Bijlage 1

landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Ons kenmerk	Inlichtingen bij	Doorkiesnummer	Den Haag
VGP-VV 2723437			
Onderwerp		Bijlage(n)	Uw brief
handhaven met verstand en gevoel		1	

Op 5 juli 2006 ontvingen wij van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) de rapportage van het project "Handhaven met verstand en gevoel". De VWA presenteert hierin een samenhangend pakket van vernieuwingen van haar handhavingsbeleid. Daarnaast adviseert de VWA een aantal wettelijke regelingen nader te analyseren op nut en noodzaak. In de bijlage bij deze brief treft u een exemplaar van het rapport.

In deze brief geven wij een reactie op het VWA rapport. Met deze brief brengen wij u tevens op de hoogte op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de motie-Van den Brink over het openbaar zijn van toetsingscriteria en/of interpretaties van de VWA (26991, nr. 131).

Korte inhoud VWA rapport Handhaven met verstand en gevoel

De VWA gaat het zwaartepunt van haar toezicht anders leggen. Uitgangspunt voor het toezicht van de VWA is de beperking van risico's voor de volksgezondheid, voedselveiligheid, productveiligheid en het welzijn van dieren. In de toekomst wil de VWA minder aandacht besteden aan overtredingen die niet tot concrete risico's leiden.

De VWA gaat bedrijven meer hulp bieden om te komen tot betere naleving. Door uitleg te geven over regels en het terugkoppelen van inspectieresultaten die niet aan de norm voldoen, helpt de VWA bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid goed op te pakken.
Bedrijven die aantoonbaar veilig produceren krijgen minder controles, bij slecht presterende bedrijven gaat de VWA stringenter optreden. Hardnekkige overtreders kunnen zwaardere maatregelen tegemoet zien zoals het intrekken van de erkenning, een verbod op verhandelen, of het sluiten van het bedrijf.

Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG
Telefoon (070) 340 79 11
Fax (070) 340 78 34

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX DEN HAAG

Correspondentie uitsluitend richten aan het postadres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Internetadres:
www.minvws.nl

In deze brief wordt ingegaan op de vernieuwing van het handhavingsbeleid en de analyse van de wettelijke regelingen zoals de VWA die in het rapport voorstelt.

Vernieuwing van het handhavingsbeleid van de VWA

Het doel van de vernieuwing van het handhavingsbeleid is het verhogen van de effectiviteit van het toezicht en het verminderen van de toezichtslast voor ondernemers die goed presteren. Bij de aanpassingen die in gang zijn gezet willen wij graag een aantal opmerkingen plaatsen.

Proportionele inzet van bestuurlijke boetes en betaalde herinspectie
Het optreden van de VWA is hard waar het moet en zacht waar het kan. Op dit moment leidt een niet-ernstige overtreding altijd tot een herinspectie. Als de overtreding niet is opgeheven volgt bijna altijd een bestuurlijke boete. In de toekomst volgt bij een geringe overtreding geen verdere sanctie. Bij een niet-ernstige overtreding biedt de VWA hulp bij de naleving en de mogelijkheid van een schriftelijke afhandeling. Als dit naar tevredenheid is, kan een herinspectie achterwege blijven. Bij het uitblijven van een reactie volgt een herinspectie. Als bij herhaling niet adequaat is gereageerd kan worden gekozen voor een bestuurlijke boete.

De nieuwe benadering biedt de VWA de mogelijkheid om haar sanctie-instrumenten proportioneler in te zetten. Bijkomend voordeel is dat deze benadering het mogelijk maakt om te voldoen aan de verplichting uit Verordening (EG) 882/2004 om met ingang van 1 januari 2007 de kosten van herinspecties op het terrein van de diervoeder- en levensmiddelenwetgeving in rekening te brengen bij de verantwoordelijke ondernemer. In de oude systematiek van herinspecties zou het volledig doorberekenen van een herinspectie en het opleggen van een bestuurlijke boete bij geringe overtredingen als een disproportionele sanctie worden ervaren. In de nieuwe systematiek leidt een inspectie in veel minder gevallen tot een herinspectie waarvan de kosten verhaald moeten worden bij de ondernemer. Als het wel gebeurt, is sprake van hetzij een zware overtreding, hetzij een niet-ernstige overtreding waarop niet adequaat is gereageerd. In dat geval achten wij het gerechtvaardigd dat de kosten van een herinspectie in rekening worden gebracht bij de verantwoordelijke ondernemer. Het is ons streven om het tarief voor herinspecties zo snel mogelijk voor consultatie aan betrokken partijen voor te leggen en vast te stellen, zodat de VWA op of zo snel mogelijk na 1 januari 2007 herinspecties in rekening kan gaan brengen.

Verdergaande sanctie-instrumenten inzetten
Tegen ernstige overtredingen wil de VWA zwaardere maatregelen inzetten dan nu het geval is. Verordening (EG) 882/2004 noemt vergaande corrigerende maatregelen zoals het sluiten van een bedrijf, intrekken van erkenningen en een verbod op het verhandelen. Een deel van deze instrumenten is nog niet optimaal inzetbaar, onder meer omdat het instrument van de bestuursdwang in de Warenwet ontbreekt. Op dit moment is overleg gaande met Justitie met als doel het instrument bestuursdwang in de Warenwet op te nemen. Tevens wordt met het Openbaar Ministerie overleg gevoerd om tot een betere samenwerking tussen VWA en OM te komen met als doel een slagvaardiger inzet van de bevoegdheden van het OM ingevolge de Wet op de Economische Delicten (WED). In het wettelijke stelsel van onder meer de hier ook relevante Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren (GWWD) is reeds voorzien in de toepassing van bestuursdwang.

De VWA beschikt al over de mogelijkheid om stelselmatige overtreders harder aan te pakken door zwaardere boetes en verdergaande corrigerende maatregelen op te leggen. Wij zullen ons inspannen om in 2007 het volledige instrumentarium aan corrigerende maatregelen voor VWA beschikbaar te maken.

Zelfcontrolesystemen onderzoeken
Daar waar bedrijven hun zaken goed op orde hebben kan het toezicht worden verminderd. De VWA gaat enkele zelfcontrolesystemen onderzoeken en op basis daarvan een set van criteria opstellen waaraan systemen moeten voldoen voordat het verantwoord is minder toezicht in te zetten. De ministeries van LNV en VWS zullen de VWA criteria meenemen bij hun besluitvorming over de invoering van toezicht op controle in verschillende sectoren. Het Beleidskader Toezicht op controle bevat al een aantal basisvereisten voor een dergelijk systeem.

Openbaarheid handhavingsbeleid en inspectieresultaten
Uw kamer is in het afgelopen jaar al uitgebreid geïnformeerd over de initiatieven van de beide ministeries om het handhavingsbeleid en inspectieresultaten bekend te maken. In onze brieven van 23 februari en 30 augustus 2006 over openbaarmaking controlegegevens VWA (26991, nr. 138, nr. 143 en nr. 144) is aangegeven dat er dit jaar gestart wordt met het openbaarmaken voor drie cases en dat op termijn openbaarmaking van inspectiegegevens uitvoeringspraktijk zal worden. De wijze waarop hieraan concreet uitvoering wordt gegeven is beschreven in de brief van 30 augustus 2006 (26991, nr.143) en in het Besluit houdende beleidsregels omtrent openbaarmaking van controlegegevens voor de VWA (Stcrt. 2006, 166). Het terugmelden van inspectiegegevens aan de geïnspecteerde bedrijven gaat vooraf aan de openbaarmaking van inspectiegegevens. Daarnaast zal de VWA per 1 januari 2007 het handhavingsbeleid op de website beschikbaar stellen. Voor de eerste twee cases van openbaarmaking staat het handhavingsbeleid vanaf de start van de openbaarmaking op de website. Dit is per 1 oktober 2006.

