



Meerwaarde van private (Kwaliteit)systemen in in het risicogerichte NVWA toezicht

Hans van der A

Coördinerend/Specialistisch Adviseur, NVWA

Inleiding

Europa heeft bij de ontwikkeling van levensmiddelenwetgeving gekozen voor een hoog niveau van gezondheidsbescherming en past dat toe, ongeacht of de levensmiddelen of diervoeders op de interne markt dan wel internationaal worden verhandeld. Met dit beleid dient een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens te worden gewaarborgd. De verdeling van de verantwoordelijkheid tussen publieke en private partijen is duidelijk vastgelegd in wetgeving¹. Bedrijven zijn in alle stadia van productie, verwerking en distributie verantwoordelijk voor de veiligheid van de levensmiddelen die zij onder beheer hebben. Om veilige levensmiddelen te kunnen produceren, verwerken en distribueren vragen bedrijven vaak waarborgen van hun leveranciers in de vorm van certificaten op basis van private normen en onafhankelijke beoordelingen. Overheden zijn verantwoordelijk voor het toezicht op naleving, handhaving, sanctionering en de communicatie naar het publiek over de veiligheid en de risico's. Zij dienen daarbij rekening te houden met de betrouwbaarheid en de resultaten van eigen controles die door de bedrijven of op hun verzoek door een onafhankelijke derde zijn verricht, ook, waar passend, die van private kwaliteitssystemen (PKS)².

De maatschappelijke trend van een krimpende overheid zet het gebruik van de traditionele toezichtinstrumenten, zoals audits, inspecties en monsteronderzoek, onder druk. Inzet van capaciteit wordt in toenemende mate afhankelijk van een solide risicobeoordeling en -afweging vooraf. Een goede informatiepositie van de toezichthouder is het fundament voor deze aanpak. PKS-en kunnen daarbij een belangrijke en omvangrijke informatiebron vormen, waarbij de toezichthouder steeds alert moet zijn op de betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van de aangeleverde data in de toepassing van risicogericht toezicht.

Zonder aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen private partijen en overheid te sleutelen, zal een publiek-private samenwerking leiden tot een betere synergie in het waarborgen van het algemene publiek belang: veilige en integere levensmiddelen voor consumenten.

In dit document is beschreven hoe de NVWA in haar risicogerichte toezicht de samenwerking met private kwaliteitssystemen heeft ingericht. Tevens worden enkele ervaringen en dilemma's beschreven.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

De NVWA functioneert onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De opdrachtgevers zijn het ministerie van Landbouw, Natuur en

¹ Artikel 17, VERORDENING (EG) Nr. 178/2002 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 28 januari 2002, de algemene levensmiddelenverordening

² Artikel 9, VERORDENING (EU) 2017/625 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 15 maart 2017, de controle verordening



Voedselkwaliteit en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Mensen moeten er op kunnen vertrouwen dat voedsel en consumentenproducten veilig zijn, dat dieren gezond zijn en goed worden behandeld en dat er geen schade wordt toegebracht aan de natuur. Daar zijn regels voor, de NVWA bevordert dat deze worden nageleefd. Door kennis gedreven en risicogericht toezicht te houden wordt deze opdracht ingevuld. Of zoals de Inspecteur Generaal van de NVWA het benoemt *“als NVWA staan wij elke dag opnieuw voor de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur. We gebruiken onze vak- en praktijkkennis om goed te kijken waar de grootste risico’s zitten en waar nieuwe risico’s ontstaan. Zodat we ons toezicht daar kunnen inzetten waar dit het hardst nodig is”*³.

Het takenpakket van de NVWA is heel breed. De NVWA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van voedsel- en productveiligheid, alcohol en tabak, diergezondheid, dierenwelzijn, visserij, plantgezondheid en landbouw en natuur⁴. De mogelijkheden van toezicht zijn begrensd; de NVWA kan immers niet alles controleren. Daarom moet het toezicht risicogericht zijn en gedreven worden door kennis. Mensen en middelen moeten efficiënt en effectief worden ingezet. De minister van LNV en de minister van VWS stellen vanuit hun ministeriële verantwoordelijkheid de kaders op waarbinnen de NVWA haar toezicht vorm en inhoud geeft⁵.

Risicogericht toezicht

Overheidsorganisaties hebben te maken met krimpende budgetten en zijn in plaats van dé speler één van de spelers geworden in een netwerk van maatschappelijke ondernemingen, bedrijven, verenigingen en individuele burgers. In deze maatschappelijke context is ongeveer 15 jaar geleden het concept risicogericht toezicht geïntroduceerd met de volgende uitgangspunten: 1) niet alles wordt gecontroleerd door de overheid, 2) meer verantwoordelijkheid in de sector/keten/bedrijven, 3) proces en product afhankelijk toezicht, 4) ontwikkelen van meer en betere vormen van zelfcontrole/certificering, 5) meer synergie tussen overheid toezicht en zelfcontroles en 6) transparantie over werkwijze en openbaarmaking informatie.

De NVWA focust op twee soorten risico’s: risico op niet-naleving van wet- en regelgeving en potentieel maatschappelijk risico voor veiligheid, dier- en plantgezondheid en dierenwelzijn. Om risicogericht toezicht te kunnen houden, moet de NVWA de kennis hebben om risicovolle en kwetsbare plekken in ketens en sectoren te herkennen. Die kennis kan op allerlei manieren worden vergaard: vanuit Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering NVWA (BuRO) of uit (historische) nalevings- en fraudebeelden, vanuit de maatschappij, de media of onderzoek van de NVWA zelf. Op basis van deze informatie bepaalt de NVWA de prioriteiten in haar toezicht, rekening houdend met politieke en beleidsinhoudelijke prioriteiten en Europese controleverplichtingen.

De NVWA zet het toezicht, op basis van risicoanalyses van ketens en sectoren⁶, in op de meest risicovolle en kwetsbare plekken. Sectoren en bedrijven worden aan de hand van uniforme

³ Rob van Lint, IG NVWA, in ons verhaal bij organisatiekoers NVWA juni 2019 (<https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/documenten/nvwa/organisatie/hoe-de-nvwa-werkt/publicaties/nvwa-organisatiekoers>)

⁴ De taken van de NVWA zoals vastgelegd in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2015.

⁵ Toezichtkader NVWA 2015. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2015/10/16/toezichtkader-nvwa>

⁶ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/integrale-ketenanalyses>

uitgangspunten ingedeeld in eenduidige risicoprofielen. Op basis van de risicoprofielen richt de NVWA het toezicht vooral op bedrijven met de grootste risico's op niet-naleving. Er zijn 12 productieketens benoemd, waarvan de NVWA in kaart brengt waar zich risico's kunnen voordoen voor de samenleving.

De NVWA en publiek-private samenwerking

Tot 2007 was het publieke en private toezicht strikt gescheiden. De NVWA ging uit van eigen bevindingen verkregen uit de traditionele toezicht instrumenten: audits, inspecties, keuringen en monsteronderzoek. Bedrijven investeerden daarnaast in eigen kwaliteitssystemen en externe private certificatie om voedselveiligheid te borgen en afnemers het vertrouwen te kunnen bieden. Vanaf 2007 zijn daaruit initiatieven ontstaan voor samenwerking, waarin de vraag gesteld werd hoe deze activiteiten van het bedrijfsleven ondersteunend konden zijn aan het toezicht? Veel van deze initiatieven zijn op dit moment nog van toepassing. Bijvoorbeeld aangepast toezicht bij formulebedrijven⁷ die een integraal toegepast goed functionerend kwaliteitssysteem hebben. Als uit NVWA monitoringsprogramma's blijkt dat wettelijke regels voldoende worden nageleefd wordt het NVWA toezicht hierop aangepast.

Vanaf 2010 is de NVWA gaan samenwerken met private inspectie organisaties die actief zijn op het gebied van voedselveiligheid in de horeca en ambachtelijke productie van levensmiddelen. De NVWA toetst acceptatie aanvragen van deze private controlesystemen. Na acceptatie als Privaat Orgaan Controlesysteem (POC), komen bedrijven die deelnemen aan een POC en aantoonbaar de geldende hygienecode goed naleven in aanmerking voor aangepast toezicht⁸.

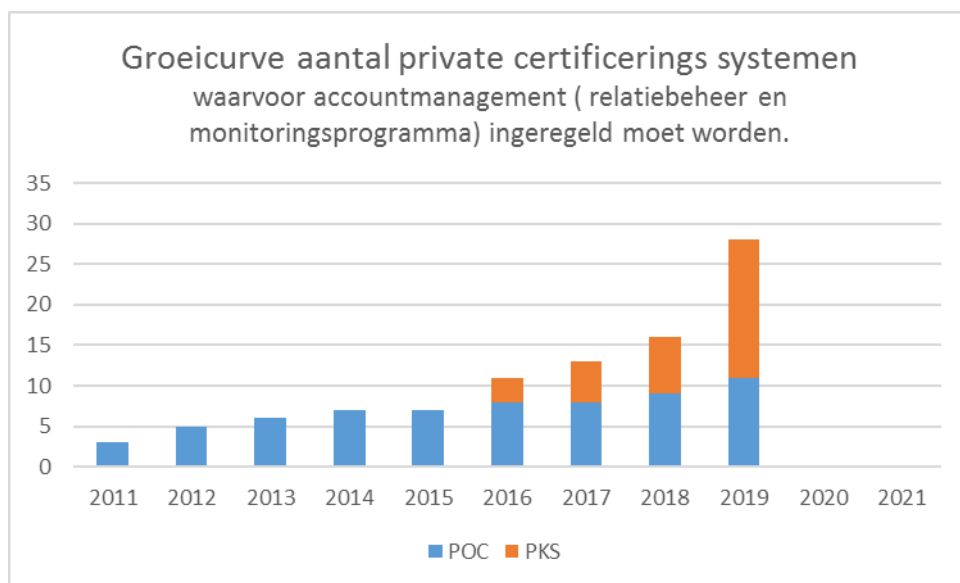
Vanaf 2013 is op basis van actiepunten uit de taskforce Voedselvertrouwen gestart met ketenborging.nl. Hierin zijn criteria voor private kwaliteitsschema's opgesteld, die de private borging van de voedselveiligheid en vooral de voedselintegriteit moeten versterken. De NVWA toetst acceptatie aanvragen van deze private kwaliteitssystemen. Na acceptatie beoordeelt de NVWA de systemen continu op de werking en effectiviteit. Door deelname aan geaccepteerde private kwaliteitssystemen, kunnen levensmiddelenbedrijven in aanmerking komen voor aangepast toezicht⁹.

