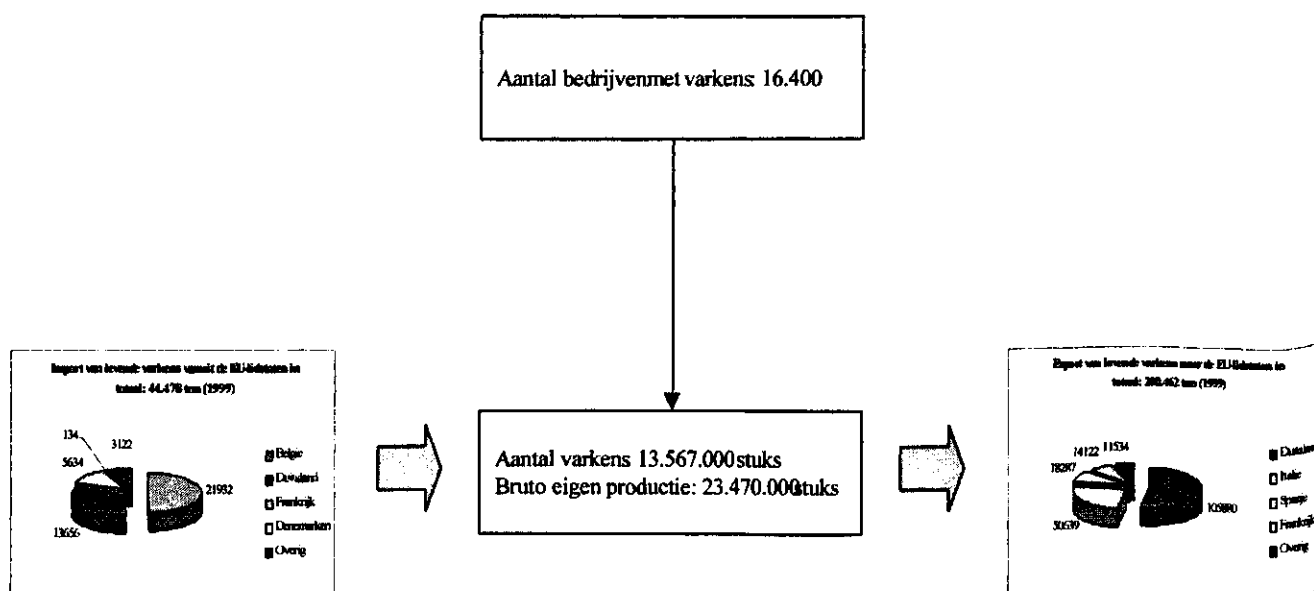
Tabel 5.1 Samenstelling van de varkensstapel in 1999 (Bron: LEI 2000)

Deel varkensstapel		Aantal (x 1000)
Biggen tot 20 kg		
	Nog bij zeug	2.178
	Niet meer bij zeug	3.061
Vleesvarkens		
	20-50 kg	2.804
	50 kg en meer	3.970
Fokvarkens		
	Opfokzeugjes en - beertjes 20-50 kg	142
	Opfokzeugen 50 kg en meer	202
	Gedekte zeugen	894
	Zeugen bij de biggen	223
	Overige fokzeugen	53
	Opfokberen	7
	Dekrijpe beren	32
Totaal		13.567

5.2.2 Internationale handelsstromen in levende varkens

De invoer van varkens bedraagt 500.000 dieren waarvan 435.000 vleesvarkens. De invoer wordt de laatste vijf jaren gedomineerd door de landen: België, Duitsland, Frankrijk en Denemarken. De invoer bedraagt op gewichtsbasis 44.478 ton. De top vier maken samen 93% uit van de totale invoer in Nederland. De invoer van buiten de EU is nihil.

In totaal werden er 4,5 miljoen varkens geëxporteerd. Dit zijn 3,1 miljoen biggen en 1,4 miljoen vleesvarkens. De belangrijkste bestemmingslanden van onze export zijn: Duitsland, Italië, Spanje en Frankrijk. Zij maken 94% uit van het totale export volume (200.462 ton). Van dit viertal vormt Duitsland verreweg het belangrijkste exportgebied. De export buiten de EU is naar verhouding gering, het bedraagt 663 ton.



Figuur 5.3 Productie, import vanuit en export naar de EU-lidstaten van levende varkens in 1999 (bron: PVE)

5.2.3 Slachterij varkens

Het aantal geslachte varkens bedroeg in 1999 ruim 19,5 miljoen stuks. Dit aantal is als volgt opgedeeld: ongeveer 19 miljoen stuks zijn afkomstig uit de binnenlandse productie. Een resterende 435.000 stuks zijn afkomstig uit de import van vleesvarkens.

Het geslacht gewicht van het varken bedroeg in 1999 gemiddeld: 87,5 kg. Dit lag beneden het cijfer van 1998: 89,1 kg. De cijfers van de afgelopen vijf jaar staan in tabel 2. Op basis van dit cijfer en het aantal geslachte varkens wordt de productie uit de slachterij bepaald: 1.711 miljoen kilogram varkensvlees.

Tabel 5.2 Geslachtgewicht varkens (Bron: PVE, 2000)

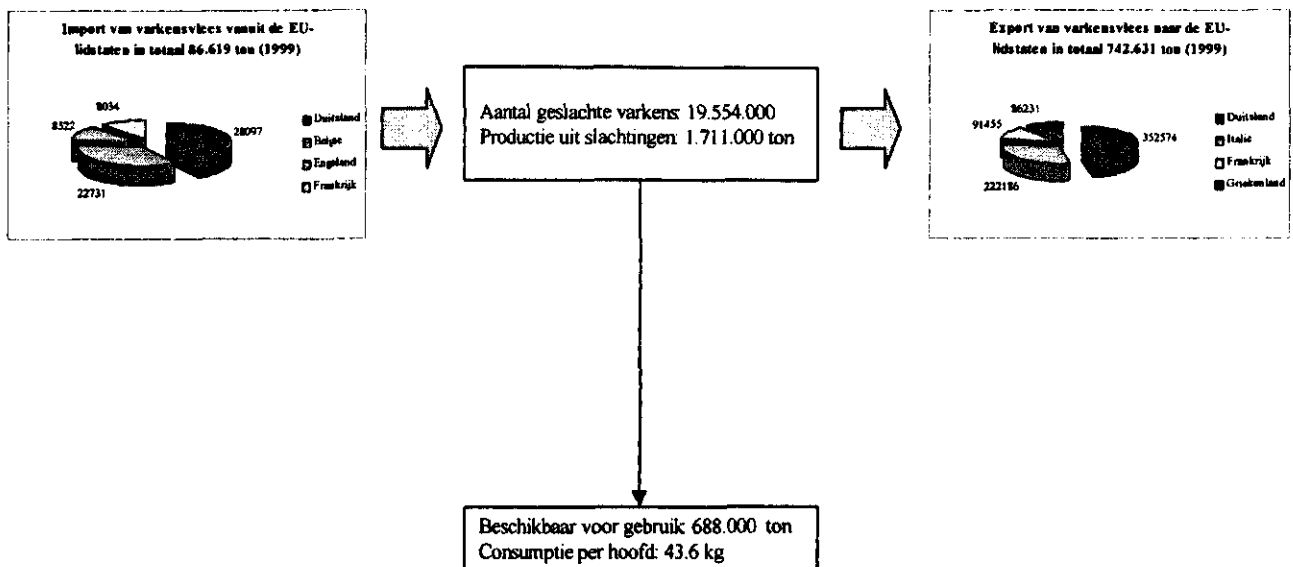
	1995	1996	1997	1998	1999
Geslacht gewicht (kg)	87,2	87,9	89,8	89,1	87,5

5.2.4 Internationale handelsstromen in varkensvlees

De invoer van varkensvlees bedroeg in 1999 in totaal 86.619 ton. De belangrijkste landen zijn: Duitsland, België, Engeland en Frankrijk. Het viertal neemt 78% van de totale import. Van deze top vier was Duitsland koploper. Een beperkt deel van de import kwam van buiten de EU: 1192 ton.

De uitvoer van varkensvlees bedroeg in totaal 742.631 ton. De meest in het oog springende landen zijn: Duitsland, Italië, Frankrijk en Griekenland. Deze top vier is goed voor 88% van het totale geëxporteerde volume. Een aanzienlijke stroom was gericht op landen buiten de EU: 109.388 ton.

Een andere belangrijke vleesproduct is de bacon. Hiervan werd ongeveer 124.000 ton naar Engeland geëxporteerd in 1999 (PVE, 1999).



Figuur 5.4 Productie, import vanuit en export naar de EU-lidstaten van varkensvlees in 1999
(Bron: Eurostat)

5.2.5 Consument

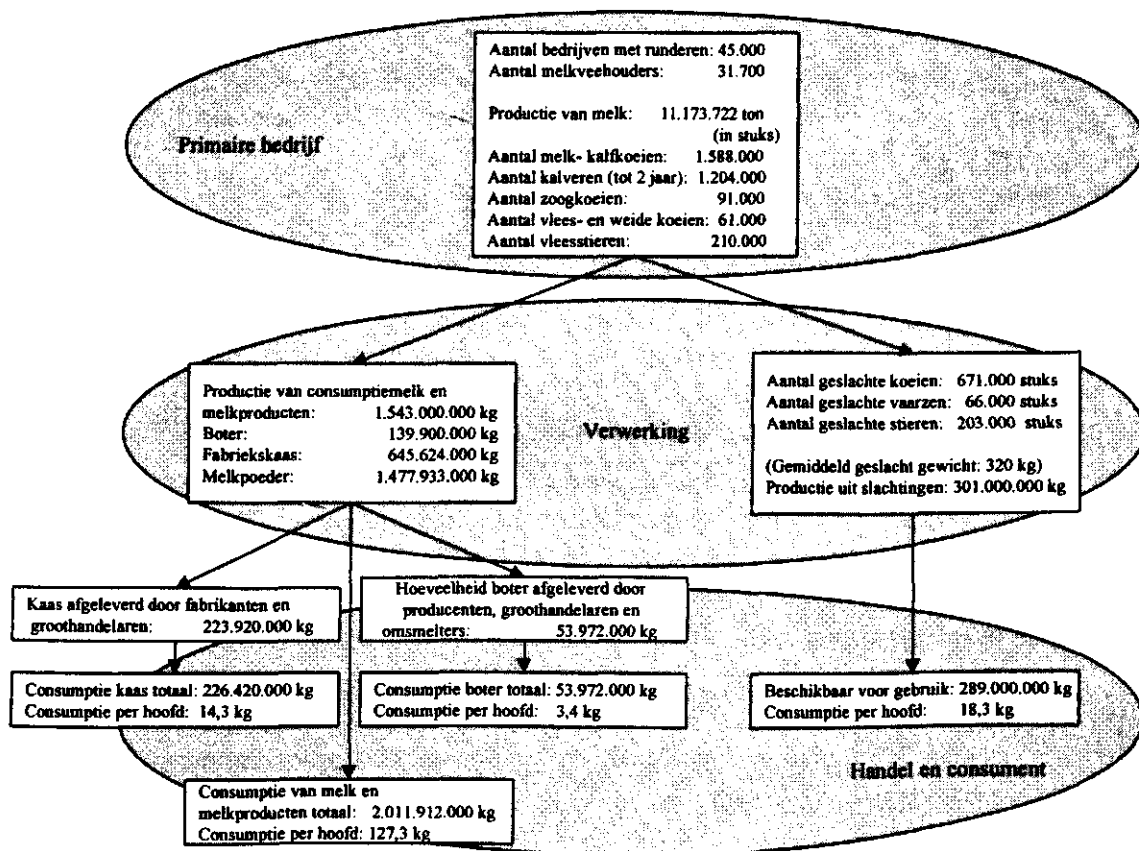
In 1999 kwam in totaal 688.000 ton vlees beschikbaar voor consumptie. Dit cijfer komt overeen met 43,6 kg per hoofd van de bevolking.

5.3 Stromen van levende runderen, rundvlees en zuivelproducten

De beschrijving van de stromen van levende runderen, rundvlees en zuivelproducten start met een algemeen stroomschema voor Nederland (figuur 3.5). Het linker deel van het schema betreft de zuivel, het rechterdeel het vlees. Het bovenste blok bevat informatie over de primaire productie, het middelste bevat informatie over de verwerkende stap: zuivelindustrie en slachterij, het onderste deel bevat data over de handel en consument. Elk onderdeel komt vervolgens uitgebreider aan bod.

5.3.1 De primaire productie

De primaire schakel omvat ongeveer 45.000 bedrijven met runderen. Een deel daarvan betreft melkveehouders: 31.700 bedrijven. Alle bedrijven met runderen produceerde een groot aantal diertypen: melk- en kalfkoeien, kalveren, zoogkoeien, vlees- en weide koeien en vleesstieren (zie tabel 3.1). Van de 4,2 miljoen dieren zijn ongeveer 1,6 miljoen melk en kalfkoeien. Het aantal jongvee dat dienst doet als vervanging van de melkveestapel bedraagt: 1,2 miljoen dieren (PZ, 1999). Het aantal vlees-, weide en zoogkoeien (153000 stuks) is als volgt opgedeeld: 91000 zoogkoeien en 61000 vlees- en weidekoeien. In totaal vonden er in 1999 940000 runderslachtingen plaats (PZ 1999). Van het totaal werden 671.000 koeien, 66.000 varzen en 203.000 stieren geslacht. Op basis van het gemiddelde geslacht gewicht (320 kg) kwam de totale rundvleesproductie uit op 301 miljoen kilogram (PZ 1999).



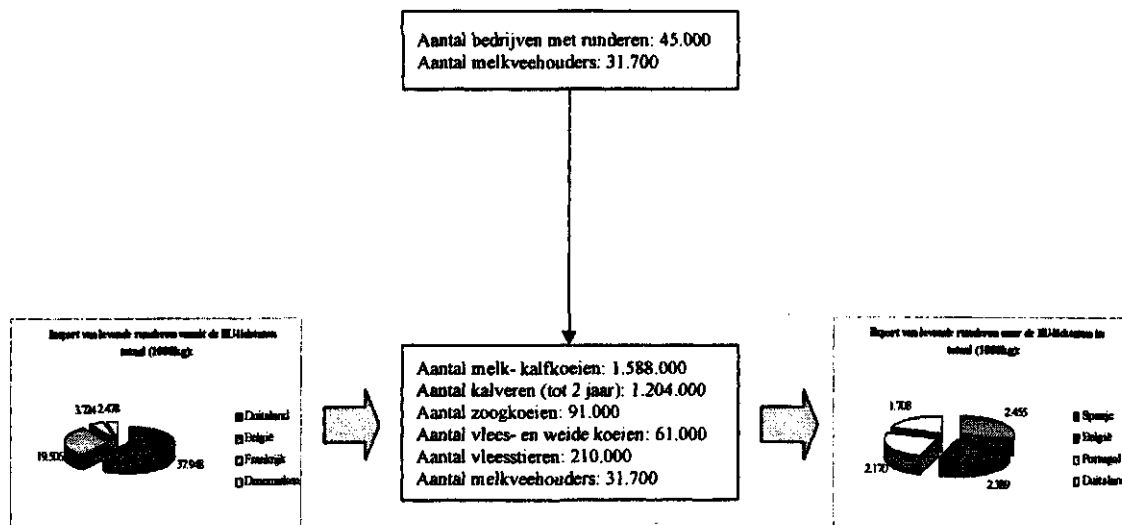
Figuur 5.5 Stroomschema van levende runderen, rundvlees, melk en melkproducten (1999)
(Bron: PZ, 1999)

Tabel 5.3 Samenstelling van de rundveestapel in 1999 (in 1000 stuks) (Bron: LEI 2000)

Deel rundveestapel	Aantal (x 1000)
Jongvee jonger dan 1 jaar	634
Vrouwelijk jongvee 1 jaar en ouder	714
Melk- en kalfkoeien	1.588
Stieren 1 jaar en ouder	36
vleeskalveren	753
Ander jongvee van de mesterij	328
Vlees-, weide-, zoogkoeien	153
Totaal rundvee	4.206
Totaal bedrijven met rundvee	47.883

5.3.2 Internationale handelsstromen in levende runderen

De handel in runderen staat in figuur 5.6 uitgedrukt in tonnen. Het omvat alle runderen inclusief (vlees)kalveren.



Figuur 5.6 Handelsstroom levende runderen binnen de EU in 1999 (Bron: Eurosai)

De invoer van levende runderen (inclusief vleeskalveren) is voor de top 4 van landen van herkomst: Duitsland (55%), België (28%), Frankrijk (5%) en Denemarken (4%). De invoer vanuit Duitsland en België betreft vooral vleeskalveren. Vanwege de beperktheid aan passende gegevens is verdere uitsplitsing van kalveren hier achterwege gelaten.

De export van runderen bedroeg 68830 ton. De top 4 wordt gevormd door: Spanje (16%), België (15%), Portugal (14%) en Duitsland (11%). In orde van grootte verschillen deze landen niet veel. Indien de vleeskalveren worden uitgesplitst vormt zich de volgende top vier: Portugal, Spanje, Griekenland en Frankrijk. In het algemeen kan gesteld worden dat de export van levende runderen gering is (31.000 stuks, exclusief kalveren). Nederland heeft vooral een functie als verwerker. Geïmporteerde dieren worden hier geslacht waarna vooral het vlees een weg vindt naar de bestemmingslanden (zie figuur 5.3).

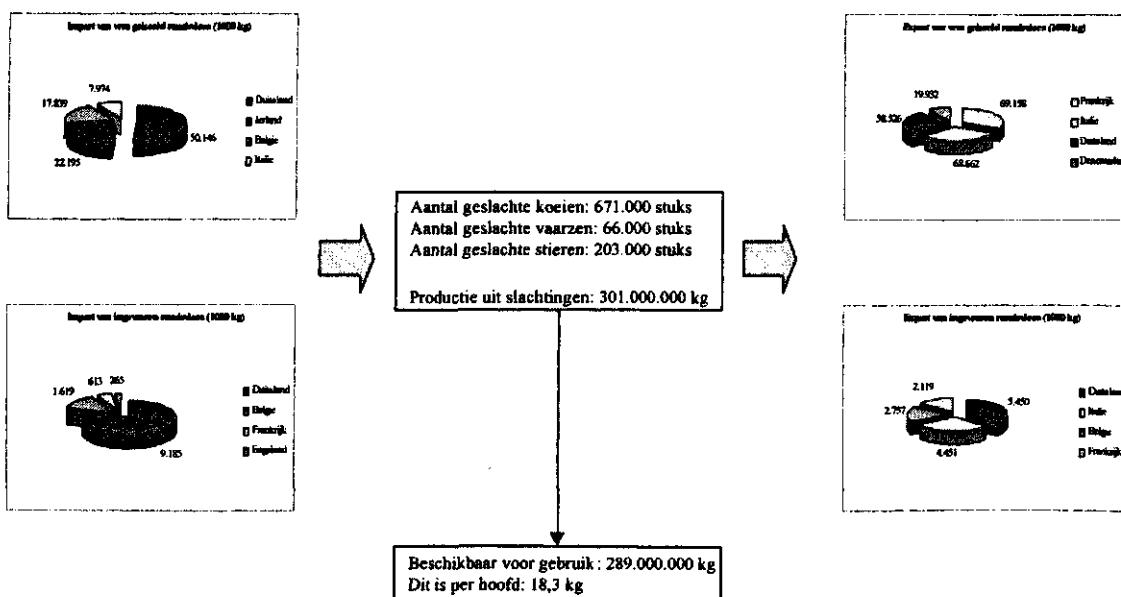
De export naar landen buiten de EU concentreert zich vooral op de landen: Marokko, Polen, Algerije en de Golfstaten (PZ 1999). De export naar deze landen is ongeveer even groot als die naar de top vier binnen de EU (18.200 stuks vee; 35% van totaal).

5.3.3 Slachterij

In 1999 vonden er in totaal 940.000 runderslachtingen plaats (PZ 1999). Van het totaal waren 671.000 koeien, 66.000 varzen en 203.000 stieren geslacht. Op basis van het gemiddelde geslacht gewicht (320 kg) kwam de totale rundvleesproductie uit op 301 miljoen kilogram (PZ 1999).

5.3.4 Internationale handelsstromen van rundvlees

De import en export van rundvlees is weergegeven in figuur 5.7. In de statistieken wordt een opsplitsing gemaakt naar 'vers en gekoeld' en 'ingevroren' rundvlees.



Figuur 5.7 Handelsstromen voor vers gekoeld en ingevroren rundvlees binnen de EU in 1999 (Bron: Eurostat)

De import van rundvlees in totaal is vooral geconcentreerd op Duitsland, Ierland, België en Italië. De import van buiten de EU betrof de landen: Brazilië, Argentinië en Uruguay.

De export van rundvlees wordt vooral gedomineerd door de bestemmingslanden: Frankrijk, Duitsland en Denemarken. De export van kalfsvlees welke tevens in de totale cijfers is opgenomen wordt vooral gedomineerd door de landen: Italië, Frankrijk en Duitsland (PZ, 1999). De twee belangrijkste markten buiten de EU zijn: Rusland en Egypte.

5.3.5 De productieketen van zuivelproducten

De 31.700 melkveehouders hielden in 1999 ongeveer 1,5 miljoen melkkoeien. Deze koeien produceerden in totaal 11 miljoen ton melk. De gemiddelde productie per koe komt uit op 7.034 kg (PZ 1999). Volgens het Nederlandse rundvee syndicaat neemt de productie per koe per jaar nog toe (tabel 5.4).

Tabel 5.4 Gemiddelde melkproductie van stamboekkoeien, naar ras (bron: LEI 2000)

Ras	Melkproductie (in kg) per jaar				
	1995	1996	1997	1998	1999
Zwartbont	7.584	7.705	7.951	8.003	8.016
Roodbont	6.661	6.709	6.883	6.975	7.059
Red Holstein	7.150	-	-	-	-
Blaarkop	6.843	-	-	-	-
Totaal	7.304	7.431	7.664	7.733	7.771

5.3.6 De primaire productie van melk

Het aantal veehouders loopt verder terug van ongeveer 47.000 in 1990 tot 31.700 in 1999 (tabel 5.5). Ook het aantal melkkoeien neemt de afgelopen 10 jaar verder af van 1.878 in 1990 tot 1.588 in 1999. Met deze cijfers is de algemene trend duidelijk geïllustreerd: daling van het aantal bedrijven en koeien maar een lichte stijging van het aantal dieren per bedrijf. Doordat de productie per koe toeneemt blijft de totale melkaanvoer over de jaren heen hetzelfde.

Tabel 5.5 Algemene gegevens veehouderij

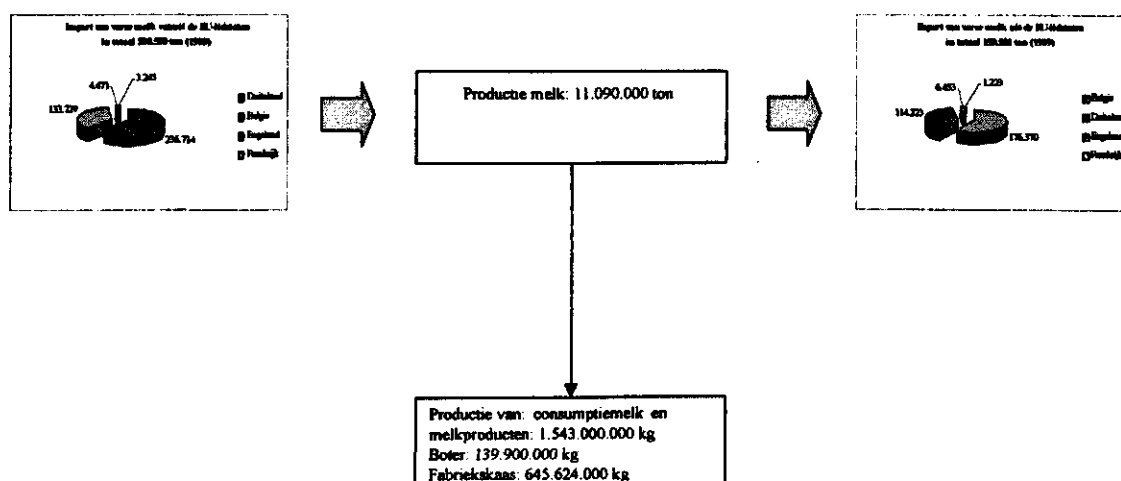
	1990	1995	1998	1999
Aantal veehouderijen	47.000	37.500	33.300	31.700
Aantal melkkoeien (x1000 stuks)	1.878	1.708	1.611	1.588
Aantal koeien per bedrijf	40	45,5	48,4	50,1
Gemiddelde melkaanvoer totaal (milj. kg)	10.778	10.825	10.541	10.777

Bron: PZ 1999

5.3.7 De internationale handel in verse melk

De import van melk bedroeg in 1999 in totaal 378323 ton melk. De top vier ziet er als volgt uit: Duitsland (62%, België (35%), Engeland en Frankrijk beiden rond 1%.

De export van melk wordt ook door dit viertal gevormd. Het totale export volume komt neer op 299566 ton. Hiervan neemt België het grootste deel (59%), gevolgd door Duitsland (38%), Engeland (2%) en Frankrijk (0,4%).



Figuur 5.8 De import en export van melk binnen de EU-lidstaten in 1999 (Bron: Eurostat)

5.3.8 De zuivelindustrie

Figuur 5.5 en tabel 5.6 illustreren de verwerking van melk tot de belangrijkste melkproducten: consumptiemelk en -melkproducten, melkpoeder, boter en kaas.

De productie van fabriekskaas is een belangrijk verwerkingsproces van melk. Dit proces zette in 1999 50,7% (5.884.050 ton) van de totale beschikbare hoeveelheid melk om in 645.624 ton kaas. Dit komt neer op een verbruik van 9,1 kilogram melk per kilogram geproduceerde fabriekskaas. De verwerking van melk

tot melkpoeder en consumptiemelk en -melkproducten maakten met resp. 12,7% en 13,6% deel uit van de top drie van verwerkingsprocessen van melk.

Tabel 5.6 Melkbalans 1999

	<i>Melk (ton)</i>	<i>Deel van totale verw. melk (%)</i>	<i>Hoeveelheid product (ton)</i>	<i>Melk input per kg product (kg)</i>
Totale melkproductie	11.173.722			
<i>Achterhouding op de boerderij:</i>				
Voor menselijke consumptie	51.846			
Voor opfok	180.675			
Voor bereiding van boerenkaas	92.428		8.778	10,5
Overig	72.016	-		
Melk afgeleverd aan fabrieken	10.776.757			
Herverwerking	62.253			
Ingevoerde melk	755.474	+		
Voor verwerking beschikbaar	11.594.484			
<i>In consumptie:</i>				
Consumptiemelk en consumptiemelkproducten	1.578.754	13,6		
Room	28.437	0,2		
<i>Melk verwerkt tot:</i>				
Totaal fabriekskaas	5.884.050	50,7	645.624	9,1
Fabriekskaas volvet	4.625.192		515.077	8,9
Idem 40+	1.224.142		127.545	9,6
Idem 20+	34.716		3.002	11,5
<i>Kwark</i>	30.792	0,2	13.070	2,3
<i>Boter</i>	139.924	1,2		
<i>Totaal gecondenseerde melk</i>	586.281	5,0	281.430	2,0
Met suiker	144.696		67.001	2,1
Zonder suiker	441.585		214.429	2,0
<i>Totaal melkpoeder</i>	1.477.933	12,7	168.659	8,7
Niet-mager	864.949		110.095	7,8
Mager	612.984		58.564	10,5
<i>Diversen</i>	1.897.240	16,3		
<i>Aan de veehouders geleverde magere melk en karnemelk</i>	6.450			

Bron: gemodificeerd PZ, 1999

5.3.9 De internationale handel in melkproducten

De import en export van gecondenseerde melk en melkpoeder, kaas, boter en boterolie staan in figuur 5.9. De handel in volle melk staat hieronder in de tekst.

De uitvoer van boter en boterolie bedroeg zo om en nabij de 121.000 ton. Driekwart van de uitvoer betreft boter. De vier belangrijkste bestemmingslanden zijn: Duitsland (47%), België (23%), Frankrijk (18%) en Engeland (1%).

De uitvoer naar niet EU-lidstaten bedroeg 44.000 ton. Rusland en derde wereld landen spelen een rol van betekenis.

Kaas

De invoer van kaas bedroeg 82.000 ton. Het belangrijkste land van herkomst was Duitsland met 29.000 ton (35%). De top vier werd verder gevormd door België (21%), Frankrijk (21%) en Denemarken (6%). Australië en Nieuw-Zeeland zijn goed voor 15.000 ton kaas en spelen daarmee een grotere rol dan Denemarken.

De uitvoer van kaas is voor de totale export van zuivelproducten van grote betekenis. Het bedroeg in 1999 ongeveer 402 duizend ton naar de EU-lidstaten. In totaal bedroeg de export ongeveer 482 duizend ton. De 4 belangrijkste bestemmingslanden zijn: Duitsland (50%), België (12%), Frankrijk (11%) en Spanje (6%). Ook Italië en Griekenland komen uit op ongeveer 6%.

De top vier van bestemmingslanden buiten de EU werd gevormd door: Verenigde Staten van Amerika (22%), Japan (12%), Mexico (7%) en Egypte (6,8%).

Volle melk (PZ 1999)

De Invoer van volle melk bedroeg in 1999 ongeveer 245 duizend ton. Deze was uitsluitend afkomstig uit de EU. De belangrijkste landen van herkomst waren: Duitsland: 146 duizend ton (60%) en België/Luxemburg met ongeveer 99 duizend ton (40%).

De export van volle melk bedroeg binnen de EU 115 duizend ton. Ook hierbij spelen Duitsland (38%) en België /Luxemburg (58%) de belangrijkste rol. Alleen liggen de verhoudingen anders.

De export naar landen buiten de EU bedroeg 10.000 ton. Bestemmingslanden zijn o.a. Aruba, Nederlandse Antillen en Suriname.