Analyse van wettelijke regelingen onder VWA toezicht

De VWA heeft alle ongeveer 200 wettelijke regelingen onder haar toezicht beoordeeld op de mate waarin ze bijdragen aan het terugdringen van deze risico's voor gezondheid of veiligheid. Naar het oordeel van de VWA draagt één op de vijf regels niet bij aan risicobeheersing. De VWA adviseert bij het terugbrengen van het aantal regels een afweging te maken tussen het belang van risicobeheersing en andere belangen voor consument en bedrijf (eerlijkheid in de handel, eerlijke concurrentie) en daarbij realistisch te kijken naar effectiviteit van regels en toezicht. Bij de lijst van wettelijke regelingen moeten een aantal kanttekeningen worden gemaakt, die ook relevant zijn in het licht van de opmerkingen van de heer Koopmans betreffende de VWA controles, tijdens de behandeling van het wetsvoorstel onafhankelijke risicobeoordeling VWA, in de Tweede Kamer op 30 maart jongstleden.

Het overgrote deel van de regelingen op de VWA lijst is rechtstreeks gebaseerd op dwingende EU-regelgeving. Het gaat bijvoorbeeld om regels voor de etikettering en samenstelling van levensmiddelen en andere producten. Afschaffing van deze regelgeving behoort in dit stadium niet tot de mogelijkheden. Wel kan op bepaalde terreinen binnen de grenzen van de EU-kaders, in de controles een nadere prioriteitsstelling worden aangehouden. De VWA kan dit in overleg met de ministeries van LNV en VWS nader concretiseren in de jaarlijks vast te stellen jaarplannen. Daarnaast geldt voor enkele van de opgesomde regelingen dat er reeds in EU-verband een nadere analyse plaatsvindt. Hierbij moet er wel op gelet worden dat volledige afschaffing ongewenst is, voor zover die regels aan de consument een handvat bieden voor het maken van een bewuste keuze. Dit laatste is één van de pijlers van de Warenwet. Het maken van een bewuste keuze is bijvoorbeeld van belang bij het terugdringen van het overgewicht. Ook betreft het dikwijls wetgeving die mede op verzoek van de betreffende bedrijfstak tot stand is gekomen om de eerlijkheid in de handel te bevorderen.

Een beperkt aantal Warenwetbesluiten in de lijst bevatten nationale voorschriften. Die regels betreffen bijvoorbeeld "Hollandse Nieuwe", kaviaar en minimale regels inzake de aanduiding van brood, zuivel en andere veel geconsumeerde waren waar de consument een vaste verwachting bij heeft. Deze regels zijn na de MDW-operatie – operatie marktwerking, deregulering, wetgeving – die in 1994 is ingezet, gehandhaafd op nadrukkelijk verzoek van alle betrokken partijen.

Op de lijst staat een aantal autonome productschapsverordeningen. De departementen van VWS en LNV dragen hier geen directe verantwoordelijkheid voor. De productschappen beoordelen elke vier jaar zelf nut en noodzaak van de verordeningen en stellen de overheid hiervan op de hoogte. We zullen de productschappen vragen om met eventuele voorstellen voor aanpassingen te komen.

De VWA schetst in het rapport 'Handhaven met verstand en gevoel' een perspectiefvolle handhavingsaanpak. Hiermee kan de effectiviteit van de controle en handhaving worden versterkt en de toezichtslast voor ondernemers die goed presteren worden verminderd. Wij zullen u op de hoogte houden van de relevante ontwikkelingen.

De Minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

H. Hoogervorst

De Minister van Landbouw, Natuur
en Voedselkwaliteit

C.P. Veerman

voedsel en waren autoriteit

DE VOEDSEL EN WAREN AUTORITEIT (VWA) WERKT AAN VEILIG EN GEZOND VOEDSEL, VEILIGE PRODUCTEN EN GEZONDE DIEREN. DAARTOE BRENGT DE VWA RISICO'S IN BEELD, BEOORDEELT ZE, COMMUNICEERT EROVER MET, EN MAAKT ZE BEHEERSBAAR IN DE SAMENLEVING.

veilig, gevoel, handh
beoordelen, regelge
handhaven, toezicht
gezond, controleren,
verstand, veilig, risi
gevoel, communicer
regelgeving, voedse

Handhaven
met verstand en gevoel

Vernieuwing van het handhavingsbeleid van de VWA op basis van risico's en proportionaliteit

Juni 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord 5

1. Samenvatting 6

2. Inleiding 8

3. De resultaten 9
3.1 Resultaten quick scan ondernemers 9
3.2. Resultaten onderzoek onder VWA-controleurs 9
3.3 De regelgeving 9
3.4 Resultaten onderzoek (Administratieve) Lasten in de VWS Voedselketen 10

4. Centrale conclusies 12

5. Vernieuwing van het VWA-handhavingsbeleid 13

6. Hoe verder? 16

Bijlagen
1. Lijst met regelingen 17
2. Aanbevelingen onderzoek (Administratieve) Lasten in de VWS Voedselketen (SIRA) 19
3. Samenvatting quick scan ondernemers (I&O research) 22

Voorwoord

De VWA staat midden in de samenleving. Dat betekent voor de VWA dat we open staan voor signalen uit die samenleving en anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. De VWA is daarom voortdurend bezig met het aanpassen en vernieuwen van werkwijzen en toezichtstrategieën om op de meest effectieve wijze te werken aan veilig en gezond voedsel, veilige producten en gezonde dieren.

Eén van de resultaten hiervan ligt voor u. Het betreft de rapportage van het project "Handhaven met verstand en gevoel". Ik presenteer hierin vernieuwingen van het VWA-handhavingsbeleid die de VWA in 2006 en 2007 gaat doorvoeren. Daarnaast adviseer ik de beleidsdepartementen van LNV en VWS een aantal regelingen nader te analyseren op nut en noodzaak.

De vernieuwingen geven voor een deel invulling aan de kabinetsnota "Kaderstellende Visie op Toezicht 2005" en haken aan bij de aanbevelingen die voortvloeien uit VWS-onderzoek naar (administratieve) lasten in de VWS-voedselketen (onderzoek van SIRA).

Ik spreek mijn dank uit aan de 500 ondernemers die tijd ter beschikking hebben gesteld om mee te werken aan de quick scan. Ook de geïnterviewde VWA-controleurs en de medewerkers die meegewerkt hebben aan het project bedank ik voor hun deskundige inbreng.
De samenwerking met de departementen van LNV en VWS en de snelle reacties onder hoge tijdsdruk, waardeer ik zeer.

In oktober 2005 heb ik het onderzoek aangekondigd en daarbij aangegeven dat de eindrapportage voor het zomerreces gereed zou zijn. En dat is ook gelukt.

De VWA-organisatie is reeds begonnen met de uitvoering van de vernieuwingen en zal deze inpassen in de reguliere praktijk.
Uiteraard bericht ik u over de voortgang en de implementatie van de afzonderlijke trajecten.

André Kleinmeulman
inspecteur-generaal VWA

1 Samenvatting

Het doel van de vernieuwing van het handhavingsbeleid van de VWA is het verhogen van de effectiviteit van het toezicht en het verminderen van de toezichtlast voor ondernemers die goed presteren. Aanleiding hiervoor is de politieke en maatschappelijke discussie over toezicht in het algemeen en over de VWA in het bijzonder. Aan de vernieuwing van het handhavingsbeleid van de VWA liggen onderzoeken ten grondslag onder de ondernemers op wie de VWA toezicht uitoefent en onder de controlerende VWA-medewerkers. De vernieuwingen sluiten aan op de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 "Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht" en op rapporten en aanbevelingen van de ministeries van VWS en LNV.

De conclusies uit de onderzoeken kunnen in vier punten worden samengevat:
1. In de handhaving nog meer risicogericht te werk gaan
2. Eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer meer centraal stellen
3. Meer hulp bij naleving en meer transparantie bieden
4. Harder optreden waar het echt fout gaat

Dit heeft geleid tot één aanbeveling aan VWS en LNV over de regelgeving en negen punten waarop het handhavingsbeleid van de VWA wordt vernieuwd. Sommige zijn direct geïmplementeerd. Andere vernieuwingen vergen nader onderzoek en overleg met de wetgever of de stakeholders. Het streven is erop gericht om eind 2007 elk van de vernieuwingen in gebruik te hebben genomen.

