

RAPPORTAGE

TOEZICHTARRANGEMENTEN RISICO GEBIEDEN DIERVOEDERKETEN

(deelproject 4)

DEFINITIEVE VERSIE: 12 MEI 2004

Projectgroep toezichtarrangementen
diervoeder
Projectleider: Marijn Colijn
Strategieontwikkeling Toezicht

Voedsel en Waren Autoriteit
Directie Toezicht, cluster
Strategieontwikkeling
Postbus 19506
2500 CM Den Haag
Bezoekadres: Prinses Beatrixlaan 2
2595 AL Den Haag

Telefoon (070) 448 4094
Mobiel 06 15035842
Fax (070) 448 4061
e-mail: marijn.colijn@vwa.nl
www.vwa.nl

1	SAMENVATTING	4
1.1	Onderzoek risico's en doelgroepen	4
1.2	Conclusies	4
1.3	Toezichtarrangementen	4
1.4	Communicatie	5
2	INLEIDING	6
3	WERKWIJZE	6
3.1	Risico-inschatting	6
3.2	Doelgroep analyse	6
3.3	Interventie mogelijkheden	6
3.4	Speerpunt-toezichtarrangementen	6
3.5	Relatie met deelproject 3C	6
3.6	Afstemming met stuurgroep	7
3.7	Afstemming met reguliere toezichtarrangementen	7
4	GROOTSTE RISICO GEBIEDEN	7
4.1	Schema diervoederketen	7
4.2	Expertsessie risicoschatting	8
4.3	Resultaten risicoschatting	9
5	VERDIEPING RISICO GEBIEDEN	9
5.1	Doelgroepen	10
5.2	Tafel van 11	11
5.3	Methode	11
5.4	Gedragprofielen doelgroepen grafisch	12
5.5	Gedragprofielen doelgroepen beschrijvend	12
5.5.1	Vervoederaar:	13
5.5.2	(Tussen)handelaar	13
5.5.3	Mengvoederfabrikant	13
5.5.4	Samenvattend:	13
6	TOEZICHTARRANGEMENTEN PER DOELGROEP	14
6.1	Toezichtarrangement: mengvoederfabrikanten	15
6.1.1	Algemeen	15
6.1.2	Controle	15
6.1.2.1	Doelstelling van de controles	15
6.1.2.2	Methoden en parameters voor outputmeting	15
6.1.2.3	Object of activiteit van controle	15
6.1.2.4	Methoden van controle	15
6.1.2.5	Omvang van de controle	15
6.2	Toezichtarrangement: (tussen)handelaren	16
6.2.1	Algemeen	16
6.2.2	Controle	16
6.2.2.1	Doelstelling van de controles	16
6.2.2.2	Methoden en parameters voor outputmeting	16
6.2.2.3	Object of activiteit van controle	16
6.2.2.4	Methoden van controle	16
6.2.2.5	Omvang van de controle	16
6.3	Toezichtarrangement: Vervoederaars	17
6.3.1	Algemeen	17
6.3.2	Controle	17
6.3.2.1	Doelstelling van de controles	17
6.3.2.2	Methoden en parameters voor outputmeting	17
6.3.2.3	Object of activiteit van controle	17
6.3.2.4	Methoden van controle	17
6.3.2.5	Omvang van de controle	17

6.4	Interventiebleid voor de drie doelgroepen	18
6.4.1	Interventiebeleid	18
6.4.2	Doel van de interventies	18
6.4.3	Type interventies	18
6.4.3.1	Schriftelijke waarschuwing:	18
6.4.3.2	Proces Verbaal:.....	19
6.4.3.3	Erkenningen:	19
6.4.3.4	Overige maatregelen.....	19
6.5	Risico's	19
6.6	Samenvatting toezichtarrangementen risicogebieden.	20
7	TOEZICHTARRANGEMENTEN OVERIGE DELEN DIERVOEDERKETEN	20
8	HANDHAVINGSCOMMUNICATIE	21
8.1	Communicatiebeleid	21
8.2	Primaire doelen van de communicatie	21
9	EVALUATIE TOEZICHTARRANGEMENTEN	21
10	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	22
11	BIJLAGEN	24
11.1	Samenstelling projectgroep en expertgroep	24
11.2	Resultaten Expert Choice.....	25
11.3	Tafel van 11	26
11.4	Match met Tabel 2 uit deelproject 3C:	35

1 Samenvatting

In het kader van het VWA-project Ketenanalyse Diervoedersector heeft deelproject 4 tot doel een toezichtarrangement te ontwikkelen op basis van de in de eerste drie deelprojecten geconstateerde risico's (witte vlekken en kritische punten die in de diervoederketen onvoldoende zijn beheerst.