5.3.10 Consument rundvlees- en zuivelproducten

In 1999 kwamen de volgende producten ter beschikking voor de consument:

Kaas:	226.420 ton, dit komt overeen met 14.3 kg per hoofd van de bevolking.
Melk:	2.011.912 ton, dit komt overeen met 127.3 kg per hoofd.
Boter:	53.972 ton, dit komt overeen met 3.4 kg per hoofd.
Rundvlees:	289.000 ton, dit komt overeen met 18.3 kg per hoofd.

5.4 Discussie

In dit hoofdstuk is gebruikt gemaakt van de cijfers die verstrekt worden door Eurostat. Deze cijfers worden consequent gebruikt waardoor de getoonde tabellen veelal vergelijkbaar zijn. Echter is gebleken dat in de vergelijking van deze cijfers met andere statistieken verschillen optreden. De onderzoekers hebben dit probleem onderkend, maar gaan er in de presentatie niet diepgaand op in. De belangrijkste reden hiervoor is dat dit rapport niet de aangewezen plek is om een discussie te voeren, noch het doel heeft stil te staan bij de validiteit van de cijfers. Het is gebleken dat in grootte orde de getoonde presentatie van de rangorde naar landen geldig is.

5.5 Literatuurlijst

- PVE, 2000, Productschap Vee, Vlees en Eieren, *Statistisch Jaarrapport uitgave 2000*, Rijswijk.
PZ, 1999, Productschap Zuivel, *Statistisch Jaaroverzicht 1999*, Rijswijk.
LEI, 2000, *Land- en tuinbouwcijfers 2000*, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.

6 INVENTARISATIE BUITENLAND: OVERHEIDSBELEID EN BEDRIJFSLEVEN

6.1 Inleiding

Bij een zestal landen is een verkennende studie uitgevoerd naar de overheidsactiviteiten (wettelijke kader) en/of de private keteninitiatieven op het gebied van monitoring van voedselveiligheid en diergezondheid. De grondslag van de landenkeuze met betrekking tot de inventarisatie van monitoringssystemen wordt gevormd door de in hoofdstuk 2 aangegeven motieven en de in hoofdstuk 5 gepresenteerde gegevens. Het is nuttig om te inventariseren of nieuwe of alternatieve monitoringssystemen elders op de wereld al bestaan. Mogelijk kan Nederland een voorbeeld nemen aan bestaande systemen in het buitenland, anderzijds kunnen we ook van de gemaakte fouten leren.

Aangezien niet elk land is gekozen op basis van dezelfde motivatie, zal ook niet elk land op dezelfde wijze worden beschreven. Voor elk land zal het zwaartepunt van de inventarisatie op een bepaald aspect liggen. We kunnen hierbij denken aan bijvoorbeeld de organisatiestructuur van de overheid, de beschrijving van een specifiek monitoringssysteem, de wijze van informatievoorziening door de overheid of keteninitiatieven door het bedrijfsleven.

Er zijn een zestal landen geselecteerd. Het gaat om vier landen binnen de EU en twee landen daarbuiten. Het betreft:

- Denemarken
- Verenigd Koninkrijk
- Duitsland
- Italië
- Verenigde Staten van Amerika
- Japan

Voor Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn bezoeken afgelegd aan ministeries en relevante organisaties. De overige landen zijn via informatie op internet, literatuur, persoonlijke contacten, het benaderen van ambassades en het benaderen van overige organisaties zoals productschappen in kaart gebracht. De volgende vragen zijn een leidraad geweest bij de informatievergaring:

- Wat is het doel van het monitoringssysteem?
- Is het monitoringssysteem bijvoorbeeld opgezet voor de volksgezondheid, diergezondheid en/of handelsvrijwaring?
- Welke keten(s) en schakel(s) zijn erin betrokken?
- Is het een wettelijk verplichte monitoring?
- Wie is verantwoordelijk voor de uitvoering en wie betaalt het?
- Hoe en naar wie vindt informatie-overdracht plaats?
- Hoe is de organisatie van het bedrijfsleven in het betreffende land?
- Welke private initiatieven zijn er, zowel op schakel- als op ketenniveau?
- Zijn de gegevens/resultaten ook beschikbaar voor andere landen?

In dit hoofdstuk worden de bevindingen per land kort en bondig weergegeven, zo veel mogelijk gerelateerd aan de eisen voor een monitoringssysteem zoals genoemd in hoofdstuk 2 (ketengericht, dynamisch, beheersbaar, goede kosten/batenverhouding, pro-actief en informatief). Daarnaast worden opvallende of interessante bevindingen per land weergegeven.

Indien mogelijk wordt ook aangegeven of met het beschreven systeem het beoogde doel al is bereikt is, of dat wordt verwacht dat dit doel binnen een bepaald tijdsbestek zal worden gehaald.

In bijlage B van dit rapport, landenstudies, zijn de bevindingen en achtergronden met betrekking tot de zes onderzochte landen uitgebreid weergegeven. Het doel van het systeem of de organisatie en de achtergronden of contexten zijn hierin in meer detail beschreven.

6.2 Denemarken

Denemarken is als belangrijke handelspartner van Nederland en als land met een uitgebreid en internationaal bekend Salmonella-monitoringsprogramma geselecteerd. De volledige tekst van de studie beschrijft hoe de monitoring van voedselveiligheid organisatorisch is geregeld. Tevens wordt het Salmonella-beheersingssysteem in de varkensvleesketen beschreven.

Organisatie overheid

Sinds 1996 bestaat het Deense Ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij. Dit ministerie heeft alle verantwoordelijkheden omtrent veterinaire zaken en voedselveiligheid. De wetten die aan de basis staan van deze zaken zijn de "Voedsel wet" van juli 1998 en de "Wet op Dierziekten en Infectie" van juni 1999.

Per 1 januari 2000 is een nieuwe voedingsmiddelenwet in werking getreden. Deze wet brengt de gehele levensmiddelenwetgeving samen. In deze wet wordt bepaald dat alle levensmiddelencontroles, inclusief de controle op visserijproducten, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij vallen.

De "Veterinary and Food Administration", een onderdeel van het ministerie van VLV, is verantwoordelijk voor voedselveiligheid en diergezondheid. De VFA is georganiseerd, gebaseerd op de principes van Risico-analyse: risico assessment, risico-management en risico-communicatie.

Alle verantwoordelijkheden met betrekking tot voedselinspectie zijn ondergebracht bij 11 regionale "Veterinary and Food Control Authorities". De regionale VFCA's staan onder auspiciën van de VFA, die hun activiteiten coördineert, maar het zijn autonome ondernemingen: ze hebben direct contact met de consument, bedrijven, praktiserende dierenartsen en veehouders in de regio. De regionale VFCA's zijn verantwoordelijk voor de inspectie van de gehele keten.

Salmonella-monitoring

Het Deense salmonella monitorings- en surveillancesysteem is vrij uitgebreid. Salmonella wordt gemonitord in alle schakels van zowel de pluimvee-, varkens- als runderketen (diervoeder(grondstoffen), destructiemateriaal, pluimvee en pluimveeproducten, varkens en varkensvlees, runderen en rundvlees, huisdieren, wilde dieren en vogels, producten in retail, geïmporteerde producten).

Opvallende punten

Een sterk punt van het Deense salmonella-beheersingssysteem in de varkensvleesproductieketen is de bedrijfsclassificatie op basis van monitoring aan de slachtlijn. Op een relatief goedkope manier wordt veel informatie verkregen. In dezelfde monsters (zelfde systematiek) zouden ook andere parameters (voedselveiligheid/diergezondheid) kunnen worden gemeten. Hierdoor is het mogelijk een bedrijfsprofiel van boerderijen op te stellen (zie deelproject 1, indicatoren).

Het verzamelen van alle resultaten in een centrale database (Danish Zoonosis Centre) is een goed systeem om een overzicht te krijgen van de situatie in het hele land. Met behulp van de ingevoerde resultaten kunnen snel vragen worden beantwoord (bv. prevalenties bepalen per slachterij/per regio, toename of afname aantal gevallen bij de mens etc).

Beoordeling van het monitoringssysteem

Het Deense salmonella monitorings- en beheersingsprogramma voldoet aan een aantal van de in hoofdstuk 2 genoemde eisen.

- **Ketengerichtheid**

Het programma is in zoverre ketengericht dat daadwerkelijk alle schakels van de keten erin zijn betrokken. Niet in alle schakels wordt het beste kruispunt of de meest efficiënte indicator gebruikt. Een goede indicator is het meten van bedrijfs-statussen d.m.v. aan de slachtlijn genomen vleesdripmonsters (terugkoppeling van gegevens naar boerderij, informatief m.b.t. mogelijke besmetting vlees). In de verwerkingsfase (slachterij) wordt niet de indicator hygiëne-status bepaald (uit de resultaten van deelproject 1 bleek dit een goede indicator voor deze schakel te zijn). Dit is 1 van de verklaringen voor het minder goede resultaat v.w.b. de salmonellaprevalentie op eindproducten.

- **Dynamisch**

De afgelopen 5 jaar heeft het systeem vrijwel ongewijzigd gefunctioneerd. Het systeem is niet opgezet om voortdurend te worden aangepast. Echter, naar aanleiding van de resultaten heeft men besloten om per 1 januari 2001 enkele wijzigingen in te gaan voeren (aantal monsters per bedrijf, bepaling bedrijfsstatus, enz)

- **Beheersbaarheid**

Aangezien iedere schakel wordt gemonitord, is ook snel duidelijk waar eventuele problemen ontstaan. Middels sanctiemaatregelen en beheersmaatregelen (bv. slachten onder speciale omstandigheden) wordt getracht de salmonellaprevalentie in het eindproduct zo laag mogelijk te houden.

- **Kosten/batenverhouding**

De kosten van het programma worden geraamd op ongeveer Dkr 100 miljoen per jaar. Er is geen onderzoek verricht naar de kosten/batenverhouding van het systeem.

- **Pro-actief**

In het systeem is niet een daadwerkelijk early warning systeem aanwezig. Er is wel sprake van een goede beheersbaarheid (zie boven).

- **Informatief**

Het systeem is informatief. Alle resultaten worden gecommuniceerd via het Danish Veterinary Laboratory/Danish Zoonosis Centre. Tevens is duidelijk beschreven wie de uitvoerende actoren en de controlerende actoren zijn. Bovendien geeft het Danish Zoonosis Centre elk jaar een jaarverslag uit, waarin precies wordt aangegeven wat de monitoringsresultaten van het afgelopen jaar waren. Dit verslag wordt ook op internet gepubliceerd, en is derhalve voor iedereen toegankelijk.

- **Wisselwerking overheid-bedrijfsleven**

Het systeem is opgezet door zowel overheid als bedrijfsleven gezamenlijk. Er is een duidelijke wisselwerking aanwezig. De overheid (VFA) controleert of het bedrijfsleven voldoet aan de vereiste monitoring. Van overheidswege kunnen sancties worden opgelegd.

Effectiviteit van het salmonellabeheersingssysteem

Sinds de start van het beheersingsprogramma is het aantal middelmatig en hoog besmette bedrijven duidelijk afgenomen. Dit duidt erop dat het reduceren van salmonella op boerderijniveau in ieder geval gedeeltelijk is gelukt. Alhoewel beduidend minder Salmonella op boerderijniveau aanwezig is, is het percentage Salmonella-besmette eindproducten slecht zeer licht gedaald in de afgelopen jaren. Een aantal verklaringen zijn hiervoor te geven:

- De beheersmaatregelen zijn vrijwel alleen gericht op boerderijniveau.

- Varkens van verschillende klassen boerderijen worden gezamenlijk geslacht, waardoor kruiscontaminatie tussen varkens onderling en tussen varkens en omgeving zal plaatsvinden.

- Sommige schakels van de keten zijn niet betrokken in het beheersingssysteem. Zo is er bijvoorbeeld geen monitoring of maatregelen in de wachtruimte. Ook wordt de slachtlijn niet gemonitord op aanwezigheid van salmonella.

Als we de Deense situatie vergelijken met Nederland, dan kan worden gesteld dat van overheidswege in Nederland nog geen regelgeving bestaat ten aanzien van Salmonella bij varkens en in varkensvlees. Er is geen wettelijk geregelde monitoring en dus ook geen sanctiemaatregelen. Bij het bedrijfsleven (slachterijen, productschappen) beginnen wel initiatieven te ontstaan die als doel hebben de salmonellaprevalentie van varkensvlees te verlagen.

Een opvallend punt in het Deense salmonella-programma zijn de sancties die worden opgelegd aan varkenshouders die een te hoge Salmonella-besmetting op hun bedrijf hebben. Er zijn duidelijke financiële consequenties voor deze varkenshouders. In Nederland is zo'n sanctiesysteem nog niet bekend. Wel kent men hier certificering bij het vrij zijn van bepaalde dierziektes (bv. Aujeszky-vrij). Ook een systeem als IKB gaat uit van een beloning bij het voldoen aan bepaalde eisen, maar kent geen sanctiemaatregelen, behalve het niet meer mogen meedoen in het systeem als niet aan de eisen wordt voldaan. Zowel de certificeringsregeling als IKB zijn vrijwillige regelingen, in tegenstelling tot het Deense salmonella beheersingsprogramma.

6.3 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk is geselecteerd als belangrijke handelspartner van Nederland en als land die de afgelopen jaren (noodgedwongen) verbeteringen in de borging van voedselveiligheid en de bijbehorende controlesystematiek heeft doorgevoerd.

Organisatie

De voornaamste wettelijke documenten in de UK waarin controle en regelingen met betrekking tot voedselveiligheid staan beschreven zijn de Food Safety Act 1990, en equivalente wetgeving in Noord-Ierland, en de Food Standards Act 1999.

Tot april 2000 rustte de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en implementatie van regelingen betreffende voedselveiligheid bij het ministerie van Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) en het Department of Health (DoH) in Engeland, de equivalente departementen in Noord-Ierland en de aangewezen besturen in Schotland en Wales. Per 1 april 2000 is deze echter overgegaan naar de Food Standards Agency (FSA).

De FSA is opgericht om enerzijds de gezondheid van de bevolking te beschermen tegen risico's die voortkomen uit de consumptie van voedsel, en anderzijds het beschermen van de belangen van consumenten voor voedsel. Laatstgenoemd aspect tracht de autoriteit te bewerkstelligen door;

- de consument op de eerste plaats te zetten
- open en toegankelijk te zijn
- een onafhankelijk orgaan te zijn.

Opvallende punten

Informatief en consumentgericht

Op de homepage van FSA wordt veel gepubliceerd richting alle belangstellenden (ook consumenten). Agenda's en notulen van bijeenkomsten, discussie stukken, rapporten van assessments en conclusies, jaarverslagen en de activiteiten van de diverse commissies worden op het web gepubliceerd. Er worden ook nieuwsbrieven uitgegeven door de diverse Expert Committees en de FSA. De FSA heeft ook een aparte communicatie unit die gericht is op zowel de consument als de media.

Ketengerichtheid

Opvallend is de onderverdeling van de keten tussen MAFF en de FSA. MAFF opereert in feite vanaf het begin van de keten tot slachterij (feed en farm). Het aandachtsveld van FSA begint bij de slachterij. Het primaire bedrijf valt dus onder MAFF. Het scheidingsgebied is wat vaag.

Onderverdeling is min of meer historisch gegroeid. Daarnaast is deze ook gericht op diergezondheid (MAFF) en volksgezondheid (FSA). Samenwerking is uiteraard vereist. Bijvoorbeeld in geval van E. coli O157; is meer een probleem voor volksgezondheid, maar voor aanpak van het probleem is veel onderzoek aan begin van de keten (farmer) vereist.

Scheiding publiek – privaat (beheersbaar)

Er is een strikte scheiding waar te nemen tussen private en publieke activiteiten. Samenwerking op dit gebied staat in de UK nog in de kinderschoenen. Een IKB-achtig initiatief voor samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is in de UK in de vlees en zuivelketen (nog) niet aanwezig. In de pluimveesector zijn er wel meer activiteiten op dit gebied.

Monitoring en surveillance

De programma's die lopen in UK op gebied van volks- en diergezondheid vallen veelal onder onze definitie van surveillance ('ad-hoc'). In geen van de surveillance programma's is echt sprake van een ketengerichte aanpak. De nadruk lijkt meer te liggen op microbiologische (zoönosen, pathogenen) surveillance. Als nadeel van monitoring werd genoemd het van te voren vastgelegde onderzoeksprogramma, inclusief gevaren, waardoor de kans aanwezig is dat nieuwe serotypen kunnen worden gemist gedurende de looptijd van het programma. Voordeel van surveillance is dus een grotere flexibiliteit. De wat kortere, ad hoc surveillance programma's worden soms ook gebruikt voor periodiek terugkerende (bijvoorbeeld elke drie jaar) surveillance.

Landelijk-locaal

Inspecties op gebied van hygiëne en voedselveiligheid worden op lokaal niveau gecoördineerd en uitgevoerd. Een uitzondering hierop vormt de vleesinspectie; deze wordt vanuit de MHS gecoördineerd. De lokale autoriteiten beslissen zelf hoeveel budget er aan controles en inspecties op gebied van voedselveiligheid wordt besteed. De Local Authority divisie binnen FSA heeft, samen met LACOTS (faciliterende functie voor lokale autoriteiten) wel een coördinerende taak met betrekking tot de verplichte surveys die uitgevoerd dienen te worden (rapportage naar Brussel). Op basis van de door de lokale autoriteiten ingediende planning voor surveys en de resultaten daarvan stelt de Local Authority divisie van FSA een soort ranglijst op. De 25 beste en 18 slechtste lokale autoriteiten worden gepubliceerd. Doel hiervan is om voedselveiligheid een belangrijk onderdeel te laten vormen van het lokale beleid en de consistentie van de handhaving op lokaal niveau te verhogen.

FSA – NVA

In tegenstelling tot de Nederlandse Voedselautoriteit in oprichting heeft de FSA geen laboratorium faciliteiten. Naast de grote groep medewerkers van de MHS (afkomstig van MAFF) is de meerderheid van de werknemers afkomstig van MAFF (circa 75%), de rest van DoH. De autoriteit opereert onafhankelijk van deze ministeries en de industrie. De FSA is financiële verantwoording schuldig aan de 'treasurer'.

Door alle geïnterviewden werd benadrukt dat het noodzakelijk is dat de medewerkers van FSA in één gebouw zijn (worden) gehuisvest. Niet alleen vanwege het saamhorigheidsgevoel en het voorkomen van logistieke problemen maar ook vanwege het verlagen van de overhead ('the overall plan should not go wrong because of the details').

Doelstelling

Typerend is dat doelstellingen met betrekking tot voedselveiligheid geformuleerd werden uitgaande van de (onbekende) huidige situatie. Zo zijn doelstellingen geformuleerd als: Binnen vier jaar moet het voorkomen van Salmonella in kippenvlees gereduceerd zijn tot de helft van de huidige situatie. De uitgangssituatie moet echter door middel van een survey kwantitatief bepaald worden. Dit geldt ook voor de doelstelling van het met 20% reduceren van aan voedsel gerelateerde infectieuze ziekten. Dit is een andere insteek dan die welke Europa voorstaat met de discussie rondom Food Safety Objectives.

6.4 Italië

Italië is één van de mediterrane landen en daarmee een tegenhanger van de andere (meer) Noord-Europese landen en een grote importeur van met name Nederlands varkensvlees.

Opvallende punten

- In Italië vallen veel producenten van varkensvlees, rundvlees- en zuivelproducten onder het regime van de BOB-producten (Beschermd Oorsprongs Benaming). Binnen dit regime worden wel strengere eisen gesteld aan o.a. productiewijze en registratie. Inschatting is dat het qua diepgang vergelijkbaar is met de diepgang beschreven in GMP-codes.
- Inspecteurs die toezicht houden op de naleving van de regels binnen dit regime zijn afkomstig uit bedrijfsleven. Dit wordt door het Italiaanse bedrijfsleven als positief ervaren.
- De Italiaanse consument is vanuit cultuurhistorische motieven sterk(er) met voedsel bezig dan de Nederlandse consument (gemiddeld).
- Het lijkt erop dat Nederland in vergelijking met Italië verder is met de beschikbaarheid van codes en gidsen voor goede praktijken en HACCP-handleidingen. Kwaliteitsmanagementsystemen zijn in Italië bekend, maar Italië loopt niet voorop bij de implementatie ervan. De HACCP-verplichting is ook in een later stadium dan in Nederland omgezet in Nationale wetgeving.
- De overheid sluit zich aan bij de risico-analyse benadering, waarbij op basis van wetenschappelijk onderzoek (risk assessment) beslissingen genomen worden (risk management). Het lijkt er niet op dat Italië hier vooruitloopt, het volgt de Europese ontwikkelingen.
- Daar waar (nog) geen wetenschappelijke studies voorhanden zijn, zet de overheid monitoring- en surveillanceprogramma's in.

Evaluatie van systemen op basis van geformuleerde programma van eisen

Ketengericht (overheid)

De controles zijn vanuit overheidsperspectief ketengericht. Doordat er met (keten)kwaliteitssystemen (ontwikkeld vanuit het bedrijfsleven) nog niet veel ervaring is, zullen hier nog wel verbeteringen in aangebracht kunnen worden. Er zijn geen ketensystemen bekend waar bedrijfsleven en overheid gezamenlijk aan hebben gewerkt.

Gericht op "eigen verantwoordelijkheid bedrijfsleven" ?

Doordat het Nederlandse IKB-model in Italië gepromoot wordt, is de veronderstelling dat Italië niet verder is dan Nederland met een ketengerichte aanpak vanuit het bedrijfsleven.

Informatief

Rondom de voedsel- en voedselveiligheid in Italië is er een proactieve houding rond de informatieverstrekking.

Toekomstige activiteiten op gebied van voedselveiligheid

- Ontwikkeling van structuren belast met toezicht op voedselveiligheid
- Voorwaarden ten aanzien van biotechnologie
- Voorzorgsprincipe
- Communicatie en consultatie

6.5 Duitsland

Duitsland is gekozen vanwege de positie als belangrijk handelsland voor Nederland.

Opvallende punten

Het doel van het monitoringssysteem in Duitsland primair het beschermen van de volksgezondheid. Andere aspecten als economische en sociale consequenties van de bescherming van de volksgezondheid komen daarbij op de tweede plaats.

Opvallend bij het Duitse systeem van monitoren van gevaren is dat er een hiërarchisch systeem wordt toegepast van het delegeren van taken en verantwoordelijkheden over meerdere overheidslagen: de nationale overheid heeft als taak om kaderwetten en –regels te formuleren waarop de federale staatsoverheid voor een invulling van deze wetten en regels zorgen met ook een coördinatietaak voor de staatsorganisaties, terwijl op lokaal niveau pas tot een daadwerkelijk actieplan wordt gekomen (wie gaat wat doen en wanneer e.d.). Aan de ene kant biedt dit de mogelijkheid om per niveau goed en gespitst op enkele delen van het geheel in te gaan, aan de andere kant is er in de praktijk toch een groot verschil tussen lokale en staatsoverheden. Dit laatste punt zorgt er vooral voor dat communicatie tussen lokale en regionale overheden erg moeilijk is en een evaluatie van of het nu goed gaat of niet is niet aan een uniform kader van uitvoering weer te leggen.

Kijkend naar de initiatieven in het bedrijfsleven (naar aanleiding van literatuurstudie en enkele gesprekken met experts bij productschap zuivel en EC), kan worden geconcludeerd dat het bedrijfsleven in de zuivelsector in Duitsland vooral nog de voedselveiligheid en monitoring vanuit een overheidsoplegging benaderen, waarbij ze HACCP-systemen invoeren. Een duidelijk identificeerbaar kwaliteitssysteem vanuit het bedrijfsleven, dat ook nationaal wordt toegepast, is niet in deze studie naar boven gekomen.

Het bedrijfsleven heeft echter wel een actieve rol in de zuivelsector bij de totstandkoming van wet- en regelgeving op het gebied van hygiëne en veiligheid in de vorm van werkgroepen, zowel lokaal, nationaal als internationaal, ter evaluatie van de voorgestelde wet- en regelgeving.

Evaluatie van het monitoringssysteem op basis van het geformuleerde programma van eisen

Ketengericht

Het meten en registreren van bemonstering van producten gebeurt in ieder deel van de keten, van boerderij tot aan de supermarkt. De intensiteit van meten en registreren is echter per staat verschillend.

Dynamisch

Het systeem is in staat om op nieuwe gevaren vroeg te reageren, vanwege het voorzorgsprincipe en de mate van bescherming van de volksgezondheid die centraal in de monitoring staan. Daarnaast hebben het bedrijfsleven, de Europese Unie en ook lokale overheden een zodanige invloed op de inhoud en de werkwijze van het monitoringssysteem dat het over de jaren heen voor verschillende gevaren kan worden gebruikt kan worden. De tijdsduur dat gegevens bekend worden is echter een kritisch punt, omdat er sprake is van verschillende vergaring van gegevens (soms zelfs geen uniforme registratie van gegevens) waardoor de tijdsduur van informatie op lokaal naar informatie op nationaal niveau soms wat lang kan zijn.

Beheersbaar

Door bovenstaande verschil in informatievergaring kan de beheersbaarheid van gevaren in voedsel wat aan de lage kant liggen door: late bekendheid van gevaar, geen gegevens over gevaar bekend, e.d.

Goede kosten/batenverhouding

Hier is niet genoeg inzicht naar. Het huidige monitoringssysteem wordt grotendeels door de nationale overheid betaald, echter in enkele gevallen (meting van aanvoer van producten in de industrie) dient het bedrijfsleven te betalen.

Pro-actief

Door de doelstelling van het monitoringssysteem en ook de onderbouwing die nodig is om tot acties over te gaan kan het systeem pro-actief werken. Dit is echter alleen in die gevallen dat de informatie uit de praktijk vroeg/snel en goed geïnterpreteerd kan worden doorgegeven in de hiërarchische structuur in Duitsland.

Informatief

Zoals aangegeven bij eerdere punten kan het systeem informatief zijn en is het ook al, voor o.a. de nationale overheid, lokale overheid, Europese overheid, internationale handelspartners e.d. Cruciaal en direct ook het zwaktepunt aan het systeem in Duitsland is een goede doorspeling van informatie (de juiste doorspeling van informatie, op tijd ontvangen van informatie e.d.).

6.6 Verenigde Staten van Amerika

De Verenigde Staten is meegenomen in de landenstudies vanwege de grote hoeveelheid aan productie van landbouwproducten en de sterke positie in de wereldmarkt op landbouwgebied.

Opvallende bevindingen

Het monitoringssysteem in de Verenigde Staten is op basis van een wetenschappelijke invalshoek, waarbij een afweging van vele factoren wordt gemaakt. De volksgezondheid speelt daarin een belangrijke rol, echter economische en sociale consequenties wegen ook zwaar mee bij het bepalen van normen en te nemen beheersingsstrategieën.

Op nationaal niveau worden normen en uitvoeringsstrategieën opgelegd aan de sector. Daarvoor heeft de overheid een groot "arsenaal" aan monitoringssystemen die gevaren meten en trends signaleren.

Evaluatie van het monitoringssysteem op basis van het geformuleerde programma van eisen

Ketengericht

De beschreven monitoringssystemen meten en registreren gevaren van boerderij tot aan supermarkt en kan daardoor gezien worden als ketengericht.

Dynamisch

Het monitoringssysteem kan inspelen op veranderingen in gevaren (geeft ook trends weer) en door de invloed van maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven bij het risico-beoordelingsstrategie kan het ook inspelen op maatschappelijke aandacht naar gevaren.

Beheersbaar

Het monitoringssysteem geeft aan waar gevaren zijn en biedt de basis voor beheersstrategieën. De te nemen beheersstrategieën zijn echter ook afhankelijk van o.a. economische en sociale consequenties.

Goede kosten/batenverhouding

Dit is niet bekend geworden binnen het onderzoek.

Pro-actief

Onderdelen van het systeem zijn erop gericht om ook verkenningen naar nieuwe gevaren te verrichten. Daardoor kan het systeem worden gezien als proactief, het vroeg signaleren van potentiële gevaren in de voedselketen.

Informatief

Door de communicatie van gevarenmetingen en risico-beoordelingen met het bedrijfsleven en de maatschappij fungeert het systeem ook als een informatiebron. Primair is het bedoelt als wetenschappelijke ondersteuning van wet- en regelgeving.

6.7 Japan

Japan is een importland en daarom gekozen als zesde land. Het is te verwachten dat Japan over ontwikkelde importprocedures voor levensmiddelen beschikt. Bovendien is er gekozen voor een tweede niet EU-land, om een "goede dwarsdoorsnede" te krijgen aan landen.

Opvallende punten

- Op het gebied van import participeert Japan in de mondiale discussies, er wordt gewerkt aan gestandaardiseerde importprotocollen en Japan participeert hierin actief.
- Er wordt door de overheid evenwel veel aandacht besteed aan communicatie met de consument (tv-programma's, artikelen in tijdschriften, internet). Bedrijven hebben ook een verplichting te communiceren met betrekking tot bepaalde gegevens en aan etikettering wordt veel aandacht besteed.
- Het Japanse bedrijfsleven is niet verder dan Nederland met de implementatie van GMP- en HACCP-codes. De (hygiënische) staat van de fabrieken is hoger in Nederland dan in Japan

Evaluatie aan de hand van bevindingen gerelateerd aan programma van eisen

Ketengericht (overheid)

Op het gebied van import is de aanpak in zoverre ketengericht, dat er veel aandacht besteed wordt aan de schakel "ontvangst goederen vanuit buitenland". Bij dit onderdeel van de keten zijn er stringente procedures. Op mondiaal niveau wordt hier geharmoniseerd (loopt op dit moment). Hoe de overige schakels gecontroleerd worden en of er sprake is van ketengerichte controlesystemen is niet onderzocht in het tijdsbestek van dit rapport.

"Eigen verantwoordelijkheid bedrijfsleven"

Op het gebied van bedrijfs- of ketenkwaliteitsystemen loopt Japan niet voor op Nederland.