Aanbeveling aan VWS en LNV

1. *Nader analyseren van regelingen*
   Circa 20% van de regelingen binnen het aandachtsgebied van de VWA, komt in aanmerking voor heroverweging door de betrokken beleidsdepartementen op de aspecten nut en noodzaak.

Vernieuwing van het handhavingsbeleid VWA

2. *Handhavingsbeleid VWA herijken naar ernst van overtredingen*
   Overtredingen van regels op het volledige terrein van de VWA worden herijkt en waar nodig herschikt in drie categorieën: gering, niet ernstig en ernstig.
3. *Andere aanpak herinspectie*
   Niet ernstige overtredingen leiden niet, zoals nu het geval is, automatisch tot herinspecties en bestuurlijke boetes. Ondernemers krijgen de kans fouten te herstellen.
4. *Hulp bij naleving voor ondernemers uitbreiden*
   De VWA gaat meer hulp bieden aan ondernemers om naleving te bevorderen (compliance assistance). Hiertoe wordt een 'servicelijn' voor ondernemers ingesteld en wordt bij geconstateerde overtredingen nalevingshulp geboden.
5. *Effectief interveniëren/ingrijpen*
   Ernstige overtredingen worden bestreden met zwaardere bestuurlijke maatregelen zoals intrekking van de erkenning, gehele of gedeeltelijke sluiting van de onderneming of een verbod op verhandelen.

6. *Notoire recidivisten onder streng regime plaatsen*
   Voor stelselmatige overtreders wordt een apart - zwaarder - handhavingsregime ingevoerd.
7. *Minder controleren waar dat verantwoord is*
   De VWA wil 'zelfcontrole' bevorderen. Waar deze systemen goed werken kan minder intensief worden gecontroleerd. Ondernemers die goed presteren worden minder gecontroleerd.
8. *Kosten van herinspectie voor rekening brengen van de ondernemer*
   VWS stelt samen met andere betrokkenen vast onder welke voorwaarden en wanneer dit wordt geïmplementeerd.
9. *Handhavingsbeleid en inspectieresultaten bekend maken*
   De VWA gaat alle inspectieresultaten en monsteronderzoeksresultaten bekend maken aan de onderzochte bedrijven. Het handhavingsbeleid wordt gepubliceerd op internet.
10. *Samenwerken met stakeholders en inspectiediensten*
    De VWA wil meer samenwerken met onder andere brancheorganisaties, opleidingsinstituten en onderwijsinstellingen bij het geven van hulp bij naleving en gaat onderzoeken of samenwerking met andere toezichthouders uit te breiden is. Het doel hiervan is de inspectiedruk te verlagen.

2. Inleiding

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) werkt aan veilig en gezond voedsel, veilige producten en gezonde dieren. Daartoe brengt de VWA risico's in beeld, beoordeelt ze, communiceert erover met, en maakt ze beheersbaar in de samenleving.

Iedere toezichthouder evalueert van tijd tot tijd haar eigen toezichtdomein in het licht van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden en door andere inzichten en prioriteiten rond risico's. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid naar de samenleving heeft de VWA het daartoe nodige onderzoek gedaan.
Het laatste jaar zijn er veel signalen geweest over het functioneren van toezichthouders in het algemeen en de VWA in het bijzonder. Daarnaast is er veel te doen over de zin van regels en over de administratieve lastendruk die regels met zich brengen voor bedrijven en instellingen. Dit heeft onder meer geleid tot een nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 "Minder last, meer effect" waarin zes principes van goed toezicht zijn vastgelegd. Uitgangspunt is dat regels werkbaar, effectief en handhaafbaar moeten zijn. LNV en VWS hebben inmiddels resultaten geboekt met het terugdringen van administratieve lasten. Daarnaast zijn verschillende adviezen en rapportages uitgebracht om de lasten voor ondernemingen terug te dringen, bijvoorbeeld het rapport "Het Gezicht van Toezicht" van de commissie Stevens en het VWS-onderzoek naar administratieve lasten in de voedselketen. Het algemene beeld is dat regelgeving, toezicht en handhaving vernieuwd moeten worden.

Deze ontwikkelingen zijn voor de VWA aanleiding geweest om onderzoek te doen.

In de eerste maanden van 2006 heeft de VWA onderzoek verricht onder MKB- en horecabedrijven naar de beleving van handhaving van wet- en regelgeving door de VWA. Daarnaast is intern onderzoek gedaan onder de controlerende ambtenaren naar de effectiviteit van het handhavingsbeleid en naar het optreden van de VWA in het algemeen. Ook zijn alle regelingen waarop de VWA toeziet tegen het licht gehouden en beoordeeld op hun bijdrage aan risicobeheersing, eerlijkheid in de handel en prioritering door de VWA. Het handhavingsbeleid van de VWA is gericht op het (doen) naleven van wet- en regelgeving. In deze rapportage moet onder handhaving en handhavingsbeleid worden verstaan: interventie-instrumenten waaronder bestuursrechtelijke handhaving van de VWA. Opsporing van overtredingen, vervolging en berechting vallen hierbuiten.

In deze rapportage worden de resultaten van deze onderzoeken uiteengezet en worden vernieuwingen in het handhavingsbeleid van de VWA beschreven. Enkele van deze vernieuwingen zijn inmiddels verwezenlijkt in de dagelijkse praktijk, een aantal vergt nader onderzoek en voorbereiding door de VWA zelf en andere vergen nadere afstemming met de verantwoordelijke departementen.

De VWA heeft deze rapportage opgesteld vanuit een eigen verantwoordelijkheid voor het toezicht. De reikwijdte van deze rapportage betreft daarom uitsluitend de toezichtspraktijk van de VWA. Bij de invoering van de vernieuwingen zal waar nodig een relatie worden gelegd met relevante departementale beleidskaders.
De vernieuwingen zijn in lijn met de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 en de aanbevelingen die voortvloeien uit VWS onderzoek (Administratieve) Lasten in de VWS Voedselketen (SIRA).

3. De resultaten

3.1 Resultaten quick scan ondernemers

Het onderzoeksbureau I&O Research heeft in opdracht van de VWA onderzoek gedaan door middel van een enquête (quick scan) onder 500 MKB- en horeca-ondernemers. Het onderzoek had tot doel inzicht te bieden in de ervaringen van deze groepen met regeltoepassing door de VWA op het gebied van voedselveiligheid. Hieruit blijkt dat ondernemers goed tot zeer goed op de hoogte zijn van de regels die voor hen gelden. Zij zijn overtuigd van het belang van de regels voor hun producten en van de noodzaak van nalevingscontrole door de VWA. De controles worden over het algemeen niet als te streng gezien.

Kritiek op het handhavingbeleid van de VWA die uit dit onderzoek naar voren komt is:

- Slechts de helft van de MKB-bedrijven is van mening dat de regels die de VWA controleert van belang zijn voor de kwaliteit van producten. De effectiviteit van controles is voor verbetering vatbaar.
- Het nut van regels voor voorraadbeheer, het registreren van temperaturen en het werken met gedetailleerde hygiënecodes wordt door een groot deel van de MKB-ondernemers in twijfel getrokken.
- Het 'papierwerk' dat een controle met zich meebrengt wordt door veel ondernemers als storend ervaren. Dat geldt ook voor het controleren van etiketten en voor de frequentie waarmee temperaturen moeten worden gecontroleerd.
- Ondernemers vinden dat de VWA soms te snel een boete oplegt waar een waarschuwing meer op zijn plaats zou zijn. Het sanctiebeleid van de VWA is voor verbetering vatbaar.
- In het algemeen is er waardering voor de handhavingsstijl van de VWA-medewerkers. Deze wordt getypeerd als adviserend, voorlichtend en corrigerend. Aan de andere kant is men van mening dat controleurs te weinig kennis van en begrip voor de bedrijfssituatie hebben. Ook ondervinden ondernemers verschil in werkwijze tussen individuele controleurs. Meer uniformiteit in de werkwijze van controleurs is gewenst.