1.1 Onderzoek risico's en doelgroepen

De eerste fase in de ontwikkeling van toezichtarrangementen richtte zich op het scherp krijgen van de grootste risicogebieden in de diervoederketen.

Via een expertsessie, ondersteund met Expert Choice, is de diervoederketen schematisch in beeld gebracht en zijn op basis van expertoordelen de componenten Kans en Ernst van risicovolle gebeurtenissen in beeld gebracht. Vermenigvuldigd volgens de formule $Risico = Kans * Ernst$ (*Impact*) leverde dit drie prioritaire risicogebieden op. Deze zijn:

- importstromen vanuit de huidige niet-EU landen,
- incidentele reststromen¹ afkomstig van o.a. levensmiddelenindustrie en farmaceutische industrie,
- (incidentele) reststromen die rechtstreeks aan de vervoederaar worden geleverd.

Deze risicogebieden komen overeen met de belangrijkste hiaten die in deelproject drie zijn geformuleerd.

Vervolgens zijn de verantwoordelijke spelers per prioritair risicogebied in kaart gebracht. Het betreft (tussen)handelaren, mengvoederfabrikanten en vervoederaars. Van deze drie doelgroepen zijn met behulp van experts, afkomstig van de VWA, AID en PDV en voor een deel ook betrokken bij de eerste drie deelprojecten, aan de hand van de Tafel van 11 gedragsprofielen opgesteld om de (niet) nalevingmotieven per doelgroep in beeld te brengen. De tafel van 11 is een gedragswetenschappelijk instrument dat ook wel wordt omschreven als een beredeneerde-waarheid-methode. In dit geval is het gebaseerd op de kennis, kunde en ervaring van deze specifieke groep experts. De uitkomsten dienen ook vanuit dat perspectief te worden gelezen.

1.2 Conclusies

Bij het trekken van de conclusies moet in ogenschouw worden genomen dat ze gebaseerd zijn op de meningen van bovengenoemde experts. Cijfermatige metingen hebben vanwege het ontbreken van historische data niet kunnen plaatsvinden. Derhalve worden de conclusies als "beelden" weergegeven.

Samengevat komt het beeld naar voren dat een deel van de *handelaren* en *vervoederaars* het minder nauw wenst te nemen met naleving van de regels. Gebrek aan kennis en acceptatie van de regels, gecombineerd met een gemiddelde gezags- en wetgetrouwheid kunnen, tezamen met een verwacht economisch voordeel, snel tot overtreding leiden. Dit zijn aspecten die, mogelijk met uitzondering van de kennis over de regelgeving, niet door middel van toezicht te beïnvloeden zijn. Daarnaast blijkt dat de pakkans en sanctie-ernst niet zodanig worden beleefd dat ze hierop voldoende compenserend werken. Hier liggen aanknopingspunten voor interventies m.b.v. toezichtarrangementen.

De *mengvoederfabrikanten* lijken het best op de hoogte te zijn van de regels en vinden ze ook belangrijk. De negatieve gevolgen die overtreding van de regels voor de doelgroep kunnen hebben achten zij funest. Tezamen met voldoende gezags- en wetgetrouwheid en neutrale economische motieven lijken de mengvoederfabrikanten eerder geneigd tot spontane naleving. Zij achten daarnaast de pakkans ook redelijk hoog, hetgeen het naleefgedrag nog eens versterkt.

Naar aanleiding van deze beelden zijn toezichtarrangementen per doelgroep opgesteld die aangrijpen op de zwakke dimensies uit deze gedragsprofielen.