De samenwerking en het inrichten van het relatiebeheer met private kwaliteitssystemen (PKS) en private controlesystemen (POC) heeft in 2019 een stormachtige ontwikkeling gekend. Het aantal private systemen waarvoor het accountmanagement (relatiebeheer, beoordeling- en/of monitoringprogramma) ingeregeld moest worden is sterk toegenomen van 16 in 2018 naar 28 in 2019, zie figuur 1. Hierin zijn het aantal private systemen waarmee samenwerking is ingeregeld per jaar weergegeven.

⁷ <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/aanpak-formulebedrijven-levensmiddelen>

⁸ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/kwaliteitssystemen-zelfcontrolesystemen-en-toezicht-nvwa/horeca-ambacht-zorginstellingen-retail-voedselveiligheid-haccp/zelfcontrolesystemen-horeca-ambacht-zorginstellingen-retail-en-toezicht-nvwa>

⁹ <https://ketenborging.nl/>



Figuur 1. Aantal private controlesystemen (POC) en private kwaliteitssystemen (PKS) waarvoor door de NVWA accountmanagement is ingeregeld per jaar.

De aanleiding voor deze ontwikkeling lijkt de politieke aandacht voor versterking van de zelfregulering in de voedselketen op basis van de aanbevelingen van de commissie Sorgdrager in haar rapport “ onderzoek fipronil in eieren”¹⁰ te zijn.

De principes van publiek-private samenwerking

Om maximale synergie te halen uit de publiek-private samenwerking en te voorkomen dat deze samenwerking leidt tot onaanvaardbare risico's voor één van beide partijen dient rekening gehouden te worden met onderstaande principes of uitgangspunten, in algemene zin of specifiek voor de NVWA¹¹:

- Met respect voor elkaars verantwoordelijkheden dient in de samenwerking gewerkt te worden aan een gezonde basis van vertrouwen, gebaseerd op feiten, transparantie én de inzet om voortdurend te streven naar de borging van het publieke belang.
- De NVWA werkt samen en maakt afspraken met de schema eigenaar en niet met de certificerende instellingen (CI's) die namens het schema inspecties uitvoeren en certificaten verstrekken.
- De NVWA beschouwt een PKS in de samenwerking als gelijkwaardig partner die hetzelfde doel nastreeft. Het betreft een samenwerkingsverband met niet onder NVWA toezicht gestelde instanties. Er is geen sprake van 2^e lijnstoezicht, aanwijzing of sanctionering.
- Een PKS is en blijft een privaat initiatief. Bedrijven nemen deel op eigen verzoek en de NVWA kan en zal bedrijven niet verplichten om deel te nemen. Het kan voor bedrijven, al dan niet aangemoedigd door afnemers of andere ketenpartijen, wel aantrekkelijk gemaakt worden om deel te nemen aan een PKS.

¹⁰ Sorgdrager, W. (2018). Onderzoek fipronil in eieren. Commissie onderzoek fipronil in eieren juni 2018

¹¹ Beuger, J.F.M. (2018). Visie op publiek-private samenwerking in de borging van de voedselveiligheid en de werking in de praktijk.

- Het PKS zal aan enkele borgingsprincipes, zoals onafhankelijkheid en integriteit, moeten voldoen. Hiervoor zijn criteria opgesteld¹².
- Met de PKS-en die aan de criteria voldoen maakt de NVWA afspraken over een monitoring-, evaluatie-, en een (niet-vrijblijvend) verbeterprogramma, zie figuur 2. Ook worden afspraken gemaakt op welke wijze relevante informatie met elkaar gedeeld wordt. Van grote waarde voor de NVWA-risicoanalyse kan de meta-informatie zijn van de PKS-en. Bijvoorbeeld gegevens op geaggregeerd niveau over non-conformiteiten per doelgroep/sector, verbeteracties, de werking van het integriteitsprogramma (waaronder fraudepreventie) en de aanpak en effectiviteit van onaangekondigde controles. De NVWA kan niet blindvaren op de aangeleverde dat en dient deze te beoordelen op betrouwbaarheid en bruikbaarheid.
- Als deze afspraken leiden tot een helder beeld bij de NVWA over de werking van het PKS –in algemene zin of in specifieke sectoren/ketens- gerelateerd aan naleving van wetgeving bij deelnemende bedrijven kan het toezicht worden aangepast. Het toezicht kan dan meer gericht worden op de resterende risico's (gebieden van niet-naleving) en op monitoring van het PKS (vinger aan de pols).
- Aangepast toezicht betekent niet persé minder toezicht, maar meer maatwerk gericht op risico's. Aangepast toezicht kan voor individuele bedrijven soms ook méér NVWA-toezicht betekenen.
- Een PKS kan op deze wijze ondersteunend worden aan het toezicht, maar zal het toezicht nooit kunnen vervangen.
- Indien een PKS onvoldoende vertrouwen weet te genereren of afspraken niet kan/wil nakomen, zal de NVWA de publiek-private samenwerking beëindigen. Het PKS zal dan ook niet meer als toezichtondersteunend kunnen dienen.

De meerwaarde van publiek-private samenwerking voor het NVWA toezicht

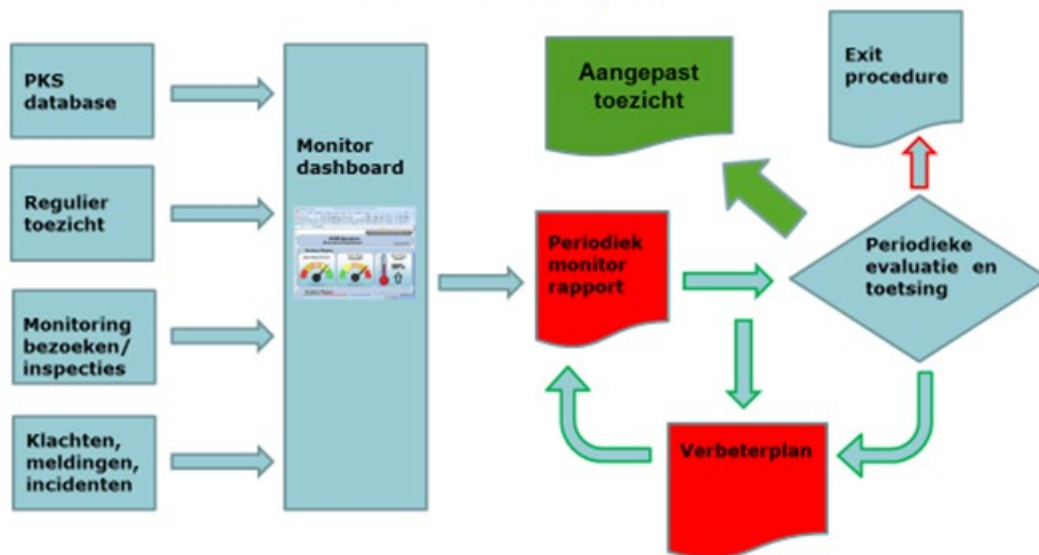
PKS-en kunnen op drie manieren bijdragen om het NVWA-toezicht meer risicogericht te sturen en efficiency winst in brede zin te halen:

1. Door meta-informatie te verstrekken aan de NVWA: in principe anonieme informatie over de status van certificaten, de specifieke tekortkomingen en herstelacties. Deze informatie kan het eigen toezichtbeeld sterk verrijken, waarmee risico's in doelgroepen en sectoren beter zichtbaar worden.
2. Als onderdelen in een PKS betrouwbaar en transparant worden uitgevoerd door CI's kan de NVWA voor deze activiteiten voor een deel vertrouwen op het PKS. De taak kan dan door de NVWA minder frequent of met minder diepgang worden uitgevoerd, mogelijk alleen nog monitorend, waarmee inspectiecapaciteit wordt vrijgemaakt. Door de monitoring, evaluatie en het maken van afspraken met het PKS kan met minder NVWA inzet dit deel van het toezicht worden ingevuld. Het is daarmee efficiënter dan het traditionele toezicht, waarbij het PKS ervoor zorgt dat de naleving verhoogd wordt waar nodig. Er gaat dan beperkte extra capaciteit zitten in de monitoring, evaluatie en afstemming met de PKS-en.

¹² Taskforce Voedselvertrouwen, 2013
(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/09/25/criteria-voor-toezichtondersteuning-door-private-kwaliteitssystemen>)



Schematische voorstelling monitoring en evaluatie proces, inclusief verbetercyclus.



Figuur 2. Flowschema monitoring en evaluatieproces (bron: NVWA procedure ST-STK-004)

Omgekeerd geldt dat, als er géén samenwerking/afstemming tussen publieke en private partijen is, veel audit- en inspectietaken dubbel gebeuren. Beide partijen, de auditor van de CI én de auditor/inspecteur van de NVWA, beoordelen hetzelfde voedselveiligheidssysteem in een bedrijf. Dit leidt in veel gevallen tot onnodige kosten voor overheid én bedrijfsleven.

3. Door het PKS meer in te zetten ter ondersteuning van het toezicht zal het imago van het betreffende PKS stijgen. Het wordt door het PKS gezien als een vorm van erkenning door de overheid. Daarmee wordt het voor het PKS belangrijker om ervoor te zorgen dat gecertificeerde bedrijven bij de les blijven. Het PKS gaat dus voor betere waarborgen in de keten zorgen, waarmee het publieke belang van veilig voedsel, maar ook dat van een efficiënte en effectieve overheid gediend wordt.