3.2 Resultaten onderzoek onder VWA-controleurs

Naast het onderzoek dat de VWA liet uitvoeren onder ondernemers, deed zij ook intern een onderzoek in de vorm van interviews met in ruim 60 controleurs, gespecialiseerd in toezicht op consumentenproducten. VWA-controleurs hebben vanuit de dagelijkse praktijk zicht op het nut en de noodzaak van regels en de effectiviteit van het optreden van de VWA. Daarnaast hebben zij een beeld van de wijze waarop het optreden van de VWA door ondernemers wordt ervaren. Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten beschreven.

- Controleurs hebben grote twijfel over het nut en de noodzaak van administratieve verplichtingen voor ondernemers. Zij vinden de inspanningen die ondernemers moeten leveren om aan de verplichtingen te voldoen in geen verhouding staan tot het doel van de regeling. Het doel is in veel gevallen het beheersen van de voedselveiligheid. Daarnaast kwalificeren controleurs deze verplichtingen als fraudegevoelig.
- Controleurs willen meer dan nu de mogelijkheid hebben om situationeel te handelen. Zij willen meer rekening houden met de concrete individuele omstandigheden van ondernemers en op basis daarvan maatwerk leveren. Zij willen bij de uitoefening van het toezicht hun eigen expertise beter tot uitdrukking brengen.
- Controleurs menen dat de nalevingsbereidheid van ondernemers ook op andere manieren gestimuleerd kan worden dan alleen door boeterapporten. Dit betekent eerst inzetten op goede voorlichting en overtuiging, alvorens in te grijpen met slagvaardige en effectieve instrumenten.

3.3 De regelgeving

De VWA heeft een analyse gemaakt van de regelingen die de VWA controleert en handhaaft. De vraag die daarbij centraal stond was in hoeverre de betreffende regeling

daadwerkelijk bijdraagt aan risicobeheersing. Daarnaast is gekeken of het doel van de regeling overeenkomt met de prioriteiten van de VWA. De prioriteiten van de VWA zijn risicobeheersing op de gebieden voedsel, producten en diergezondheid. Regelingen die vooral gericht zijn op het bevorderen van eerlijkheid in de handel behoren in beginsel niet tot de prioriteiten van de VWA. In de praktijk betekent dit dat op de naleving van deze regelingen door de VWA in beperkte mate toezicht wordt uitgeoefend.
De beoordeling van de wettelijke regelingen heeft plaatsgevonden op het niveau van de wettelijke regeling als geheel, dus niet op het niveau van de wetsartikelen, of onderdelen daarvan, afzonderlijk.
Alle ongeveer 200 regelingen waarop de VWA formeel toezicht uitoefent, zijn de revue gepasseerd. Deze regelingen bevatten bij elkaar duizenden normen. In de handhavingspraktijk wordt bij 167 normen daadwerkelijk met sancties opgetreden.
Deze concentratie van handhavingsinspanningen wordt verklaard door de prioriteit die de VWA geeft aan het handhaven van normen die bijdragen aan risicobeheersing.

Van de ongeveer 200 regelingen komt circa 20% voor een nadere analyse in aanmerking. Tot deze 20% behoren de regelingen die uit het oogpunt van de VWA niet of nauwelijks bijdragen aan de beheersing van risico's voor voedsel, consumentenproducten en diergezondheid. Ook behoren daartoe regelingen die uitsluitend betrekking hebben op het bevorderen van eerlijkheid in de handel en de regelingen die op dit moment in de handhaving geen prioriteit hebben omdat bijvoorbeeld het nalevingsniveau al voldoende hoog is. In de dagelijkse praktijk wordt op de meeste van deze regelingen op dit moment beperkt toezicht uitgeoefend door de VWA. Het lijkt daarom de moeite waard om deze regelingen in overleg met de wetgever nader te analyseren en eventueel te heroverwegen. De uitkomsten hiervan kunnen zijn:

1. intrekken van de regeling
2. aanpassen van de regeling
3. in stand houden van de regeling en beperkt toezicht houden

Van deze regelingen is het grootste deel gebaseerd op EU-regelingen. Dat betekent dat een besluit tot intrekken of aanpassen in Europees verband zou moeten plaatsvinden. Een Europees traject vergt veel tijd. VWS en LNV kunnen de VWA opdracht geven gedurende dat traject op de desbetreffende regelingen beperkt toezicht te houden.

Het is niet ondenkbaar dat VWS en LNV bij de nadere analyse van de regelingen tot de conclusie komen dat regelingen die onmisbaar zijn voor het maken van bewuste keuzes door de consument of regelingen die de eerlijkheid in de handel dienen, in stand moeten blijven en een bepaalde mate van toezicht behoeven.

De lijst met nader te analyseren regelingen is opgenomen in bijlage 1.

3.4 Resultaten onderzoek (Administratieve) Lasten in de VWS Voedselketen

Onderzoeksbureau SIRA heeft in opdracht van het ministerie van VWS onderzoek gedaan naar de administratieve lasten voor bedrijven. Het betreft lasten die het gevolg zijn van regels afkomstig van het ministerie van VWS, voor zover van toepassing op de voedselketen. Dit is een vervolgonderzoek op de nulmeting naar administratieve lasten in januari 2004. Op basis van het onderzoeksrapport worden vijftien aanbevelingen gedaan voor verbeteringen, waarvan er tien betrekking hebben op het toezicht door de VWA. De aanbevelingen komen grotendeels overeen met de resultaten die voortvloeien uit de onderzoeken die de VWA zelf heeft uitgevoerd en geven aanknopingspunten voor de voorgestelde vernieuwingen van het VWA-handhavingsbeleid.

Aanbevelingen SIRA gericht op VWA

1. *Toezicht op controle*
   De VWA controleert bedrijven op de HACCP-procedure, terwijl sommige bedrijven ook jaarlijks op eigen verzoek gecontroleerd worden door externe auditbureaus.

Aanbevelen wordt om bedrijven minder frequent te controleren die al op eigen verzoek jaarlijks worden gecontroleerd door een gekwalificeerd extern auditbureau.

2. *Verplichtingen voor kleine bedrijven beperken*
   De registratie van handelingen zoals temperatuurmetingen zijn voor kleine bedrijven een grote belasting. De waarde van de ingevulde registratieformulieren is bovendien beperkt. Aanbevolen wordt om een andere wijze van registreren mogelijk te maken voor kleine bedrijven.
3. *Maak voor etiketteringverplichting onderscheid tussen industriële productie en ambachtelijke productie*
   De etikettering van kleine hoeveelheden van een product is een onevenredig grote belasting voor bedrijven. Aanbevolen wordt dat kleine hoeveelheden van producten worden vrijgesteld van de etiketteringsverplichting
4. *Streef naar meer flexibiliteit in wijze van informatieoverdracht*
   Flexibiliteit is gewenst bij de eisen aan etikettering en bij het overleggen van registraties op grond van de hygiënecode.
5. *Verdere differentiatie in soort overtredingen en gevolgen*
   Bedrijven ervaren een beperkt onderscheid in de beoordeling die men ontvangt bij overtreding van de regels. Door differentiatie kan er een betere verhouding komen tussen de ernst van de overtreding en de getroffen maatregel. Aanbevolen wordt om het bestaande handhavingsbeleid verder te differentiëren.
6. *Stem hygiënecodes van verschillende branches op elkaar af*
   Bedrijven ervaren het als belastend dat er verschillen zijn tussen hygiënecodes. Aanbevolen wordt dat de verantwoordelijke brancheorganisaties bij de evaluatie van de hygiënecodes hierover met elkaar overleggen. De overheid zou hier, als de partij die de hygiënecodes beoordeelt, een faciliterende rol kunnen spelen.
7. *Verbeter transparantie regelgeving en ondersteun bedrijven bij de implementatie van regelgeving*
   Voor bedrijven zijn de regels beperkt inzichtelijk en is het soms niet duidelijk hoe de regels dienen te worden uitgevoerd. Aanbevolen wordt om als ministerie van VWS en VWA, bedrijven bij de uitvoering van de regels meer te ondersteunen.
8. *Geef direct schriftelijke terugkoppeling van resultaten inspecties*
   Aanbevolen wordt om de uitkomsten direct schriftelijk vast te leggen en achter te laten bij het bedrijf of binnen een bepaalde termijn de uitkomsten van inspecties en monsteranalyses schriftelijk te melden.
9. *Maak inzichtelijk voor bedrijven waarop de selectie van hun bedrijf is gebaseerd, welke controles zijn uitgevoerd in welke branches of categorieën bedrijven*
   Bedrijven willen graag meer inzicht in de reden waarom zij juist wel of niet zijn geselecteerd voor een controle door de VWA. Daarnaast zouden zij graag meer inzicht hebben in hoe zij het als bedrijf binnen de branche doen. Aanbevolen wordt om voor bedrijven inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld op internet, wat de eigen resultaten zijn en hoe die zich verhouden tot de resultaten in de rest van de branche.
10. *Maak inzichtelijk voor brancheorganisaties welke controles zijn uitgevoerd binnen hun branche*
    Branches willen graag meer inzicht in de specifieke resultaten van controles door de VWA binnen de branche en de sectoren binnen de branche. Daarnaast zouden zij graag meer inzicht hebben in hoe zij het als branche doen en wat algemene of specifieke aandachtspunten zijn per sector. Aanbevolen wordt om analyses van de controleresultaten voor de brancheorganisaties inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld op internet.