1.3 Toezichtarrangementen

In grote lijnen richt het toezicht zich bij de *mengvoederfabrikanten* op de borging "aan de voorkant". Bekeken zal worden of en in welke mate partijen reguliere en incidentele reststromen

¹ incidentele reststromen: producten ontstaan als gevolg van productiefouten (misproductie), producten waarvan de houdbaarheidsdatum is verstreken en producten die zijn teruggehaald uit de voedselketen (recall-producten)".

de mengvoederfabrieken in gaan en in welke mate de herkomst van deze partijen is te achterhalen (tracking and tracing). Tevens wordt door middel van audits getoetst in hoeverre de (uitvoering van de) bedrijfsborgingsystemen (GMP+) bijdragen aan de beheersing van de risico's die de verwerking van incidentele reststromen met zich mee brengt. Correctieve interventies zullen, naast financieel economisch, ook imago-bepalend van aard zijn. Openbaarmaking van de controleresultaten wordt overwogen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen nalevers en niet-nalevers door middel van bijvoorbeeld witte en zwarte lijsten.

De doelgroep (*tussen*)handelaren zal via tracking & tracing toezicht in kaart worden gebracht door bij zowel mengvoederfabrikanten als vervoederaars te achterhalen waar verwerkte of vervoederde reststromen vandaan komen. Via administratieve en fysieke controles zal toezicht worden gehouden op de verhandelde partijen. Bij aantreffen van onregelmatigheden zal een stevig sanctieregime worden toegepast ter compensatie van de mogelijk genoten economische voordelen.

De *vervoederaars* die reststromen rechtstreeks (zouden kunnen) vervoederen, al dan niet via eigen menging, zullen allen aan zowel een administratieve als fysieke inspectie worden onderworpen. Daarbij zal, naast de feitelijke controles ter plaatse, een link gelegd worden naar de aan de vervoederaar leverende handelaren. Ook hier zal bij aantreffen van onregelmatigheden een stevig sanctieregime worden toegepast ter compensatie van de mogelijk genoten economische voordelen.

Naast deze risico-gerichte toezichtarrangementen zal steekproefsgewijs regulier toezicht worden uitgevoerd in de gehele keten, voornamelijk aan de hand van erkenningverlening en het toezicht op naleving van de daarbij behorende regels.

1.4 Communicatie

Ter inbedding van de controle en interventie activiteiten zal een intensief communicatiebeleid worden gevoerd dat zich primair richt op de onder toezicht gestelden en tot doel heeft de effectiviteit van het toezicht te vergroten. Secundair zal communicatie naar het publiek, politiek en stakeholders plaatsvinden over de controleresultaten.

2 Inleiding

Medio 2003 is door de VWA een project gestart dat tot doel heeft inzicht te krijgen in de (risico's binnen de) diervoederketen. Dit project is opgedeeld in een aantal deelprojecten, waarvan de eerste drie betrekking hebben op het in kaart brengen van de keten en het benoemen van de kritische punten die onvoldoende beheerst zijn in de keten. Als vervolg daarop dient binnen deelproject 4 een set aan maatregelen (toezichtarrangementen) te worden ontwikkeld om de risico's die daaraan kleven zoveel mogelijk te reduceren.

Het voor deelproject 4 beoogde projectresultaat werd als volgt geformuleerd: "Voorstel voor handhaafbare maatregelen (inclusief zo mogelijk verschillende alternatieven/ scenario's) voor het reduceren van risico's in de diervoederketens zoals deze zijn geïdentificeerd in deelproject 3. Bestaande uit een verificatiesysteem voor de handhaving (VWA) op sector-eigen borging-systemen".

De voorliggende rapportage beschrijft achtereenvolgens de werkwijze die binnen deelproject 4 is gevolgd, de grootste risicogebieden waarop de toezichtarrangementen zijn gericht, de uitdieping van die risicogebieden gericht op de verantwoordelijke doelgroepen (human factors) en tot slot de toezichtarrangementen per doelgroep.

3 Werkwijze

3.1 Risico-inschatting.

Binnen deelproject 4 is een *risicoschatting* uitgevoerd naar de grootste risico's binnen de keten. Bij deze risicoschatting is gebruik gemaakt van een 10-tal experts waarvan een aantal, ten behoeve van het waarborgen van de aansluiting bij het te verwachten resultaat van deelproject 3, ook bij de eerste drie deelprojecten betrokken waren. De expertsessie werd ondersteund met de methode "Expert-Choice". De uitkomsten van deze risicoschatting zijn geaccordeerd door de stuurgroep.