Ervaringen bij domein “Industriële productie”

Vanaf 2017 wordt aangepast toezicht op basis van certificatie door drie toezicht ondersteunende private kwaliteitssystemen (PKS-en) die actief zijn binnen het domein Industriële Productie van levensmiddelen (IP). Over de periode van 1-1-2017 t/m 31-12-2018 zijn de resultaten van het reguliere toezicht op de NVWA toezicht populatie “Industriële productiebedrijven van

levensmiddelen“ geanalyseerd¹³. Gekeken is of er verschillen in naleving zijn tussen gecertificeerde en niet gecertificeerde bedrijven. Ook is gekeken of er effecten zichtbaar zijn van het afgesproken aangepaste toezicht bij deze bedrijven. Daarnaast zijn op basis van de resultaten van de uitgevoerde monitoringsbezoeken analyses gedaan van de werking van de systemen in de praktijk. Ook is gevraagd naar de motivatie van de ondernemers om zich te laten certificeren en de keuze voor het certificaat en de certificerende instantie (CI). De bevindingen uit deze analyse laten zien dat de samenwerking met deze drie beoordeelde kwaliteitssystemen wel degelijk een meerwaarde hebben voor het NVWA toezicht. Er is o.a. vastgesteld dat:

- De gecertificeerde bedrijven structureel beter naleven dan niet gecertificeerde bedrijven. Vooral de naleving voor Ver.(EG) 852 en 853 blijkt significant beter.
- De werking van het certificaat in de praktijk goed is. Het toezicht van de CI's is effectief, de bezoekfrequentie is relatief hoog, er worden bijna bij elk bezoek tekortkomingen vastgesteld en deze zijn meestal binnen de oplostermijn opgeheven.
- Aangepast toezicht heeft geleid tot minder NVWA toezichtlast bij de gecertificeerde bedrijven.
- Er is geen indicatie is dat het naleefniveau met betrekking tot de inspectieonderdelen die overgelaten worden aan het PKS door toepassing van aangepast toezicht minder is geworden.

Wel zijn er verbeterpunten vastgesteld om de meerwaarde voor het toezicht te verhogen. De belangrijkste ontwikkelpunten voor de systemen zijn:

- Implementatie en aantonen van effectiviteit van de **onaangekondigde bezoeken** (voorspelbaarheid eruit halen).
- **Informatie uitwisseling** verder uitwerken. Versterken informatiepositie.
- Inzicht hebben in en uitvoering geven aan programma voor **verbeteren van de performance van deelnemende bedrijven**.
- Koppeling en **uitbreiding** auditrapportage/certificeringseisen met **wet- en regelgeving**.
- Afstemming **beoordeling en interpretatie wet- en regelgeving**.
- **Harmonisatie** bandbreedte en diepgang tijdens beoordeling tussen auditoren/Certificerende Instellingen (CI's) vergroten.
- **Toezicht en beoordeling** van prestaties van de **CI's**

Dilemma's

Positie van de NVWA als onafhankelijke autoriteit

Traditioneel toezicht, waarbij de NVWA zelf alle waarnemingen doet en daarop haar toezichtbeeld bepaalt, is in termen van risicobeleving het meest veilige. De NVWA hoeft de rol als onafhankelijk toezichthouder niet te verdedigen. De NVWA staat in die situatie boven de partijen. Daarmee wordt waarschijnlijk het meest invulling gegeven aan de verwachtingen die de maatschappij heeft bij de rol van een toezichthouder. Echter deze rol kan (en wil) de NVWA al een groot aantal jaren niet meer volledig invullen. Er is een politiek en maatschappelijk risico dat een vorm van samenwerking met

¹³ Van der A, J.G. (2019) Monitoringrapport over 2017-2018 van de toezicht ondersteunende private kwaliteitssystemen in de industriële productie van levensmiddelen. NVWA, Directie Handhaven, divisie Regie & expertise, afdeling Regie. Utrecht

private partners lijkt op belangenverstrengeling en aantasting van de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Het politieke en maatschappelijke draagvlak is aan wisselingen onderhevig, met name bij incidenten en bij export controles door landen buiten Europa worden er vragen gesteld over de effectiviteit en betrouwbaarheid van deze vorm van toezicht.

Bij een risicogerichte invulling van het toezicht is er altijd sprake van een gecalculeerd risico. Dat wil zeggen dat daar waar je het risico neemt om minder toezicht te houden, er altijd een risico blijft bestaan dat er niet nageleefd wordt en er tekortkomingen/incidenten aanwezig zijn of ontstaan. De kunst is om een balans te vinden tussen mate van de inzet van mensen en middelen en een maatschappelijk en politiek aanvaardbaar gecalculeerd risico, waarbij er niet op incidenten maar op generieke gevalideerde informatie moet worden gestuurd. Transparantie over vormen van samenwerking en over de gemaakte risico afwegingen bij de invulling van het toezicht is dan ook een voorwaarde om het vertrouwen in de NVWA als onafhankelijke autoriteit te waarborgen.

Papieren en fysieke werkelijkheid

Dit punt heeft te maken met de effectiviteit van de private borging. Een bekend verschijnsel is dat formele (papieren) en actuele (fysieke) werkelijkheid bij de private borging ontkoppeld kunnen zijn¹⁴. De neiging tot ontkoppeling is soms opzettelijk (free rider gedrag) en soms onopzettelijk en wordt bij allerlei organisaties waargenomen (niet alleen private). Dit verschijnsel kan zich voordoen bij alle vormen van private borging en vormt met name een reëel gevaar als de partij die toetst, te afhankelijk is van de getoetste organisatie waardoor eventuele inconsistenties tussen formeel en werkelijk beleid onvoldoende kritisch worden blootgelegd. Omdat bij private borging de toetsende partij doorgaans in mindere of meerdere mate verbonden is aan de getoetste partij of daar zelfs deel van uitmaakt is een onvoldoende kritische blik een reëel gevaar. Organisaties die getoetst willen worden kunnen meestal kiezen uit meerdere CI's. Ook hier speelt marktwerking een rol. We zien dan ook regelmatig draaideur gedrag bij bedrijven die regelmatig wisselen van CI en/of certificaat. Op zoek naar de best passende, minst kritische of goedkoopste? Verschillen worden inderdaad gezien in de beoordeling onder andere:

- De kennis en kunde van de auditor bepaalt sterk of een bedrijf een certificaat waardig is.
- De tijd, weliswaar gestandaardiseerd, die de auditor krijgt om onderdelen van het bedrijfssysteem te controleren (tijd=geld) is essentieel en mede bepalend voor de diepgang van de controle.
- Niet is altijd duidelijk welke wettelijke aspecten onder de scope van het certificaat vallen en of deze ook daadwerkelijk altijd getoetst zijn tijdens de audit.

De NVWA maakt afspraken met de schema-eigenaar om de bandbreedte in de werkwijze van de verschillende CI's zo klein mogelijk te houden.

Dezelfde taal spreken

De meeste PKS-en zijn ontstaan als borgingsysteem voor het leveren van kwalitatief goede producten of diensten. Krijgt de klant wat hij vraagt? Het zijn in die zin dus van oorsprong geen systemen die toetsen op naleving van wet en regelgeving. In de huidige situatie is voldoen aan relevante wet en regelgeving wel steeds meer een onderdeel geworden van de criteria en wordt in de reglementen beschreven welke consequenties het niet naleven van wet en regelgeving heeft

¹⁴ De Bree, M. (2018). Toezicht en private borging, discussienotitie. Bureau Inspectieraad

voor de status van het certificaat. Vaak blijkt dat de interpretatie van de wetgeving en het sanctiebeleid niet in overeenstemming is met het interventiebeleid van de NVWA. Uitgangspunt voor de NVWA is dat voldaan moet worden aan wet en regelgeving, bovenwettelijke normen en kwaliteitseisen zijn voor de NVWA minder relevant. Afstemming en harmonisatie in handelen is nodig om vertrouwen te krijgen in de daadwerkelijke borging van de naleving.

Informatie uitwisseling

Daar waar nodig, en juridisch mogelijk, wordt informatie uitgewisseld om het gezamenlijke publieke belang van de voedselveiligheid te waarborgen en het consumenten vertrouwen te verhogen. Deze informatie uitwisseling vindt daarnaast plaats om de meerwaarde van het kwaliteitssysteem voor het NVWA toezicht vast te kunnen stellen en te vergroten. Ook wordt informatie uitgewisseld zodat de schema eigenaar het systeem kan evalueren en verbeteren. Hiervoor moeten wel zaken geregeld zijn om aan de privacy wetgeving te voldoen. Data is vaak geen eigendom van de schema eigenaren. De certificerende instelling (CI) en het gecertificeerde bedrijf maken een overeenkomst. De schema eigenaar moet als voorwaarde voor deelname late opnemen dat in deze overeenkomst geregeld wordt dat deelnemers akkoord gaan met informatie uitwisseling.

Een andere beperkende factor bij het delen van informatie zijn inspectiebevindingen van de NVWA die nog onder “de rechter” staan. Deze mogen niet gedeeld worden. Ook beïnvloeden de relaties tussen bedrijf-CI-schemaeigenaar- sector/branche, directe en volledige informatie uitwisseling. Zelf eerst intern oplossen, kleiner maken of collega’s informeren voordat de bevoegde autoriteit wordt geïnformeerd blijkt de praktijk. De vraag is dan ook wat wordt er daadwerkelijk met elkaar gedeeld en wanneer?

Mondiale speelveld

Veel private kwaliteitssystemen zijn internationaal georiënteerd en certificeren bedrijven over de gehele wereld. Vaak zijn het organisaties met hoofdkantoren buiten Nederland. Gezien de noodzakelijke mondiale afstemming, is het lastig om deze partijen te bewegen om verbeteringen door te voeren en de meerwaarde voor het NVWA toezicht te vergroten. Nederland is maar een kleine speler en niet bepalend voor het beleid van deze organisaties. De NVWA neemt daarom wel actief deel aan werkgroepen van de GFSI¹⁵ om via deze overkoepelende organisatie verbeteringen op de agenda te zetten.

Dekkingsgraad en motivatie voor deelname

Een PKS is en blijft een privaat initiatief. Bedrijven nemen vrijwillig deel en de NVWA zal bedrijven niet verplichten om deel te nemen. Hoe meer bedrijven meedoen hoe effectiever het instrument zal zijn. Als ondernemers hun handelen afstemmen op de certificatie status van hun zakenpartners in de keten worden bedrijven gestimuleerd voor deelname. Essentieel hierbij lijkt de rol van de brancheverenigingen en de sectorpartijen. Zij zouden deze vorm van zelfregulering moeten omarmen en promoten zodat bedrijven die niet meedoen buiten spel komen te staan.

¹⁵ Global Food Safety Initiative (GFSI). <https://mygfsi.com/>



Samenvattend

Bedrijfsleven en overheid hebben verschillende verantwoordelijkheden in een toekomstbestendige borging van voedselveiligheid; Samenwerking is nodig om het publiek belang maximaal te dienen. Borging van de keten/zelfregulering ondersteund met certificering door geaccepteerde systemen verbetert de naleving.

Het is goed mogelijk om in het toezicht onderdelen niet of minder te inspecteren bij gecertificeerde bedrijven, zonder dat de naleving aantoonbaar vermindert.

Samenwerking met private kwaliteitssystemen kan een goede bijdrage zijn aan het invullen van het risicogerichte toezicht van de NVWA.