4. Centrale conclusies

De twee onderzoeken die zijn verricht leiden tot vier alle toezichtdomeinen betreffende conclusies. Deze vormen de grondslag voor de vernieuwing van het handhavingsbeleid die in het volgende hoofdstuk wordt beschreven. Deze conclusies worden ondersteund door de aanbevelingen die zijn geformuleerd in het VWS-onderzoek naar administratieve lasten in de voedselketen en de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, alsmede door andere onderzoeken en aanbevelingen.

1. *In de handhaving nog meer risicogericht te werk gaan*
   Dit betekent vooral dat de prioriteiten liggen waar de risico's voor consument en dier het grootst zijn en waar naleving tekort schiet. De VWA stimuleert de nalevingsbereidheid bij ondernemers en grijpt slagvaardig en proportioneel in als er onaanvaardbare risico's optreden. Dat betekent flexibiliteit en maatwerk in het optreden van de VWA.
2. *Eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer nog meer centraal stellen*
   Er moet van worden uitgegaan dat ondernemers zich aan de regels willen houden. Zij hebben daar immers zelf belang bij. Waar mogelijk moet - onder voorwaarden - voor de ondernemer of de bedrijfstak nog meer ruimte ontstaan om er zelf zorg voor te dragen dat de normen worden nageleefd. De VWA blijft als centraal bevoegde autoriteit eindverantwoordelijk voor het toezicht en geeft ruimte voor vormen van toezicht op zelfcontrole.
3. *Meer hulp bij naleving en meer transparantie bieden*
   De VWA wil met doelgerichte informatievoorziening en hulp bij naleving het bedrijfsleven ondersteunen. Ook moet meer inzicht worden geboden in het handhavingsbeleid zelf en in de resultaten daarvan. De VWA bevordert dit door onder meer te zorgen voor goede informatievoorziening aan ondernemers en brancheorganisaties over regelingen en de uitvoering daarvan, evenals over de wijze van controle en de resultaten ervan. Daarnaast worden samenwerking en overleg met andere toezichthouders versterkt.
4. *Harder optreden waar het echt fout gaat*
   Tegen ondernemers die veelvuldig de veiligheid van consumenten in gevaar brengen wordt hard opgetreden. Het zwaartepunt van de handhaving door de VWA ligt bij ondernemers die slecht presteren. Het handhavingsbeleid van de VWA is hard waar het moet en zacht waar het kan.

5. Vernieuwing van VWA-handhavingsbeleid

De VWA heeft op basis van de vier conclusies tien punten beschreven waarop de handhaving wordt verbeterd. Een aantal van deze vernieuwingen wordt inmiddels geëffectueerd in het dagelijks handelen van de VWA. Andere dienen nader te worden onderzocht en voorbereid en worden voor eind 2007 geëffectueerd. Enkele moeten in nader overleg met de wetgever worden vastgesteld. De vernieuwingen zijn gericht op het behouden en waar mogelijk op het versterken van het vertrouwen in toezicht. Daarnaast passen zij in de visie van de overheid op toezicht. De vernieuwing van het handhavingsbeleid richt zich daarbij onder andere op het verminderen van de druk op ondernemers die goedwillend zijn en goed presteren en op het vergroten van de druk op ondernemers die de veiligheid van consumenten in gevaar brengen.

Aanbeveling aan VWS en LNV

1. *Nader analyseren van regelingen*
   De VWA heeft geconstateerd dat circa 20 % van de wettelijke regelingen waar toezicht op moet worden uitgeoefend voor een nadere analyse in aanmerking komt. De VWA adviseert de wetgever om deze regelingen te beoordelen.

   In overleg met de betrokken wetgever kan deze lijst van regelingen bekeken worden. Nut en noodzaak van regelgeving wordt in de eerste plaats beoordeeld door de verantwoordelijke beleidsdepartementen. Afhankelijk van dat oordeel kan een besluit volgen. Voor zover het regelingen betreft die een EU-basis hebben moet dit worden aangekaart in Brussel. Dit deel van de VWA-rapportage kan gebruikt worden als input voor de Brusselse agenda.

Vernieuwing van het handhavingsbeleid door de VWA zelf

2. *Handhavingsbeleid VWA herijken naar ernst van overtredingen*
   De VWA gaat overtredingen van regels op het toezichtgebied van de VWA herijken en opnieuw indelen naar de mate van ernst. De indeling vindt plaats op basis van risico's voor de gezondheid of veiligheid van mens of dier. Er zullen verschuivingen plaatsvinden in de huidige indeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor de administratieve verplichtingen op grond van hygiënecodes. Alleen overtredingen die een wezenlijk risico vormen voor de gezondheid of veiligheid van mens of dier zijn ernstig. Tegen ernstige overtredingen worden zwaardere bestuurlijke maatregelen ingezet.

   Een aantal overtredingen wordt op dit moment al opnieuw ingedeeld. Zo zijn de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit het werken met Hygiënecodes al opgenomen in de categorie 'gering'. Deze overtredingen zijn op zichzelf geen reden meer om direct met bestuurlijke boetes op te treden. In juli 2006 worden in alle VWA-domeinen projecten gestart om de nieuwe indeling vorm te geven. Voor het levens- en genotmiddelen domein kan dat snel tot resultaten leiden (vierde kwartaal 2006), omdat een soortgelijke indeling daar al ontwikkeld is.
   Voor de andere domeinen zal dat naar verwachting langer duren (medio 2007). De werkwijze in deze domeinen is niet volledig gebaseerd op een indeling naar ernst en risico's. De nieuwe werkwijze zal zoveel mogelijk worden doorgevoerd bij nieuwe projecten.

3. *Andere aanpak herinspecties*
   Op dit moment leidt een niet-ernstige overtreding altijd tot een herinspectie. Als bij deze herinspectie de overtreding niet is opgeheven, volgt bijna altijd een bestuurlijke boete. In de toekomst leiden niet-ernstige overtredingen niet meer automatisch tot herinspecties en tot het inzetten van bestuursrechtelijk instrumentarium. In plaats daarvan biedt de VWA hulp bij naleving en de mogelijkheid van een schriftelijke afhandeling van de overtreding, dus zonder nieuwe herinspectie.

Bij een deugdelijke reactie van de ondernemer volgt geen herinspectie en blijft het bedrijf geïnspecteerd worden met de reguliere frequentie. Bij het uitblijven van een reactie, volgt een herinspectie. Bij herhaaldelijk niet adequaat reageren, kan alsnog het bestuursrechtelijk instrumentarium worden benut. In het tweede kwartaal van 2006 is een pilot met deze systematiek uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn positief. In de tweede helft van 2006 wordt gestart met het verder doorvoeren van deze aanpak. Eind 2007 zal de implementatie voltooid zijn.