3.2 Doelgroep analyse.

Nadat de grootste risico-gebieden in de keten waren ingeschat, werden deze vertaald naar *doelgroepen* die in de keten voor het beheersen / reduceren van die risicogebieden verantwoordelijk zijn. Achterliggende reden hiervoor is dat handhaven van regels (handhaven = het doen naleven) gericht is op gedrag van mensen / doelgroepen. Ten behoeve van het ontwikkelen van een toezichtarrangement (waarvan handhaving deel uitmaakt), is kennis van de motieven van doelgroepen om regels wel of niet na te leven noodzakelijk. Dit naast de kennis van de meer technische en ordeningsaspecten binnen de keten die in de voorafgaande deelprojecten zijn onderzocht. Bij deze motievenanalyse is gebruik gemaakt van het instrument "Tafel van 11".

3.3 Interventie mogelijkheden.

Vervolgens is door diezelfde groep experts, aangevuld met enkele handhavingdeskundigen vanuit de VWA, in een creatieve sessie een grote hoeveelheid interventie ideeën gegenereerd. Deze interventie ideeën waren zowel gericht op het stimuleren van naleving, als het voorkomen van overtreding en borduurden voort op de uitkomsten van de doelgroepenanalyse. Voor deze creatieve fase is gebruik gemaakt van een Group Decision Room.

3.4 Speerpunt-toezichtarrangementen.

Tot slot zijn speerpunt-toezichtarrangementen ontwikkeld per doelgroep op basis van de gegevens uit de hierboven genoemde fasen. Hiertoe zijn de gegenereerde ideeën beoordeeld op grootste kansrijkheid en verwachte effectiviteit, en vervolgens vertaald naar een set van maatregelen per doelgroep. Hierbij is gebruik gemaakt van een binnen de VWA ontwikkeld "format toezichtarrangementen".

3.5 Relatie met deelproject 3C.

Gedurende de eerste fasen van deelproject 4 is door de deelprojectleider overleg gevoerd met de overall projectleider en de deelprojectleider van deelproject 3c. Doel hiervan was de verbinding tussen de deelprojecten 3C en 4 te waarborgen. De eindresultaten van deelproject 3c

(risicoschatting) zijn, na vaststelling in de stuurgroep begin maart, ingebracht in deelproject 4. Naar aanleiding hiervan zijn enkele aanvullingen opgenomen.

3.6 Afstemming met stuurgroep.

Gedurende het verloop van deelproject 4 is periodiek zowel over voortgang als over inhoud terugkoppeling verzorgd naar de stuurgroep. Achtereenvolgens zijn het plan van aanpak, de resultaten van de expert-risicoschatting, het “format toezichtarrangement” en het concept-eindrapport ter kennisname verstrekt en geaccordeerd.