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit*

Meerwaarde van private (kwaliteit)systemen in het risicogerichte NVWA toezicht

FiMM symposium
**DE TOEKOMST VAN
VOEDSELVEILIGHEID**
Ede, 11 februari 2020.

J.G. (Hans) van der A
Coördinerend/Specialistisch Adviseur
Publiek-private samenwerking in het toezicht

.....
Directie Handhaven
Divisie Regie en Expertise
Team Front
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)





Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit*

Inhoud

- De NVWA
- Risicogericht toezicht
- Publiek en private samenwerking
- Acceptatie en monitoringsprocedure
- Ervaringen





NVWA: waar denkt u dan aan?

roken in horeca, voedingssupplementen, allergenen,
dierverwaarlozing, vogelgriep, mestfraude, terugroepactie,
importcontroles, vergunning, xylella, export van paarden,
rabiës, weekmakers, restaurants, slachthuizen, exotische muggen,
onbedwelmde slacht, erkenningen, tatoeagekleurstoffen, claims
levensmiddelen, aanstekers, salmonella, hygiënecodes, gastoestellen,
visafslagen, bestrijdingsmiddelen, zuigelingenvoeding, aardappelmoeheid,
dioxine, ralstonia, vervoer van levende dieren, webwinkels,
kinderstoelen, fytosanitaire wetgeving, visstroperij,
diergeneesmiddelen.



Waar staat de NVWA voor:

Mensen moeten er op kunnen vertrouwen dat **voedsel en consumentenproducten** veilig zijn, dat **dieren** gezond zijn en goed worden behandeld en dat er geen schade wordt toegebracht aan de **natuur**.

Daar zijn regels voor, de NVWA bevordert dat deze worden nageleefd.

Dat doen we door **kennisgedreven** en **risicogericht** toezicht te houden.





NVWA is actief op deze gebieden:

- **Veiligheid in de voedselketen**
 - Vleesketen en voedselveiligheid
 - Visketen
 - Industriële productie
 - Dierlijke bijproducten
 - Diervoeder
 - Bijzondere eet- en drinkwaren
 - Horeca / ambachtelijke productie
 - Microbiologie
- **Productveiligheid**
 - Kermisattracties
 - Speelgoed
 - Huishoudelijke apparatuur
- **Diergezondheid**
 - Levende dieren en diergezondheid
 - Diergeneesmiddelen
- **Dierenwelzijn**
 - Dierenwelzijn
 - Dierproeven
- **Plantgezondheid**
 - Gewasbescherming
 - Fytosanitair
 - Meststoffen
- **Natuur**
- **Alcohol en tabak**
- **Export en import**
 - Export
 - Import
- **Controletaken subsidieregelingen**
 - Europese subsidieregelingen
 - Cross compliance
 - Grondgebonden subsidies



NVWA, enkele feiten en cijfers (jaarverslag over 2018)

Bestuurlijke boetes

– 6.872 waarvan 4.296 voor de Warenwet

2.407 fte vaste medewerkers

Bestuurlijke maatregelen

(Sluiting, stillegging, dwangsom e.d.)

– 1.218

203 fte in flexibele schil

Zie ook:

Strafrechtelijk onderzoek

www.NVWA.nl

21 NVWA-IOD onderzoeken

In 2018 is in totaal voor ongeveer 122,5 miljoen conservatoir beslag gelegd.

Meldingen:

- Meer dan 15.300 geregistreerde meldingen (voedselvergiftiging, hygiëne, plaagdieren, dierverwaarlozing) van burgers en bedrijven.
- 870 RASFF (voedselveiligheid) notificaties.
- 394 Rapex (productveiligheid) notificaties.



Risicogericht toezicht

Ongeveer 15 jaar terug : introductie risicogericht toezicht.

Kleinere overheid, méér effect

Uitgangspunten:

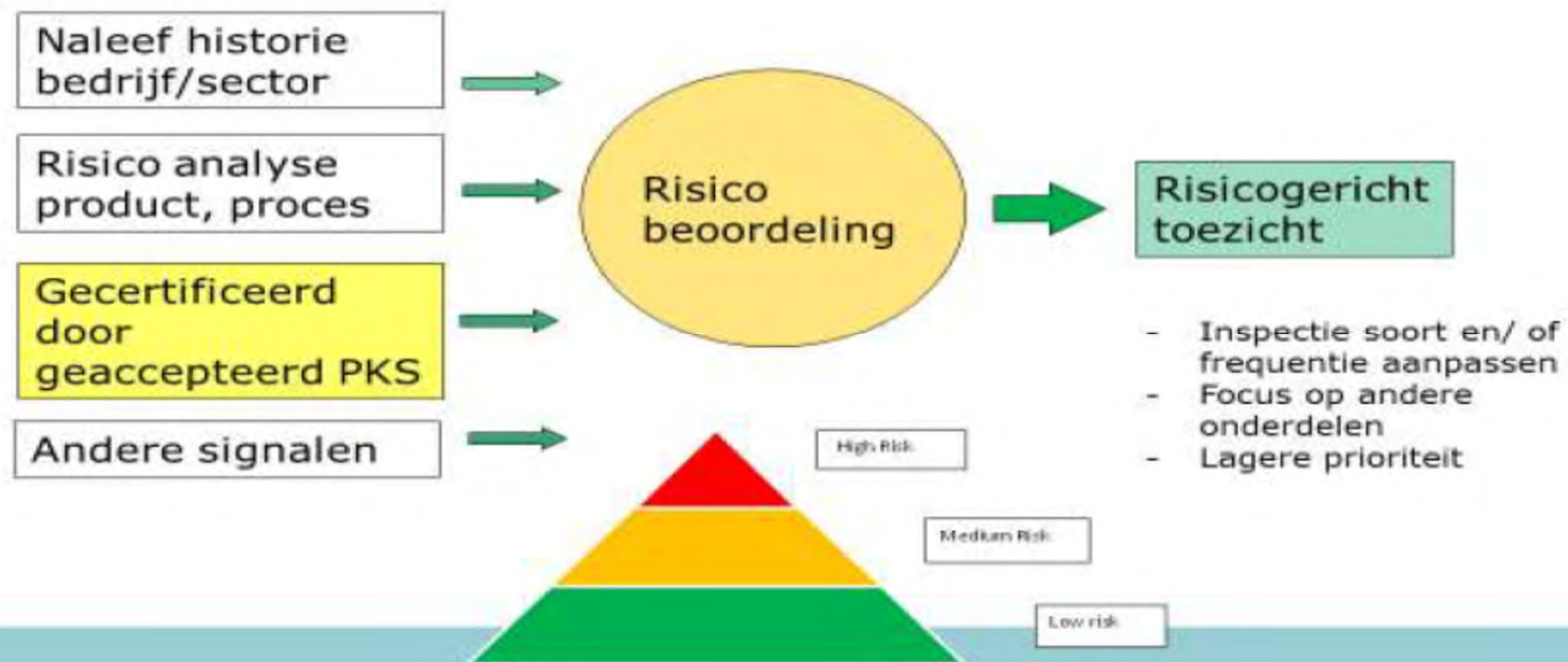
- ✓ meer **verantwoordelijkheid in de sector**, keten
- ✓ **proces en product** afhankelijk
- ✓ meer en betere vormen van **zelfcontrole / certificering**
- ✓ certificatie en overheid toezicht, meer **synergie**
- ✓ meer rapportage en **openbaarmaking**
- ✓ **niet alles meer gecontroleerd door de overheid**



Risicogericht toezicht

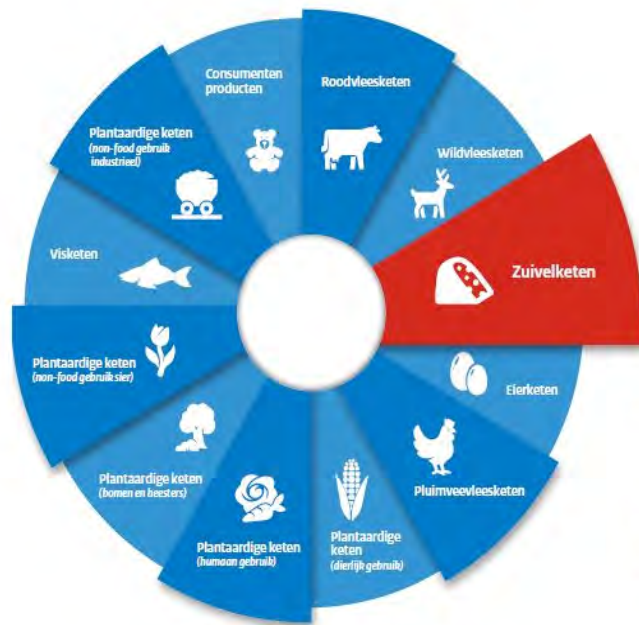
Kennis gedreven: de NVWA wil weten wat/waar de risico's zijn.

Risicogericht: de NVWA wil daar zijn waar de risico's voor niet naleving het grootst zijn.





Risicogericht: integrale risicoanalyses



Integrale
risicoanalyse
zuivelketen



Roodvlees keten (2015)
Zuivel keten (2017)
Eier keten (2018)
Pluimvee keten (2018)
Diervoederketen (2019)

Staat van productveiligheid (2016)
Staat van voedselveiligheid (2018)



Publiek en private samenwerking

- voor 2007: publieke en private toezicht waren strikt gescheiden
- 2007 start met B2C : Formulebeheer, convenanten, POC systematiek-> aangepast toezicht
- 2013 Taskforce Voedselvertrouwen -> versterking zelfregulering -> ketenborging.nl
- 2018 actieplan voedselveiligheid, verantwoordelijkheid bedrijfsleven -> sleutelrol voor private kwaliteitssystemen.

**Private kwaliteitssystemen kunnen toezicht ondersteunen
maar niet vervangen!**

Voedselveiligheid in Nederland: hoe geregeld?

Veilig voedsel is de verantwoordelijkheid van iedereen.

Europese + Nationale wet- en regelgeving



VWS

Voedselveiligheid in de gehele productieketen tot en met de consument, met uitzondering van onderdelen waarvoor LNV verantwoordelijk is.



LNV

- Verantwoorde toepassing van o.a. diergeneesmiddelen en dierlijke bijproducten tijdens primaire productie
- Toelating van gewasbeschermingsmiddelen
- Diervoederveiligheid
- Slachten en uitsnijden van vlees, incl. bewaring in koel- en vrieshuizen

Rijksoverheid (LNV en VWS)

VWS / LNV

Ondernemer

De ondernemers zijn primair verantwoordelijk voor de voedselveiligheid tijdens productie, verwerking, opslag en verkoop van voedsel en diervoeders.