4. *Hulp bij naleving voor ondernemers uitbreiden*
   De VWA gaat meer hulp bij naleving (compliance assistance) geven om naleving te bevorderen. De VWA breidt daartoe de telefonische klachtenlijn voor ondernemers uit tot een servicelijn voor ondernemers. Deze service wordt digitaal ondersteund. Ondernemers kunnen hier terecht voor vragen en opmerkingen over naleving, algemene informatie over regels en klachten over het optreden van de VWA. Daarnaast wordt ook bij de afhandeling van overtredingen hulp bij naleving geboden.

   De VWA doet overigens al veel aan hulp bij naleving en gaat dit uitbreiden. Voorbeelden zijn het samenwerken met stakeholders om hygiënecodes te vereenvoudigen en het geven van informatie bij implementatie van nieuwe wetgeving. De begin dit jaar aangekondigde servicelijn (0800-0488, www.vwa.nl) voor ondernemers is al operationeel. In de tweede helft van 2006 zal de backoffice van deze servicelijn worden uitgebouwd.

5. *Effectief interveniëren/ingrijpen*
   Tegen ernstige overtredingen worden zwaardere maatregelen ingezet dan nu het geval is. Bij deze overtredingen volgt een herinspectie. Voor het opheffen van ernstige overtredingen worden zonodig verdergaande corrigerende maatregelen genomen, op grond van Verordening (EG) 882/2004 (sluiten bedrijf, intrekken erkenning, verbod verhandelen).

   De nieuwe sanctie-instrumenten uit Verordening (EG) 882/2004 worden beschikbaar gemaakt voor de VWA. Het zijn instrumenten die de VWA zelf kan inzetten. Begin 2007 wordt het nieuwe instrumentarium toegepast.

6. *Notoire recidivisten onder streng regime plaatsen*
   De VWA gaat ondernemers die stelselmatig ernstige overtredingen plegen harder aanpakken. Voor deze ondernemers wordt een apart handhavingsregime ontwikkeld. Deze groep van ondernemers kan onder meer zwaardere boetes en verdergaande corrigerende bestuurlijke maatregelen tegemoet zien (zie 5).

   In het derde en vierde kwartaal van 2006 worden de criteria ontwikkeld voor het omschrijven van deze groep overtreders. Dan wordt ook begonnen met het toepassen van deze maatregelen. Nog in 2006 zal door middel van pilots de nieuwe werkwijze worden getest. In 2007 wordt de implementatie voltooid.

7. *Minder controleren waar dat verantwoord is*
   De VWA gaat in overleg met de departementen van LNV en VWS meer onderzoek doen naar zelfcontrolesystemen. Als dergelijke systemen goed werken leidt dit tot aanpassingen in het toezicht. Daarnaast gaat de VWA het bonus/malus-principe verder ontwikkelen: ondernemingen die gedurende een bepaalde periode goed presteren worden minder vaak geïnspecteerd.

   In 2006 wordt begonnen met het uitvoeren van onderzoek naar enkele zelfcontrolesystemen. Deze onderzoeken moeten in de loop van 2007 leiden tot een set van criteria waaraan systemen moeten voldoen voordat het verantwoord is minder toezicht in te zetten.

8. *Kosten van herinspectie voor rekening brengen van de ondernemer*
   Verordening (EG) 882/2004 schrijft voor dat kosten van herinspecties in de diervoeder- en levensmiddelensector in rekening gebracht moeten worden aan de overtreder. VWS stelt vast onder welke voorwaarden en per wanneer dit zal worden geïmplementeerd.

9. *Handhavingsbeleid en inspectieresultaten bekend maken*
   De VWA gaat alle inspectie- en monsteronderzoeksresultaten schriftelijk terugmelden aan de geïnspecteerde bedrijven. Hierdoor krijgt de ondernemer meer kijk op zijn prestaties. Daarnaast wordt het handhavingsbeleid van de VWA op internet gepubliceerd. Ondernemers krijgen hierdoor meer inzicht in hoe de VWA te werk gaat.

   In de tweede helft van 2006 wordt onderzocht op welke wijze het handhavingsbeleid op het internet kan worden gepubliceerd en de inspectieresultaten zo snel mogelijk aan de individuele ondernemers kenbaar gemaakt kunnen worden.

   Verder lopen er drie pilots op het gebied van het actief openbaarmaken van inspectiegegevens. Deze pilots zijn: Residuen van bestrijdingsmiddelen, HACCP in slachthuizen en Signaleringsonderzoek gebruik transvetzuren.

10. *Samenwerken met stakeholders en andere inspectiediensten*
    De VWA voert op vele niveaus overleg met haar stakeholders. De komende periode zullen deze vormen van overleg worden geïntensiveerd. De benadering van ondernemers wordt meer gericht op samenwerking. Bij het geven van hulp bij naleving wordt samengewerkt met onder meer brancheorganisaties, opleidingsinstituten en onderwijsinstellingen.

    Daarnaast loopt het project "Samenwerkende Rijksinspecties" als onderdeel van het werkplan van het IG-beraad 2006-2007. De rode draad van dit project is vermindering van toezichtslast voor ondernemers en vergroting van de effectiviteit en efficiëntie van het toezicht. Om dit te realiseren zoekt de VWA samenwerking met andere rijksinspectiediensten zoals de Arbeidsinspectie, de VROM Inspectie en de Algemene Inspectiedienst van LNV.
    Voor de horecasector wordt in hoog tempo gewerkt aan vernieuwing van het toezicht, o.a. één loket rijksinspecties, één rijksinspectieplan en pilots met gemeenten. Begin 2007 dient het loket in gebruik te zijn.

6. Hoe verder?

De VWA werkt ambitieus aan de verbetering van de handhaving. Enkele van de tien aanbevelingen in dit rapport worden nu geïmplementeerd en voor de overige geldt dat de voorbereiding van de implementatie in volle gang is. Een deel daarvan is afhankelijk van nader onderzoek en overleg met stakeholders of van besluiten door de wetgever. Elk traject heeft daarin zijn eigen dynamiek. Het streven is erop gericht om eind 2007 elk van de vernieuwingen in gebruik te hebben.

De VWA verwacht dat de vernieuwingen elk afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang de effectiviteit van handhaving doen toenemen en de (beleefde) lasten voor ondernemers verminderen.

In de komende jaren blijft de VWA in samenwerking met de ondernemers, de stakeholders en de wetgever haar handhavingsbeleid evalueren en waar mogelijk optimaliseren met als doel veilig en gezond voedsel, veilige producten en gezonde dieren.

Bijlage 1:

Regelingen die in aanmerking komen voor nadere analyse

Alle wettelijke regelingen waarvan het toezicht op de naleving een taak is van de VWA zijn beoordeeld om te bezien of zij voldoen aan de volgende drie criteria.

1. De regeling is gericht op of bevordert de beheersing van gezondheidsrisico's voor mens en dier.

2. De regeling is niet voornamelijk gericht op het bevorderen van de eerlijkheid in de handel.

3. De regeling sluit aan bij de huidige prioriteiten en de handhavingspraktijk van de VWA.

De beoordeling heeft geleid tot een selectie van regelingen die niet voldoen aan deze criteria. Van deze selectie moet worden bezien of zij kunnen worden ingetrokken, moeten worden gewijzigd of mogen voortbestaan zonder dat van actief toezicht op de naleving sprake zal zijn.

De beoordeling van de wettelijke regelingen heeft plaatsgevonden op het niveau van de wettelijke regeling als geheel, dus niet op het niveau van de wetsartikelen, of onderdelen daarvan, afzonderlijk. Deze manier van werken is gekozen om snel een overzicht te krijgen.

De lijst van geselecteerde regelingen is ingedeeld op de gebieden levensmiddelen, productveiligheid en veterinaire zaken en diergezondheid.