Doordat het Nederlandse IKB-model juist in 2001 in Japan gepromoot gaat worden, is de veronderstelling dat Nederland verder is met een ketengerichte aanpak vanuit het bedrijfsleven.

Beheersbaar

Op het gebied van de importprocedures worden binnenkomende producten volgens vastgelagde protocollen en aanvullend onderzoek (indien dit nodig is bij vermoeden tot afwijking) gecontroleerd. Met betrekking tot deze schakel is er sprake van beheersing. Om te komen tot internationale afspraken en daar waar mogelijk importprocedures te harmoniseren, participeert Japan in de discussies hieromtrent. Dit is een goede ontwikkeling en hieromtrent kan Nederland nog leren van Japan.

Informatief

Een aspect rondom voedsel- en voederveiligheid in Japan is de proactieve houding van de overheid rond de informatieverstrekking aan de consument. Bij incidenten wordt geëist dat er veel aandacht besteedt wordt aan de afwikkeling en nazorg aan de consument. Bedrijven hebben ook een publicatie- en communicatieplicht.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Middels diverse inventarisaties is in kaart gebracht welke actoren (in binnen- en buitenland), informatie (beschikbaarheid, behoefte, beland en betrouwbaarheid) en de koppeling daartussen een rol spelen bij het monitoren van gevaren in de zuivel-, rundvlees- en varkensvleesketen.

Overheidsbeleid en monitoring in Nederland

Actoren

Uit de inventarisatie van actoren die betrokken zijn bij huidige monitoringssystemen valt op dat een groot en divers aantal overheidsorganen een rol speelt bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid gericht op diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivel- en varkensvleesketen in Nederland. Het Ministerie van LNV is met name betrokken bij de schakels stroomafwaarts in de keten en het Ministerie van VWS vooral stroomopwaarts. Verder zijn beleidsuitvoerende organisaties betrokken bij monitoring van meerdere schakels van een keten. In de ketens is vanuit de Ministeries van LNV en VWS sprake van zowel direct als indirect toezicht.

Wettelijke kaders

Het blijkt dat zowel in de zuivelketen als de varkensvleesketen en per dierlijk product die door beide ketens worden voortgebracht, er sprake is van een aanzienlijke hoeveelheid, vaak gedetailleerde regels. Regels zijn zowel afkomstig van de Europese overheid als de Nederlands overheid. Veel van deze wet- en regelgeving heeft op een of andere wijze invloed op monitoring van diergezondheid en voedselveiligheid in de zuivel- en varkensvleesketen in Nederland. Behalve via monitoring wordt ook via controle, inspecties, keuringen en andere vormen van toezicht informatie over de diergezondheid en voedselveiligheid verzameld. De keuze en beslissing over de aard en omvang van de stoffen die moeten worden gemonitord lijken vooral te zijn bepaald door de stand van de huidige wetenschappelijke kennis. De laatste tijd is een ontwikkeling waarneembaar waarbij een maatschappelijke behoefte ontstaat voor het monitoren van stoffen (variabelen) die geen direct wetenschappelijk aantoonbare negatieve gevolgen hebben voor de volksgezondheid. Deze twee ontwikkelingen, in wetenschap en maatschappij, zullen zeker gevolgen moeten hebben voor de aard en omvang van monitoring.

Beleidsanalyse

In de afgelopen jaren heeft de Nederlandse regering nieuw en aanvullend beleid ontwikkeld op het gebied van diergezondheid en voedselveiligheid. Het beleid stelt allerlei eisen aan de monitoring van de effectiviteit van de beleidsmaatregelen en de te realiseren beleidsdoelstellingen. Het beleid zoals verwoord in recente nota's vertoont echter onduidelijk geformuleerde en moeilijk meetbare doelstellingen. Verder ontbreken bij belangrijke beleidsdoelstellingen de vereiste beleidsindicatoren. Uit de analyse van het beleid blijkt dat de in te zetten instrumenten en maatregelen zijn gericht op vele en verschillende plaatsen in de ketens. Daarmee wordt het zoeken en aantonen van een causaal verband tussen middel en doel niet eenvoudig. Hetzelfde geldt voor het meten in hoeverre de gewenste beleidsdoelstellingen zijn of worden bereikt.

Afstemming overheid en bedrijfsleven

In het kader van bedrijfsspecifieke kwaliteitssystemen of ketenkwaliteitssystemen worden er tal van meetgegevens in en door het bedrijfsleven gegenereerd (analyseresultaten, procesparameters, interne audits en inspectiegegevens). Er zijn enkele kritische succesfactoren aan te wijzen om van overheidszijde te kunnen vertrouwen op de monitoringsgegevens uit de bedrijven waarbij consensus tussen de overheid en het bedrijfsleven bereikt moet worden. Het betreft:

- analyseresultaten (gestandaardiseerde analysemethoden, apparatuur) die over en weer geaccepteerd worden/ juist geïnterpreteerd kunnen worden;
- de juistheid en relevantie van de gemeten parameters (op basis van de door het bedrijf uitgevoerde kwantitatieve of kwalitatieve risico-analyse);
- beoordeling door inspecteurs (diepgang, mate van strengheid, onderlinge harmonisatie).

Bij het toetsen van een alternatief programma van eisen met betrekking tot monitoring is één van de aandachtspunten derhalve het benoemen van die kwaliteitssystemen (bedrijfsleven), waar de overheid genoeg vertrouwen in heeft of kan hebben dat de voedsel- en voederveiligheid op een adequate manier geborgd wordt. Dit kan plaatsvinden op basis van de in dit rapport opgesomde kwaliteitssystemen voor een schakel en/of een keten.

Inpassing schakelkwaliteitssystemen in ketensystemen

Bij het inpassen van schakelkwaliteitssystemen in ketensystemen moet er naar gestreefd worden dat, vanuit het perspectief van het bedrijf gezien, de schakelsystemen binnen de ketensystemen 'passen' en vice versa. Tot op bepaalde hoogte is hier reeds in voorzien. Het is echter niet altijd duidelijk en inzichtelijk welke elementen of maatregelen uit hoofde van welk systeem zijn opgezet. Ondanks dat een bedrijf uiteindelijk met één (geïntegreerd) systeem werkt, moet wel inzichtelijk zijn welke eisen vanuit het eigen kwaliteitssysteem en welke eisen vanuit de keten gesteld worden.

In de ideale situatie zou een bedrijf naar derden duidelijk moeten kunnen maken hoe het eigen en/of ketenkwaliteitssysteem werkt. Indien de verschillende inspectiediensten van de overheid de kwaliteitssystemen op zich en de mate van toepassing bij een bedrijf op een objectieve manier kunnen beoordelen, kunnen bedrijven gericht hun systemen verbeteren of versterken en kan de overheid daar waar nodig de controles inzetten.

Overige invloeden bij ontwikkeling kwaliteitssystemen

De factoren die van invloed zijn geweest op het ontstaan en de ontwikkeling van (keten)kwaliteitssystemen zijn niet alleen wetenschappelijke, maar ook sociale en emotionele factoren. Toch kunnen deze invloeden niet genegeerd worden. In de keten wordt vaak gestreefd naar het vinden van de 'grootste gemene deler' tussen de partijen in de keten. In een sector zal meer enthousiasme bestaan om maatregelen te implementeren indien ze in onderling overleg tot stand gekomen zijn. Dit gaat ook weer gemakkelijker indien er overlegstructuren zijn. In die zin is de aanpak van EUREP-GAP een goed voorbeeld. In voor eenieder toegankelijke sessies worden de te ontwikkelen criteria besproken op een bereikbare locatie in Europa. De conceptversies zijn op internet terug te vinden. De overheid zou een dergelijke systematiek ook kunnen volgen bij of voorafgaand aan het implementeren van nieuwe wetgeving.

Alternatieve beheersingsmethodieken overheid

Maatregelen die passen bij overheidstoezicht waarbij de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven een duidelijke plek heeft zijn:

- Het geven van waarschuwingen door inspecterende diensten (niet gelijk status 'voorarrest');
- Toepassing van bonus/malus-regelingen;
- Gelegenheid geven tot aantekening van beroep ter beoordeling onafhankelijke commissie;
- Organisatie van inspraakrondes organiseren, voorafgaand aan implementatie van maatregelen/wetgeving.

In een te ontwikkelen alternatief monitoringsprogramma kunnen deze methoden getoetst en toegepast worden. Wellicht zullen de beheersingsmethoden en methoden ter handhaving een mix blijven van traditionele sanctiemethoden en 'nieuwere' methoden.

Rol bedrijfsleven

Het bedrijfsleven moet zijn 'eigen verantwoordelijkheid' nemen. Op schakelniveau door het implementeren van kwaliteitssystemen. Hierbij zijn meerdere mogelijkheden en moet rekening gehouden worden met de plek in de keten, het type kwaliteitssysteem en de haalbaarheid voor een bepaald bedrijfstype. In de ideale situatie vindt er nationaal en internationaal afstemming plaats over relevante kwaliteitssystemen, per schakel en/of per sector.

Op ketenniveau toont het bedrijfsleven verantwoordelijkheid door de ontwikkeling van en deelname aan ketenkwaliteitssystemen. De trend is gezet met de ontwikkeling van kwaliteitssystemen als IKB, BRC en EUREP-GAP, waar het initiatief geheel van het bedrijfsleven komt (uit de vleessector, retailsector). De internationale promotie van dergelijke systemen geeft aan dat Nederland op de goede weg is. Ook wordt hard gewerkt aan keteninformatiesystemen zoals 'tracking en tracing'. Het is nog onduidelijk hoe de overheid op deze systemen toezicht zal houden of zelfs eventueel gebruik van zal maken.

Rol overheid

De overheid is primair verantwoordelijk voor het voedselveiligheidsbeleid in Nederlands, Europees en mondiaal verband. Een nationale overheid blijft altijd 'eigen' motieven houden om inspecties, controles en audits uit te voeren. Het kan dan gaan om verdachte situaties, meldingen uit het buitenland (Rapid Alert System), maar ook wetenschappelijk onderbouwde risico-analyses waar te nemen maatregelen uit volgen. De overheid moet daarnaast echter de rol van toezicht op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven (zowel op schakelniveau als op ketenniveau) nadrukkelijker gaan invullen. Dit kan onder andere tot uiting komen in het op een alternatieve manier inspecteren en controleren, waarbij meer ingespeeld wordt op de (vooraf goedgekeurde) activiteiten van het bedrijfsleven.

Inventarisatie buitenland

Voor de ontwikkeling van nieuwe Nederlandse monitoringssystemen kan worden geleerd van aspecten uit de in het buitenland ontwikkelde en geïmplementeerde monitorings- en beheersprogramma's. Het Deense Salmonella monitorings- en surveillancesysteem is uitgebreid en scoort hoog op het gebied van ketenbrede deelname en beheersbaarheid (ieder schakel wordt gemonitord). Het systeem is informatief en er is een duidelijke wisselwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Door de oprichting van de Food Standards Agency (FSA) in het Verenigd Koninkrijk is de informatievoorziening over voedselveiligheid richting alle belanghebbenden (m.n. consumenten) sterk verbeterd. Opvallend is dat er in het Verenigd Koninkrijk meer surveillance (kortlopend, ad hoc) dan monitoring wordt verricht en de nadruk ligt op microbiologische gevaren. De grote flexibiliteit van dergelijke surveillance systemen (t.o.v. monitoring) zou als voorbeeld voor de Nederlandse situatie kunnen dienen. In Italië vallen veel producenten onder het regime van de Beschermde Oorsprongs Benaming waarbinnen strengere eisen gesteld worden aan o.a. de productiewijze en registratie.

Het Duitse systeem van monitoren is in staat vroeg te reageren op nieuwe gevaren vanwege het voorzorgsprincipe en het centrale doel van de monitoring: bescherming van de volksgezondheid. Het systeem is dynamisch vanwege de invloed van zowel de overheid als het bedrijfsleven.

In de Verenigde Staten wegen, naast de volksgezondheid, ook economische en sociale consequenties zwaar mee bij het bepalen van normen en te nemen beheersmaatregelen. Doordat onderdelen van het systeem erop gericht zijn nieuwe gevaren te herkennen kan het systeem als pro-actief gezien worden.

Op het gebied van ketenkwaliteitssystemen loopt Japan niet voorop. Japan neemt echter wel actief deel aan harmonisatie van importprocedures; daar kan Nederland een voorbeeld aan nemen. De Japanse overheid heeft een pro-actieve houding rond de informatieverstrekking aan de consument. Bij incidenten wordt geëist dat er veel aandacht wordt besteed aan de afwikkeling en nazorg aan de consument.

De nieuwe monitorings- en surveillancesystemen dienen transparant, effectief en efficiënt te zijn. De eisen aan dergelijke nieuwe systemen op basis van deze begrippen zijn: ketengericht, dynamisch, beheersbaar, goede kosten/baten verhouding, pro-actief en informatief.

Met de uitkomsten van dit deelproject van Chaperonnes kan het ontwikkelen van alternatieve of verbeterde monitoringssystemen voor de zuivel-, rundvlees en varkensvleesketen, samen met de indicatoren en technologie uit andere deelprojecten, tot een uitwerking worden gebracht. Dit zal in deelproject 3 tot een concrete invulling van het monitoringssysteem moeten leiden.

BIJLAGEN

Bijlage A Definities en begrippen

Om alle participanten aan dit project, opdrachtgever en mogelijke geïnteresseerden op een zelfde lijn te krijgen qua terminologie en invalshoek van dit onderzoek, is een lijst opgesteld met belangrijke definities van begrippen rondom monitoring en surveillance, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Begrip	Definitie
Certificaat	Een document c.q. kwaliteitsverklaring, waarin een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instantie kenbaar maakt dat het onderwerp van certificatie in overeenstemming is met vooraf vastgesteld eisen.
Certificering	Het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instantie schriftelijk kenbaar maakt, dat een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven onderwerp van certificatie voldoet aan vooraf gestelde eisen.
Controle	Steekproefsgewijze keuring. Daarbij wordt gekeken of er afwijkingen zijn van en/of er vastgestelde normen worden overschreden.
Database	Een digitale verzameling van gegevens (data), welke kunnen worden gebruikt om vragen te beantwoorden, welke binnen de verzameling aan gegevens vallen.
Dierziekten	Ziekten die schadelijk zijn voor dieren.
Effectief	Doeltreffend: mate waarin doel wordt bereikt
Efficiënt	Doelgericht: wijze waarop doel wordt bereikt
Gevaar	Een biologisch, chemisch of fysisch agens welke de potentie in zich heeft om nadelige gevolgen voor de volksgezondheid, diergezondheid en/of handelsvrijwaring te hebben.
Incidentie	Het aantal nieuwe ziektegevallen (besmettingen) t.g.v. een bepaald gevaar, gedurende een bepaalde tijdseenheid (meestal een jaar).
Indicator	Een waarneembare of meetbare grootheid die een betrouwbare aanwijzing geeft over de aanwezigheid van een gevaar of een cluster van gevaren.
Keten	Het hele traject wat een product van producent tot consument doorloopt en de betrokkenen daarbij.
Ketengarantiesysteem	Een privaatrechtelijk stelsel van voorwaarden met betrekking tot (in ieder geval) een bepaald publiek belang dat is gericht op verschillende, bij de productie van een bepaald product of het aanbieden van een bepaalde dienst betrokken, ondernemingen.
Keuring	Een preventieve en systematisch uitgevoerde activiteit (zoals meten, onderzoeken, beproeven), waarbij wordt nagegaan of een producent, product of proces voldoet aan de voorschriften en eisen.
Kruispunt	Een meetmoment in de keten waar, op basis van het ontstaan en de dynamiek van gevaren, meerder gevaren tegelijk, en daardoor efficiënt, kunnen worden waargenomen. Een belangrijk kruispunt is een processtap, waarin voor een groot aantal gevaren één of meerdere dynamiekparameters relevant veranderen.

Begrip	Definitie
Kwaliteit (Quality)	Het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften.
Kwaliteitsbeheersing (Quality control)	De operationele technieken en activiteiten die worden toegepast om aan kwaliteitseisen te voldoen.
Kwaliteitsborging (Quality assurance)	Het geheel van alle geplande en systematische acties nodig om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een product of dienst voldoet aan de gesteld kwaliteitseisen.
Kwaliteitssysteem (Quality system)	De organisatorische structuur, verantwoordelijkheden, procedures, processen en voorzieningen voor het ten uitvoer brengen van kwaliteitszorg.
Kwaliteitszorg (Quality management)	Dat aspect van de totale management-functie dat het kwaliteitsbeleid bepaalt en ten uitvoer brengt.
Meetsysteem	Systeem waarin aangegeven wordt hoe en waar een gevaar moet worden gemeten.
Monitoring	Een continu proces waarin met een zeker (van te voren vastgestelde) regelmaat gegevens worden verzameld (metingen) om informatie te verkrijgen. De gegevensverzameling vindt plaats om de beheersing van het risico te evalueren. Dit betreft signalering en het vaststellen van een trend.
Monitoringssysteem	Systeem waarin naast het hoe en waar een gevaar gemeten moet worden ook het waarom en wie beschreven wordt.
Morbiditeit	Het percentage mensen/dieren dat ziek wordt/ziekteverschijnselen krijgt t.g.v. een gevaar.
Mortaliteit	Het percentage mensen/dieren dat sterft t.g.v. een gevaar.
Naspeurbaarheid (traceability)	De mogelijkheid om de geschiedenis, toepassing of plaats van een artikel of activiteit, of gelijksoortige artikelen of activiteiten te traceren door middel van een geregistreerde identificatie.
Pathogeen	Ziekteverwekkend.
Prevalentie	Aantal mensen/dieren/producten dat en ziekte heeft (of: besmet is met een bepaald gevaar), gedeeld door het aantal mensen/dieren/producten in de totale populatie, op een bepaald moment.
Productaansprakelijkheid (product liability)	Een algemene term gebruikt om de verplichting van een leverancier of anderen te omschrijven voor het vergoeden van verliezen met betrekking tot persoonlijk letsel, beschadiging van eigendommen of andere vormen van schade veroorzaakt door een product of dienst.
Reproduceerbaar	Herhaalbaar
Residuen	Restanten of metaboliëten van hulpstoffen die bij de dierlijke productie gebruikt worden.
Risico	Functie van de kans op optreden/introductie van gevaren, de kans op verspreiding van gevaren en de ernst van het effect.

Begrip	Definitie
Risico-analyse	Karakterisering van potentiële negatieve effecten als gevolg van blootstelling aan een bepaald gevaar inclusief risico-schatting, de onzekerheden in metingen, analysetechnieken en interpretatiemodellen. Een kwantitatieve risico-analyse karakteriseert het risico in een getal.
Risicobeoordeling (risk evaluation)	Het waarderen van de betekenis van een gegeven kwantitatieve (of, indien aanvaardbaar, kwalitatieve) mate van gevaar.
Risicobepaling (risk assessment)	De volledige analyse van de risico's die eigen zijn aan een product, systeem of voorziening en hun betekenis onder een gegeven omstandigheid.
Risico-communicatie	Een interactief proces van uitwisseling van informatie en meningen met betrekking tot gevaren en alle andere bijbehorende aspecten (risico's, risico-analyse, risico-management) tussen mensen die betrokken zijn of zich betrokken voelen bij een bepaald gevaar.
Risico-inschatting	Het verzamelen en evalueren van informatie over een gevaar om te beslissen of dit een risico vormt voor de voedsel- en voederveiligheid.
Risico-management (risk management)	Het proces waarbij beheersingsmaatregelen met betrekking tot een bepaald risico die naar voren zijn gekomen uit de gevaarbeheersing-analyse worden geëvalueerd en waarbij besloten wordt om een gegeven risico te aanvaarden, te elimineren of te verminderen.
Risico-schatting	Proces waarbij het risico van een gevaar wordt bepaald.
Schakel	Een onderdeel van een keten welke onder invloed staat van een te onderscheiden betrokken organisatie.
Surveillance systeem	Een tijdelijk systeem, waarbinnen informatie wordt verzameld om inzicht te krijgen in de trend of het niveau. Soms worden gericht acties ondernomen (bijvoorbeeld tracering/bestrijding) als een van tevoren bepaalde drempelwaarde wordt overschreden. Heeft geen wettelijke grondslag en is in principe van korte duur.
Toezicht	Een niet systematische activiteit, waarbij de toezichthouder steekproefsgewijs de mate van overeenstemming met wettelijke voorschriften nagaat. Een bijzondere vorm van toezicht is het overheidstoezicht op privaatrechtelijke keuringsdienst, met het doel om na te gaan of deze op de juiste wijze uitvoering geven aan de hen opgedragen werkzaamheden.
Tracking en Tracing	Systeem om productieprocessen op kritische kwaliteitsaspecten te kunnen volgen en er zo nodig op in te kunnen grijpen.
Transparant	Helder en doorzichtig
Voedselveiligheid	Alle kenmerken van een product die aan bepaalde criteria moeten voldoen, omdat ze anders de volksgezondheid kunnen schaden.
Zoönosen	Infectieuze gevaren die overdraagbaar zijn van dieren op mensen en een schadelijk effect op de volksgezondheid hebben.

Bijlage B Landenstudies

Inventarisatie Monitoringssystemen Buitenland

- 1. Denemarken**
- 2. Verenigd Koninkrijk**
- 3. Italië**
- 4. Duitsland**
- 5. Japan**
- 6. Verenigde Staten**

1. Denemarken

Beschrijving van het Deense Salmonella surveillance en beheersingssysteem in de varkensvleesketen is het hoofddoel van dit onderdeel. Tevens zal een beschrijving worden gegeven van de organisatiestructuur rondom de monitoring van voedselveiligheid in Denemarken en zullen een aantal punten worden genoemd m.b.t. monitoring van salmonella en andere zoönosen in de overige ketens.

Algemeen: Organisatiestructuur

Sinds 1996 bestaat het Deense Ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij. Dit ministerie heeft alle verantwoordelijkheden omtrent veterinaire zaken en voedselveiligheid. De wetten die aan de basis staan van deze zaken zijn de "Voedsel wet" van juli 1998 en de "Wet op Dierziekten en Infectie" van juni 1999.

Per 1 januari 2000 is een nieuwe voedingsmiddelenwet in werking getreden. Deze wet brengt de gehele levensmiddelenwetgeving samen. In deze wet wordt bepaald dat alle levensmiddelencontroles, inclusief de controle op visserijproducten, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij vallen.

Het Ministerie van VLV is als volgt georganiseerd:

- The Danish Veterinary and Food Administration
- The Danish Plant Directorate
- The Danish Directorate for Fisheries
- The Danish Directorate for Food, Fisheries and Agro-business
- Verschillende onderzoeksinstituten

Veterinary and Food Administration

De "Veterinary and Food Administration" werd opgericht in 1997 door een fusie van de "National Food Agency" en "The Veterinary Directorate". Het doel van de fusie was om de efficiency van zowel de voedselinspectie als voedselwetgeving beter te coördineren, te vereenvoudigen en te verbeteren. De VFA is verantwoordelijk voor voedselveiligheid en diergezondheid.

De VFA is georganiseerd, gebaseerd op de principes van Risico-analyse: risico assessment, risico-management en risico-communicatie.

Een aantal instituten zijn van belang voor de risico-assessment. Dit zijn:

- Instituut voor Voedselveiligheid en Toxicologie (research en consultancy)
- Instituut voor Voedselonderzoek en Voeding
- Deense Veterinaire Laboratorium (DVL)
- Deense Instituut voor Virus Onderzoek

Voor risico management zijn verantwoordelijk:

- Food Department
- Veterinary Service

Risico-communicatie is een integraal deel van de hele organisatie (VFA). In bijlage 1 wordt een overzicht geschetst van de VFA.

Voedselinspectie (stable to table)

Alle verantwoordelijkheden met betrekking tot voedselinspectie zijn ondergebracht bij 11 regionale "Veterinary and Food Control Authorities". De regionale VFCA's staan onder auspiciën van de VFA, die hun activiteiten coördineert, maar het zijn autonome ondernemingen: ze hebben direct contact met de consument, bedrijven, praktiserende dierenartsen en veehouders in de regio.

De regionale VFCA's zijn verantwoordelijk voor de inspectie van de gehele keten. De taken van de VFCA's zijn:

- Inspectie op boerderijen (medicijngebruik, residuen, voorkomen van salmonella en andere voedselinfecties, dierenwelzijn, import van vee, etc)
- Inspectie slachterijen andere voedselproducerende bedrijven (naleven van regelgeving)
- Inspectie op retailniveau en in restaurants.
- Speciale aandacht wordt gegeven aan biologische productie en kwaliteitssystemen.
- Analyse van monsters in eigen laboratorium.
- Aanspreekpunt voor consumenten die denken ziek te zijn geworden door het eten van een bepaald product.
- Authorisatie en registratie van voedselproducerende of -verhandelende bedrijven. Controle van de import, productie, opslag en etikettering van voedsel van deze bedrijven
- Verstrekken van informatie aan en begeleiding van veehouders omtrent regelingen met betrekking tot dierhouderij:
 - Voorkomen en bestrijden van infectieuze dierziekten
 - Voorkomen en bestrijden van ziektes die worden overgebracht van dieren op mensen
 - Monitoren van dierenwelzijn

Danish Veterinary Laboratory (DVL)/Danish Zoonosis Centre

Het DVL in Kopenhagen is één de onderzoeksinstituten die vallen onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij. De doelen van het DVL zijn:

- Meewerken aan de preventie en beheersing van zoönosen ter bevordering van veilig en gezond voedsel voor de consument
- Meewerken aan de preventie en beheersing van ziektes bij landbouwhuisdieren ter bevordering van productie-omstandigheden die de gezondheid en het welzijn van de dieren verzekeren.
- Bevorderen van verstandig en terughoudend gebruik van antimicrobiële middelen, zodat de werkzaamheid bij de behandeling van dieren blijft behouden, en het vermijden van de verspreiding van resistente bacteriën van dieren naar mensen en de omgeving.
- Deel uitmaken van de Deense veterinaire rampenbestrijding

Het Deense Zoönose Centrum is een onderdeel van het DVL. Dit centrum is een epidemiologische onderzoekseenheid, en is opgericht in 1993 door het Ministerie van VLV om gegevens met betrekking tot zoönotische ziektes te verzamelen/verifiëren, zodat deze ziektes kunnen worden voorkomen en beheerst.

De taken van het DZC zijn:

- Verzamelen en analyseren van data met betrekking tot het voorkomen en de verspreiding van zoönotische agentia.
- Verzamelen en analyseren van data met betrekking tot het voorkomen en de verspreiding van bacteriën die resistent zijn tegen antibiotica.
- Het opsporen van de oorzaak en het vaststellen van de routes van zoönotische infecties bij de mens
- Het uitvoeren van epidemiologisch onderzoek
- Het verstrekken van informatie en advies met betrekking tot preventie en beheersing van zoonosen en zoönotische agentia.

Het DZC publiceert elk jaar het "Annual report on Zoonoses in Denmark". Dit rapport bevat alle informatie over het voorkomen van zoönotische agentia in de dierhouderij en in voedsel, alsook gegevens over de incidentie en trends van humane zoönotische ziektes.

Het DZC publiceert ook jaarlijks een rapport over het "Danish integrated antimicrobial resistance monitoring programme (DANMAP)". Dit omvat antimicrobiële resistentie in bacteriën afkomstig van dieren, voedsel en mensen. In bijlage 2 wordt vermeld over welke zoonosen wordt gerapporteerd.

Salmonella monitoring en surveillance

Het Deense salmonella monitorings- en surveillancesysteem is vrij uitgebreid en zal daarom in het kader van dit project worden besproken. Salmonella wordt gemonitord in alle schakels van zowel de pluimvee-, varkens- als runderketen (diervoeder(grondstoffen), destructiemateriaal, pluimvee en pluimveeproducten, varkens en varkensvlees, runderen en rundvlees, huisdieren, wilde dieren en vogels, producten in retail, geïmporteerde producten). In bijlage 3 wordt een uitgebreid overzicht gegeven van de monitoring. Het Deense salmonella surveillance en beheersingssysteem voor varkens zal nader worden toegelicht.

Salmonella surveillance en beheersingssysteem in de varkensketen

In 1993 is in Denemarken een programma gestart om de prevalentie van salmonella in Deense varkensvlees te verlagen. Dit programma is opgezet door de "Danske Slagterier" in samenwerking met het Ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij. De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het programma ligt bij het bedrijfsleven. De overheid voert controle op naleving uit. Het programma (The Salmonella Surveillance and Control Programme) omvat een uitgebreide monitoring in alle schakels van de varkensvleesketen, waarbij bepaalde strafmaatregelen kunnen worden toegekend als een bedrijf niet aan de gestelde normen voldoet. De monitoring per schakel is als volgt:

Voer/voedermiddelen

Elke maand worden monsters genomen bij voerproducenten door de Danish Plant Directorate. Deze monsters worden onderzocht in private laboratoria of bij het Danish Veterinary Laboratory. Totaal aantal monsters per jaar: 6000.

Alle resultaten van de monitoring worden maandelijks gepubliceerd. Indien een salmonella-positieve batch wordt gevonden, moet deze nogmaals een hitte-behandeling ondergaan.

Fok- en vermeerderingsbedrijven

Monitoring door maandelijks genomen bloedmonsters (10 monsters per bedrijf van varkens tussen de 4 en 7 maanden oud), welke worden getest op de aanwezigheid van antilichamen tegen salmonella. Allen getest door DVL.

Totaal aantal monsters per jaar: 36.000.

Indien een salmonella-infectie wordt aangetoond, moeten ook mestmonsters worden genomen.

Maatregelen: Indien de besmetting op een bedrijf te hoog wordt, mogen geen varkens meer worden verkocht voor de fok, maar alleen voor slacht (onder extra hygiënische omstandigheden). Bovendien moet een interventieplan worden opgesteld door de varkenshouder, in samenwerking met de praktiserend dierenarts en een consultant.