NVWA

De NVWA is o.a. verantwoordelijk voor toezicht en handhaving op het terrein van voedsel en diervoeders.

Consument

De consument moet het voedsel op veilige wijze bewaren en bereiden.

VOEDSEL-
VEILIGHEID

Cijfers en feiten



VWS en LNV investeren ieder jaar circa **€130 miljoen** in voedselveiligheid.



In een mensenleven eten we gemiddeld **25.000 kilogram** voedsel en drinken we **40.000 liter**.



Jaarlijks exporteren we voor **€50 miljard** aan voedsel.



Nederland telt ruim **250.000** bedrijven in de voedsel- en levensmiddelen-industrie, waarvan circa **50.000** in de primaire sector.



Continue **aandacht** voor nieuwe voedselveiligheidsrisico's nodig, bijvoorbeeld op gebied van **voedsel fraude** en de **circulaire economie**.



Bedrijfsleven zorgt voor *bestendiger maken van private kwaliteitssystemen a.d.h.v. striktere eisen - > ketenborging.nl*

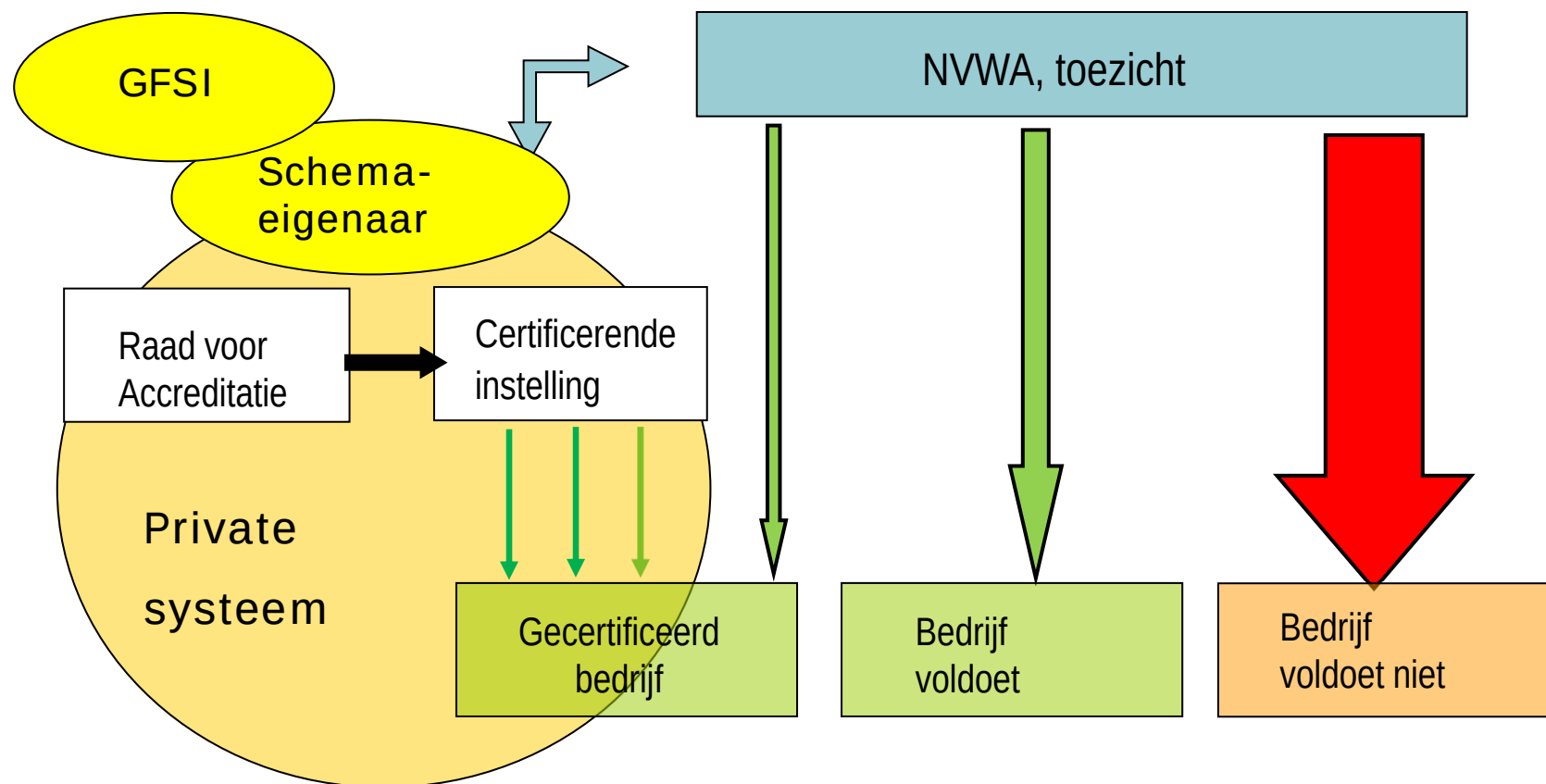
Het kwaliteitssysteem:

- voldoet aan relevante ISO- standaarden en is geaccrediteerd
- geeft invulling aan wet- en regelgeving
- stelt eisen aan productintegriteit
- kan performance van deelnemers aantonen
- heeft een transparante sanctietoepassing
- laat onaangekondigde audits/bezoeken uitvoeren
- monitort de kwaliteit van de audits
- heeft inzicht in de werking van het schema en heeft procedures voor zelfcorrectie

NVWA zorgt voor *professioneel toezicht en scherpt haar risicoanalyse en handhavingsaanpak aan*



Beoogd toezicht model bij certificatie





Waar werken we al samen?

Industriële productie van levensmiddelen:

4 Schema's zijn geaccepteerd voor ketenborging.nl.

Aangesloten bedrijven "genieten" aangepast toezicht.

Dekkingsgraad: 80 % van de industriële productiebedrijven van levensmiddelen. n= 1600

30% van alle B2B inspectielocaties

Diervoeder sector:

3 Schema's zijn geaccepteerd voor ketenborging.nl.

1 schema zit in de beoordelingsfase

NVWA overweegt aangepast toezicht bij aangesloten bedrijven.

Dekkingsgraad: 95 % van de diervoeder productie bedrijven.

n= 1.100





Waar werken we al samen?

Restaurants, ambachtelijke bereiders en supermarkten:

9 Schema's geaccepteerd als POC door de NVWA.
Groene bedrijven "genieten" aangepast toezicht.
 $n = 2700 = 3,0 \%$ van alle B2C inspectielocaties.



Primaire productie bedrijven:

2 schema's zijn geaccepteerd, 4 Schema's zitten in de beoordelingsfase.

NVWA overweegt aangepast toezicht.

Dekkingsgraad:

90% van de groente en fruit producenten $n=5.000$

90 % van de vlees kalveren bedrijven $n=1200$

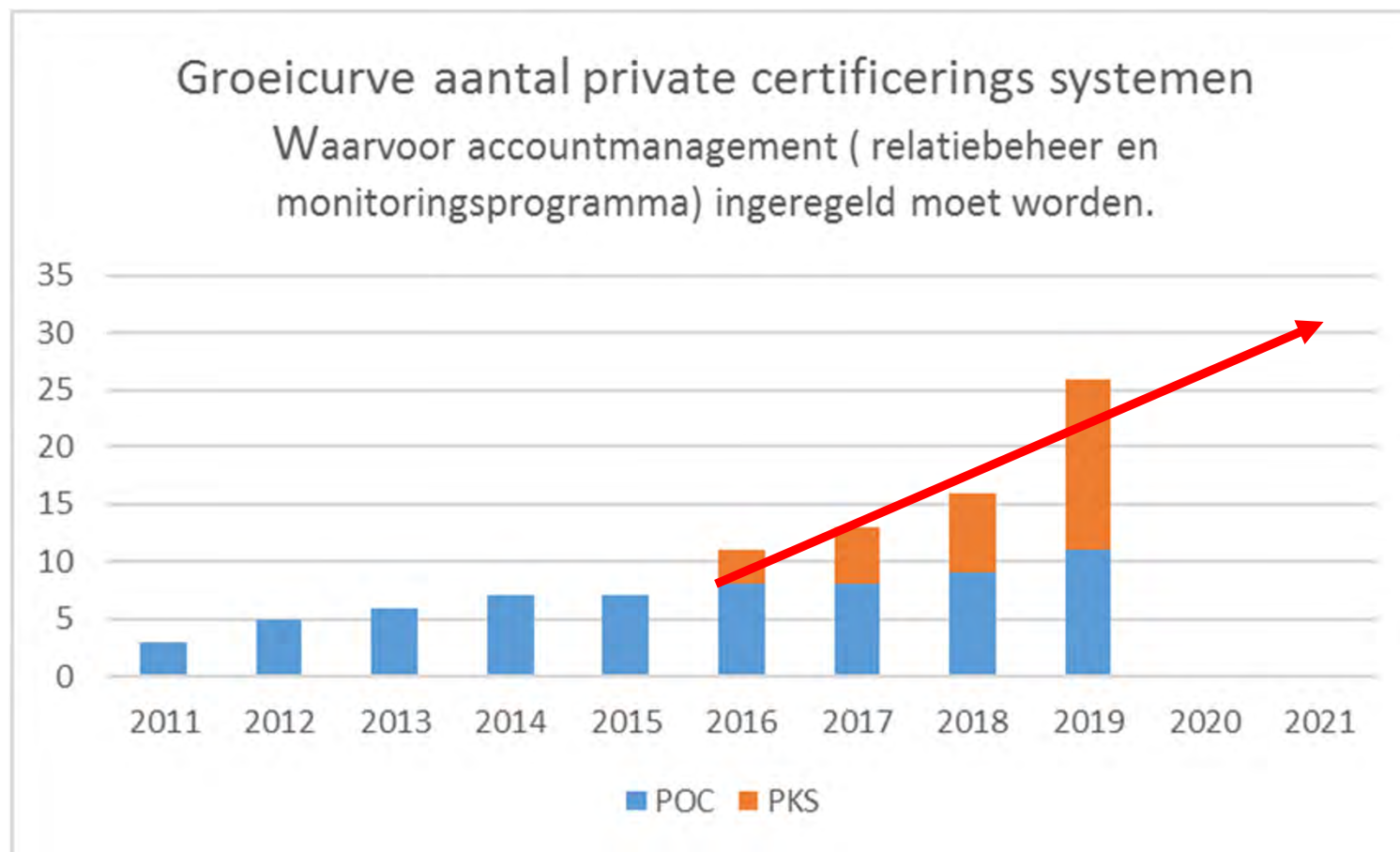
95% van de varkens bedrijven $n=3900$

85 % van de legeindbedrijven (eieren) $n=725$





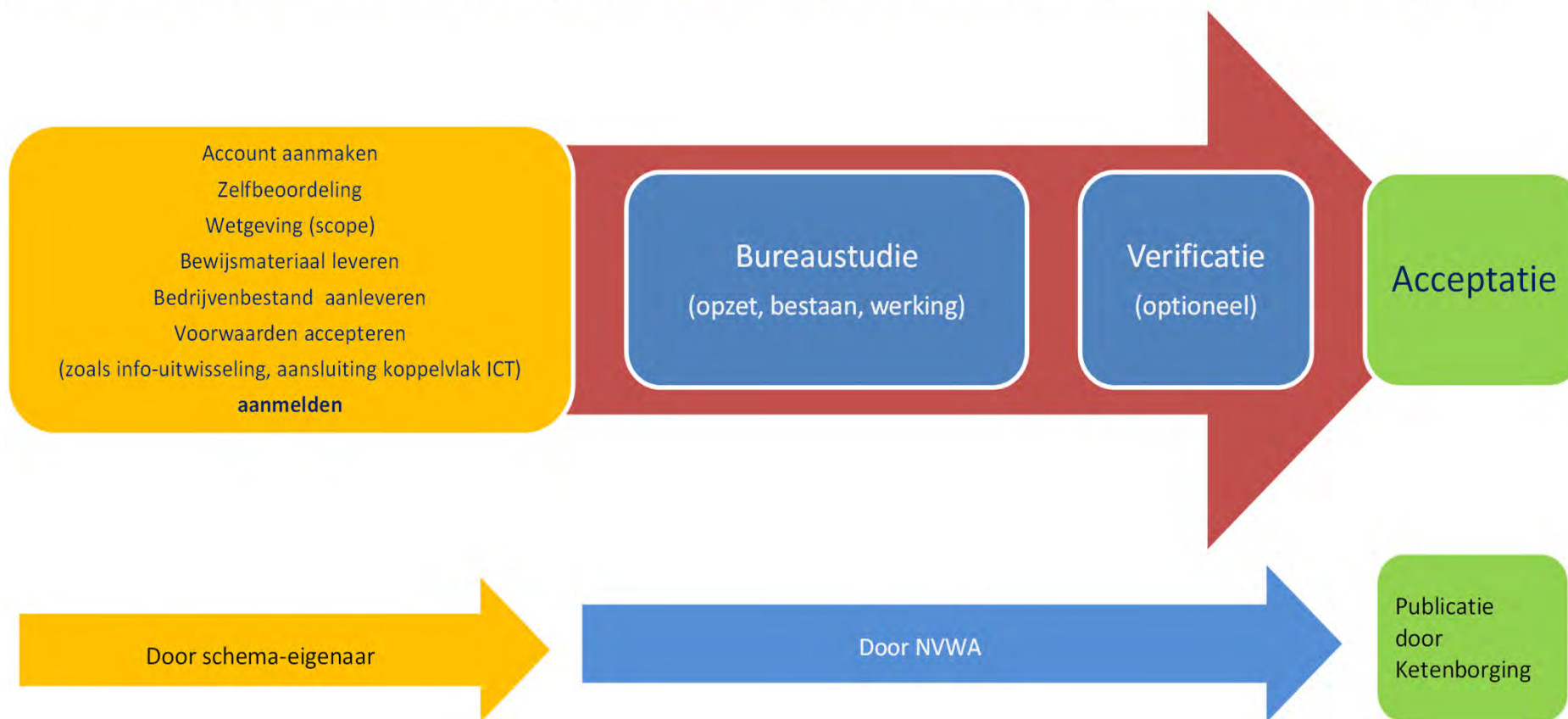
Explosieve groei in samenwerking (in laatste 4 jaar)





Toetsen aan de criteria.

Proces flow NVWA beoordeling van private kwaliteitssystemen voor acceptatie voor ketenborging.nl





Basisprincipe

- Voldoet aan de criteria
- Vertrouwen in het systeem
- Inhoudelijk kunnen er nog zwakke plekken zijn.

De basis voor beginnende samenwerking



Ná de acceptatie wordt gewerkt aan verbetering zodat de meerwaarde voor het NVWA toezicht groter wordt.

Groeiend vertrouwen of afscheid.

Toezicht verandert mee (aangepast toezicht)

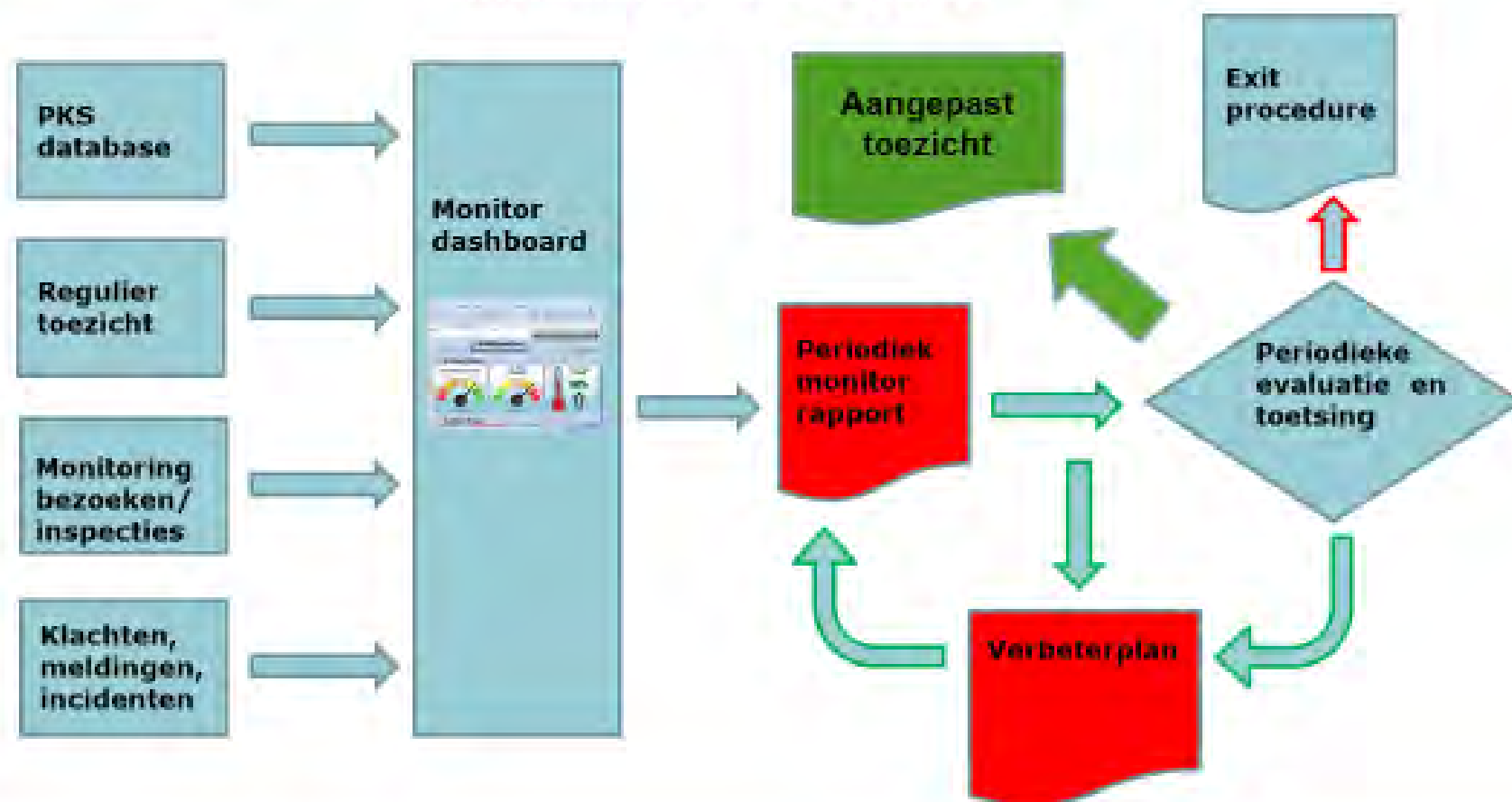
Acceptatie als potentieel toezichtondersteunend systeem



Monitoring en Evaluatie proces



Schematische voorstelling monitoring en evaluatie proces, inclusief verbetercyclus.





Het verbeterplan per PKS

Verbeterpunten voor het vergroten van de meerwaarde voor het NVWA toezicht:

- Implementatie en aantonen van effectiviteit van de **onaangekondigde bezoeken** (voorspelbaarheid eruit halen).
- **Informatie uitwisseling** verder uitwerken. Versterken informatiepositie.
- Inzicht hebben in en uitvoering geven aan programma voor **verbeteren van de performance van deelnemende bedrijven**.
- Koppeling en **uitbreiding** auditrapportage/certificeringseisen met **wet- en regelgeving**.
- Afstemming **beoordeling en interpretatie wet- en regelgeving**.
- **Harmonisatie** bandbreedte en diepgang tijdens beoordeling tussen auditoren/Certificerende Instellingen (CI's) vergroten.
- **Toezicht en beoordeling** van prestaties van de **CI's**



Aangepast toezicht

Doelstellingen:

- Invulling geven aan **risico gebaseerd** toezicht.
- **Verantwoordelijkheid** leggen daar waar het hoort.
- Een **effectievere inzet** van mensen en middelen.
- Zichtbaar maken van **goed functionerende** private kwaliteitssystemen en bevorderen **zelfregulering**.

Uitgangspunten:

- **NVWA blijft verantwoordelijk voor het toezicht**, certificatie zal en kan het toezicht niet vervangen.
- Het **nalevingsniveau** van de bedrijven op het gekozen onderwerp moet ten minste gelijk (of liever hoger zijn) dan bij bedrijven zonder een erkend kwaliteitsschema.
- Het moet een onderdeel zijn van een **regulier toezichtprogramma**.
- Goed afgebakend, duidelijke afspraken.



Van theorie naar de praktijk



Aangepast toezicht op basis van PKS bij IP.