Levensmiddelen

1. Verordening (EEG) 1898/87 bescherming benaming van melk en zuivelprodukten
2. Verordening (EG) 2597/97 consumptiemelk
3. Verordening (EG) 1760/2000 etikettering rundvlees(producten)
4. Verordening (EEG) 1576/89 definitie, aanduiding en aanbiedingsvorm van gedistilleerde dranken
5. Verordening (EG) 2991/94 normen voor smeerbare vetproducten
6. Warenwetbesluit visserijproducten, slakken en kikkerbillen
7. Warenwetregeling handelsbenamingen vis
8. Warenwetbesluit vlees, gehakt en vleesproducten
9. Warenwetbesluit meel en brood
10. Warenwetbesluit suikers
11. Warenwetbesluit honing
12. Warenwetbesluit cacao en chocolade
13. Warenwetbesluit gereserveerde aanduidingen
14. Warenwetbesluit specerijen en kruiden
15. Warenwetbesluit verpakte waters
16. Warenwetregeling gedehydrateerde melk 2003
17. Bierverordening productschap dranken 2003
18. Verordening GZP droge stof brood 2003
19. Verordening GZP snijkoek 1983
20. Verordening HPA wijn 2002
21. Verordening PT kwaliteitsvoorschriften appelmoes 2003
22. Verordening GZP speculaas 2003
23. Verordening dagvers gerookte paling 2000
24. Verordening PT verduurzaamde champignons 2000
25. Verordening PT vruchtensappen en bepaalde aanverwante producten 2003
26. Verordening benaming gedistilleerde en zwak gedistilleerde dranken PD 2005
27. Verordening PGF 1981 verduurzaamde groenten

Productveiligheid

28. Warenwetbesluit etikettering van schoeisel
29. Warenwetbesluit nominale hoeveelheden voorverpakte breigarens
30. Textielartikelenbesluit (Warenwet)

Veterinaire zaken en diergezondheid

31. Verordening (EEG) 1538/91 handelsnormen voor vlees van pluimvee
32. Verordening (EEG) 1906/90 handelsnormen voor vlees van pluimvee
33. Verordening (EEG) 1907/90 handelsnormen eieren
34. Verordening (EG) 2295/2003 handelsnormen eieren
35. Wet houdende vaststelling van minimumeisen voor het houden van legkippen
36. Regeling voorkoming van ziekten bij zalmachtigen
37. Regeling betreffende maatregelen ter voorkoming van overbrenging besmetting
38. Tijdelijke regeling handel runderen en rundvlees in verband met BSE

Bijlage 2:

(Administratieve) Lasten in de VWS Voedselketen

Aanbevelingen

1. Toezicht op controle

De VWA controleert bedrijven op de HACCP-procedure, terwijl sommige bedrijven ook jaarlijks op eigen verzoek gecontroleerd worden door externe auditbureaus. Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet ieder auditbureau het juiste kwaliteitsniveau heeft. Wanneer bureaus zijn aangewezen door de minister van VWS kan de controle een meerwaarde krijgen. Aanbevolen wordt om bedrijven die op eigen initiatief jaarlijks worden gecontroleerd door een gekwalificeerd extern auditbureau minder frequent te controleren. Eventueel kan worden overwogen om jaarlijks een steekproef uit te voeren onder deze auditbureaus om te verifiëren of zij goed functioneren. Door de bedrijven minder frequent te controleren kunnen de (A)L aanzienlijk dalen. Hierbij dient de mogelijkheid van externe controle vrijwillig te zijn, zodat er geen nieuwe organisatielaag ontstaat waarvan bedrijven afhankelijk zijn.

2. Vereenvoudig regelgeving indien het niet bijdraagt aan risicobeheersing

Vanuit het bedrijfsleven wordt aangegeven dat de informatieverplichting tot het etiketteren van rundvlees en rundvleesproducten kan worden geschrapt. Indien regelingen een beperkte bijdrage leveren aan risicoreductie dient het ministerie van VWS te streven naar het vereenvoudigen van regelgeving.

3. Verbeter implementatie van regelgeving

De wijziging van regelgeving vraagt soms grote financiële en personele inspanningen van bedrijven. De implementatie van regelgaving zou kunnen worden verbeterd door bijvoorbeeld zoveel mogelijk gelijksoortige wijzigingen te clusteren (common commencement dates). De implementatie zou ook kunnen worden verbeterd door de overgangsperiode voor implementatie van de regelgeving pas te laten ingaan nadat de definitieve uitleg is vastgesteld. Dit betekent voor het ministerie van VWS dat nadere afspraken moeten worden gemaakt met de Europese wetgever. Vanuit het ministerie wordt nu gesteld dat richtlijnen vaak fatale termijnen kennen, waarbij de guidelines later komen.

4. Verplichtingen voor kleine bedrijven beperken

De registratie van handelingen zoals temperatuurmetingen zijn voor kleine bedrijven een grote belasting. De waarde van de ingevulde formulieren is bovendien beperkt. Aanbevolen wordt om als ministerie van VWS te streven - gezien het feit dat veel registratieverplichtingen een Europese oorsprong hebben - naar een andere wijze van registreren voor kleine bedrijven, bijvoorbeeld registratie op afwijkingen of onderhoudscontracten. Hierdoor kunnen de (A)L voor kleine bedrijven aanzienlijk worden gereduceerd.

5. Maak voor etiketteringverplichting onderscheid tussen industriële productie en ambachtelijke productie

De etikettering van kleine hoeveelheden van een product is een onevenredig grote belasting voor bedrijven. Afgevraagd moet worden of met een onvolledige etikettering van kleine productehoeveelheden grote risico's ontstaan. Aanbevolen wordt, indien de afweging laat zien dat er beperkt risico is, om als ministerie van VWS te stimuleren - gezien het feit dat veel etiketteringsverplichtingen een Europese oorsprong hebben maar met nationale regelgeving worden geïmplementeerd - dat kleine hoeveelheden van producten worden vrijgesteld. Hierdoor kunnen de (A)L voor MKB-bedrijven worden gereduceerd.

6. Streef naar meer flexibiliteit in wijze van informatieoverdracht

Gegevens kunnen op verschillende manieren worden vastgelegd. De regelgeving vereist nu dat etiketten op het product worden geplakt, het toepassen van een informatiezuil of -boek is niet mogelijk. Temperaturen van koelingen dienen schriftelijk te worden vastgelegd,

terwijl veel bedrijven een geautomatiseerd systeem hebben. Aanbevolen wordt om naar meer flexibiliteit te streven bij informatieoverdracht, zodat alternatieve informatievoorzieningen die beter in bedrijfsprocessen passen sneller worden geaccepteerd.

7. Streef naar verdere harmonisatie binnen EU van uitvoering en handhaving

Bedrijven ervaren verschillen in de uitvoering en handhaving van regelgeving tussen Europese landen. Het huidige streven naar harmonisatie wordt wel gewaardeerd, zo wordt gewezen op de minder grote verschillen op het gebied van hygiëneregelgeving en de regelgeving inzake residuen. Daarnaast wordt gesteld dat de Nederlandse overheid, met het oog op de globalisering, ook dient te gaan streven naar harmonisatie op mondiaal niveau. Bedrijven stellen wel dat het goed is dat in enkele gevallen uitzonderingen zijn. Een voorbeeld is de Nederlandse uitzondering voor microbiologische richtwaarden, waardoor op gehakt niet hoeft te worden vermeld dat deze goed verhit dient te worden. Aanbevolen wordt om het streven naar harmonisatie verder door te zetten en te ijveren voor uitzonderingen indien dit in de dagelijkse praktijk problemen oplevert.

8. Begeleid Nederlandse bedrijven bij EU-procedures

Aanvragen voor erkenningen van nieuwe voedingsmiddelen of aanvragen voor voortgang van productie bij uitbraak ziekten komen jaarlijks beperkt voor. Voor de bedrijven die het betreft zijn het echter lastige procedures, doordat men de weg niet goed kent binnen Europese organisaties. De Nederlandse overheid zou hierin een ondersteunende rol kunnen spelen, waarbij bijvoorbeeld gestimuleerd wordt om op één Europees punt te kunnen registreren. Aanbevolen wordt dat de Nederlandse overheid in Brussel meer een partner wordt voor de Nederlandse bedrijven.