Biggen producerende bedrijven

Indien deze bedrijven biggen leveren aan vleesvarkensbedrijven (afmesters), moeten mestmonsters worden genomen op het biggen producerende bedrijf.

Vleesvarkensbedrijven (afmesters)

Alle vleesvarkensbedrijven die meer dan 100 varkens per jaar afleveren aan de slachterij, doen verplicht mee aan de surveillance. De surveillance van de vleesvarkensbedrijven wordt uitgevoerd op basis van vleesdrip-monsters die in de slachterij worden genomen (bepaling antilichamen in vleesdrip = serologie). Het aantal monsters hangt af van de bedrijfsgrootte:

- bedrijven die 100-2000 varkens leveren per jaar: 60 monsters/jaar
- bedrijven die 2001-5000 varkens leveren per jaar: 75 monsters/jaar
- bedrijven die meer dan 500 varkens leveren per jaar: 100 monsters/jaar

Met deze aantallen monsters kan met 95% betrouwbaarheid een seroprevalentie van 5% of hoger worden gedetecteerd (Indien alle monsters negatief: bedrijf heeft met 95% betrouwbaarheid een seroprevalentie onder 5%). Er wordt random gemonsterd van alle leveringen door het hele jaar heen. De computer bepaalt welke varkens moeten worden bemonsterd.

Alle monsters worden getest door het DVL.

Totaal aantal monsters per jaar: 800.000.

Verantwoordelijke autoriteit: VFA (Veterinary and Food Administration)

Aan de hand van de uitslag van de geteste vleesdripmonsters wordt een bedrijf in klasse 1, 2 of 3 ingedeeld.

Maatregelen:

Klasse 1 bedrijven: Geen

Klasse 2 bedrijven: Verplicht (door de industrie) een Salmonella reductie plan te schrijven (samen met de eigen dierenarts en een consultant) en uit te voeren. Het plan moet zijn gemaakt binnen 35 dagen nadat men in klasse 2 is gekomen. Als de varkenshouder niet binnen de tijdslimiet het reductieplan klaar heeft, moet hij een boete betalen van 4% per afgeleverd varken.

Klasse 3: Salmonella reductie plan schrijven en uitvoeren (idem klasse 2); de varkens worden onder speciale omstandigheden geslacht. Daarom wordt korting berekend op de prijs voor de afgeleverde varkens: 3%, indien het bedrijf 0 tot 3 maanden in klasse 3 zit, 6%, bij 4 tot 6 maanden in klasse 3 en 9% korting bij 7 of meer maanden in klasse 3.

Klasse 2 en 3 bedrijven zijn wettelijk verplicht om mestmonsters (hokmonsters) te laten nemen door de dierenarts. De varkenshouder moet het nemen en analyseren van de monsters betalen, en ook de dierenarts en consultant.

Vlees/Vleesproducten

Per maand worden, verdeeld over alle Deense varkensslachterijen, monsters genomen van de eindproducten. De monsters worden getest op de aanwezigheid van salmonella in private laboratoria of in het DVL.

Totaal aantal monsters per jaar: 30.000

Verantwoordelijke autoriteit: VFA

Kosten van het totale programma

De totale kosten bedragen ongeveer 100 miljoen Dkr per jaar (= circa f. 33 miljoen). Hiervan worden de kosten voor het testen van de serologie-monsters betaald door de overheid. De kosten van de invoering van maatregelen op boerderijniveau, het nemen van mestmonsters op de boerderij, en de dierenartskosten worden betaald door de varkenshouders van de besmette bedrijven.

Opvallende punten

Er worden grote hoeveelheden monsters genomen in alle schakels van de keten. Bijna alle monsters worden op 1 centraal punt geanalyseerd. Alle resultaten worden geanalyseerd op het DVL.

Effectiviteit van het salmonellabeheersingssysteem

Sinds de start van het beheersingsprogramma is het aantal boerderijen in klasse 2 en 3 (de middelmatig en hoog besmette bedrijven) duidelijk afgenomen. Dit duidt erop dat het reduceren van salmonella op boerderijniveau in ieder geval gedeeltelijk is gelukt. Hierbij moet wel worden vermeld dat op een klasse 1-boerderij tot 25% besmette varkens kunnen voorkomen (afhankelijk van de hoeveelheid afgeleverde varkens wordt de bovengrens bepaald). Boerderijclassificatie is dus goed mogelijk en ook nuttig, maar het zou beter zijn, indien een categorie volledig vrije boerderijen zou worden ingevoerd, hetgeen men in Denemarken nu ook van plan is.

Alhoewel dus beduidend minder salmonella op boerderijniveau aanwezig is, is het percentage salmonella-besmette eindproducten slecht zeer licht gedaald in de afgelopen jaren. Een aantal verklaringen zijn hiervoor te geven:

1. De beheersmaatregelen zijn vrijwel alleen gericht op boerderijniveau.
2. Er kunnen besmette varkens aanwezig zijn op een klasse 1 boerderij. Dus zullen regelmatig salmonella-besmette varkens worden geslacht als klasse 1-varken. Deze varkens kunnen salmonella uitscheiden tijdens transport of in de wachtruimte in de slachterij, waardoor salmonella-vrije varkens besmet kunnen worden.
3. Varkens van klasse 1 en klasse 2 boerderijen worden gezamenlijk geslacht, waardoor kruiscontaminatie tussen varkens onderling en tussen varkens en omgeving zal plaatsvinden.
4. Sommige schakels van de keten zijn niet betrokken in het beheersingssysteem. Zo is er bijvoorbeeld geen monitoring of maatregelen in de wachtruimte. Ook wordt de slachtlijn niet gemonitord op aanwezigheid van salmonella.
5. De varkens van klasse 3-boerderijen worden geslacht aan het einde van de dag. Dit veroorzaakt een hoge infectiedruk in de wachtruimte en de slachtlijn. Aangezien is aangetoond dat reguliere reiniging en desinfectie niet alle salmonella volledig elimineren, kunnen deze de volgende dag nog besmet zijn, als weer varkens van klasse 1-boerderijen worden geslacht.

Een sterk punt van het Deense salmonella-beheersingssysteem is de bedrijfsclassificatie op basis van monitoring aan de slachtlijn. Op een relatief goedkope manier wordt veel informatie verkregen. In dezelfde monsters (zelfde systematiek) zouden ook andere parameters (voedselveiligheid/diergezondheid) kunnen worden gemeten. Hierdoor is het mogelijk een bedrijfsprofiel van boerderijen op te stellen (zie deelproject 1, indicatoren). Het verzamelen van alle resultaten in een centrale database is een goed systeem om een overzicht te krijgen van de situatie in het hele land. Met behulp van de ingevoerde resultaten kunnen snel vragen worden beantwoord (bv. prevalenties bepalen per slachterij, per regio etc).

Toepasbaarheid van Deense systeem in Nederland

Vergelijkbaarheid van Dk en Nl m.b.t. de varkensvleesproductie

De omvang van de Deense varkenssector is vergelijkbaar met de Nederlandse. Echter, Denemarken heeft minder inwoners dan Nederland (5,5 miljoen), dus per hoofd van de bevolking bekeken, is de sector van groter belang dan in Nederland. Over het algemeen is de gemiddelde bedrijfsgrootte (boerderij) kleiner dan in Nederland (meer bedrijven, met minder varkens per bedrijf).

De totale Deense varkens(vlees)productie per jaar is ongeveer 1,7 miljoen ton. Alle grote slachterijen in Denemarken behoren tot de "Danske Slagterier". Dit is een paraplu-organisatie, waarin 3 grote ketens zijn vertegenwoordigd, met in totaal 20 slachterijen. Behalve deze varkensslachterijen zijn er in Denemarken enkele private slachterijen.

Het merendeel van het geproduceerde varkensvlees wordt geëxporteerd. Belangrijke landen voor export zijn Zweden, Japan, en andere Aziatische landen. Ook naar Nederland wordt varkensvlees geëxporteerd. Per jaar wordt tevens zo'n 100.000 ton varkensvlees in Denemarken geïmporteerd.

M.b.t. het salmonella-beheersingssysteem geldt dat alle varkenshouderijen (die meer dan 100 varkens per jaar afleveren) worden gemonitord en worden ingedeeld in 1 van de 3 klassen. De kortingsmaatregelen voor leveranciers in klasse 3 zijn echter niet ingevoerd bij de private slachterijen. Alle andere genoemde maatregelen (mestmonsters nemen, reductieplan schrijven) zijn wettelijk vastgesteld. Indien een varkenshouder zich hier niet aan houdt, zal hij/zij worden vervolgd.

Beschikbaarheid monitoringsgegevens

Elk jaar geeft het Danish Zoonosis Centre een jaarverslag uit, waarin precies wordt aangegeven wat de monitoringsresultaten van het afgelopen jaar waren. Dit verslag wordt ook op internet gepubliceerd, en is derhalve voor iedereen toegankelijk.

Beoordeling van het systeem

In thema 1 zijn een aantal eisen geformuleerd, waaraan een nieuw monitoringssysteem zou moeten voldoen. Deze eisen zijn: ketengericht, dynamisch, beheersbaar, goede kosten/batenverhouding, proactief, informatief, samenwerking overheid/bedrijfsleven.

Het Deense salmonella monitorings- en beheersingsprogramma voldoet aan een aantal van deze eisen. Ze zullen stap voor stap beoordeeld worden:

- Ketengerichtheid: Het programma is in zoverre ketengericht dat daadwerkelijk alle schakels van de keten erin zijn betrokken. Niet in alle schakels wordt het beste kruispunt of de meest efficiënte indicator gebruikt. Een goede indicator/kruispunt is het meten van bedrijfsstatistieken d.m.v. aan de slachtlijn genomen vleesdripmonsters (terugkoppeling van gegevens naar boerderij, informatief m.b.t. mogelijke besmetting vlees). In de verwerkingsfase (slachterij) wordt niet de indicator hygiëne-status bepaald (uit de resultaten van deelproject 1 bleek dit een goede indicator voor deze schakel te zijn). Dit is 1 van de verklaringen voor het minder goede resultaat v.w.b. de salmonellaprevalentie op eindproducten.
- Dynamisch: De afgelopen 5 jaar heeft het systeem vrijwel ongewijzigd gefunctioneerd. Het systeem is niet opgezet om voortdurend te worden aangepast. Echter, naar aanleiding van de resultaten heeft men besloten om per 1 januari 2001 enkele wijzigingen in te gaan voeren (aantal monsters per bedrijf, bepaling bedrijfsstatus, enz)
- Beheersbaarheid: Aangezien iedere schakel wordt gemonitord, is ook snel duidelijk waar eventuele problemen ontstaan. Middels sanctie maatregelen en beheersmaatregelen (bv. slachten onder speciale omstandigheden) wordt getracht de salmonellaprevalentie in het eindproduct zo laag mogelijk te houden.

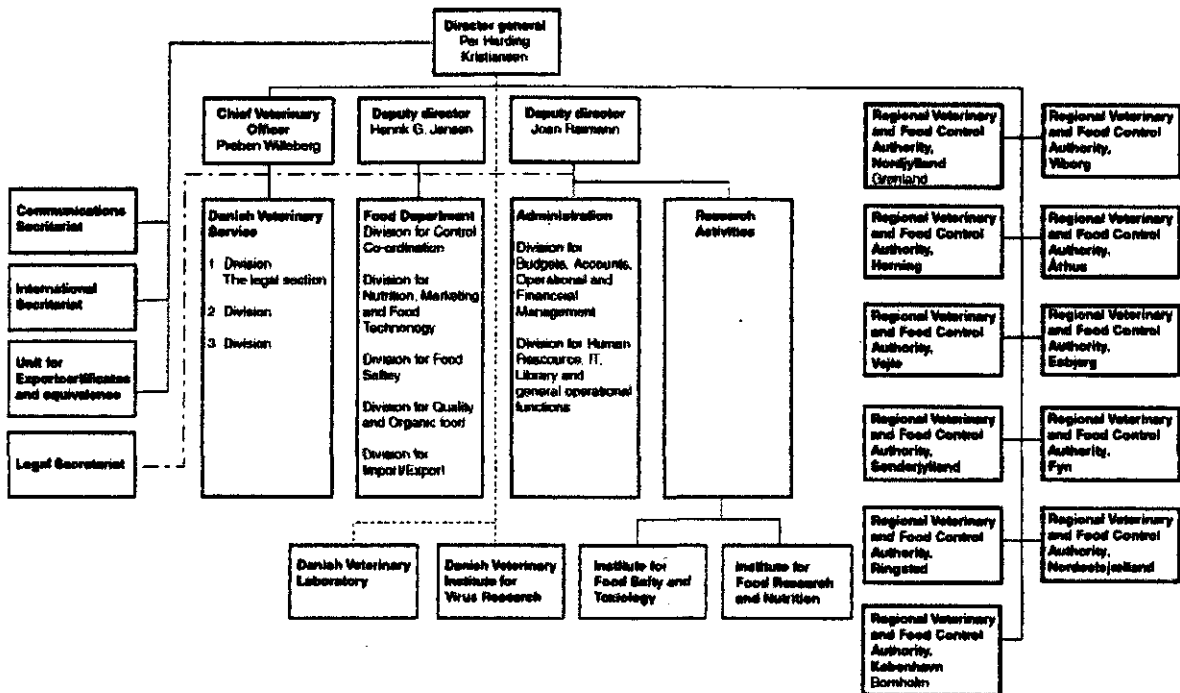
- Kosten/batenverhouding: De kosten van het programma worden geraamd op ongeveer Dkr 100 miljoen per jaar. Er is geen onderzoek verricht naar de kosten/batenverhouding van het systeem.
- Pro-actief: In het systeem is niet een daadwerkelijk early warning systeem aanwezig. Er is wel sprake van een goede beheersbaarheid (zie boven).
- Informatief: Het systeem is informatief. Alle resultaten worden gecommuniceerd via het Danish Veterinary Laboratory/Danish Zoonosis Centre. Tevens is duidelijk beschreven wie de uitvoerende actoren en de controlerende actoren zijn.
- Wisselwerking overheid-bedrijfsleven: Het systeem is opgezet door zowel overheid als bedrijfsleven gezamenlijk. Er is een duidelijke wisselwerking aanwezig. De overheid (VFA) controleert of het bedrijfsleven voldoet aan de vereiste monitoring. Van overheidswege kunnen sancties worden opgelegd.

Als we de Deense situatie vergelijken met Nederland, dan kan worden gesteld dat van overheidswege in Nederland nog geen regelgeving bestaat ten aanzien van salmonella bij varkens en in varkensvlees. Er is geen wettelijk geregelde monitoring en dus ook geen sanctiemaatregelen. Bij het bedrijfsleven (slachterijen, productschappen) beginnen wel initiatieven te ontstaan die als doel hebben het verlagen van de salmonellaprevalentie van varkensvlees.

Een opvallend punt in het Deense salmonella-programma zijn de sancties die worden opgelegd aan varkenshouders die een te hoge salmonella-besmetting op hun bedrijf hebben. Er zijn duidelijke financiële consequenties voor deze varkenshouders. In Nederland is zo'n sanctiesysteem nog niet bekend. Wel kent men hier certificering bij het vrij zijn van bepaalde dierziektes (bv. Aujeszky-vrij). Ook een systeem als IKB gaat uit van een beloning bij het voldoen aan bepaalde eisen, maar kent geen sanctiemaatregelen, behalve het niet meer mogen meedoen in het systeem als niet aan de eisen wordt voldaan. Zowel de certificeringsregeling als IKB zijn vrijwillige regelingen, in tegenstelling tot het Deense salmonella beheersingsprogramma.

Gebruikte literatuur/referenties

- Internetsite van Danish Veterinary laboratory en Danish Zoonosis Centre ('www.svs.dk').
- Danske Slagterier, persoonlijke mededelingen van o.a. B. Nielsen, J. Dahl, E. Bisgaard Mad-sen, F. Sørensen, P. Tolstrup Christensen, T. Jessen
- Danish Veterinary laboratory: persoonlijke mededelingen van o.a. T. Hald
- Persoonlijke mededelingen van Deense varkenshouder V. Olsen
- Danish Veterinary Laboratory, Annual report on zoonoses in Denmark 1999.
- Danske Slagterier, Statistics 1999, uitgave mei 2000.
- Danske Slagterier, The Danish salmonella Control Programma for Pigs.

Bijlage 1**Organisatiestructuur Danish Veterinary and Food Administration****Bijlage 2****De zoonoses die worden gerapporteerd in het jaarlijkse rapport van het Danish Zoonosis Centre**

De zoonoses die worden gerapporteerd in het jaarlijkse rapport van het Danish Zoonosis Centre zijn:

- Salmonella
- Campylobacter
- Yersinia enterocolitica
- Listeria Monocytogenes
- Verotoxische Escherichia coli
- Mycobacterium bovis (runder tbc)
- Brucella abortus/melitensis
- Trichinella spiralis/nativa
- Echinococcus granulosus/multilocularis
- Toxoplasma gondii
- Cryptosporidium parvum
- Rabies

Bijlage 3 De onderdelen van de Deense salmonella monitoring

Diervoeder(grondstoffen)

Monsters van voeder(grondstoffen) worden genomen in de voerfabrieken en op retailniveau. Het aantal monsters hangt af van de productie, maar neemt toe als salmonella wordt gevonden. Tevens wordt het fabricageproces 4 keer per jaar gecontroleerd. Uitvoering: Danish Plant Directorate

Destructiemateriaal

Monstername van eindproducten van het destructieproces.

Uitvoering: Danish Veterinary and Food Administration (animal health section)

Pluimvee en pluimveeproducten

Monstername bij:

- Vleeskuikenproductie: Central rearing, broiler breeders, Hatcheries, broilers
- Eierproductie: Central rearing, layer breeders, hatcheries, rearing, layers

De monsters die in deze sector worden genomen zijn: sock samples, mestmonsters, kratmateriaal, dode dieren, bloedmonsters, eimonsters. Voor de monstername zijn zeer uitgebreide schema's opgesteld met betrekking tot aantallen monsters en moment van monstername.

Varkens en varkensvlees

Is besproken in het verslag

Runderen en rundvlees

Rundveebedrijven worden onderzocht bij klinische verdenking en als onderdeel van een monitoringsprogramma met betrekking tot het voorkomen van antimicrobiële resistentie in zoönotische bacteriën. Salmonella bij runderen is een aangifteplichtige ziekte in Denemarken.

Op slachterijen worden monsters genomen van rundvlees en slachtafval. Ook op retailniveau wordt gemonsterd.

Huisdieren, wilde dieren en vogels

Huisdieren worden onderzocht bij klinische problemen. De onderzochte groep wilde dieren en vogels bestaat voornamelijk uit aangereden dieren en dieren die worden aangeleverd door jagers en dierenartsen.

Producten in retail

De "Municipal Food and Environmental Laboratories" verzamelen monsters ten behoeve van de monitoring van salmonella in vlees en vleesproducten op retailniveau. Het betreft kip- en kipproducten, kalkoenproducten, eend, varkensvlees(producten) en rundvlees(producten), allen zowel verhit als onverhit. Per winkel wordt jaarlijks 2 tot 12 keer gemonsterd.

Geïmporteerde producten

- Varkensvlees(producten) en rundvlees(producten): Bemonsterd wordt 5% van de geïmporteerde partijen per kwartaal, maar tenminste 1 partij per importerend bedrijf. Per bemonsterde partij 5 monsters.
- Pluimvee(producten): Bemonsterd wordt 1 partij per kwartaal bij locaties? die jaarlijks minder dan 40 partijen importeren, 2 partijen per kwartaal indien jaarlijks 40 tot 80 partijen worden geïmporteerd, en 10% van de partijen per kwartaal indien jaarlijks meer dan 80 partijen worden geïmporteerd. Per bemonsterde partij 5 monsters.

Salmonellose bij de mens

Registratie van aantallen gevallen van humane salmonellose (en andere zoonosen). Typering en bepaling gevoeligheid voor antibiotica van salmonella-isolaten van humane salmonellose-gevallen.

Uitbraken

Er zijn 3 systemen waarlangs uitbraken van salmonellose of andere zoonosen bij mensen kunnen worden ontdekt/gerapporteerd:

- Via huisartsen en ziekenhuizen. Deze rapporteren verdenkingen aan de "public health officer" in de provincie en aan het "Statens Serum Institut" (onderdeel van Danish Veterinary Laboratory en verbonden aan Ministerie van Gezondheid).
- Melding van verdenking aan regionale "Municipal Food and Environmental Laboratory" door mensen die vermoeden een voedselinfectie te hebben.
- Klinische microbiologische laboratoria melden hun bevindingen aan het Statens Serum Institut (referentielaboratorium voor enteropathogenen).

Risico-assessment

Risico-assessment is 1 van de taken van het Danish Zoonosis Centre. Op basis van de aantallen en typen Salmonella isolaten bij de verschillende diersoorten, voedingsmiddelen en de mens, kan een schatting worden gemaakt van de aantallen salmonellose-gevallen bij de mens, die kunnen worden toegeschreven aan de verschillende bronnen van dierlijke oorsprong.

2. Verenigd Koninkrijk

Staatsinrichting

Het Verenigd Koninkrijk is een constitutionele monarchie en bestaat sinds 1921 uit Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. Groot Brittannië omvat Engeland, Wales en Schotland.

De Britse volksvertegenwoordiging kent twee kamers (Houses): het Lagerhuis (House of Commons) en het Hogerhuis (House of Lords). Eerstgenoemde heeft zowel wetgevende als (regerings)controleerende bevoegdheden. Het Hogerhuis bestaat uit erfelijke en benoemde edellieden en controleert en amendeert de wetgeving van het Lagerhuis. De koningin ondertekent als staatshoofd wetten en verdragen.

Op regionaal en lokaal niveau is er een onderverdeling in councils (64 country councils en 484 district councils). De administratieve structuur van deze lokale besturen is complex en deze verschillen onderling o.a. in structuur en functie. De lokale autoriteiten zijn over het algemeen verantwoordelijk voor de uitvoering van de levensmiddelenwetgeving.

Wettelijk kader

De voornaamste wettelijke documenten in de UK waarin controle en regelingen met betrekking tot voedselveiligheid staan beschreven zijn de Food Safety Act 1990, en equivalente wetgeving in Noord-Ierland, en de Food Standards Act 1999.

Food Safety Act

In de in 1990 opgestelde Food Safety Act voor Engeland, Wales en Schotland is de levensmiddelenwetgeving samengevoegd. Daarnaast is er toendertijd Europese regelgeving in de wet geïmplementeerd. De FSA is een raamwet die de basis vormt voor lagere regelgeving voor (agrarische) levensmiddelen. Twee kenmerken van de wet zijn Codes of practice en de due diligence defence. Voor het streven naar uniforme handhavingsmethoden zijn de Codes of practice een belangrijk instrument. De minister heeft de bevoegdheid om Codes of Practice uit te vaardigen met richtlijnen voor handhavingsautoriteiten voor de uitvoering en de handhaving van de Food Safety Act. Voor een beroep op de due diligence defence moet de verdachte bewijzen dat hij alle redelijke voorzorgsmaatregelen heeft genomen om een overtreding te voorkomen door hemzelf of door een persoon voor wie hij verantwoordelijk is.

Tot april 2000 rustte de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en implementatie van regelingen betreffende voedselveiligheid bij het ministerie MAFF en het Department of Health in Engeland, de equivalente departementen in Noord-Ierland en de aangewezen besturen in Schotland en Wales. Per 1 april 2000 is deze echter overgegaan naar de Food Standards Agency.

Controle en handhaving

Over het algemeen wordt het Engelse levensmiddelenrecht gehandhaafd door lokale autoriteiten waar de Environmental Health Officers en de Trading Standards Officers werkzaam zijn bij district en country councils. Uitzondering hierop vormt de nationale Meat Hygiene Service (MHS), welke de hygiëne van vlees controleert. De MHS is in 1995 opgericht door overname van de controle van zo'n 300 lokale autoriteiten. Sinds 1 april 2000 is de MHS een executive agency van de FSA.

Er zijn in totaal 499 lokale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor voedselinspectie, met uitzondering van vlees op slachterijen, welke onder de verantwoordelijkheid van MHS valt.

Ministerie van Agriculture, Fisheries and Food (MAFF)

Algemeen

Missie

- Voortbrenging van kwalitatief hoogwaardig voedsel dat voldoet aan de eisen van de consument
- Moderne, duurzame en concurrerende landbouw en visserij
- Bescherming van het marine en landelijk gebied en een voorspoedige rurale economie

MAFF is onverdeeld in vier Ministerial teams:

- Minister of Agriculture, Fisheries and Food
- Minister of State, Lords
- Parliamentary Secretary, Commons
- Minister of State and Deputy Minister, Commons

Uitvoerde instanties van MAFF

- The Centre for Environment, Fisheries and Aquaculture Science (CEFAS): CEFAS is een centrum voor wetenschappelijk onderzoek en monitoring voor visserij en bescherming van het ecosysteem.
- Farming and Rural Conservation Agency (FRCA): De FRCA verleent service aan de regering op het gebied van het ontwerpen, de ontwikkeling en de implementatie van beleid over de integratie van landbouw, natuurbeheer en rurale ontwikkeling.
- Pesticides Safety Directorate: De PSD beheert de regelingen omtrent pesticiden. De PSD evalueert en verleent goedkeuring voor pesticide producten voor gebruik in Groot Brittanië. Daarnaast adviseert deze de regering op het gebied van pesticide beleid.
- Central Science Laboratory: CSL voorziet MAFF en andere klanten van advies, technische ondersteuning en toepassingsgericht onderzoek, om te voldoen aan de doelstelling in relatie tot voedselveiligheid, voedsel aanvoer en bescherming van het milieu.
- Veterinary Laboratories Agency: VLA werkt met zijn klanten aan de bescherming van de volksgezondheid, het voorkomen van dierziekten en het bevorderen van diergezondheid en welzijn door het leveren van hoogwaardige veterinaire surveillance, onderzoek en laboratorium diensten. De voorloper van VLA (Central Veterinary Laboratory CVL) is reeds opgericht in 1894. In 1990 werd het CVL een uitvoerende instantie van MAFF. In 1995 fuseerden CVL en de Veterinary Investigation Centres tot het nieuwe VLA. Het VLA bestaat uit regionale laboratoria die worden ondersteund door een centrale onderzoeksfaciliteit. Het voorziet de sector in surveillance programma's van dierziekten, diagnostic services en veterinaire wetenschappelijk onderzoek. De missie van VLA is het bevorderen van diergezondheid en welzijn en het minimaliseren van de gevaren. VLA is eveneens het nationale referentie laboratorium voor een breed scala aan infectueuse en niet-infectueuse ziekten van landbouwhuisdieren.
- Veterinary Medicines Directorate: De missie van VMD is bescherming van volksgezondheid, diergezondheid en de omgeving en het bevorderen van dierwelzijn door in te staan voor de veiligheid, kwaliteit en doelmatigheid van diergeneesmiddelen.

Food Standards Agency

Ontstaansgeschiedenis

In mei 1997 werd het door professor James geschreven rapport 'Food Standards Agency – an Interim Proposal' gepubliceerd. In dit rapport werd aangegeven dat de afname van het vertrouwen van de consument in voedselveiligheid de belangrijkste drijfveer zou moeten zijn voor de oprichting van een onafhankelijke agency. Als eerste stap voor de oprichting van een dergelijke autoriteit werd vervolgens in september 1997 de JFSSG (Joint Food Safety and Standards Group) opgericht. Het doel van deze groep was het bewerkstelligen van een nauwe politieke samenwerking op het gebied van voedsel. In deze groep werden de food services van zowel het Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF) als ook het Departement of Health (DoH) verenigd.

In januari 1998 werd de door de regering opgestelde White Paper "The Food Standards Agency: A Force for Change" aan het Lagerhuis voorgelegd. In dit document werden plannen voor de oprichting van een nieuwe publieke instantie beschreven die zich bezig zou moeten houden met het brede scala aan issues omtrent voedselveiligheid. Reacties daarop gaven wijdverbreide steun voor de oprichting van de autoriteit. Het regeringsvoorstel (Food Standards Bill - "The Food Standards Agency - Consultation on Draft Legislation") werd opgesteld en na koninklijke goedkeuring in november 1999 kwam de uiteindelijke Food Standards Act tot stand. In overeenstemming met deze act is uiteindelijk in april 2000 de Food Standards Agency operationeel gestart.

Missie en doelstellingen

De agency is de primaire bron voor politiek advies aan de regering als geheel en aan de aangewezen autoriteiten in Schotland en Wales betreffende voedselveiligheid en aanverwante gebieden. Deze functie was eerst ondergebracht bij MAFF en Department of Health (DoH) in Engeland, en diverse instanties in Noord-Ierland, Schotland en Wales. De agency opereert nu onafhankelijk van deze ministeries en van specifieke (agrarische) sectoren.

De autoriteit is opgericht om enerzijds de gezondheid van de bevolking te beschermen tegen risico's die voortkomen uit de consumptie van voedsel, en anderzijds het beschermen van de belangen van consumenten voor voedsel. Laatstgenoemd aspect tracht de autoriteit te bewerkstelligen door;

- de consument op de eerste plaats te zetten
- open en toegankelijk te zijn
- een onafhankelijk orgaan te zijn.

De functie van de autoriteit is:

- Verschaffen van advies en informatie aan de bevolking en de regering op gebied van voeding en voedselveiligheid van 'farm to fork'.
- Bescherming van de consumenten door effectieve implementatie van monitoring
- De keus van consumenten ondersteunen door stimulering van nauwkeurige en duidelijke etikettering

Algemene doelstellingen in relatie tot de missie:

- Ontwikkelen van effectief beleid gerelateerd aan voedselveiligheid en andere interessegebieden van consumenten met betrekking tot voedsel.