Aangepast toezicht, doelgroep:

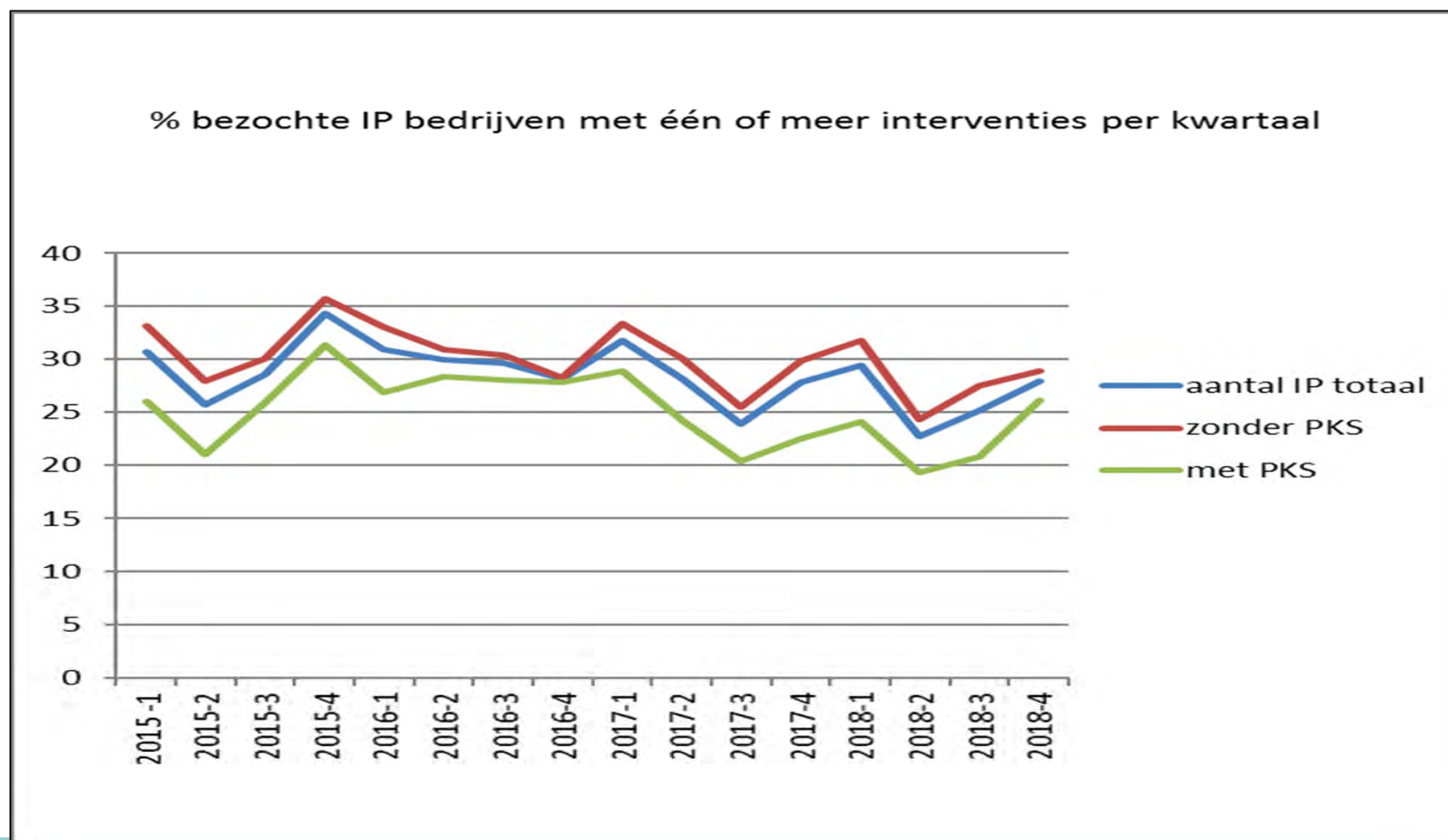
Aangepast toezicht is vanaf 2017 uitgevoerd bij industriële productiebedrijven van levensmiddelen die bij een van de geaccepteerde schema's (BRC, IFS en FSSC) zijn aangesloten. Binnen het concept zijn echter een aantal uitzonderingen gemaakt.

Bedrijven zijn niet meegenomen als:

- Het bedrijf voor de eerste keer bezocht wordt.
- Er nog een herinspectie op bevindingen open staat of bedrijf zit in VETO traject
- Er een klacht van/over het bedrijf is binnengekomen bij de NVWA;
- Er is een exportcertificaat is aangevraagd;
- Er om een inspectie gevraagd wordt in het kader van een “derde landen” protocol;
- Het bedrijf wordt bezocht in het kader van een project;
- Het betreft een bedrijf welke primair onder toezicht van ander toezichthouder valt.



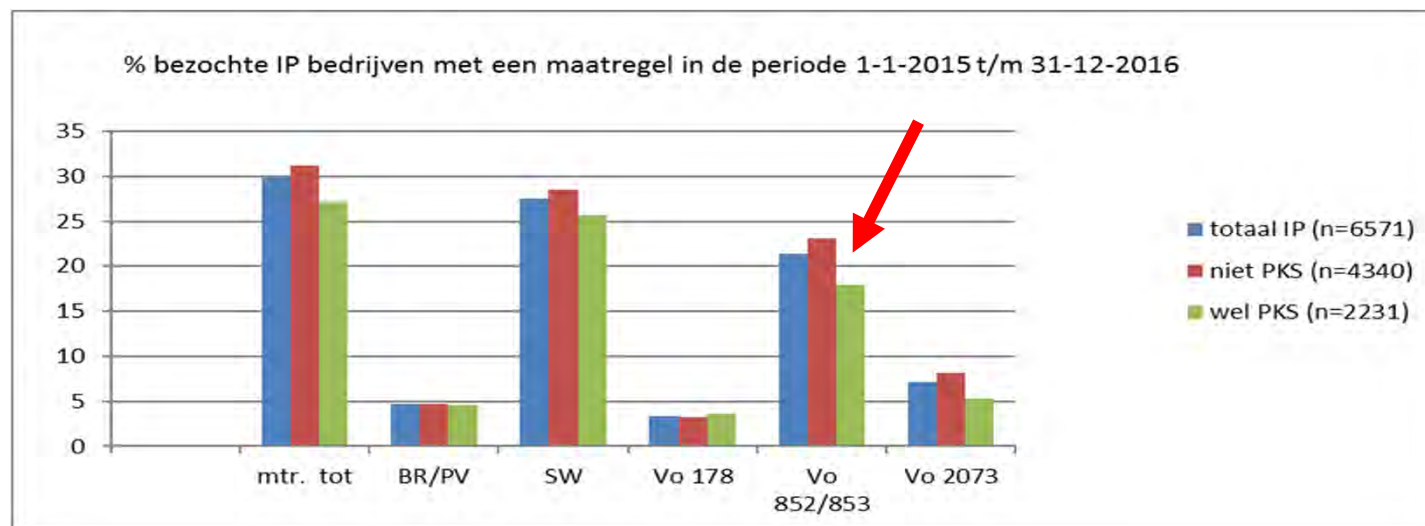
Monitoring: naleef niveau





Aangepast toezicht, uitvoering:

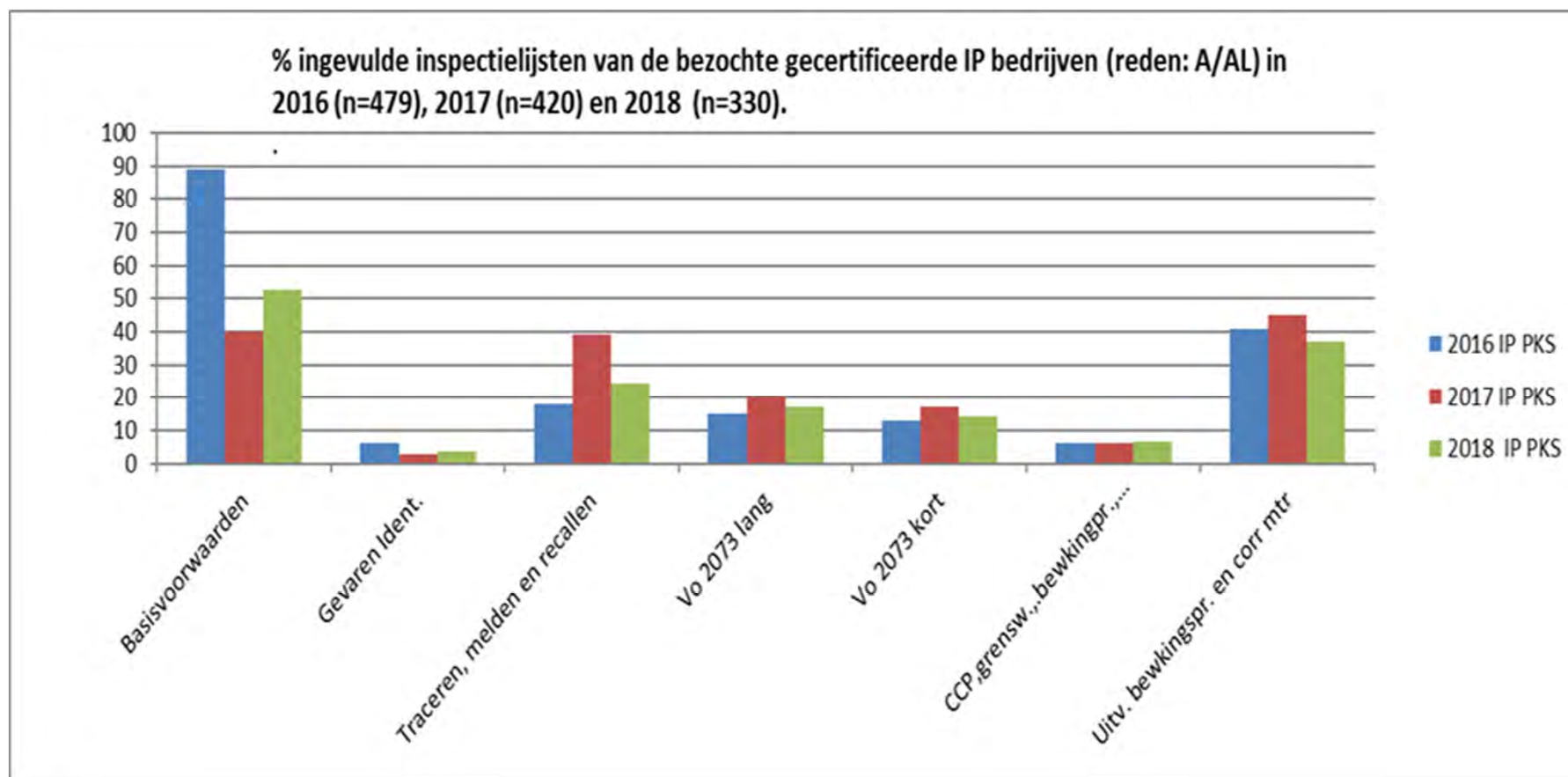
Op basis van de resultaten uit de verificatie en de monitoring over 2015 en 2016 is gekozen om bij de gecertificeerde bedrijven het toezicht op de basisvoorwaarden (BV) aan de schema's over te laten.