9. Verdere differentiatie in soort overtredingen en gevolgen

Bedrijven ervaren een beperkt onderscheid in de beoordelingen die men ontvangt bij overtreding van de regels. Zo kan men een schriftelijke waarschuwing krijgen voor zowel een verkeerde temperatuur van een product als voor een scheur in een vloer. Aanbevolen wordt om het bestaande maatregelenbeleid ((1) opmerking, (2) schriftelijke waarschuwing, (3) boete) verder te differentiëren. Door differentiatie kan er een betere verhouding komen tussen de ernst van de overtreding en de getroffen maatregel. Dit past ook binnen het project van de VWA om het handhavingsinstrumentarium te heroverwegen.

10. Stem hygiënecodes van verschillende branches op elkaar af

Bedrijven ervaren het als belastend dat er verschillen zijn in hygiënecodes. Dit betreft met name vereisten die aan het begin van de voedselketen zijn gesteld en die doorwerken naar andere ketens. Aanbevolen wordt dat de verantwoordelijke brancheorganisaties bij de evaluatie van de hygiënecodes hierover met elkaar overleggen. De overheid zou hier, als de partij die de hygiënecodes beoordeelt, een faciliterende rol in kunnen spelen.

11. Verbeter transparantie regelgeving. Ondersteun bedrijven bij de implementatie van regelgeving

Voor bedrijven is de regelgeving beperkt inzichtelijk en is het soms niet goed duidelijk hoe regelgeving dient te worden uitgevoerd. Advies of ondersteuning vanuit de overheid kan bedrijven helpen de regelgeving beter na te leven. Aanbevolen wordt om als ministerie van VWS en de VWA, bedrijven bij de uitvoering van de regelgeving meer te ondersteunen. Dit past ook binnen het onderzoek van de VWA naar de mogelijkheden van compliance assistance (het overdragen van kennis en informatie).

12. Geef direct schriftelijke terugkoppeling van resultaten inspecties
Van controles ontvangen bedrijven mondeling de resultaten. Wanneer bijvoorbeeld specifieke aandachtspunten niet verteld zijn aan de eigenaar/manager zelf, dan is het voor bedrijven lastig om met de inspectieresultaten om te gaan. Van monsteranalyses ontvangt men geen resultaten, alleen wanneer het een negatief resultaat is. Aanbevolen wordt om de uitkomsten direct schriftelijk vast te leggen en achter te laten bij het bedrijf en/of binnen een bepaalde termijn terugkoppeling te geven van de uitkomsten van inspecties en monsteranalyses.

13. Maak inzichtelijk voor bedrijven waarop selectie van bedrijven zijn gebaseerd, welke controles zijn uitgevoerd in welke branches of categorieën bedrijven
Bedrijven willen graag meer inzicht in de reden waarom zij juist wel of niet zijn geselecteerd voor een controle door de VWA. Daarnaast zouden zij graag meer inzicht hebben in hoe zij het als bedrijf binnen de branche doen.
Dit in tegenstelling tot het openbaar maken van inspectieresultaten wat als niet wenselijk wordt beschouwd. Aanbevolen wordt om voor bedrijven inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld via internet, wat de eigen resultaten zijn en hoe dit zich verhoudt tot de rest van de branche.

14. Maak inzichtelijk voor branches welke controles zijn uitgevoerd binnen de branche
Branches willen graag meer inzicht in de specifieke resultaten van controles door de VWA binnen de branche en sectoren binnen de branche. Daarnaast zouden zij graag meer inzicht hebben in hoe zij het als branche doen en wat eventueel algemene en/of specifieke aandachtspunten zijn per sector. Aanbevolen wordt om analyses van de controleresultaten voor branches inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld via internet.

15. Nederlandse overheid dient het Europees regelgevingsproces vanaf het begin sturing te geven en de gevolgen voor de (Administratieve) Lasten te bewaken
Regelgeving komt voor een belangrijk deel vanuit de EU en zal daar ook vandaan blijven komen. Om de invulling zoveel mogelijk te beïnvloeden is het van belang dat de Nederlandse overheid vanaf het begin bij het regelgevingsproces is betrokken.
Vanuit het bedrijfsleven wordt daarnaast gevraagd om in een vroeg stadium erbij te worden betrokken.
Aanbevolen wordt om als ministerie van VWS de ontwikkeling van regelgeving in Brussel nauw te volgen en het bedrijfsleven hierbij te betrekken.

Bijlage 3:
Quick scan ondernemers

Samenvatting
De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft I&O Research gevraagd om een quick scan bij ondernemers uit te voeren naar hun ervaringen met onnodige regels en onnodige regeltoepassing op het terrein van de VWA. Deze samenvatting beschrijft de belangrijkste resultaten van dit onderzoek onder 500 MKB- en horecaondernemers.
De beeldvorming bij ondernemers over nut en noodzaak van regelgeving en controles kan als volgt worden samengevat.

- De ondernemers zeggen vrijwel zonder uitzondering goed tot zeer goed op de hoogte te zijn van de regels die voor hun eigen bedrijf gelden. Vrijwel alle ondernemers zien het belang van de regels in en zijn overtuigd van het belang van nalevingcontroles door de VWA.

- De helft tot tweederde van de ondernemers is van mening dat de regels die de VWA controleert van groot belang zijn voor de kwaliteit van de producten die zij leveren.

- Ondernemers in zowel het MKB als in de horeca beschouwen de VWA-controles als nuttig en zinvol. De huidige controlefrequentie wordt als voldoende beschouwd.

- Tweederde tot driekwart is van mening dat de VWA-controles doorgaans niet te streng zijn. Over de effectiviteit van controles zijn ondernemers onzekerder. Slechts de helft van de MKB-bedrijven is van mening dat de regels die de VWA controleert van belang zijn voor de kwaliteit van producten.

Wat onnodige regels en onnodige controles en het sanctiebeleid van de VWA betreft kan op grond van dit onderzoek het volgende worden geconcludeerd.

- 40 tot 80 % van de ondernemers vindt de gecontroleerde regels zinvol. Met name het nut van regels over voorraadbeheer, het registreren van temperaturen en hygiënecodes worden door een substantieel deel van de MKB-ondernemers in twijfel getrokken.

- Het papierwerk dat de controles met zich meebrengt wordt door veel ondernemers als storend ervaren. Dat geldt ook voor het controleren van etiketten en voor de frequentie waarmee temperaturen moeten worden gecontroleerd.

- Ten aanzien van het sanctiebeleid hebben ondernemers de ervaring dat de VWA soms te snel een boete oplegt in plaats van een waarschuwing afgeeft. Ook ervaren ondernemers verschil tussen controleurs; wat onzekerheid veroorzaakt. Veel ondernemers vinden dat de VWA wel iets minder streng met het overtreden van de temperatuurregels zou mogen omgaan.

Het onderzoek geeft ook inzicht in de beeldvorming bij ondernemers van de VWA-medewerkers.

- De ondernemers typeren de handhavingsstijl van de VWA-medewerkers in de eerste plaats als adviserend, voorlichtend en corrigerend. Een minderheid is van mening dat de VWA-medewerkers daarnaast ook bestraffend, dreigend en arrogant zijn.

- Uit het onderzoek komt ten slotte naar voren dat de ondernemers gemiddeld genomen tevreden zijn over de VWA-medewerkers. De juridische kennis, de professionele houding, de communicatieve vaardigheden en de houding worden met een 7,3 of een 7,4 gewaardeerd. De MKB- en horecaondernemers zijn het minst tevreden over de kennis van het bedrijf en het begrip voor de bedrijfssituatie. Deze onderdelen scoren gemiddeld een 6,8 en een 6,9.

www.vwa.nl

aven, gezond, verst
ving, voedselketen,
, vernieuwen, effect
, gevoel, handhaven
co, regelgeving, voe
en, handhaven, toez
lketen, gevoel, beoo

Voedsel en Waren Autoriteit
Prinses Beatrixlaan 2
Postbus 19506
2500 CM Den Haag
Telefoon: (070) 448 48 48
Fax: (070) 448 47 47
Warenklachtenlijn: 0800-0488
www.vwa.nl

Juni 2006