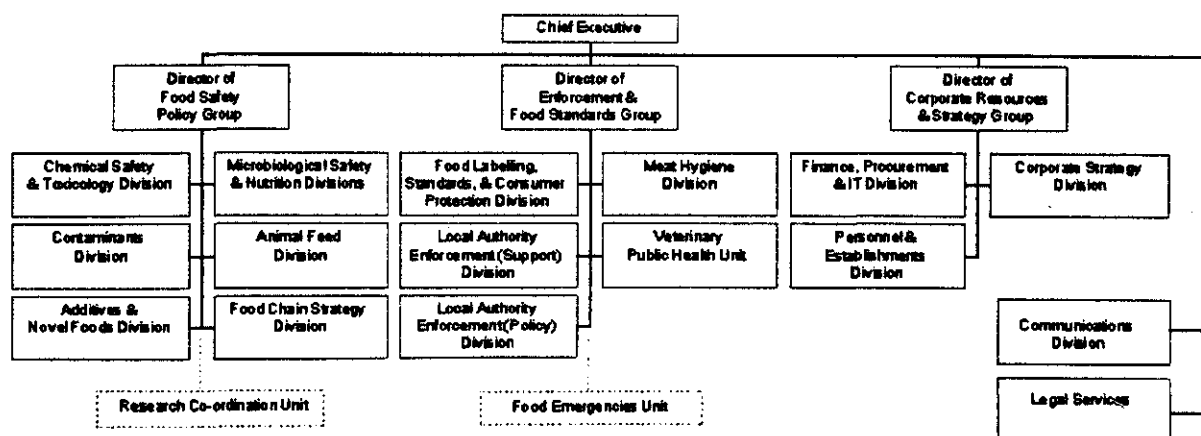
- Verschaffen van duidelijk en praktisch advies en informatie en andere vormen van ondersteuning richting alle belanghebbenden. Belanghebbenden zijn alle individuen en representatieve organisaties die interesse hebben in FSA activiteiten.
- Opbouwen en handhaven van een reputatie in het kader van expertise en excellentie op gebied van voedselveiligheid en andere aspecten op gebied van consumentenbelang in relatie tot voeding.
- Handhaven van effectieve samenhang met diverse besturen, publieke organen en belangenorganisaties die gericht zijn op voedselveiligheid in de UK en elders.
- Het nemen van besluiten en ondernemen van actie gerelateerd aan het risico met inachtneming van de kosten en baten.
- Instaan voor de effectieve promotie van consumentenbelangen in de UK met betrekking tot voedsel binnen de EU en in andere internationale forums.

Organisatiestructuur

De Food Standards Agency (FSA) is een instelling zonder minister. Het staat onder de verantwoordelijkheid van de directie die bestaat uit een president, de vice-voorzitter en 12 gekozen leden. Het hoofdkantoor, waar circa 500 mensen werkzaam zijn, is gesitueerd in Londen. In Schotland, Wales en Noord-Ierland zijn regionale kantoren gevestigd. Deze regionale kantoren zijn opgericht om voedingsaspecten die specifiek zijn voor elk land te ontwikkelen en te implementeren, binnen het raamwerk zoals opgesteld door de FSA. De regionale kantoren werken nauw samen met lokale partners zoals de Public Health Laboratory Service in Wales, de Food Safety and Promotion Board in Noord-Ierland en de Food Safety Authority for Ireland en de Scottish Centre for Infections and Environmental Health.

De organisatiestructuur van FSA is als volgt:

FOOD STANDARDS AGENCY - UK HEADQUARTERS



Food Safety Policy Group

Deze groep is belast met alle aspecten rondom voedselveiligheid en nutrition. De meeste activiteiten waren voorheen verdeeld over MAFF en de Department of Health. De volgende divisies zijn onderdeel van deze groep:

Additives and Novel Foods Division

Ontwikkelen van beleid en opstellen van criteria voor voedseladditieven, food contact materials, novel foods en novel processen.

Animal Feed Division

Onderhandelen over en beheren van internationale criteria voor de samenstelling en etikettering van diervoeders. Dit betreft o.a. additieven, maximaal toelaatbare hoeveelheden contaminanten, etikettering en regels voor officiële inspectie en goedkeuring van bedrijven.

Chemical Safety & Toxicology Division

Vaststellen van veiligheidslimieten voor chemicaliën in voedsel door de ontwikkeling van risk assessments. Beleidsontwikkeling en advisering over voedsel allergieën en de veiligheid van natuurlijke toxinen. Behartigen van consumenten belangen bij de safety assessments van pesticiden en diergeneesmiddelen.

Contaminants Division

Verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling omtrent zware metalen, mycotoxinen, organische verbindingen, nitraat, radionuclides en andere chemische contaminanten in voedsel. Managen van omvangrijke survey programma's en onderzoeken naar het monitoren van niveaus van gezondheidsbedreigende contaminanten in voedsel. Adviseren over de analyse en bemonstering van voedsel. Bevat ook de Radiological Safety Unit (RSU), die normen voor radioactief afval opstelt.

Food Chain Strategy Division

Een nieuwe functie van de FSA voor ontwikkeling van een strategische visie over voedselveiligheid en normen door de voedselketen van 'farm to fork'. Deze divisie coördineert onderzoek gericht op voedselveiligheid en normen in specifieke gebieden vanaf de boerderij verder de keten in, waarbij expertise van zowel FSA als daarbuiten aangewend wordt.

Microbiological Safety Division

Missie van deze divisie is o.a. het vergroten van de microbiële veiligheid van voedsel door de hele keten. Zorgen voor een reductie van voedselinfecties door ontwikkeling van strategieën. Moedigt de op hazard analysis gebaseerde benadering voor voedselveiligheidsmanagement aan en verschaft handboeken voor producenten, retailers, cateraars en het algemene publiek. Werk in EU verband samen in het kader van verbeterde regelgeving voor voedsel hygiëne. Werkt nauw samen met de Public Health Laboratory Service en ondersteunt lokale ambtenaren die te maken hebben met microbiële voedselgevaren en uitbraken van voedselvergiftigingen.

Nutrition Division

Verschaft informatie over de nutritionele waarde van voedingsmiddelen afzonderlijk en het voedselpakket als geheel. Verschaft wetenschappelijk advies over de relatie tussen dieet, nutritionele status en gezondheid. Levert informatie over een uitgebalanceerd dieet voor voorlichting en bescherming van de volksgezondheid.

Enforcement and Food Standards Group

Deze groep omvat twee nieuwe divisies die zijn opgericht om de lokale autoriteiten te helpen de implementatie en handhaving van levensmiddelenwetgeving te verbeteren. Daarnaast beheert het de uitvoering en ontwikkeling van de levensmiddelenwetgeving, iets wat voorheen was verdeeld over het DoH en MAFF.

Food Labelling, Standards and Consumer Protection Division

Doel is het borgen van voedselkwaliteit volgens kwaliteitsstandaarden. Deze divisie richt zich op de ontwikkeling van internationale standaarden en levensmiddelenwetgeving in UK en EU om adequate bescherming van consumenten te waarborgen. Werkt samen met EU partners voor ontwikkeling van een goed voedsel etiketteringsbeleid voor duidelijke informatieverschaffing aan consumenten. Coördineert de UK bijdrage aan internationale standaarden in Codex. Coördineert survey- en onderzoeksprogramma's om vervalsing en fraude op te sporen.

Moet ervoor zorgen dat het beleid van de Agency de belangen van specifieke groepen (zoals lage inkomens groepen) behartigt. Onderhoud en verbeterd de contacten met consumentengroepen en zal ervoor zorgen dat rekening wordt gehouden met de visies van deze organisaties bij alle activiteiten van de Agency.

Local Authority Enforcement (Policy) Division

Een nieuwe divisie die normen opstelt voor implementatie van levensmiddelenwetgeving door lokale autoriteiten en het monitoren en auditen van de uitvoering.

Local Authority Enforcement (Support) Division

Een nieuwe divisie die in samenwerking met lokale autoriteiten door o.a. advisering en training de implementatie van regelingen verbeterd. Heeft de verantwoordelijkheid over het bestaande voedsel hazard warning system en de bevoegdheid van wettelijke implementatie importcontrole van vis en levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong.

Meat Hygiene Division

Verantwoordelijk voor opstellen van normen voor vlees hygiëne in erkende bedrijven. Ontwikkeling van beleid voor rood vlees, kip, wild, hygiëne standaarden, kosten voor vleesinspectie. Werkt nauw samen met de Meat Hygiene Service en de Veterinary Public Health Unit.

Ontwikkelt en implementeert een strategie voor de voedselveiligheidsaspecten van BSE controle. Adviseert over de uitgaven aan vleesinspectie. Publiceert maandelijks voorgangsrapportage.

Veterinary Public Health Unit

HQ team: Verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen aan vleesbedrijven en toewijzing van Official Veterinary Surgeons, de vleeshygiëne wetgeving en beleid op dit gebied. Verschafft advies omtrent veterinaire volksgezondheid (veterinary public health) aan de Meat Hygiene Division.

Field team: Ondersteund het HQ team in het verlenen van vergunningen door het uitvoeren van inspecties bij diverse instanties in de vleessector zoals slachterijen en uitbeenderijen. Organiseert de audits van de Meat Hygiene Service.

Meat Hygiene Service

De Meat Hygiene Service is een uitvoerende instantie van de FSA en opereert in Engeland, Schotland en Wales. Bij de MHS werken circa 1600 mensen. De missie van de MHS is het bewaken van de volksgezondheid en dierenwelzijn op de slachterijen door effectieve handhaving van de wetgeving. De voornaamste doelingen zijn:

- Verschaffen van supervisie, inspectie en gezondheidsbewaking in alle slachterijen met vergunning om hygiënische productie van vlees en vleesproducten te borgen.
- Promoten van best practice codes met betrekking tot hygiënisch handelen en dierenwelzijn bij de slachterijen.
- Het geven van efficiënte en kwalitatief hoogwaardige service.

Op slachterij niveau worden de activiteiten van MHS uitgevoerd door teams van de Official Veterinary Surgeons (OVSs) en Meat Hygiene Inspectors (MHIs). Deze teams worden ondersteund door Meat Technicians (MTs) bij erkende (licensed) vers vlees bedrijven.

MHIs voeren de post mortem inspectie van karkassen uit, en assisteren waar nodig de OVS bij ante-mortem inspectie. MHIs assisteren de OVS bij het monitoren van dierwelzijn standaarden. Zij nemen ook monsters voor controle programma's gericht op residu en dierziekten.

Advies commissies

Binnen de FSA zijn diverse advies commissies en werkgroepen actief. Enkele commissies zijn:

- Food Advisory Committee. Een niet-statutair comité welke in 1983 is opgericht. Taakgebied: Het uitvoeren van risk-assessment van chemicaliën die in of op voedsel worden gebruikt en het adviseren over de uitvoering van de in de Food Safety Act 1990 opgenomen aspecten gerelateerd aan labelling, samenstelling en voedselveiligheid (chemisch) van voedsel. De commissie brengt ook algemeen advies over voedselveiligheid uit. Hierbij wordt rekening gehouden met het advies van andere commissies.
- Advisory Committee on Animal Feed
- Advisory Committee on Microbiological Food Safety. In 1990 opgericht. Taakgebied betreft de beoordeling van risico's voor mensen afkomstig van micro-organismen die voorkomen in en op voedsel. Daarnaast is een taak het adviseren over de microbiologische veiligheid van voedsel (op basis van de Food Safety Act).
- Committee on Toxicology of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment. Eveneens een niet-statutair comité die in 1978 is opgericht. Taakgebied: het beoordelen van en adviseren over de toxische risico's voor mensen van diverse stoffen. Daarnaast is een taak het adviseren over belangrijke algemene principes of nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen in relatie met toxicologische risico's.
- Committee on Mutagenicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment
- Committee on Carcinogenicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment
- Scientific Advisory Committee on Nutrition
- Spongiform Encephalopathy Advisory Committee
- Expert Group on Vitamins and Minerals

Werkgroepen:

- Chemical Contaminants in Food. Opgericht in 1997. Taakvelden:
 - Adviseren over toekomstige surveys en aanverwant onderzoek op gebied van chemische contaminanten
 - Toezien op de resultaten van survey en relevant onderzoek over chemische contaminanten en het uitbrengen van advies voor FSA, consumenten, de industrie en andere geïnteresseerden.
 - Het beschouwen en in ogenschouw nemen van gevallen van humane blootstelling aan chemische contaminanten in voedsel in UK
 - Advies uitbrengen over geschikte fora voor publicatie van survey resultaten
 - Een bijdrage leveren aan het jaarlijks surveillance rapport
 - Rapporteren aan het Food Advisory Committee
- Work Group on Chemical Contaminants from Food Contact Materials and Articles
- Dietary Surveys
- Food Additives
- Food Authenticity
- Nutrients in Food
- Radionuclides in Food

Monitoring en surveillance

Coördinatie van monitorings- en surveillance programma's is min of meer gericht op onderverdeling van aandachtsgebieden van MAFF en FSA. MAFF concentreert zich op feed en farm. FSA vanaf slachterij.

In bijlage 1 is een overzicht weergegeven van het food surveillance programma van FSA voor 2000/2001. Vooraf staat niet altijd vast welke instantie de monsters neemt en analyseert. Instanties kunnen tenderen voor bepaalde surveillance programma's. In principe mogen private laboratoria niet deelnemen aan dergelijke onderzoeken, omdat deze ook opdrachten uitvoeren voor de industrie.

Surveillance vanuit FSA gericht op chemische contaminanten is met name gericht op blootstellingsonderzoek en gericht op eindproducten. Er is hierbij ook samenwerking met de Nutrition divisie van FSA.

De Microbiological Food Surveillance Group coördineert de surveillance van het MAFF, DoH en Public Health Laboratory Service (PHLS).

Tijdens de interviews met medewerkers van MAFF en FSA is gebleken dat er verschil bestaat tussen onze en de Engelse definitie van surveillance en monitoring.

Volgende de OIE International Animal Health Code wordt onder surveillance het volgende verstaan: "... the continuous investigation of a given population to detect the occurrence of disease for control purposes, which may involve testing of a part of the population". Deze beschrijving onderscheidt zich van monitoring, die omvat "... on-going programmes directed at the detection of changes in the prevalence of disease in a given population and in its environment."

De OIE Animal Health Code suggereert dat via surveillance informatie op verschillende manieren verzameld kan worden waaronder:

- wetenschappelijk gebaseerde surveys
- routinematige monsternamen en testen van dieren op boerderijen, markten of op de slachterij
- een georganiseerd toezichtsprogramma (sentinel), waarin dieren, kuddes of koppels worden bemonsterd en diagnose resultaten van veterinaire praktijken worden verzameld.
- banking van biologische specimen voor retrospectieve studies
- gegevensanalyse van veterinaire diagnose laboratoria

Onder surveillance wordt in het rapport van Meah en Lewis (2000) het volgende verstaan:

"The on-going systematic collection, collation, analysis and interpretation of accurate information about a defined animal population with respect to disease and/or infection, closely integrated with timely dissemination of that information to those responsible for control and prevention measures".

In feite wordt onder ons begrip monitoring dus "ongoing surveillance" verstaan.

De primaire reden voor MAFF om veterinaire surveillance uit te voeren is om zichzelf te voorzien in basis informatie om risico's effectief te kunnen beoordelen en te managen. Dit heeft als doel de kans op nadelige effecten te minimaliseren op het gebied van volksgezondheid, handel in dieren en dierlijke producten en diergezondheid en dierenwelzijn.

De doelstellingen van veterinaire surveillance zijn:

- Snelle detectie van uitbraken van ziekten, infecties en intoxications in dieren.
- Verschaffen van een early warning system voor nieuwe dierziekten, infecties of intoxications.
- Snelle identificatie van bekende ziekten/infecties die in het land nog niet voorkomen.
- Het bepalen van de mate van voorkomen en de te onderscheiden trends in ziekten en infecties die in het land voorkomen.
- Bevestiging van afwezigheid van specifieke ziekten en infecties.

De meerderheid van de veterinary surveillance in Engeland en Wales die wordt gerapporteerd aan de Chief Veterinary Officer's (van MAFF) wordt uitgevoerd door de Veterinary Laboratories Agency (VLA) met input van de State Veterinary Field Service (monsternamen). In Engeland en Wales zijn er 15 Regional Laboratories die deel uitmaken van de Surveillance Division van VLA. In Schotland zijn dit er acht. Alle 23 regionale centra leveren data aan voor de Veterinary Investigation Diagnosis Analysis database (VIDA).

Opvallende punten

Informatief en consumentgericht

Op de homepage van FSA wordt veel gepubliceerd richting alle belangstellenden (ook consumenten). Agenda's en notulen van bijeenkomsten, discussie stukken, rapporten van assessments en conclusies, jaarverslagen en de activiteiten van de diverse commissies worden op het web gepubliceerd. Er worden ook nieuwsbrieven uitgegeven door de diverse Expert Committees en de FSA. De FSA heeft ook een aparte communicatie unit die gericht is op zowel de consument als de media.

Ketengerichtheid

Opvallend is de onderverdeling van de keten tussen MAFF en de FSA. MAFF opereert in feite vanaf het begin van de keten tot slachterij (feed en farm). Het aandachtsveld van FSA begint bij de slachterij. Het primaire bedrijf valt dus onder MAFF. Het scheidingsgebied is wat vaag.

Onderverdeling is min of meer historisch gegroeid. Daarnaast is deze ook gericht op diergezondheid (MAFF) en volksgezondheid (FSA). Samenwerking is uiteraard vereist. Bijvoorbeeld in geval van E. coli O157; is meer een probleem voor volksgezondheid, maar voor aanpak van het probleem is veel onderzoek aan begin van de keten (farmer) vereist.

Scheiding publiek – privaat (beheersbaar)

Er is een strikte scheiding waar te nemen tussen private en publieke activiteiten. Samenwerking op dit gebied staat in de UK nog in de kinderschoenen. Een IKB-achtig initiatief voor samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is in de UK in de vlees en zuivelketen (nog) niet aanwezig. In de pluimveesector zijn er wel meer activiteiten op dit gebied.

Monitoring versus surveillance.

De programma's die lopen in UK op gebied van volks- en diergezondheid vallen veelal onder onze definitie van surveillance ('ad-hoc'). In geen van de surveillance programma's is echt sprake van een ketengerichte aanpak. De nadruk lijkt meer te liggen op microbiologische (zoönosen, pathogenen) surveillance. Als nadeel van monitoring werd genoemd het van te voren vastgelegde onderzoeksprogramma, inclusief gevaren, waardoor de kans aanwezig is dat nieuwe serotypen kunnen worden gemist gedurende de looptijd van het programma. Voordeel van surveillance is dus een grotere flexibiliteit. De wat kortere, ad hoc surveillance programma's worden soms ook gebruikt voor periodiek terugkerende (bijvoorbeeld elke drie jaar) surveillance.

Landelijk-locaal

Inspecties op gebied van hygiëne en voedselveiligheid worden op lokaal niveau gecoördineerd en uitgevoerd. Een uitzondering hierop vormt de vleesinspectie; deze wordt vanuit de MHS gecoördineerd. De lokale autoriteiten beslissen zelf hoeveel budget er aan controles en inspecties op gebied van voedselveiligheid wordt besteed. De Local Authority divisie binnen FSA heeft, samen met LACOTS (faciliterende functie voor lokale autoriteiten) wel een coördinerende taak met betrekking tot de verplichte

surveys die uitgevoerd dienen te worden (rapportage naar Brussel). Op basis van de door de lokale autoriteiten ingediende planning voor surveys en de resultaten daarvan stelt de Local Authority divisie van FSA een soort ranglijst op. De 25 beste en 18 slechtste lokale autoriteiten worden gepubliceerd. Doel hiervan is om voedselveiligheid een belangrijk onderdeel te laten vormen van het lokale beleid en de consistentie van de handhaving op lokaal niveau te verhogen.

FSA – NVA

In tegenstelling tot de Nederlandse Voedselautoriteit in oprichting heeft de FSA geen laboratorium faciliteiten. Naast de grote groep medewerkers van de MHS (afkomstig van MAFF) is de meerderheid van de werknemers afkomstig van MAFF (circa 75%), de rest van DoH. De autoriteit opereert onafhankelijk van deze ministeries en de industrie. De FSA is financiële verantwoording schuldig aan de 'treasurer'.

Door alle geïnterviewden werd benadrukt dat het noodzakelijk is dat de medewerkers van FSA in één gebouw zijn (worden) gehuisvest. Niet alleen vanwege het saamhorigheidsgevoel en het voorkomen van logistieke problemen maar ook vanwege het verlagen van de overhead ('the overall plan should not go wrong because of the details').

Doelstelling

Typerend is dat doelstellingen met betrekking tot voedselveiligheid geformuleerd werden uitgaande van de (onbekende) huidige situatie. Zo zijn doelstellingen geformuleerd als: Binnen vier jaar moet het voorkomen van Salmonella in kippenvlees gereduceerd zijn tot de helft van de huidige situatie. De uitgangssituatie moet echter door middel van een survey kwantitatief bepaald worden. Dit geldt ook voor de doelstelling van het met 20% reduceren van aan voedsel gerelateerde infectieuze ziekten. Dit is een andere insteek dan die welke Europa voorstaat met de discussie rondom Food Safety Objectives.

Bronnen

Homepages MAFF, FSA

Veterinary Surveillance in England and Wales, A review. M. N. Meah and G.A. Lewis. 2000.

Enforcing European and National Food Law in the Netherlands and England. M.Lugt. 1999.

Interviews met:

dr. J. Back, dr. I. Hewson, dr. P. Cook, dr. N. Harrison en dr. R. Harding (FSA)

dr. G.A. Paiba en dr. J.W. Wilesmith (VLA)

dr. A.Brewer en dr. L.A.S. Gibson (MAFF)

Bijlage 1 FSA Food surveillance programma 2000/2001

Chemical Contaminants in Food

<i>Area of Work</i>	<i>Objectives</i>	<i>Duration</i>
Human exposure to ochratoxin A	The project aims to further define the correlation previously found between urinary excretion of ochratoxin A and the dietary intake of the mycotoxin. Weekly duplicate diet samples, previously collected by fifty volunteers, as well as plasma and urine samples will be analysed for the toxin.	January 1999 to February 2001
Survey of milk for aflatoxin M1, ochratoxin alpha, zearalenone, alpha and beta-zearalenol and the glucuronic acid and sulphate conjugates.	The purpose of this study is to determine the levels of aflatoxin M1, ochratoxin alpha, zearalenone, alpha and beta-zearalenol and conjugates in farm-gate and retail milk samples in the UK. Data will be used to assess the levels of aflatoxin M1 and other mycotoxins in milk.	April 2000 to March 2001
Survey of nuts and nut products, dried fruits and fig paste for aflatoxins and ochratoxin A (and sterigmatocystin in peanuts)	The objective of this survey is to generate reliable data to allow an assessment of possible consumer exposure to these contaminants, and to assess the compliance with the new regulatory limits for aflatoxins. The data on ochratoxin A will provide a scientific basis for setting possible regulations to protect consumers in the future.	April 2000 to April 2001
Survey of rice for a range of mycotoxins: Aflatoxins (including B1 and total), ochratoxin A, zearalenone, tricothecenes, fumonisins and sterigmatocystin	There is little information on the frequency and concentrations occurring of this range of mycotoxins in rice. MAFF has funded previous work that has included mycotoxin analysis in rice. This work indicated the potential for mycotoxin contamination hence, the purpose of this study is to perform a more detailed examination.	April 2000 to March 2001
A survey of spices for aflatoxins (including B1 and total) and ochratoxin A	There are relatively few data available on the extent and levels of aflatoxin and ochratoxin A contamination of spices within the UK at present. Results from an EC co-ordinated control programme indicate levels of contamination have been in observed excess of 10 microgram/kg.	April 2000 to March 2001
A survey of retail cereal products for tricothecenes and zearalenone	Limited information on zearalenone and research in the Netherlands on tricothecenes has prompted this. A wide range of retail cereal based food samples will be analysed.	June 2000 to March 2001
UK Monitoring Programme for Nitrate in Lettuce and Spinach.	Carried out as a requirement of European Commission Regulation No. 194/97. Results will be used to inform review of this Regulation.	January 1999 to December 2001
Nitrate and Nitrite concentrations in 1999 Total Diet Study samples	The purpose of this study is to provide up to date information on the current concentrations of nitrate and nitrite in UK foods and estimation of their current Dietary Intake.	September 2000 to April 2001
<i>Process contaminants</i>		
Survey of 3-monochloropropane-1,2-diol (3-MCPD) in food ingredients.	Carry out a survey of 3-MCPD in food ingredients to check for compliance with the Food Advisory Committee's recommendations	October 1999 to March 2000
Survey of 3-monochloropropane-1,2-diol (3-MCPD) in foods.	Carry out a survey of 3-MCPD in 300 foods to check for compliance with the Food Advisory Committee's recommendations.	October 1999 to July 2000
Survey of 3-monochloropropane-1,2-diol (3-MCPD) in soy sauces and related products	Carry out a follow-up survey of 3-MCPD in soy sauces to assess manufacturers progress in reducing levels.	September 2000 to February 2001
Survey of 1,3-dichloropropanol (1,3-DCP) in soy sauces and related products	Carry out a survey of soy sauces to provide information on 1,3-DCP levels.	September 2000 to February 2001

Area of Work	Objectives	Duration
Survey of ethyl carbamate in soy sauces and related products	This is a survey of soy sauces for ethyl carbamate, which is a known contaminant of fermented foods. This survey aims to provide up to date information on levels of ethyl carbamate in soy sauces.	April 2001
Inorganic contaminants		
Lead and cadmium in raw (unprocessed) foodstuffs.	To determine the concentrations of lead and cadmium in raw commodities to inform negotiations on the proposed European Commission Regulation setting maximum limits for lead and cadmium in food.	April 1998 to August 1999
Lead and cadmium in foods not included in the draft EC Regulation on lead and cadmium	To provide data on those minor components of the diet which are not included in the draft EC Regulation. This information will aid discussions on the development of controls for these foods.	August 1999 to March 2000
Multi-element survey of allotment produce.	To assess the risks to consumers of allotment produce by estimation of dietary exposures and comparison with the concentrations of metals and other elements in agricultural produce.	July 1998 to January 2000
Mercury in fish and shellfish and their products.	To provide data on total mercury concentrations in imported fish, shellfish and their products to assess dietary exposures of consumers.	September 1999 to June 2001
Multi-element survey of infant foods.	To ensure our information on metals and other elements in infant foods remains up to date as this market continues to develop. To monitor concentrations and assess dietary exposures of infants to metals and other elements.	October 2000 to December 2001
Tin in canned fruit and vegetable products.	Previous surveys revealed a problem with elevated tin concentrations in some canned tomato products. This survey will check if measures taken by industry to eliminate this problem have been successful and will update our data on tin in canned fruit and vegetables.	December 2000 to May 2001
Inorganic and total arsenic in samples from the 1999 Total Diet Study	Health concerns on arsenic focus on the inorganic forms, but most of the arsenic in the diet is in the less harmful organic forms. Previous surveys have measured total arsenic in food. This survey will measure concentrations of inorganic and total arsenic in samples from the 1999 TDS, which reflect the main food making up the UK diet. This will help identify any foods that make a significant contribution to total exposures to inorganic arsenic for possible further investigation.	October 2000 to October 2001
Inorganic and total arsenic in fish and shellfish	Fish make the greatest contribution (over 90%) to average dietary exposures to arsenic. Most of the arsenic in fish is present in the less toxic organic forms. This survey will determine the concentrations of total and of inorganic arsenic in those fish and shellfish products consumed in the UK and update and extend data on arsenic levels in fish, and allow a more accurate assessment of consumers' exposure to inorganic arsenic in fish and fish products.	October 2000 to March 2002
Organic environmental contaminants		
Survey for dioxins and PCBs in cows' milk from individual farms in rural and urban/industrialised areas.	To establish an up-to-date range of the concentrations of dioxins and PCBs in cows' milk from individual farms in rural and urban/industrialised areas of the UK, for comparison with previous surveys.	April 2000 to October 2002

Area of Work	Objectives	Duration
Dioxins and PCBs in Shellfish.	There are no existing UK data on dioxins in shellfish. To provide information on the concentrations of dioxins and PCBs in edible shellfish available in the UK. To estimate the contribution to dietary exposure from shellfish.	April 1997 to May 2000
Dioxins and PCBs in infant formulae.	To provide information on the concentrations of dioxins and PCBs in infant formulae to allow comparison of dietary exposures of formula-fed and breast-fed infants.	May 1997 to February 2001
Dioxins and PCBs in fats and oils for food production.	To determine the concentrations of dioxins and PCBs in fats and oils used in the manufacture of foodstuffs. To estimate the contribution to dietary exposure from such foodstuffs.	May 1997 to October 2000
Residues of non-active ingredients of pesticide formulations.	To determine dietary exposures to non-active pesticide ingredients via food treated with pesticides. Some non-active ingredients of pesticide formulations (nonyl phenol, dodecylbenzene and glycol ethers) are prioritised organic chemicals.	May 1995 to March 2000
Analysis of synthetic nitromusks in foods	To determine concentrations of synthetic nitromusks in Total Diet Study samples and in human milk.	June 1995 to August 2000
Analysis of chlorinated paraffins and chlorinated solvents in foods.	To determine concentrations of chlorinated paraffins and chlorinated solvents in Total Diet Study samples, and in retail samples of those food groups which are expected to make the largest contribution to dietary exposures.	September 1995 to August 2000
An investigation into the identity, levels and origins of specific phthalates in dairy products at various stages of production.	A previous survey received media publicity regarding oestrogenic effects of phthalates in infant formulae although estimated exposures of individual phthalates from these sources were below the TDIs where these have been set.	July 1996 to August 2000
Dioxins and PCBs in fruit and vegetables.	There are currently only very limited data on concentrations of dioxins and PCBs in fruit and vegetables available in the UK. This survey will complement the analyses of the 1997 Total Diet Study samples of these particular food groups.	December 2000 to November 2001
Survey of individual phthalates in fatty foods.	A previous Total Diet survey showed that fatty foods made a significant contribution to the dietary exposures of phthalates. A survey of 250 retail samples, followed by 80 samples of poultry and eggs, from different producers or points in the production and retail chain, will be analysed to establish the point and route of contamination. A method for the analysis of monoester metabolites in animal products will be developed and applied to an agreed subset of samples.	June 1996 to March 2001
Dioxins and PCBs in fish oil dietary supplements.	A previous survey, published in 1997, indicated that consumption of fish oil dietary supplements might make a significant contribution to the dietary exposures to dioxins and PCBs. This survey will provide information on the current levels of dioxins and PCBs in these fish oil products and whether dietary exposures from these sources have fallen.	October 2000 to April 2001
Dioxins and PCBs in milk products.	There are currently only very limited data on concentrations of dioxins and PCBs in milk products available in the UK. This survey will complement the analyses of the 1997 Total Diet Study samples of this particular food group.	April 2001 to March 2002