- Bij het alsnog constateren van tekortkomingen in de BV worden deze gemeld bij een speciale postbus.
- Bij ernstige tekortkomingen wordt alsnog het interventiebeleid gevolgd en maatregelen genomen.

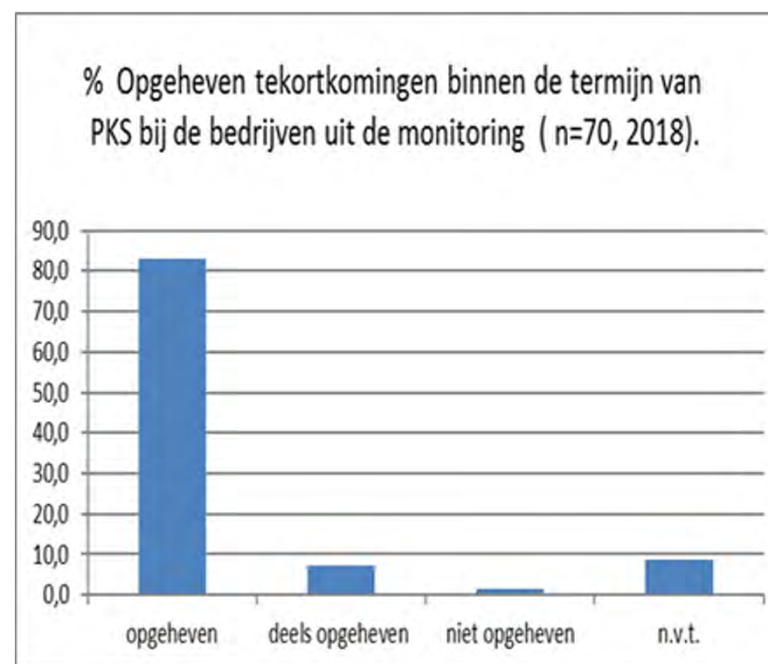


Aangepast toezicht, resultaten:





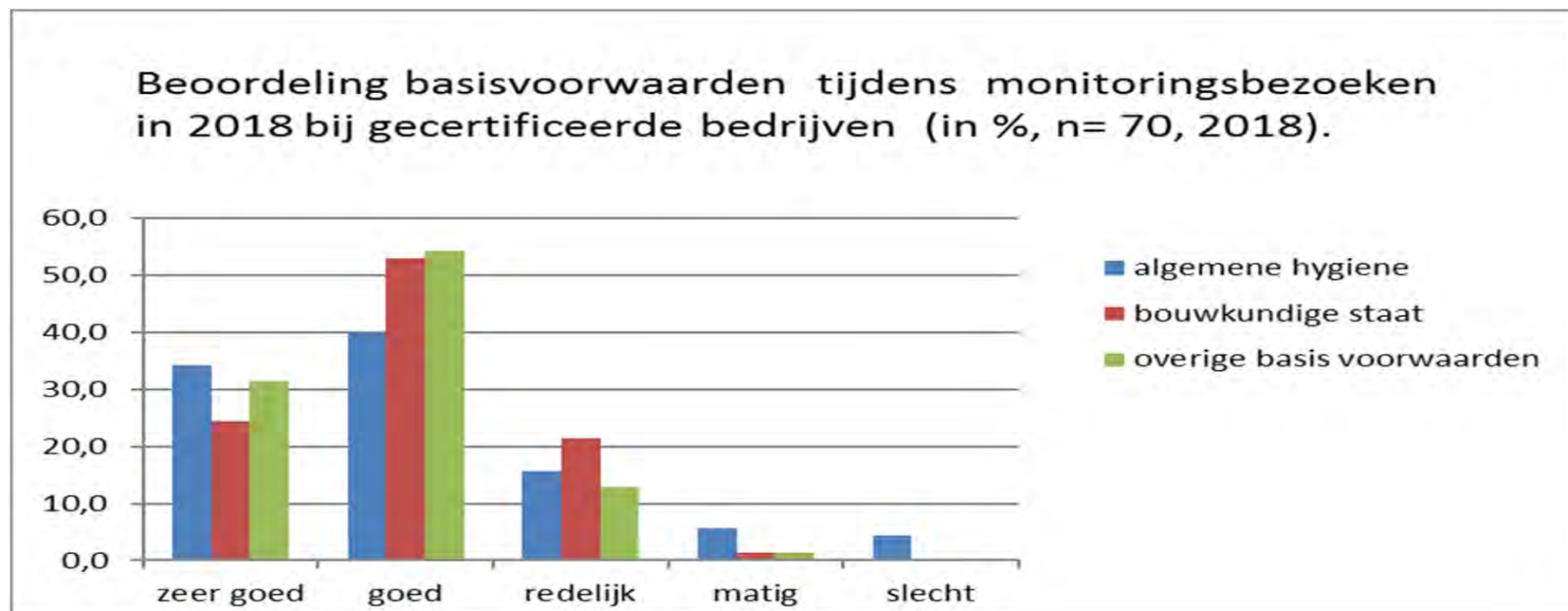
Werking van het PKS in de praktijk:



Bij >90% van de bedrijven zijn tekortkomingen vastgesteld en daarvan zijn meer dan 85% binnen de termijn opgeheven.



Indicatie van de naleving van het “los gelaten” onderdeel



Resp. 74, 77 en 85% blijkt goed tot zeer goed te voldoen aan de basisvoorwaarden! (> 90% redelijk tot zeer goed).



Eerste conclusies:

Het blijkt goed mogelijk om in het toezicht onderdelen niet of minder te inspecteren bij gecertificeerde industriële productiebedrijven zonder dat de naleving aantoonbaar verminderd.

Het risico voor de voedselveiligheid (niet naleving) is gering. Aantoonbaar is dat de geaccepteerde private kwaliteitssystemen op onderdelen in voldoende mate toetsen en sanctioneren.

Er zijn geen onoverkomelijke belemmeringen (uitvoering en juridisch) geconstateerd en het maakt tijd vrij bij de inspecteurs die elders ingezet kan worden.

Goed instrument voor invullen risicogericht toezicht.



Risicofactoren

Het succes van het instrument is afhankelijk van verschillende **externe** factoren:

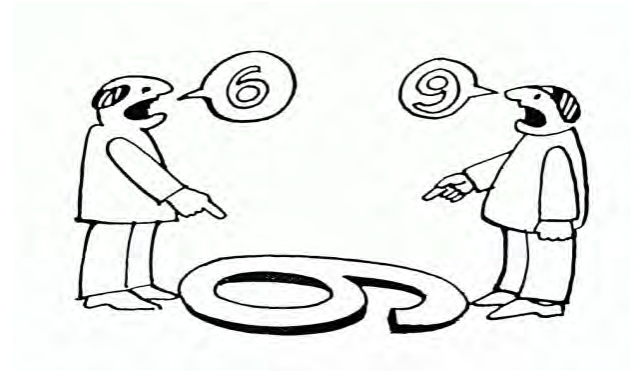
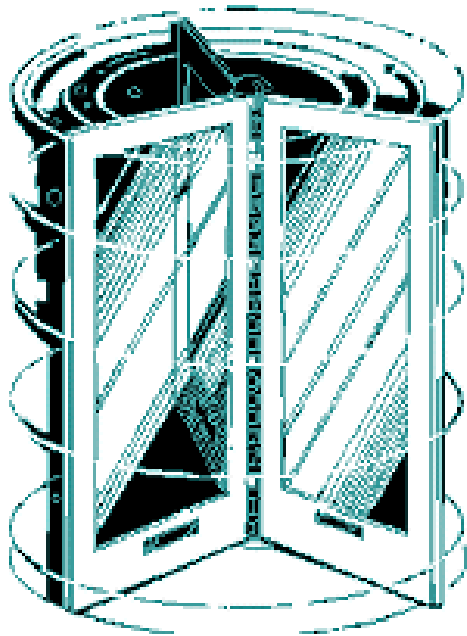
- politiek en maatschappelijk draagvlak (reactie op incidenten, derde landen).
- draagvlak in de sector (hogere certificatie graad).
- vrijwillige karakter in de verbetercyclus van PKS. (o.a. onaangekondigde inspecties en sanctiebeleid)

En **interne** factoren:

- Cultuuromslag (vertrouwen in derden, niet meer alles zelf willen doen, verdiepingsslag bij inspecties).
- Capaciteit en kennis voor uitvoeren monitoringsproces (waarderend auditen).
- IT platform ter ondersteuning (real-time informatie uitwisseling).



Dilemma's





Samenvattend

- Bedrijfsleven en overheid hebben verschillende verantwoordelijkheden in een toekomstbestendige borging van voedselveiligheid; Samenwerking is nodig om het publiek belang maximaal te dienen.
- Borging van de keten/zelfregulering ondersteund met certificering door geaccepteerde systemen verbeterd de naleving.
- Het blijkt goed mogelijk om in het toezicht onderdelen niet of minder te inspecteren bij gecertificeerde bedrijven zonder dat de naleving aantoonbaar verminderd.
- Goed instrument voor invullen risico gericht toezicht.



Overweging

Bij een risicogerichte invulling van het toezicht is er altijd sprake van een gecalculeerd risico. Dat wil zeggen dat daar waar je het risico neemt om minder toezicht te houden, er altijd een risico blijft bestaan dat er niet nageleefd wordt en er tekortkomingen/incidenten aanwezig zijn of ontstaan.

De kunst is om een balans te vinden tussen mate van de inzet van mensen en middelen en het gecalculeerde risico, waarbij er niet op incidenten maar op generieke gevalideerde informatie moet worden gestuurd.



Bedankt voor uw
aandacht!

Vragen :



J.G. (Hans) van der A

Coördinerend/Specialistisch Adviseur

Publiek-private samenwerking in het toezicht

j.g.vandera@nvwa.nl