Inherent toxicants		
Area of Work	Objectives	Duration
Duplicate diet study amongst vegetarians.	To collect two batches of fifty diet samples from a group of fifty vegetarians and to subsequently analyse the samples for a range of natural toxicants to establish the exposure to vegetarians in the UK population to these toxicants.	May 1997 to July 1999
Phytoestrogen dietary supplement survey	To quantitate the isoflavone, lignan and coumestan content of dietary supplements.	April 2000 to March 2001

Chemical Contaminants from Food Contact Materials and Articles

Area of Work	Objectives	Duration
Survey of chemical migration from can coatings into food and beverages.	To undertake a comprehensive survey of retail canned foods and beverages to determine the levels of selected substances that have migrated from the internal can coatings. Bisphenol A and Bisphenol F.	January 1998 to May 2000
Survey of Paper and Board for acrylamide monomer and migration into foodstuffs.	To investigate samples of paper and board packaging materials for acrylamide monomer and determine if there is migration to foodstuffs using a method of analysis to be developed and validated in the course of this work.	October 2000 to December 2001
Survey of food contact materials for the content and migration levels of mineral hydrocarbons.	To determine levels of mineral hydrocarbons in food contact materials and any migration of these substances into foodstuffs.	October 2000 to February 2002

Dietary Surveys

Area of Work	Objectives	Duration
National Diet and Nutrition Survey: adults aged 19-64 years.	To provide detailed quantitative information on the food and nutrient intakes, sources of nutrients and nutritional status of adults.	September 1998 to December 2002

Food Additives

Area of Work	Objectives	Duration
Survey of artificial colours in childrens' sweets	To provide information on the levels of these colourings used in children's sweets.	August 2000 to July 2001
Survey of the intake of intense sweeteners from dilutable soft drinks by young children: sample collection	To provide information on the levels of intense sweeteners in samples of prepared dilutable soft drinks collected from households and nursery schools.	December 2000 to December 2001
Survey of the intake of intense sweeteners from dilutable soft drinks by young children: diary survey	To provide information on the quantity and types of drinks consumed by young children aged 1½ to 4½.	January 2001 to December 2001

Food Authenticity

Area of Work	Objectives	Duration
Survey of speciality oils authenticity.	To investigate whether speciality oils (walnut, sesame, grapeseed and hazelnut) sold in the UK are being substituted or adulterated with cheaper vegetable oils.	April 1998 to August 1999
Survey of scampi and scallops	Survey will investigate misdescription and fish content of scampi and scallops.	March 2001 to October 2001

Nutrients in Food

Area of Work	Objectives	Duration
Survey of dietary supplements for essential fatty acids.	To determine the fatty acid content of a range of dietary supplements.	July 1995 to April 2001
Nutrient analysis of breakfast cereals	To provide up to date and reliable information on the nutrient content of breakfast cereals	Unknown
Nutrient analysis of pasta and pasta sauces	To provide up to date and reliable information on the nutrient content of pasta and pasta sauces	Unknown

Radionuclides in Food

Area of Work	Objectives	Duration
Investigation of methods available for the practical utilisation of (left) censored environmental measurement data.	Radioactivity concentrations in foodstuffs are often less than the analytical procedure Limit of Detection, ie the data is said to be 'censored'. The project will review and investigate mathematical techniques available to provide more realistic, but still conservative, estimates of censored data values consistent with the available data.	April 1998 to June 2000
Continuation of a QA programme for the measurement of radioactivity in foodstuffs.	To continue the intercomparison exercises between laboratories who are or may analyse foodstuffs under contract to The Food Standards Agency.	April 1998 to March 2000
Assessment of UK Laboratory Performance: Tritium in Fish and Milk	To carry out a specific intercomparison exercise using materials spiked with organically bound tritium.	January 2000 to July 2000
The radiological impact of naturally-occurring radionuclides in foods from the wild.	To assess the radiological impact of naturally-occurring radionuclides in wild foods.	August 1999 to July 2002
Five year trend report for site specific data reported in "Radioactivity in Food and the Environment".	To compile trend data from RIFE for 1994 to 1998.	April 1999 to March 2000
Seasonal variations in radionuclide concentrations in crabs and lobsters.	To investigate the seasonal variations of selected radionuclides in crabs and lobsters.	April 1999 to July 2001
Natural radionuclides in seafood.	To compile a database of background natural radionuclide concentrations in seafood.	April 1999 to March 2002
Radioactivity in uncommon seafoods.	To review the types of potential marine foodstuffs or biota used in healthcare products and subsequently provide data to more rapidly assess potential doses associated with 'novel' consumption pathways.	April 2000 to March 2002
Study of tritium and carbon-14 in the aquatic environment.	To provide data which would be used to give further indications of the uncertainty of the use of models to predict concentrations of radionuclides in the environment.	April 2000 to March 2003

3. Italië

Introductie

Italië is één van de mediterrane landen en een grote importeur van met name Nederlands varkensvlees. Italië heeft een opvallend lage zelfvoorzieningsgraad in vlees, vis en zuivel. Italië importeert onder andere vlees (uit Nederland en Frankrijk), zuivel (uit Duitsland) en vee (uit Frankrijk). In Italië bestaan nog steeds grote tegenstellingen tussen het rijke noorden en arme zuiden, deze tegenstellingen zijn zelfs groeiend. Italië is een belangrijke handelspartner van Nederland. Als leverancier van bijna 10% van de door Italië geïmporteerde agrarische producten staat Nederland na Frankrijk en Duitsland op de derde plaats. Nederland heeft bijvoorbeeld in 1996 voor ruim 5 miljard aan agrarische producten naar Italië geëxporteerd. Een aantal belangrijke producten waren vee, vlees en veevoeder. Op het gebied van levende varkens is Nederland de eerste leverancier voor Italië (48% van de import van slachtvarkens en 95% van de fokdieren).

Overheid en overheidstoezicht

Overheid algemeen

In Italië wordt de voedselveiligheid vanuit de overheid met name gewaarborgd door middel van de controlerende en inspecterende activiteiten onder toezicht van Ministerie van Volksgezondheid en de regionale autoriteiten. Het Ministerie van Volksgezondheid is hoofdvantwoordelijk voor volksgezondheid en hygiëne, inclusief wetgeving en volksgezondheid, en is tevens verantwoordelijk voor consumentenbescherming met betrekking tot voedsel zaken. Zij wordt hierin bijgestaan door het Ministerie van Land- en Bosbouw en het Ministerie van Volksgezondheid. Enkele andere ministeries, zoals Industrie, Defensie, Financiën en Justitie, hebben marginale verantwoordelijkheden.

Het Nationale Gezondheidsinstituut werkt op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en adviseert in die hoedanigheid de overheid. Het stelt zogenaamde "technical provisions" op op het gebied van levensmiddelenonderzoek en voorziet de nationale laboratoria van criteria. Waar mogelijk zullen deze criteria ontwikkeld worden op basis van wetenschappelijk onderbouwde risico-analyses. Italië is gekoppeld aan het EU-alert systeem (net als Nederland), opgezet volgens richtlijn 92/59/EEC.

Markttoegang en handelsbelemmeringen

In principe bestaan er geen wettelijke belemmeringen om in Nederland geproduceerde en goedgekeurde agrarische producten op de Italiaanse markt te brengen.

Ondanks het EU-principe van vrij intraverkeer is er echter een sterk marktbeschermende tendens waar te nemen in Italië, die vaak leidt tot kostbare handelsverstoringen. De belemmeringen ontstaan in de meeste gevallen door uiteenlopende interpretatie van EU-richtlijnen (vooral op veterinair gebied).

Er is sprake van trage implementatie van EU-regelgeving en bilaterale akkoorden tussen andere lidstaten en derde landen worden vaak niet geaccepteerd.

Toezicht door overheid

Italië kent een aantal bestuurslagen; de republiek, de twintig gewesten (regio's), de provincies en gemeenten. Decentralisatie wordt steeds verder doorgevoerd waardoor de centrale regering minder grip op regionale ontwikkelingen krijgt.

Het Italiaanse systeem voor controle op voedingsmiddelen is een mix van centrale en decentrale systemen. Routinematige en gestandaardiseerde controles worden uitgevoerd onder toezicht van de regionale autoriteiten. Aan de andere kant worden bepaalde grote gespecificeerde taken die van nationaal belang zijn centraal uitgevoerd.

PBO-organen bestaan niet in Italië, de wetgeving wordt rechtstreeks vanuit overheid (nationaal/regionaal) geïmplementeerd en er wordt door regionale diensten geïnspecteerd (controle op naleving). De overheid houdt toezicht op producten van dierlijke oorsprong op de volgende wijze:

- Directe interventie op productie (inspectie/controle van bijvoorbeeld hygiënische condities)
- Beoordeling, modificatie en validatie van het systeem door regionale audits
- Begeleiding en coördinatie door middel van specifieke maatregelen (monitoringsprogramma's, validatie van handleidingen, officiële controle in de keten) en algemene maatregelen

Er zijn permanente monitoringprogramma's op het gebied van voedselveiligheid, waarbij in de gehele productieketen gemeten wordt. Zo zijn er nationale monitoringsprogramma's op residuen van diergeneesmiddelen, milieucontaminanten en verboden middelen zoals hormonen. Dit is ondergebracht in "National Plan for Residues in animals and products of animal origin" (volgens 96/23/EC).

Controles zijn in principe gebaseerd op de EU-regelgeving (opgenomen in Italiaanse regelgeving) en op in Italië reeds bestaande wettelijke (nationale) regelingen. Vele inspectieorganen zijn verantwoordelijk voor de officiële controle / beheersing van voedingsmiddelen (89/397/EEC).

Import

Er zijn 30 "Border Inspection Posts", waar goederen het land binnenkomen. Controle op geïmporteerde voedingsmiddelen wordt uitgevoerd bij binnenkomst van de goederen door branche-offices (USMA) of soms door een lokale autoriteit (ASL). Inspectie van documenten en goederen is een onderdeel van de importprocedure. Bij een recente grootschalige audit van genoemde posten door de EU kwamen met betrekking tot de Italiaanse posten onder andere de volgende punten naar voren:

- er is voldoende personeel
- de faciliteiten voldoen niet altijd aan alle gestelde voorwaarden
- de op de post benodigde documentatie was niet altijd voldoende in orde
- de benodigde controles op de goederen worden niet altijd uitgevoerd

In het kort komt het er op neer dat er qua naleving van de Europese regels nog veel aandacht besteed moet worden om te voldoen aan de voorwaarden, die Europees gesteld worden (door de EU, neergelegd in een aantal Europese richtlijnen).

Systemen op bedrijfsniveau / particuliere initiatieven

GMP-codes en HACCP

Kwaliteitsystemen zijn in Italië minder ver ontwikkeld dan in Nederland. EU-regelgeving wordt trager omgezet in nationale regelgeving; Italië doet wel mee maar loopt zeker niet voorop. In Napels werd onlangs nog een grote clandestiene slachterij ontdekt midden in de stad. Dit geeft de sfeer aan, blijkbaar knippen meerdere instanties een oogje toe als de aanwezigheid van een slachterij in de stad onopgemerkt blijft.

Richtlijn 93/43/EEG is inmiddels omgezet in nationale wetgeving. HACCP is verplicht sinds 26 mei 1998 voor voedingsmiddelenproducerende ondernemingen. Voor marktplaatsen geldt deze verplichting sinds december 1998. De HACCP-verplichting is in Italië dus van recentere datum dan in Nederland (14 december 1995). De vertraging van het omzetten van Europese richtlijnen in nationale wetgeving verklaart deels de trage voortgang in de uitvoering en implementatie van HACCP in voedingsmiddelenondernemingen. Bij grote bedrijven moet HACCP inmiddels volledig ingevoerd zijn.

Volgens enkele informanten en rapportages van EU-commissies wordt HACCP door het midden- en kleinbedrijf nog lang niet altijd correct geïmplementeerd.

Een aantal GHP handleidingen is ontwikkeld door professionele organisaties in de voedingsmiddelensector. In 1998 zijn, specifiek voor de vlees en zuivelsector, twee handleidingen voor GHP uitgekomen:

- Manual of good hygiene practice in respect of dairy products
- Manual on ice cream production

Er is één HACCP-handleiding bekend die door semi-overheid is ontwikkeld. Een aantal adviesbureau's adverteren (in het Italiaans) op internet met HACCP-begeleiding in Italië. De Kamer van Koophandel in Italië heeft HACCP-cursussen ter ondersteuning van het bedrijfsleven georganiseerd. Het lijkt erop dat het Nederlandse bedrijfsleven verder is met het opstellen en implementeren van codes, gidsen en handleidingen met betrekking tot GMP en HACCP.

Geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen

Italië biedt een keur aan producten die op traditionele, regionale wijze zijn vervaardigd. Ruim 100 producten die zijn ingeschreven in het Europees register van Beschermde Oorsprong Benaming zijn uit Italië afkomstig. In Italië wordt een groot deel van de melk (50 %) en een groot deel van het varkensvlees (50 %) aangewend om deze BOB-producten voort te brengen. In zijn algemeenheid hebben mediterrane landen een groot aandeel van deze producten. BOB-producten uit Italië zijn bijvoorbeeld Parmezaanse kaas en Parmaham. In het Italiaans gaat het dan om "DOP"-producten, Denominazione di Origine Protetta.

Verordening 2081/92 is de Europese verordening die de regels stelt inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten die bestemd zijn voor menselijke consumptie. Iedere groep van producenten en/of verwerkers die bij hetzelfde landbouwproduct of levensmiddel betrokken is, kan een aanvraag indienen bij zijn eigen lidstaat. Indien de lidstaat vindt dat de aanvraag aan de vereisten in de verordening voldoet, stuurt deze de aanvraag door naar de Europese Commissie.

De groep van producenten moet vervolgens aan een aantal vereisten voldoen. Om in aanmerking te komen, moet het voedingsmiddel zijn geproduceerd op basis van traditionele grondstoffen of een traditionele samenstelling hebben dan wel geproduceerd en/of verwerkt zijn volgens een traditionele productie- en/of verwerkingswijze.

De producenten wordt uit hoofde van de regeling gevraagd een productiereglement voor de productie van het betreffende voedingsmiddel op te stellen. In dit reglement worden bijvoorbeeld verhittingstemperaturen,

minimale rijpingstijd en/of overige productie-omstandigheden vastgelegd. Bovendien geldt er binnen deze BOB-regels strenge voorwaarden voor tracing en tracking.

De Commissie maakt, na een weging met positieve afloop, de benaming van de betreffende producten bekend in een register in het publicatieblad van de EG.

Een onafhankelijke instantie moet na goedkeuring door de EU, toezicht houden op de naleving van de regels. In Italië was een gedeelte van deze medewerkers voorheen werkzaam bij de afdelingen "interne kwaliteitszorg van bedrijven". Een aantal bedrijven, verenigd in consortium, beschikte namelijk over een gemeenschappelijke kwaliteitsdienst.

Deze inspecteurs zijn dus vakkundig en door de wol geverfd op het gebied van kwaliteitscontroles.

Uit voedselveiligheidsperspectief kan gesteld worden dat bedrijven die BOB-producten produceren aan een aantal voorwaarden en vereisten, ook op het gebied van veiligheid, moeten voldoen. Via een in Nederland minder bekend regime zijn er protocollen vastgesteld en standaarden overeengekomen.

De inschatting is dat het Italiaanse BOB-regime qua zwaarte en diepgang overeenkomt met de eisen zoals in GMP-codes of handleidingen vermeld. Het betreft hier een voorlopige en globale inschatting.

Het zich nog steeds uitbreidende regime van de beschermde oorsprongsbenamingen kan overigens vanuit economisch perspectief bezien leiden tot handelsbelemmeringen (bijv. het weigeren van Nederlandse hammen voor de productie van parmaham). De Italiaanse consument hecht ook veel waarde aan een duidelijke herkomstaanduiding.

Overige keurmerken

Voor kwaliteitsborging in de agrarische en voedingsmiddelensector kent Italië twee soorten overeenkomsten, de labels of origin (Protected Denomination of Origin, Protected Geographical Indication and Specificity Certificate), en de labels of quality.

EUREP-GAP

In Italië vinden dezelfde ontwikkelingen in de retail plaats die Europees zijn ingezet (zoals de promotie van Eurep-GAP). Grote machtige retailorganisaties stellen voorwaarden aan toeleverende schakels. In Italië gaat het met name om een aantal van origine Franse retailers die in Italië "grootgeworden" zijn (Coop, Auchan, Carrefour). Door deze overnames is het Franse stamien in Italiaanse retail geïntroduceerd.

Niet alleen de schakel vlak vóór de retail (BRC), maar juist ook de houderij, het primaire bedrijf, moeten aan eisen (het EUREP-GAP protocol) voldoen als ze willen blijven leveren aan de retailer. De sanctie voor leveranciers bij het niet voldoen aan de ontwikkelde criteria is, dat ze niet meer mogen leveren.

Keteninitiatieven

Volgens informanten (zie bronnen) zijn er, zoals wel in Denemarken of Nederland, op dit moment geen Italiaanse ketenkwaliteitsystemen voorhanden.

Er is momenteel een vertegenwoordiger van het Nederlands Vleesbureau in Italië gestationeerd om o.a. IKB te promoten. Dit geeft indicaties dat Italië in vergelijking met Nederland niet vooruitloopt op het gebied van ketenkwaliteitssystemen, het volgt Nederland eerder.

In Italië zijn er ook bedrijven die meerdere schakels in één hand hebben, zoals (overkoepelende) bedrijven die zowel de voerleverancier als later de slachterij bezitten. De "tussenliggende" houderij wordt op deze manier aangestuurd door het leverende en tegelijk ook afnemende bedrijf. Hij wordt zo in de keten gedwongen aan de afnemerseisen te voldoen.

Consument

De Italiaanse consument is een kritische consument. In de supermarkt worden bijvoorbeeld handschoentjes gebruikt bij het pakken en wegen van bepaalde artikelen (bijvoorbeeld op groente en fruit-afdeling in supermarkt). Italianen zullen elkaar hierbij "corrigeren" als men ziet dat iemand de handschoentjes niet gebruikt.

Tradities zijn voor de Italianen erg belangrijk. Als rauwmelkse kazen al eeuwen worden gemaakt en geconsumeerd, is de cultuur dat de Italianen niet zomaar hun hele productieproces overhoop gooien om op staande voet aan alle Europese eisen te voldoen.

Eten is een groter onderdeel van de cultuur voor Italianen dan voor Nederlanders. Het mediterrane klimaat heeft van origine ook al bepaalde maatregelen afgedwongen (door hogere temperaturen ontstaat eerder bederf, consument heeft een hoog (er) hygiënebesef (wijze van omgaan met rauwe levensmiddelen)). Er is volgens informanten veel kennis bij de consument aanwezig over houdbaarheid, bereiding, bewaarvoorschriften en hygiënische condities bij het bewaren van voedingsmiddelen.

Bronnen

- De heer Beltman, landbouwattaché Italië, Rome
- De heer K. de Roest en de heer W. van Meeuwen, Italië
- OECD, 2000. Compendium of national food safety systems and activities. Ad Hoc Group on Food Safety, OECD report SG/ADHOC/FS(2000)5/ANN/FINAL, Paris, pag. 135 – 147.
- Rapport Toezicht door EU op controles op voedingsmiddelen ingevolge artikel 5 van richtlijn 93/99/EEC (evaluation of the national systems for the official control of foodstuffs).
- Final report of a mission to Italy concerning border inspection posts, DG (Sanco)/1067/1999-MR Final.
- Ministerie van Landbouw, Directie I & Hnr.: B4732-98. Italië
- Verschillende commerciële websites in Italië (bijv. 'www.euroconsulting.it')
- Ambassade van Italië, Den Haag (070 – 3021030).

4. Duitsland

Algemeen

Duitsland is werelds grootste agri-food importeur, met het aankopen van een kwart van zijn behoeften met een waarde van 50 miljard dollar aan voedsel en drank van andere landen in 1994. Ongeveer 65 procent van de import is afkomstig uit Europese lidstaten met een bedrag van 18 miljard dollar aan import uit derde landen (landen buiten de Europese Unie). De Duitse economie is de op drie na grootste in de wereld en draagt voor ruim een kwart bij aan de totale Europese Unie bruto nationaal product. De hoogontwikkelde Duitse voedselverwerkingsindustrie wordt deels beschermd van import van verwerkt voedsel uit derde landen door quota's en belastingen, onderdeel van de EU CAP-(Common Agricultural Policy) regelingen. Deze barrières worden echter verlaagd door o.a. de invoering van de GATT onderhandelingsuitkomsten van de Uruguay Ronde (Marbek Resource consultants, 1996).

In Duitsland is de wet- en regelgeving vooral gericht op het gezondheidsbescherming van de consumenten en het voorkómen van valse informatieverstrekking.

Voedsel moet in dit verband dan ook veilig geboekt staan (geen schade kunnen veroorzaken aan de volksgezondheid) en de consument mag niet worden misleid of onvolledig worden geïnformeerd over het voedsel (OECD, 2000).

De Duitse Food Act en EU voedselrichtlijnen zijn de basis voor de strikte regelgeving van voedselveiligheid, kwaliteit, nutritionele inhoud, etikettering en voorlichting richting de consument (Marbek Resource consultants, 1996).

De wet- en regelgeving op gebied van voedsel in Duitsland wordt door 3 leidende principes geformuleerd (OECD, 2000):

- bescherming van consumentengezondheid: het beschermen van de consument voor mogelijke gezondheidsrisico's heeft de hoogste prioriteit, ook hoger dan andere belangen als economie en werkgelegenheid;
- preventieve bescherming van consumentengezondheid: bij enige kans op een risico voor de consument mag het product niet meer aan de consument worden aangeboden;
- het open, volledig en eerlijk informeren van de consument: de consument moet de beslissing zelf kunnen maken of dat hij/zij een product koopt, en daarvoor gaat er ook speciale aandacht uit naar o.a. etikettering.

Overzicht van het Duitse voedselveiligheidssysteem

Wetgeving rondom voedsel en voedselveiligheid is voornamelijk op federaal niveau vastgelegd. De Länder zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de wetgeving, met andere woorden, zij zijn verantwoordelijk voor de organisatie en de uitvoering van de inspecties van voedsel. Waar de federale overheid nog geen of in onvoldoende mate duidelijkheid verschaft in wet- en regelgeving hebben Länder de bevoegdheid om eigen wet- en regelgeving op te stellen (OECD, 2000).

Risico beoordeling (risk assessment)

De Duitse ministeries van volksgezondheid en milieu hebben vanuit traditie niet gezocht naar kwantitatieve blootstellingsrisico's van carcinogenen en andere toxische bestanddelen, omdat risico beoordeling toegeeft dat er een zeker niveau van risico wordt geaccepteerd terwijl dit principe in strijd is met Duitse milieuwetgeving (Mazurek, 1996).

De officiële risico beoordeling van voedsel in de Federale Republiek van Duitsland wordt uitgevoerd door het Federale Instituut voor de Bescherming van de Gezondheid van Consumenten en Veterinaire Medicijnen (BgVV). Dit instituut is een wetenschappelijke autoriteit welke onder de verantwoordelijkheid valt van de Federale Ministerie van Volksgezondheid. Het heeft expertise op het gebied van farmaceutica, toxicologie, nutritionele wetenschap, voedselchemie, veterinaire medicijnen, voedselhygiëne en voedingsmiddelentechnologie en anderen, die via aangrenzend onderzoek, ook betrokken zijn in het risico beoordelingsproces (OECD, 2000).

De BgVV is verantwoordelijk voor het leveren van wetenschappelijk advies t.b.v. beleid aan de Federale Ministerie van Gezondheid op het gebied van alle voedselgerelateerde gezondheidskwesties. De verantwoordelijkheid voor het opleggen van maatregelen ligt bij het Ministerie voor Gezondheid, maar de ministers handelen op advies van BgVV. Naast de adviesfunctie is de BgVV verantwoordelijk voor de communicatie met de samenleving over voedselveiligheid en risico beoordeling.

Zowel de BgVV als het Ministerie van Gezondheid hebben de bevoegdheid om de gehele keten te reguleren, vaak in overleg met het Ministerie van Landbouw en het Ministerie van Milieu.

De verantwoordelijkheid van het naleven van de wet- en regelgeving ligt bij de regionale overheden, de Länder (Just-food.com, 2001).

De resultaten uit het onderzoek van BgVV vormen de basis voor risico management besluiten op nationaal niveau en voor voedselinspectie bureaus bij o.a. de EU. Daarnaast is het natuurlijk ook interessant voor de voedingsmiddelenindustrie en voor haar eigen doeleinden voor prioritering in onderzoek naar gevaren binnen haar onderzoeksvelden (novel food, pesticiden, diergeneesmiddelen e.d.). (OECD, 2000)

Binnen de EU hebben de Duitsers het meest uitgebreide programma lopen rondom chemicaliën, vanwege de grote hoeveelheid aan chemicaliën die dit land produceert. Als onderdeel van haar risico beoordelingsstrategie werkt de Duitse overheid samen met experts van buitenaf en met de industrie om bestanddelen te onderzoeken en standaards te ontwikkelen. Deze panels evalueren bestanddelen op basis van een casus-tot-casus manier waarbij verschillende mechanismen van kankerontwikkeling worden betrokken. De uitkomsten worden meestal in kwalitatieve zin geformuleerd (Mazurek, 1996).

Alhoewel Duitsland geen kwantitatieve modellen gebruiken om volksgezondheidsrisico's te schatten, worden de Duitse methoden van bestudering van bewijsvoering vanuit studies naar verdachte kankerverwekkende stoffen, als stringenter gezien dan bijvoorbeeld de Amerikaanse methoden. Duitse toxicologen classificeren chemicaliën als carcinogeen op basis van dierlijke proeven, met een evaluatie van iedere casus op de voor en nadelen van de stof. Duitse toxicologen gebruiken rigoureuze formules om dierlijke dosissen vast te stellen en hebben een langere observatietijd nodig bij dierproeven dan bijvoorbeeld in Amerika (Mazurek, 1996).

Alhoewel het langer observeren van dierproeven meer kosten met zich mee kan brengen, kan die langere tijd wel de zekerheid van de proef beter funderen en daarmee de resultaten uit de proef ook een hogere kwaliteit geven. Door het langer observeren en houden van de proefdieren wordt de kans ook groter dat er tumoren worden gesignaleerd. Dieren in Amerika worden gewoonlijk met 24 maanden (gelijk aan 70 mensenjaren) gedood. Een Britse statisticus heeft uitgerekend dat het wachten op een natuurlijke dood bij de proefdieren de schattingen van carcinogeniteit tot wel een 7-voud kan doen toenemen (Mazurek, 1996).

Op basis van deze resultaten (met proefdieren) en ander bewijsmateriaal (uit o.a. het buitenland) doen experts aanbevelingen voor standards gebaseerd op technologische controle als bijvoorbeeld "best available technology" (BAT). Voor drinkwater gebruikt Duitsland de EU richtlijn. Niet-carcinogenen worden gereguleerd op basis van het principe van "as low as reasonably achievable" (ALARA) gedeeld door een veiligheidsindex.

Alhoewel Duitse wetenschappers traditioneel nog geen QRA (quantitative risk assessment) methoden hebben toegepast, wordt door de steeds krimpende publieke gelden en EU-richtlijnen meer en meer gekeken naar andere, QRA methoden (als bijv. in Amerika) (Mazurek, 1996).

Risico management (risk management)

Institutioneel raamwerk

Duitsland is een federale republiek met een federale grondwet, de Basis Wet. Het is onderverdeeld in 16 federale Länder (soort van provincies), elk met een eigen grondwet, overheid en parlement. De Länder zelf zijn weer onderverdeeld in Kreise of Gemeinde en soms in Bezirke (soort van gemeenten). Hier is ook weer een eigen lokale overheid met verantwoordelijkheden en een administratieve basis.

De verdeling over de instituties in Duitsland bij het verzorgen van de invulling van wet- en regelgeving op het vlak van voedsel is als volgt (OECD, 2000):

- a. de Basis Wet verzocht de contacten en de manier waarop de Länder en de federale overheid met elkaar omgaan. Voedsel wetgeving is grotendeels federale wet- en regelgeving, omdat het onderhouden van een goede leefomgeving, een uniforme kwaliteit en het onderhouden van een wettelijke en economische eenheid een federale bemoeienis noodzakelijk maakt. De Länder werken samen met de federale overheid in de vorm van de Bundesrat, het wettelijke lichaam van de Länder.
- b. de verantwoordelijkheid voor voedselgerelateerde wet- en regelgeving binnen de Federale Overheid ligt bij de Federale ministerie voor Volksgezondheid in zoverre het op de volksgezondheidsbescherming en de bescherming van de consument voor valse informatie aan komt. De verantwoordelijkheid voor specifieke contaminanten in voedsel valt echter onder de Federale ministerie van Milieu, Natuurbescherming en nucleaire veiligheid, terwijl de kwaliteitsbepalingen voor voedsel (als wijn, fruit en groenten, eieren, melk en vlees) onder de verantwoordelijkheid van het Federale ministerie van Voedsel, Landbouw en Bosbouw valt.
- c. Duits voedsel wet- en regelgeving bestaat uit wetten, verordeningen en administratieve regels:
 - voedselwetgeving wordt vooral voorbereid door de Federale Overheid. Ze worden aangenomen tot wet- en regelgeving door de Duitse Bundestag met toestemming van de Bundesrat;
 - verordeningen worden uitgegeven door de verantwoordelijke ministeries en (tot de mate waarin ze krachtig zijn) worden er andere ministeries bij de voorbereiding ervan betrokken en komt ook de Bundesrat erbij aan te pas. Verordeningen kunnen alleen maar worden uitgebracht als de wetgeving er ruimte voor laat in de vorm van een afgifte aan macht aan kwestie verordeningen. Deze kwestie verordeningen moeten specificeren wat de inhoud, de doelstelling en de afbakening van de verordening zal zijn.
 - administratieve regelingen zorgen ervoor dat de uniformiteit in de administratieve uitvoering kunnen worden gewaarborgd.

De belangrijkste wet op het gebied van voedselveiligheid is de Wet op Voedsel en Voedselproducten van 15 augustus 1974. Het is een centrale, overkoepelende wet welke voor als een centraal raamwerk fungeert voor de samenhang tussen overheidsbeleid, specifiek voedsel en voedselproducten. Het houdt in essentie de algemene regels in waarbij de speciale bepalingen door verordeningen worden ingesteld.

De Wet op Voedsel en Voedselproducten en andere voedselgerelateerde wetgeving (als de Vlees Hygiëne Bepaling, de Pluimvee Vlees Hygiëne Bepaling als ook de Wijn Bepaling) bevatten allen de wettelijke basis voor voedselveiligheid in Duitsland. Andere wetten en bepalingen als de Drugs Wet, de Plant Beschermings Bepaling, de Chemicaliën Bepaling en de Levensmiddelen Bepaling hebben bepalingen in zich, welke de volksgezondheidsbescherming behartigen.

(OECD, 2000)

De Wet op Voedsel en Voedselproducten

Deze wet vormt dus de basis voor voedselveiligheid en beschrijft 5 belangrijke zaken rondom voedselveiligheid:

a. De mate van volksgezondheidsbescherming

Volgens de wet is het verboden om producten te produceren voor andere personen, of op de markt te brengen, waardoor een mogelijke schade aan de volksgezondheid kan leiden. Het is ook verboden om producten te produceren, verwerken of op de markt te brengen, welke kunnen worden verward met voedsel waardoor er een gevaar voor de volksgezondheid kan optreden.

De wettelijke bepalingen hebben daarom een uitgebreid verbod gericht op de bescherming van de gezondheid van consumenten voor concrete gevaren, welke kunnen optreden in het verhandelen van voedsel.

b. de afvaardiging van macht voor gezondheidsbeschermingsdoeleinden

De wet heeft clausules in zich welke de macht verleent om verordeningen af te vaardigen om gezondheidsrisico's teniet te doen. Verboden of restricties kunnen al door een verordening worden opgelegd wanneer dit noodzakelijk wordt geacht om de volksgezondheid te beschermen. Dit maakt het mogelijk om ver voordat een gevaar een risico voor de volksgezondheid kan veroorzaken te reageren, zonder dat er daadwerkelijk risico wordt gelopen. Er kunnen al acties worden ondernomen bij de wetenschappelijke mogelijkheid van een gevaaroptreden zonder te wachten op bewijs voor het bestaan van dit risico. Deze clausules vaardigen macht af in de vorm van verordeningen welke in lijn zijn met het Voorzorgsprincipe.

c. Randvoorwaarden rondom de voedselbereiding

Het "Verbodsbepalingsprincipe" in Duitsland wordt toegepast op voedseladditieven en het verwerken van voedsel bij gebruikmaking van ioniserende radiatie. Dit betekent dat additieven zijn toegestaan in het voortbrengen van voedsel of ook wel, voedsel kan worden geproduceerd m.b.v. geïoniseerde radiatie, als dit expliciet is goedgekeurd door het verstrekken van een verordening door het Federale ministerie van Volksgezondheid.

De wettelijke bepalingen heersend over voedseladditieven en het verwerken van voedsel met geïoniseerde radiatie zijn in lijn met het internationaal gedebateerde "Voorzorgsprincipe". Deze informatie is ervoor bedoeld om de consument te laten beslissen welke producten hij/zij koopt.

De bepalingen in de wet wat betreft pesticide residuen en andere agentia, als ook bestanddelen met een farmacologische activiteit in zich, zijn ook in lijn met het Voorzorgsprincipe.

d. Voedselmonitoring

Volgens de Communicable Diseases Act (WHO) moet er bij het optreden van voedselveiligheidsgevaaren in landen een bericht worden uitgebracht dat dit zo is.

Duitsland heeft sinds 1983 een "Surveillance Programma of Foodborne Infections and Microbial Intoxications". Door dit programma komt er een aanzienlijke hoeveelheid aan informatie naar boven over voedselpathogenen. Dit programma heeft het salmonella surveillance programma vervangen dat in Duitsland was, waardoor een uitbreiding naar ook andere gevaren dan Salmonella is verwezenlijkt.

Het programma is binnen de WHO verband gebracht en heeft als functie op wereldwijd inzicht in gevaren in voedsel te verkrijgen. De informatie wordt echter wel op vrijwillige basis vergaard.

Bij het optreden van een uitbraak moet de betrokken lokale volksgezondheidsinstantie alle beschikbare informatie doorsturen naar het Nationale Contactpunt waar de informatie wordt vergaard en wordt geanalyseerd (in WHO verband heeft ieder land een dergelijke Nationaal Contactpunt). Het Robert Koch Institute verzorgt de Nationale Contactpuntrol in Duitsland (het Federale Institute voor Infectieuze en niet-overdraagbare ziektes).

Alhoewel ieder verdacht geval zou moeten worden gerapporteerd, wordt dit vaak niet gedaan behalve als de oorzaak is gevonden in een identificatie van een oorzakelijk agens. Dit gebeurt vooral veel in gevallen waar de oorzakelijke agens moeilijk te identificeren is of waar de identificatie van de pathogenen een specifieke methode vereist welke niet gebruikelijk is in routine examinatie van monsters. (BGW – WHO/FAO, 2000).

e. import en export van voedsel

Voedsel dat wordt geïmporteerd moet aan Duitse voedselbepalingen voldoen. In het geval van de Lidstaten van de Europese Unie en ook de Statenpartijen voor het Verdrag op de Europese Economische Unie wordt de vrijheid van het verhandelen van goederen gegarandeerd onder de aannames dat ze voldoen aan de verdragen en afspraken.

Voedsel dat wordt geëxporteerd staat ook onder Duitse toezicht qua wet- en regelgeving, vooral die bepalingen die zijn opgezet om de volksgezondheid te beschermen. In specifieke gevallen kan er een uitzondering worden gemaakt als de vereisten in het land van export anders inhouden en als er een verklaring kan worden gegeven waarom deze vereisten noodzakelijk zijn.

De controle van producten die worden geïmporteerd vindt plaats bij BIPs (Border Inspection Posts = grens inspectie punten). Zoals al eerder is vermeld, is de uitvoering van inspecties een taak voor de lokale overheden. Dit betekent dat de wet- en regelgeving van federaal niveau als kader dienen voor de uitvoering van inspecties en dat de vorm en intensiteit aan inspecties per Länder verschillend kan zijn.

Ditzelfde geldt voor de inspectie van geïmporteerde producten: het vindt per staat verschillende doordat de organisatie van de BIPs tot op het laagste niveau wordt overgelaten.

De identificatie van te onderzoeken producten is op basis van gegevens van de douane (federaal niveau). Het systeem werkt met het vooraf aangeven van producten die worden geïmporteerd met het land van herkomst erbij. Er is door de verschillende interpretaties van de staten echter niet een uniformiteit te vinden in de BIPs. Daardoor is het inzicht verkrijgen in wat er in Duitsland komt moeilijk te bewerkstelligen (hoeveel dieren en producten en waar vandaan e.d.). Daarnaast is er geen systeem aanwezig dat de supervisie uitvoert over de faciliteiten, het materiaal en de procedures van de BIPs. Gevolg is dat er geen garantie van Duitse overheid kan zijn dat de veterinaire controles van producten en levende dieren van derde landen kan worden uitgevoerd volgens richtlijnen van de Europese Unie (FVOa, 2000).

Publieke inspraak

Vooraf aan het uitgeven van voedsel wet- en regelgeving en verordeningen worden wetenschappers, consumenten en de betrokken bedrijven gehoord. Dit verzekert publieke inspraak in wet- en regelgeving op het gebied van de productie en het uitbrengen van producten op de markt, als ook de reclame van het uitbrengen van nieuwe producten op de markt.

Voedsel Inspectie

Ook op het gebied van voedselinspecties, waarbij de uitvoering onder de verantwoordelijkheid valt van de Länder, vormt de Wet op Voedsel en Voedselproducten de basis voor het wettelijke raamwerk. Voedselinspectie staat tot dienst om de inachtneming van de voedselregels te monitoren en dus om de volksgezondheid te beschermen en de consument te beschermen van bedrog.

Bedrijven die voedselproducten verwerken worden op regelmatige intervallen geïnspecteerd op basis van steekproeven en inspectieplannen. Deze inspecties, die zonder voorkennis worden uitgevoerd, beslaan alle voedselgroepen en alle typen van bedrijven van boerderij tot supermarkten. De inspecties beslaan alle verwerkingsruimten, alle objecten die in contact komen met het voedsel en de vervoersmiddelen die worden gebruikt bij het transporteren van voedsel, als ook de maatregelen die het bedrijf heeft genomen binnen het raamwerk van zijn eigen interne inspectie (HACCP). De inspecties beslaan dan ook alle delen van de voedselketens (OECD, 2000)

Een veterinaire inspectie van levend vee wordt uitgevoerd voordat de dieren worden geslacht. De uitslag bepaald hiermee de kwaliteit en veiligheid van de dierlijke producten. De dieren worden dus levend gekeurd en vanaf daar gemerkt. Vlees dat de slachterij verlaat wordt nogmaals getest voordat het richting de consument mag gaan: dus tijdens transport, voorraad, en verdere verwerkingsstappen (OECD, 2000).

Risico communicatie (risk communication)

De monitoring van voedsel levert informatie. Deze informatie wordt door de federale overheden d.m.v. verschillende vormen van media gebruikt om de consument in te lichten en voor te lichten over voedsel en nutritionele aspecten (OECD, 2000).

Casus: Monitoring van zuivel in Duitsland

In het voorgaande stuk is naar de wet- en regelgeving en de Duitse monitoring gekeken die van belang zijn voor het veilig produceren van voedsel. Om de uitvoering van de wet- en regelgeving en ook de monitoringssystemen in Duitsland voor voedselveiligheid te inventariseren is er voor gekozen om de zuivelsector in Duitsland als casus te nemen.

Achtergrond

Van 1988 tot 1997 is het aantal melkveehouderijbedrijven afgenomen met 38,2 % van 278.300 in 1988 tot 172.200 in 1997. Ook het aantal koeien is afgenomen met 28,1 % van 6.992.700 tot 5.026.000. In dezelfde tijd heeft de productie per dier echter een toename van 22,2 % laten zien, van 4.468 kg tot 5.575 kg melk per jaar per koe. Ook het gemiddeld aantal dieren per bedrijf laat een toename van 15,9 % zien, van 25,2 naar 29,2 dieren per bedrijf. In 1999 heeft Duitsland een melkquotum van 27,8 miljoen ton (FVOB, 2000).

De productie van melkproducten in Duitsland is als volgt:

Product	Hoeveelheid (in ton)	In %
Melk en room	8165,5	71,2
Gecondenseerde melk	566,0	4,9
Boter	442,4	3,9
Kaas	1590,1	13,9
Gesmolten kaas	150,1	1,3
Melkpoeder	548,0	4,7
Caseine	10,6	0,09
Totaal	11.472,7	100

Diergezondheid

De situatie in Duitsland qua diergezondheid is tot op heden gunstig geweest; van 1989 tot op heden zijn ze vrij van Mond- en klauwzeer en ook is zij officieel vrij van bovine tuberculosis en brucellosis en *Brucella melitensis* (FVOB, 2000).

Voedselbesmetting en zoönosen

In de periode van 1993 tot 1997 is 4,7 % van de voedselvergiftigingen tot stand gekomen van melk en melkproducten (33 van de 782 gevallen). Hiervan zijn 7 gevallen veroorzaakt door *Campylobacter* sp. In 1998 is een uitbraak veroorzaakt door *Salmonella aureus*. Er zijn verder geen *Salmonella* data beschikbaar op het gebied van melk, maar de totale hoeveelheid aan mensen met een besmetting van *Salmonella* serovars in 1999 was 85.015. Het aantal humane gevallen van brucellosis in 1999 was 21, van Q fever 276 en van newborn listeriosis 31 (data gepubliceerd door de federale instantie Robert-Koch-Institute). In 1999 waren er 2 microbiologische 'alerts' voor Duitse melkproducten (beiden *Listeria monocytogenes* in kaas) (FVOB, 2000).

Wetgeving

De Duits nationale wetgeving op het gebied van de hygiëne van melk en melkproducten wordt primair gevormd door:

- LMBG: Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (De wet voor voedsel en voedselproducten)
- Verordnung über Lebensmittelhygiene und zur Änderung der Lebensmitteltransportbehälter-Verordnung (Verordening op voedselhygiëne en op de verandering van voedsel transportcontainers).

Algemene structuur van de Duitse bevoegde instanties

Op het federale niveau zijn er twee ministeries, BMG en BML, verantwoordelijk voor de coördinatie van alle activiteiten van veterinaire diensten op het gebied van beleid en uitvoering van Council Directive 92/46/EEC (gezondheidsregels instellen per land voor melk en melkproducten). BMG is voor het algemene productieproces van melk en melkproducten verantwoordelijk, BML is specifiek voor rauwe melk verantwoordelijk.

De uitvoering van de regels die BMG en BML opstellen ligt bij de Federale Staten (Länder, in totaal 16). Elke heeft een eigen overheid (Landesregierung). Er zijn in totaal 439 federale staten (Kreise), met in een aantal Federale Staten is er een tussenregering aanwezig, "Bezirksregierung of Regierungspräsidium", tussen de Federale Staat en het Kreis niveau (in totaal 32). De Staatliches Veterinäruntersuchungsamt (Staats Veterinair Inspectie Centrum) (in totaal 36) staat onder toezicht van de Federale Staten en is een onderdeel van het veterinaire administratieve apparaat.

Controles/Audits van melk

Op nationaal niveau zijn de ministeries verantwoordelijk voor de coördinatie van activiteiten op het gebied van beleidsvorming en de uitvoering van melk hygiëne en de Federale Staten zijn verantwoordelijk voor het plannen, de supervisie en de coördinatie.

In het rapport van de FVO (FVOB, 2000) worden twee federale staten bezocht om de uitvoering van de controle/audit te inventariseren. De betrokken federale staten zijn: Schleswig-Holstein (SH) en Mecklenburg-Vorpommern (MV).

In SH zijn de verantwoordelijkheden verdeeld op het vlak van melk hygiëne:

- Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten (Ministerie van Milieu, Natuur en Bosbouw, MUNF) is verantwoordelijk voor alle aspecten, behalve rauwe melk kwaliteitscontrole
- Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus (Ministerie voor Rurale Gebieden, Regionale planning, Landbouw en Tourisme, MLRLT) is verantwoordelijk voor de rauwe melk kwaliteitscontrole

In MV is er een ministerie verantwoordelijk voor de melkhygiëne:

- Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, forsten und Fischerei (Ministerie voor Voedsel, Landbouw, Bosbouw en Visserij, MELFF) is verantwoordelijk voor alle aspecten van de zuivel hygiëne controle.

Coördinatie van activiteiten

De ministeries van de Federale Staten in zowel SH als MV houden ieder jaar minstens twee bijeenkomsten met de lokale bevoegde instantie. Ook bij het ontwikkelen van beleid werden lokale/district bevoegde instantie om advies gevraagd.

Er vindt een verzameling van gegevens in beide districten plaats om o.a. een evaluatie van het beleid te kunnen uitvoeren

De federale staten hebben de verantwoordelijkheid voor de controle van de voedselhygiëne. In de vorm van Argevet zijn de federale staten in een coördinerende organisatie samengevoegd. Haar voornaamste taak is het coördineren van activiteiten van de Federale staten om te werken aan een uniforme toepassing op EU en federaal niveau in de wetgeving. Voedselhygiëne is een van de zes thema's waar deze groep zich op richt.

De AfLMÜ heeft dezelfde taak als ArgeVet (staten en richting federaal en EU). BgVV is ook aanwezig bij ieder overleg van deze groep. Zij hebben minstens ieder half jaar een bijeenkomst en ze spelen hiermee ook in op actuele onderwerpen.

En dan is er nog de ALTS, wat een comité is waarin afgevaardigden van de officiële voedsel controle laboratoria aanwezig zijn. Zij hebben jaarlijkse bijeenkomsten.

De volgende taken hebben de lokale overheden:

- inspectie van bedrijven (ook onaangekondigde inspecties)
- inspectie van melkveehouderijbedrijven (ook onaangekondigd)
- officiële monsternamen
- het geven van mondelinge en schriftelijke instructies
- het geven van bevelen en verboden
- het uitschrijven van boetes al ook het dreigen van sancties
- de inname van melk en melkproducten
- een verbod leggen op werkzaamheden

Doordat de organisatie van de inspecties (waaronder frequentie, documentatie, het mogelijk gebruik maken van check lijsten, het gebruiken van risicobeoordelingen) de verantwoordelijkheid van de lokale overheden is zijn er verschillen tussen lokale niveaus qua inspecties van bedrijven (FVOB, 2000).

Officiële bemonsteringsplannen

Nationaal Residu Controle Plan

Het nationale residu controle plan wordt gecoördineerd door de BgVV.

Het officiële bemonsteringsplan worden ontwikkeld op federaal statenniveau op basis van de bevolkingsgrootte en de mate van consumptie van verschillende voedingsmiddelen. Er is wel een minimaal aantal bemonsteringen op federaal staten niveau geregeld. Volgens deze richtlijn worden er 5 monsters per 1000 inwoners genomen, met ten minste 50 % bij de voedselverwerkingsbedrijven. De frequentie van bemonstering varieert van 1 keer per maand tot 4 keer per jaar, afhankelijk van het controleprogramma van de verwerkingsbedrijven zelf. Omdat er niet een generieke coördinatie op Federale statenniveau van de officiële controle van eindproducten is, wordt de beslissing van de daadwerkelijke bemonsteringsfrequentie en waar wordt gemeten overgelaten aan de lokale overheden.

De officiële bemonstering wordt betaald vanuit de federale staten. De resultaten van de analyses worden op federale statenniveau verzameld.

Op statenniveau worden er niet of nauwelijks bemonstering van melk en melkproducten gedaan, als het wel plaatsvindt gebeurt dit met een standaardbemonstering niet soms incompleet is voor wat betreft de gehalten van Salmonella en Listeria in producten.

Vanuit de BgVV lopen er specifieke projecten georiënteerd op specifieke gevaren, voor 2000 is dit:

- E. coli in rauwe melk en rauwe melk producten
- Hygienische kwaliteit van slagroom
- Voorkomen van thermophiliccampylobacter in voedsel dat rauw wordt geconsumeerd
- Listeria monocytogenes in risico voedsel klaar voor consumptie

De eindproducten worden ook jaarlijks door de BgVV bestudeerd op het voorkomen van pesticiden en contaminanten (zware metalen en mycotoxinen). Op het supermarktniveau worden de monsters genomen, inclusief geïmporteerde goederen. Over het algemeen zijn hier geen opzienbare, schokkende uitkomsten van afkomstig (is wel goed).

Officieel laboratoria netwerk

Er zijn 36 laboratoria in Duitsland die hun informatie doorgeven aan twee, zgn. Nationale Referentie Laboratoria, de Bundesanstalt für Milchforschung (Federaal Zuivel Onderzoeksinstituut, BafM) in Kiel en de BgVV in Berlijn. Deze NRLs zijn verantwoordelijk voor de coördinatie en verkrijgen van informatie van en naar de EU.

Import van melk en melkproducten

Bij de invoer van melkproducten vanuit derde landen (landen waar de EU afspraken mee heeft gemaakt op het gebied van o.a. kwaliteit en veiligheid voedsel) wordt een certificaat (Commissie Richtlijn 95/343/EC) meegegeven van de bedrijven als deze voedsel t.b.v. humane consumptie naar Duitsland exporteren.

Melk productie bedrijven

Bij een geringe controle van melkveehouderijbedrijven, bleek dat er heel summiere informatie werd gearhiveerd; de toegediende medicijnen aan dieren was niet bekend, er was geen sanitair register e.d.

Systeem van rauwe melk kwaliteitscontrole

De ophaalbedrijven en de standaardisatie instanties zijn verantwoordelijk voor het controleren van de kwaliteit van de rauwe melk. De producenten en de zuivelindustrie zijn verenigd in een "Landeskontrollverbände" op het niveau van staat.

Er is een federale regel van minimale controle van de rauwe melk, dit is in de buurt van 3 keer per maand controleren op antibiotica en andere mogelijke gevaren.

In het geval van ontdekking van een gevaar, wordt de melk niet meer voor humane consumptie geschikt gevonden. Dit alles is vastgelegd in de MGVO: Milchgüteverordnung, Melkkwaliteitsverordeningen. Uit bemonstering van 1997 blijkt dat meer dan 97 % van de melk aan de vereisten voor TBC (Total Bacterial Count), SCC (Somatic Cell Count) en/of antibiotica residuen voldeed.

Melk verwerkende bedrijven

De bedrijven passen HACCP toe op de producten. Daarnaast hebben bedrijven individueel eigen controle programma's opgesteld, afhankelijk van de grootte ook met eigen laboratoria. De controle programma's richten zich op o.a. antibiotica residuen, contaminanten en het controleren van water. Wat echter nog niet altijd geregeld is zijn interne of externe kwaliteitssystemen die gegevens tussen bedrijven uitwisselen in bedrijven en tussen bedrijven.

Het bleek verder dat bij het verpakken van producten niet altijd de samenstelling van de producten overeenkomt met de afbeelding/teksten op de verpakking. Tijdens de survey werd daar direct op gereageerd en zouden er acties worden genomen om dit in de toekomst te voorkomen.

(FVOB, 2000)

Bronnen

BGV – WHO/FAO, 2000. Country Reports: Germany 1993-1998. In: WHO Surveillance Programme for Control of Foodborne Infections and Intoxications in Europe, 7th Report. FAO/WHO Collaborating Centre for Training and Research in Food Hygiene and Zoonoses, Berlin, Germany (http://www.bgv.de/publik/who/7threport/7threp_fr.htm)

FVOa, 2000. Final report of a mission to Germany from 13 to 24 March 2000 concerning border inspection posts. European Commission, directorate-general XXIV Consumer policy and consumer health protection, Food and Veterinary Office, Dublin.

FVOB, 2000. Final report of a mission to Germany from 28 February to 3 March 2000 in order to evaluate the application of council directive 92/46/EEC laying down the health rules for the production and placing on the market of milk and milk-based products. European Commission, directorate-general XXIV Consumer policy and consumer health protection, Food and Veterinary Office, Dublin.

Just-food.com. 2001. Focus on National Food Standards Authorities – Part four. www.just-food.com

Marbek Resource consultants, 1996. Overview of Environmental Attributes of Food and Beverages with Potential to Influence Agri-Food trade in Four Export Markets. Prepared for Agriculture and Agri-Food Canada, Marbek Resource consultants, September 1996
<http://www.agr.ca/misb/mtrends/marbek96/m96main.html>

Mazurek, Janice V. 1996. The role of health risk assessment and cost-benefit analysis in environmental decision making in selected countries: an initial survey. Discussion paper 96-36, Resources for the future (RFF), September 1996, Washington.

OECD, 2000. Compendium of national food safety systems and activities. Ad Hoc Group on Food Safety, OECD report SG/ADHOC/FS(2000)5/ANN/FINAL, pp. 119-124, Paris.

5. Verenigde Staten van Amerika

Wettelijk kader

De Constitutie van de Verenigde Staten van Amerika (hierna: VS) schrijft de verantwoordelijkheden voor voor de drie branches van de overheid: uitvoerende, wetgevende en juridische. De uitvoerende macht is vertegenwoordigd in de President van de VS. De wetgevende macht ligt bij het Congress, dat bestaat uit de Senaat en het Huis van Afgevaardigden. Het Congres stelt wetten vast en verleent de uitvoerende branche instanties de bevoegdheid wetten te implementeren door middel van het ontwikkelen en handhaven van wettelijke voorschriften en besluiten. Als handhavingsacties, wettelijke voorschriften of beleid leidt tot disputen, dan is de juridische branche bevoegd onpartijdige beslissingen te nemen (Laigre, 2000).

Het voedselveiligheidssysteem in de VS is gebaseerd op science-based wetgeving en de wettelijke verantwoordelijkheid voor de industrie om veilig voedsel te produceren. De ruim twaalf federale instanties (agencies) zijn verantwoording schuldig aan de President, het Congres (met toezichthoudende bevoegdheden), en de gerechtshoven (die wettelijke voorschriften en besluiten, en handhavingsacties, beoordelen). De federale instanties zijn tevens verantwoording schuldig aan het volk, dat uitgenodigd kan worden om haar recht om te participeren in de ontwikkeling van wetten en verordeningen/besluiten uit te oefenen. Dit kan door te communiceren met wetgevers, door commentaar te geven op voorgestelde voorschriften/besluiten, en in het openbaar uitspraken te doen over voedselveiligheid (Laigre, 2000; FDA, 2000).

De drie branches van de Amerikaanse overheid hebben taken om de veiligheid van de voedselvoorziening te waarborgen. Het Congres vaardigt wetten uit die erop gericht zijn de veiligheid van de voedselvoorziening te waarborgen; de uitvoerende branchedepartementen en instanties zijn verantwoordelijk voor de implementatie, en kunnen dit doen door het afkondigen van voorschriften/besluiten die gepubliceerd worden in het Federal Register; en tegen besluiten van federale instanties kan onder de Amerikaanse voedselveiligheids-wetgeving beroep worden aangetekend bij de gerechtshoven (Laigre, 2000).

De grootte en de complexiteit van het Amerikaans voedselveiligheidssysteem vereist betrokkenheid van overheden op alle niveaus: federaal, statelijk en lokaal, maar ook van de levensmiddelenindustrie, universiteiten, media en, met name, de consument. Er zijn minstens 12 federale instanties betrokken bij de elementaire elementen van voedselveiligheid: monitoring, surveillance, inspectie, handhaving, outbreak management, onderzoek en educatie (NRC, 1998).

Het systeem wordt, net als in de EU, momenteel herzien, aangezien ook de VS met problemen kampt op het terrein van het groeiend aantal voedselvergiftigingen en -infecties, complexe organisationele structuren, overlappende bevoegdheden etc. etc. (NRC, 1998; Folbert en Dagevos, 2000). Specifieke problemen betreffen o.a. de toenemende druk van opkomende pathogenen en de mogelijkheid deze op te sporen, het behouden van adequate inspectie en monitoring van het groeiend volume van geïmporteerd voedsel (met name fruit en groenten) en het groeiend aantal voedselvergiftigingen.

De herziening van het systeem geschiedt op een wijze dat de huidige situatie wordt gespiegeld aan een wetenschappelijk effectief systeem, waarin ook de private sector een belangrijke rol speelt. Het systeem moet met name gebaseerd zijn op wetenschappelijke inzichten. Een kenmerk van de traditionele voedselveiligheidsstrategie in de VS was tot voor kort bijvoorbeeld dat vlees- en pluimveeinspecties nog steeds gericht waren op "sight, smell and touch" (organoleptic, sensory inspection). Dergelijke reactieve werkwijzen kunnen echter niet meer de microbiologische problemen rond vlees en pluimvee adequaat aanpakken. Invoering van een proactieve aanpak middels (wetenschap-gebaseerde) HACCP moet ertoe leiden dat gevaren worden voorkómen die voedselvergiftigingen tot gevolg kunnen hebben.

Tegenwoordig liggen de primaire federale verantwoordelijkheden voor de regulering van de veiligheid van de Amerikaanse voedselvoorziening bij, met name, twee instanties: de FDA (onderdeel van de DHHS) en de FSIS (USDA). De FDA en de USDA trachten te waarborgen dat voedselproducten die verkocht worden in de VS niet schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

De missie van de FSIS luidt (USDA, 2000): de FSIS waarborgt dat het handelsaanbod van vlees, pluimvee en eiprodukten in de VS veilig is, gezond, en correct geëtiketteerd en verpakt, zoals vereist volgens de Federal Meat Inspection Act, Poultry Products Inspection Act, en de Egg Products Inspection Act. Meer dan 8.100 werknemers voeren inspectietaken uit in ongeveer 6.500 vlees-, pluimvee en andere slacht- of verwerkingslokalities. Ongeveer 126 inplant inspecteurs inspecteren eiprodukten. Ongeveer 80 werknemers inspecteren producten die de Amerikaanse grens bereiken.

De FDA heeft als taak te waarborgen dat voedsel (behalve vlees, pluimvee en bepaalde ei-producten) veilig is, voedzaam, hygiënisch, gezond en correct geëtiketteerd. De FDA monitort of voedselproducenten voldoen aan hun wettelijke verantwoordelijkheden, die dienen te waarborgen dat voedsel geen gebreken kent, niet onveilig is, vies, of geproduceerd onder onhygiënische omstandigheden.

De USDA is verantwoordelijk voor de monitoring van vlees, pluimvee en commercieel verwerkte eiprodukten. De FSIS is direct verantwoordelijk voor de dagelijkse inspectie van al het vlees en pluimvee dat de Amerikaanse handelsmarkt betreedt. De FSIS deelt overigens ook verantwoordelijkheden met de FDA met betrekking tot gecombineerde producten als pizza's.

Zuivelproducten

Monitorings- en surveillance-activiteiten op het gebied van zuivelproducten vallen in de VS onder de verantwoordelijkheid van het US Department of Health and Human Services (DHHS). Binnen dit ministerie zijn de Food and Drug Administration (FDA) en de Centers for Disease Control and Prevention (CDC) hiertoe uitgerust. Relevante instanties binnen de FDA zijn het Center for Food Safety and Applied Nutrition (CFSAN), en het Center for Veterinary Medicine (CVM).

Vlees en pluimvee

Monitoring en surveillance op het gebied van vlees en pluimvee valt onder de verantwoordelijkheden van twee ministeries, te weten het US Department of Agriculture (USDA) en DHHS. Binnen dit laatste ministerie zijn de FDA (CFSAN) en de CDC betrokken, binnen de USDA de Food Safety and Inspection Service (FSIS) en de Economic Research Service (ERS).

De CDC assisteert statelijke en federale instanties in het onderzoeken van uitbraken van voedselvergiftiging (foodborne illness), monitort informatie over voedselvergiftigingen, en verricht onderzoek naar, en levert educatie over, deze voedselvergiftigingen. De ERS maakt gebruik van data die verzameld is door het FoodNet om de kosten van voedselvergiftigingen te analyseren, en de opbrengsten van het verbeteren van de voedselveiligheid. Het FoodNet system staat voor Foodborne Diseases Active Surveillance Network, gezamenlijk ontwikkeld door de FSIS, CDC en de FDA, om meer precieze informatie te verzamelen over de verspreidingsgraad van voedselvergiftigingen.

Geïmporteerd voedsel

Zuivelproducten en varkensvlees worden ook geïmporteerd. Met betrekking tot geïmporteerde goederen zijn de ministeries DHHS en USDA betrokken (CDC, CFSAN & ORA/FDA (Office of Regulatory Affairs), en de FSIS/USDA.

Voedselcontaminanten

Afgezien van de genoemde voedselproducten, zijn er tevens monitorings- en surveillance-activiteiten voor voedselcontaminanten. Met betrekking tot dierlijke medicijnen en diervoeding zijn de USDA en de DHHS wederom verantwoordelijk (CDC, CVM/FDA, FSIS/USDA en de APHIS (Animal and Plant Health Inspection Service)).

Monitoren van residuen in landbouwhuisdieren

De FDA en de FSIS werken samen in een programma om het gebruik van dierlijke medicijnen te monitoren, om incorrect gebruik ervan te identificeren en actie te ondernemen om toekomstig illegaal gebruik ervan door een producent te voorkomen. 80% (schatting) van het totaal aan Amerikaans vee en pluimvee krijgt enigerlei medicijnen toegediend, en incorrect gebruik ervan kan residuen veroorzaken in dierlijke weefsels (die dienen voor menselijke consumptie) van geslachte dieren, die gevaarlijk kunnen zijn voor consumenten.

De FDA vereist van producenten van dierlijke medicijnen aan te tonen dat elk nieuw medicijn veilig is en effectief, voor het bedoelde gebruik, voordat het goedgekeurd wordt voor vermarkting. De vereiste analytische methoden worden beoordeeld door de FDA en de FSIS voordat het medicijn wordt goedgekeurd. De FDA stelt tolerances op met het oog op een veiligheidsfactor, met het doel te waarborgen dat het medicijn geen schadelijke effecten heeft op consumenten van het voedselproduct.

De USDA (middels de FSIS) monitort regelmatig weefsel samples van geslachte dieren, op de aanwezigheid van vele individuele chemische samenstellingen (compounds), zoals antimicrobials, andere medicijnen en pesticiden en industriële chemicaliën. Het hoofddoel van het National Residue Program van de USDA is de consumenten te beschermen tegen adulterated vlees- en pluimveeproducten. Het programma kent drie belangrijke activiteiten: monitoring, surveillance en exploratory phases. Verder zal worden ingegaan op monitoring.

Monitoring op dit terrein heeft twee doelstellingen: enerzijds het vergaren van informatie, anderzijds het assisteren in het voorkómen van praktijken die leiden tot violative residuen. Monitoring is ontworpen om te voorzien in profile informatie over het vóórkomen van residu violations in gespecificeerde dierlijke populaties op een jaarlijkse, nationale basis. De focus van monitoring betreft violations: daarom worden alleen samenstellingen met gevestigde (established) veiligheidslimieten, tolerances, of action levels gemonitord. Samenstellingen worden geselecteerd voor monitoring gebaseerd op risicoprofielen en de beschikbaarheid van laboratory methodology dat is geschikt voor regulerende doeleinden. De monitoringinformatie wordt verkregen door een statistisch-gebaseerde selectie van random samples uit -op het oog- gezonde dieren.

Naast profile informatie voorziet monitoring in verdere actie. In het bijzonder worden de resultaten gebruikt om producenten, en anderen in de marketingketen, te identificeren die dieren verhandelen met een violative concentratie van residuen. Aanvullend gebruik van de data bestaat uit het geven van een indicatie over de verspreiding en concentratie van residuen, om residu trends te evalueren, en om problemen in de industrie te identificeren waarvoor educatieve of andere correctieve acties nodig kunnen zijn.

Als een illegale residu wordt aangetroffen door de FSIS, dan rapporteert zij dit aan het verantwoordelijke FDA districtskantoor, dat vervolgens een onderzoek mag instellen. FDA-onderzoekers bezoeken de verschillende locaties en individuen die het dier behandelen voorafgaand aan, en op, de slacht. Het onderzoek is gericht op het vaststellen van de oorzaak van het residu en het identificeren van de verantwoordelijken. Volgens de wet wordt een dier beschouwd als voedsel in de productie-eenheid en is het onderworpen aan FDA-voorschriften.

Antibiotica worden gebruikt voor landbouwhuisdieren om specifieke dierziekten te bestrijden en de verspreiding van ziekten te voorkomen. Anderzijds worden ze toegepast om hun groei te versnellen en de voederefficiëntie. Met betrekking tot het gebruik van antibiotica in de landbouw hebben verscheidene federale instanties verantwoordelijkheden (GAO, 1999). De FDA is verantwoordelijk voor het verlenen van goedkeuring aan antibiotica en het stellen van allowable levels of antibiotic residues in voedselproducten. Het testen van antibiotische waarden in voedsel geschiedt door de FSIS voor vlees en pluimvee, en door de FDA voor eieren, melk en planten.

Monitoring van de ontwikkeling van resistentie voor antibiotica in mensen, inclusief resistentie afkomstig vanuit landbouwproducten, geschiedt door een gezamenlijk programma van de USDA, FDA en de CDC.

Programma's (GAO, 1999):

- De FSIS voert het National Residue Program uit, waarin middels het testen van vlees- en pluimveeproducten getracht wordt het aantal antibiotische residuen binnen bepaalde grenswaarden te houden.
- Het National Antimicrobial Resistance Monitoring System – Enteric Bacteria traceert de ontwikkeling van antibiotisch-resistente strains van Salmonella en Campylobacter. Dit is het enige federale programma dat specifiek gericht is op het testen van antimicrobial resistentie met betrekking tot de landbouw. In 1996 is het opgezet door de FDA, CDC en de USDA.
- Twee andere federale programma's verzamelen informatie die gerelateerd zijn aan ziekteveroorzakende organismen en het gebruik van antibiotica, maar geen van beide is gericht op antibiotische resistentie! Enerzijds is er het National Animal Health Monitoring System (USDA), dat studies verricht naar diergezondheid, dat informatie bevat over het gebruik van antibiotica, de reden waarom producenten (boeren?) dit gebruiken, de wijze waarop antibiotica wordt toegediend aan dieren, en de omvang van de werkzaamheden van de producent. De studies verzamelen geen informatie over de hoeveelheden antibiotica die gebruikt wordt.
- Anderzijds voert de CDC het Foodborne Disease Active Surveillance Network uit (FoodNet). Dit surveillancesysteem heeft tot doel meer accurate en nauwkeurige schattingen te geven, en de verspreiding van voedselvergiftigingen in de loop van de tijd te interpreteren.

Hier zullen de genoemde programma's nader toegelicht worden.

National Residue Program (NRP)

De hoeksteen van FSIS residu-preventie activiteiten is het NRP. Dit behelst een multi-component analytisch testprogramma voor residuen in binnenlandse en geïmporteerd vlees, pluimvee en eiproducten. De productieklassen waar de FSIS regulatieve verantwoordelijkheden voor heeft, behelzen o.a. dairy cows, market hogs (incl. roaster pigs), en sows (zeugen). Het NRP voorziet in een verscheidenheid aan sampling plans om te verifiëren dat slachthuizen aan hun HACCP-verantwoordelijkheden voldoen ter voorkoming van violative residuen, en het ontwikkelt nationale data voor chemische residuen ter ondersteuning van risicobeoordeling, handhaving en educatie-activiteiten. Alle residudata worden verzameld en opgeslagen in het Microbiological and Residue Computer Information System (MARCIS). Gedetailleerde informatie over violations wordt direct overgedragen naar het Residue Violation Information System (RVIS), dat dient ter informatie voor regulatief vervolg op violations en tracking van residue violators door zowel de FSIS als de FDA.

Componenten van het NRP zijn: Monitoring Plan, Special Projects, Surveillance Sampling en Enforcement Testing. Het Monitoring Plan omvat random sampling van gespecificeerde dierenpopulaties op het moment van slachten om meer informatie te verkrijgen over het voorkomen van residue violations op een jaarlijkse, nationale basis. In het Monitoring Plan en Special Projects worden alleen steekproeven genomen van

karkassen die geïnspecteerd zijn en passed, en daarmee alleen van dieren die normaal en gezond lijken op het moment van slachten, en dus goedgekeurd zijn om vermarkt te worden (dit i.t.t. Enforcement Testing). Het primaire doel van de steekproeven is derhalve informatieverzameling, en niet het direct verwijderen van violative producten.

National Antimicrobial Resistance Monitoring System – Enteric Bacteria (NARMS)

De hoofdtaken van NARMS betreft het monitoren van antimicrobiële resistentie van 6 human enteric bacteria, te weten *Campylobacter*, *Salmonella* (Typhi en non-Typhi), *E. coli* O157, *Shigella*, en *Enterococcus*. De NARMS-data worden sinds 1996 verzameld, waardoor een trendanalyse mogelijk wordt op het gebied van patronen over opkomende resistentie. Tevens kunnen de data gebruikt worden als hulpmiddel bij uitbraak-onderzoek. Het CDC heeft tevens een Emerging Infections Program. De doelstellingen van dit netwerk bestaan uit het verbeteren van nationale surveillance voor nieuwe en opkomende infectieziekten, het uitvoeren van toegepaste epidemiologisch en laboratoriumonderzoek, het ontwikkelen van preventie- en controlemaatregelen, en het versterken van de nationale volksgezondheidsinfrastructuur. Zie verder: www.cdc.gov/ncidod/dbmd/narms/what_is.htm

National Animal Health Monitoring System (NAHMS)

Dit systeem is in 1983 opgezet door de USDA om data over diergezondheid, -management en -productiviteit in de VS te verzamelen, analyseren en te verspreiden. Het NAHMS voert nationale studies uit om data te verzamelen en descriptieve statistieken te genereren, en statistieken en informatie samen te stellen van verzamelde data door andere industriële bronnen. Het Center for Animal Health Monitoring (CAHM) heeft tot doel om tijdig feitelijke informatie en kennis te verstrekken richting producenten en consumenten over interacties tussen diergezondheid, -welzijn, -productie, productgezondheid en het milieu. Uit een lijst van productklassen blijkt dat zowel dairy cattle en swine onderdeel hiervan uitmaken. Zie verder: www.aphis.usda.gov/vs/ceah/cahm/cahm.htm.

Foodborne Disease Active Surveillance Network (FoodNet)

Nieuwe ontwikkelingen in voedselvergiftigingen en -infecties, bijvoorbeeld *E. coli* O157:H7 in alfalfa spruiten en onpasteuriseerde vruchtensap, vereisen surveillance om het voorkomen van menselijke ziektes te monitoren. Deze gegevens zullen voorzien in data die noodzakelijk zijn voor het plannen en ontwikkelen van effectieve preventiestrategieën.

FoodNet is ontwikkeld om de burden van voedselziektes (foodborne illness) in de VS meer precies vast te stellen, middels actieve surveillance en gerelateerde onderzoeken. Het betreft een samenwerking tussen de CDC, USDA en de FDA. Doelstellingen zijn het voorzien in een netwerk om te reageren op nieuwe en opkomende bacteriële, parasitaire en virale voedselziektes van nationaal belang, het preciezer vaststellen van de frequentie en hevigheid van voedselziektes die in de VS voorkomen, en om de bron te identificeren.

Door het monitoren van de burden van voedselziektes in de loop van de tijd kan FoodNet ertoe bijdragen dat bepaalde nieuwe voedselveiligheidsinitiatieven, zoals de USDA Pathogen Reduction and HACCP Rule, effectief zijn in het verminderen van het aantal gevallen van voedselziektes in de VS elk jaar. Informatie die verworven wordt middels dit netwerk zal ook leiden tot nieuwe interventies en preventiestrategieën voor het aan de orde stellen van volksgezondheidsproblemen van voedselziektes.

FoodNet is een actieve, population-based surveillance systeem. Volksgezondheidsmedewerkers leggen op regelmatig basis contact met microbiologielaboratoria om informatie te verzamelen over alle culture-confirmed cases (*Salmonella*, *Shigella*, *Campylobacter*, *E. coli* O157:H7, *Listeria*, *Yersinia* en *Vibrio* infecties)

van voedselziektes. Men verkrijgt hiermee een overzicht per staat of district (lang niet alle staten en districten zijn aangesloten).

Met betrekking tot BSE, en dus diervoeding, heeft de CDC, naast de instanties met regulerende taken als de FDA en de USDA, tot doel om met behulp van de beste wetenschappelijke informatie te monitoren, onderzoeken, controleren, en om volksgezondheidsproblemen te voorkomen (GAO, 2000). De CDC voorziet in wetenschappelijke beoordelingen van bedreiging voor de volksgezondheid, en werkt nauw samen met statelijke en lokale autoriteiten om de frequentie van specifieke ziekten te monitoren en om nationale surveillance te leiden. Statelijke en lokale instanties rapporteren bekende of verdachte voedselvergiftigingen–uitbraken aan de CDC, waarna deze de informatie gebruikt om patronen van gerelateerde ziekten te identificeren, en, samen met lokale en statelijke instanties en de FDA, tracht de bron op te sporen.

Diervoedinginspecties worden door de FDA uitgevoerd onder twee programma's: Feed Contaminants en Medicated Feeds (GAO, 2000).

HACCP

HACCP is een benadering die effectiever geacht wordt dan traditionele visuele inspectiepraktijken. Het HACCP-systeem behelst methoden om voedselveiligheidsgevaaren te beheersen, terwijl de traditionele inspectiemethoden en testprocedures niet ontworpen zijn om contaminanten, die sporadisch gedistribueerd worden door de levensmiddelen en niet zichtbaar zijn, op te sporen en te beheersen. De implementatie van HACCP is de verantwoordelijkheid voor levensmiddelenproducenten, –verwerkers, distributeurs en consumenten (NRC, 1998). De rol van de overheid is te waarborgen dat HACCP-programma's goed geïmplementeerd worden door het gehele voedselaanbodcontinuüm, door evaluatie van HACCP-methodes en inspectie van monitoringsrapporten betreffende critical control points.

Met betrekking tot dit onderzoek is de rol van de USDA van belang. Voorschriften over het Pathogen Reduction and HACCP system van de USDA bestaan uit het opstellen van vereisten in een poging het vóórkomen van, en de aantallen, pathogenen op vlees- en pluimveeproducten te reduceren, maar ook om het aantal voedselvergiftigingen en –infecties te doen dalen (Ibid.).

Literatuur

Folbert, J.P. en J.C. Dagevos, Veilig en Vertrouwd. Voedselveiligheid en het verwerven van consumentenvertrouwen in comparatieve context. LEI, Den Haag, november 2000.

Food and Drug Administration, Center for Veterinary Medicine Communications and Education Branche, Monitoring for Residues in food animals. CVM Memo, CVMM-19, 1994, [Http://www.fda.gov/cvm/index/memos/cvmm19.html](http://www.fda.gov/cvm/index/memos/cvmm19.html)).

Laigre, J-F, Agricultural Biotechnology: Differences between the United States and the European Union regulatory approaches. ENGREF, oktober 2000.

National Research Council (NRC), Ensuring safe food: from production to consumption. National Academy Press, Washington, D.C., 1998.

United States General Accounting Office (GAO), Food Safety: The agricultural use of antibiotics and its implications for human health. GAO/RCED – 99 – 74, 28 april 1999.

United States General Accounting Office (GAO), Food Safety: Controls can be strengthened to reduce the risk of disease linked to unsafe animal feed. GAO/RCED – 00 – 255, 22 september 2000.

USDA, 'Food Safety'. In: Agriculture Fact Book 2000, Office of Communications, november 2000, pp. 139–156.

6. Japan

Algemeen

Japan importeert in zijn algemeenheid veel voedingsmiddelen. De ligging van het land, de populatie en overige door traditie en economie bepaalde factoren zijn hiervan de oorzaak. In het bijzonder wordt veel varkensvlees geïmporteerd. De afgelopen jaren zijn Japanners meer varkensvlees gaan eten en de eigen varkenshouders kunnen bij lange na niet aan de vraag voldoen. Ook de import en populariteit van bewerkte (processed) vleeswaren is gestegen en deze tendens zal zich de komende jaren blijven voortzetten. Nederland was in 2000 de achtste exporteur van varkensvlees naar Japan. Andere naar Japan exporterende landen zijn Denemarken, Verenigde Staten, Frankrijk en Duitsland. Het gehele Europese aandeel aan varkensvleesexport naar Japan bedraagt 43 %. Europa heeft eind jaren negentig o.a. geprofiteerd van de mond- en klauwzeerepidemie in Aziatische landen, die voorheen veel vlees exporteerden naar Japan. Bovendien heeft de lage koers van de euro de export bevorderd. De mond- en klauwzeerepidemie van 2001 zal hoogstwaarschijnlijk van invloed zijn op de Europese export naar Japan. Met betrekking tot de kaasconsumptie wordt er met name "processed" kaas geïmporteerd. Het gaat om gemengde, verhitte kaasproducten die buiten de koelkast bewaard kunnen worden.

Voedselveiligheidsbeleid Japanse overheid

Algemeen

Japan is een "patriarchale" of paternalistische samenleving. De overheid heeft een leidende rol in het borgen van de voedselveiligheid. Er is in Japan sprake van centrale en lokale overheden, er zijn dus twee niveau's van aansturing. Japan ziet het onderwerp voedselveiligheid als een nationale prioriteit. Vergelijkbaar met Nederland zijn er een aantal wettelijke bepalingen in Japan (vergelijkbare Warenwet, vergelijkbare Landbouwkwaliteitswet, etc.). De Japanse overheid ziet toe op naleving van de regels en toetst dit door middel van "surveillance" –programma's door de gehele keten heen. Als er nieuwe regelingen of bepalingen geïntroduceerd worden, worden deze op Internet geplaatst. Bedrijven worden ook van overheidswege begeleiding aangeboden. De aard van deze begeleiding is niet bekend bij de Chaperonnes-werkgroep.

Japanse overheid is van mening dat er "wetenschappelijk onderzoek" voorhanden moet zijn op basis waarvan de veiligheid gegarandeerd kan worden. Japan ondersteunt verder onderzoek naar lange termijn effecten van chemische substanties (dioxine). Er ligt ook de nadruk op de veiligheid van nieuwe voedingsmiddelen (GGO's).

Er wordt veel aandacht besteed aan crisismanagement (door de overheid) en een snelle respons als zich toch een gezondheidsrisico of incident voordoet. Voorts wordt veel belang gehecht aan een diepgaand onderzoek bij de afhandeling van een incident.

In Japan worden er verschillende mechanismen gebruikt om met het publiek te communiceren. Dit komt tot uiting in het:

- het feit dat bedrijven zelf informatie moeten verspreiden
- het feit dat overheid zelf informatie verspreidt (o.a. Internet) en er op toe ziet dat die door consumenten begrepen wordt
- toezicht houden op goede labelling van producten

Import door Japan - (Varkens)vlees

Japan heeft vastgesteld vanuit welke gebieden/landen producten geïmporteerd kunnen worden en waarvandaan niet. Het betreft hier geen statische lijst, ondermeer naar aanleiding van uitbraken (ziekte) of calamiteiten kan deze lijst van goedgekeurde "leveranciers" bijgesteld worden. De uitbraak van een besmettelijke dierziekte in een land kan een reden zijn om de import (tijdelijk) op te schorten. Japan heeft onder andere met de Nederlandse overheid "afspraken" gemaakt omtrent in Nederland uit te voeren keuringen betreffende varkensvlees dat naar Japan geëxporteerd wordt. Dit is geregeld binnen de Japanse "Livestock Infectious Diseases Control Law". De RVV is belast met de inspectie.

De procedure is in het kort als volgt. De exporteur van Nederlands varkensvlees meldt zich bij de RVV (Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees). Een RVV-dierenarts is vervolgens verantwoordelijk voor het afgeven van een exportcertificaat, uiteraard als aan de daarin vermelde voorwaarden wordt voldaan. Het gaat onder andere om:

- Garantie dat vlees antemortem en postmortem gekeurd is, dat het vlees geschikt is voor humane consumptie en dat er geen schadelijke ingrediënten gebruikt zijn.
- Dat Nederland vrij is van mond- en klauwzeer, afrikaanse varkenspest, klassieke varkenspest
- Dat vlees afkomstig is uit Nederland of anderszins de benodigde keuringen en controles heeft ondergaan

Indien aan de exportvoorwaarden wordt voldaan, wordt er een exportcertificaat afgegeven. De exporteur levert ook een bijdrage in de keuringskosten van de RVV. Vaak is een importerend bedrijf verantwoordelijk voor het transport van de vleesproducten naar Japan.

Bij aankomst in Japan van de in het land van herkomst vrijgegeven partij wordt nogmaals op de zogeheten quarantaine-stations gecontroleerd. Bij aankomst van de partij moet er een melding gedaan worden aan het "Animal Quarantine Station". Voor deze quarantainestations gelden zogenaamde "sanitation conditions". Het betreft omschreven werkwijzen en procedures die bij de controle van partijen op deze stations gevolgd moeten worden. Het gaat o.a. om:

- De in het land van herkomst opgestelde certificaten worden gecontroleerd op volledigheid. De geïmporteerde goederen moeten voorzien zijn van een certificaat en overige begeleidende documenten (import notifications). Dit op basis van de Food Sanitation Law.
- Er wordt monsternamen en onderzoek toegepast en controles uitgevoerd op de betreffende partijen (bijvoorbeeld of partijen niet besmet zijn geraakt in land van herkomst of tijdens transport).

Voor bepaalde producten (bijvoorbeeld rijst) gelden vastliggende monsterprogramma's, voor andere producten wordt steekproefsgewijs gecontroleerd. Indien nodig (vermoeden of aanwijzing) wordt een partij verder onderzocht.

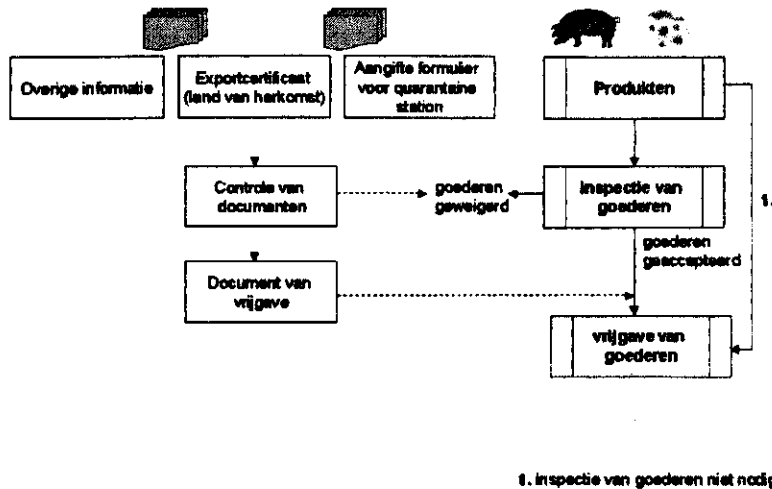
Indien niet de juiste documenten worden aangeleverd, worden de goederen op kosten van de importeur teruggestuurd of in Japan vernietigd. Indien de partij afkomstig is van een in principe "verboden" land, kan de partij alleen na verhitting (in een goedgekeurde faciliteit) alsnog geaccepteerd worden. In onderstaand figuur is de importprocedure voor levensmiddelen nogmaals globaal weergegeven.

Import door Japan - Kaas

Ter bescherming van de "eigen" Japanse zuivelindustrie kan kaas slechts tot een bepaalde hoeveelheid geïmporteerd worden tegen een laag importtarief. Boven deze hoeveelheden wordt een hogere importbelasting gerekend. Verder geldt in grote lijnen dezelfde procedure als voor vleesproducten.

Import; algemene conclusies

Omdat in Japan veel voedsel geïmporteerd wordt, is de overheid zich aan het inspannen om internationaal geaccepteerde standaarden te verkrijgen en te hanteren bij de import. Nu zijn er per land of groep van landen verschillende procedures. Japan participeert in deze discussies, als ervaren importland, actief. De discussies worden gevoerd tot op het niveau van de WTO (Wereld Handels Organisatie) in het kader van het vrije handelverkeer en het opheffen van handelsbelemmeringen.



Figuur 1 : Globale procedure bij import op quarantainestations Japan

Systemen op bedrijfsniveau

Het bedrijfsleven zelf heeft nog niet zoveel initiatieven ontplooid en is nog niet gewend aan ketengericht denken. De staat van fabrieken is volgens informanten hygiënisch gezien hoger in Nederland dan in Japan. HACCP is een procesbeheerssysteem dat in Japan wel "bekend" is. Tot in welke mate Japanse bedrijven (en welk type bedrijven, of welke schakels in de keten) HACCP al geïmplementeerd hebben is niet bekend. Het ligt in de lijn der verwachting dat Japan niet verder is dan Nederland met de implementatie.

De "eisen" die Japanse bedrijven aan Nederlandse producten stellen zijn met name geregeld in de Japanse importbepalingen. In een enkel geval zullen tussen leverancier en afnemer aanvullende eisen geformuleerd zijn. Het gaat dan niet om wettelijke, nationale of internationale bepalingen maar om specifieke wensen die afnemergebonden zijn.

Tendensen in de Japanse zuivelsector; een case:

Vele Japanse levensmiddelenproducerende bedrijven, met name zuivelproducenten, zijn op een negatieve manier in het nieuws gekomen. Zo is een grote zuivelfabrikant in de afgelopen jaren meerdere malen veroorzaker geweest van volksgezondheidsproblemen. Er heeft zich onder andere een incident voorgedaan bij schoolmelk (verplicht in Japan), waarbij veel kinderen ziek werden. Massale voedselvergiftigingen doen zich vaker voor in Japan, met name in de zomermaanden. Een en ander duidt op dieper liggende problemen. Analisten geven aan dat de bescherming van de eigen markt door de Japanse overheid daar mede debet aan is. Bescherming leidt volgens hen tot inefficiëntie. Deze inefficiëntie (lagere productiviteit) leidt uiteindelijk tot hogere prijzen. In de zuivelsector is deze tendens het sterkst merkbaar. De overheid garandeert een minimumprijs voor melk die 30 % hoger ligt dan de prijsniveau van Europese producten. Forse importheffingen op melkpoeder en boter (250 – 450 %) voorkomen buitenlandse competitie. De overheid heeft inmiddels een aantal maatregelen afgekondigd. De garantieprijs voor melk (van Japanse leveranciers) zal verdwijnen en er zal verdere deregulatie plaatsvinden. Deregulatie wordt mede gezien als een oplossingsrichting om de levensmiddelenindustrie in Japan efficiënt en kwaliteitsbewust te maken.

(Keten)kwaliteitssystemen

Er is eigenlijk (nog) geen sprake van kwaliteitsborgingssystemen door de keten heen, zoals in Nederland IKB en KKM. In 2001 gaat er een delegatie vanuit de stichting AKK juist promotie en voorlichting geven omtrent (dergelijke) keteninitiatieven, met het Nederlandse model als voorbeeld.

Het lijkt er dus op dat er in Japan op dit moment geen bedrijfs- of ketenkwaliteitssystemen voorhanden zijn waar Nederland lering uit kan trekken.

Consument

De Japanse consument is enerzijds erg kritisch, maar ook zeer nationalistisch ingesteld. Japanse producten zullen dus de voorkeur krijgen boven buitenlandse producten.

De Japanse overheid komt de consument tegemoet en speelt in op de "consumer concerns". Er wordt veel informatie gegeven door middel van televisieprogramma's, artikelen in tijdschriften, etc.. Er wordt door het bedrijfsleven ook wel handig gebruik gemaakt van de mogelijkheden. Zo wordt er naast promotie met betrekking tot producten die "goed voor de gezondheid" zijn ook geadverteerd met betrekking tot producten die "minder schadelijk" zijn.

Literatuurbronnen

- OECD, 2000. Compendium of national food safety systems and activities. Ad Hoc Group on Food Safety, OECD report SG/ADHOC/FS(2000)5/ANN/FINAL, Paris, pag. 208 – 214.
- Artikel uit Nieuwsbrief Voedselveiligheid, jaargang 6, januari 2001. Japanse Levensmiddelenindustrie mist competitie.
- Persoonlijke mededeling (Toxopeus), Nederlandse Landbouwwaad, Tokio, Japan.
- Jetro; Japanese Market Report, Regulations & Practices, Cheese, No. 30 (AG-69).
- Jetro; Japanese Market Report, Regulations & Practices, Processed Meats, No. 41 (AG-74).
- Ministerie van Landbouw, Directie I & Hnr.: B511-98. Japan
- Ministerie van Landbouw, Directie VVM, informant (De heer W. Pelgim)
- Japanse ambassade, Den Haag (070 3469544)
- Theo Jonker. Consumer Concerns In Japan and the Response of Agribusiness, Food Industry and Government, LEI. 2000.