3.7 Afstemming met reguliere toezichtarrangementen.

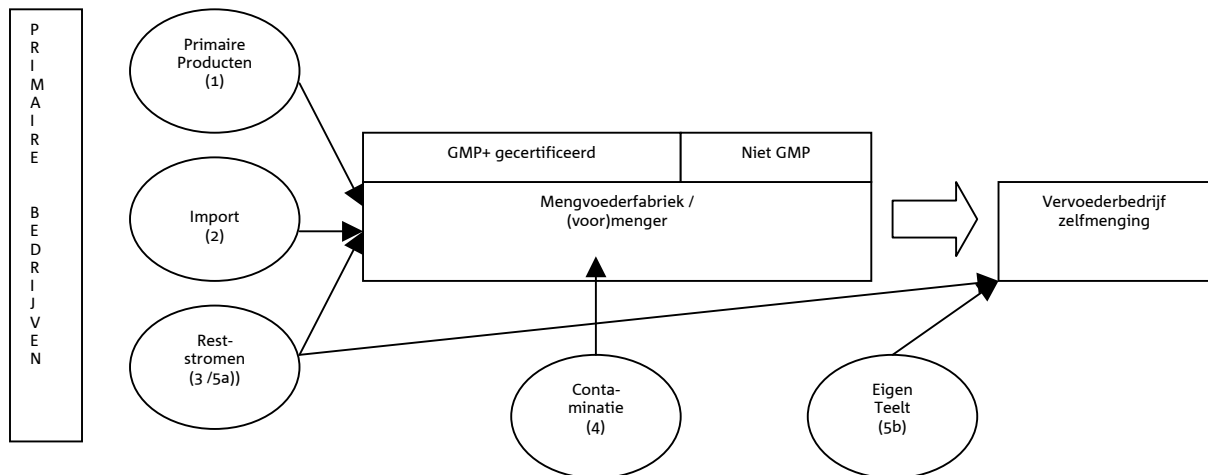
Voorafgaand aan de fase waarin de speerpunt-toezichtarrangementen zijn ontwikkeld is door de deelprojectleider mondeling afstemming verzorgd met de projectleider Task-force Diervoeder van de VWA. Hierin is, ter bevestiging van hetgeen bij de ontwikkeling van het plan van aanpak met de projectleider Task-force diervoeder is besproken en door de stuurgroep is vastgesteld, nogmaals besproken dat deelproject 4 zich richt op de grootste risico's binnen de diervoederketen. Door de Task-force diervoeder worden de reguliere toezichtarrangementen verzorgd. Deze zijn voornamelijk gericht op algeheel toezicht op naleving van de wettelijke bepalingen, alsmede erkenningverlening en de controle op naleving van de daarvoor geldende eisen. Tezamen vormen zij een ketendekkend toezichtarrangement voor de diervoedersector.

4 Grootste risico gebieden

4.1 Schema diervoederketen

Ter bepaling van de grootste risicogebieden binnen de diervoedersector is door de projectgroep het volgende schema van de keten opgesteld. Dit schema is een iets vereenvoudigde weergave van het schema dat in de deelprojecten een, twee en drie is opgesteld.

De producenten van de primaire producten van de voedermiddelen zijn weliswaar in dit overzicht opgenomen, doch het toezicht op die bedrijven, m.u.v. de industriële levensmiddelenbedrijven, wordt niet door de VWA wordt uitgevoerd, doch door de AID. Zij dragen in hun deel van de keten uiteraard een eigen verantwoordelijkheid.



Deze schematische weergave bevat de hoofdelementen van de diervoederketen, waarbij de nadruk is gelegd op de hoofdstromen. Vervolgens heeft per onderdeel de volgende nadere verdeling plaatsgevonden die naar het oordeel van de projectgroep relevant is voor een eerste schifting in risicogebieden:

1. Voedermiddelen primaire productie

- Dierlijke oorsprong
- Plantaardige oorsprong

2. Voedermiddelen import
 - Binnen huidige EU
 - Buiten huidige EU
3. Voedermiddelen reststroom
 - Reguliere stromen
 - Incidentele reststromen²
4. Contaminatie tijdens bewerking (mengvoederfabriek)
 - Onhygiënische productie (bijv. onbedoelde verontreiniging, versleping e.d.)
 - Onjuiste productie (fouten in bijv samenstelling)
5. Voedermiddel rechtstreeks vervoederaar/zelfmenger
 - Eigen teelt/buurman teelt
 - Incidentele reststromen (o.a. uit levensmiddelenindustrie)
 - Onduidelijke herkomst / afgekeurde partijen

4.2 Expertsessie risicoschatting.

Na het opstellen van het schema en de nadere onderverdeling van de hoofdelementen is een expertsessie gehouden die tot doel had de 11 onderverdeelde stromen of activiteiten onderling in prioriteit te plaatsen. Deze prioritering is gebaseerd op risicoschatting door experts die ieder afzonderlijk en onderling onafhankelijk de volgende paarsgewijze vergelijking kregen voorgelegd:

Welke gebeurtenis heeft de grootste kans op voorkomen: gebeurtenis a of gebeurtenis b?

Deze vraag werd door de sessieleider als volgt gesteld:

Stel: vee wordt gevoederd met een ondeugdelijk voedermiddel. Waar ligt naar uw mening de meest waarschijnlijke oorzaak van die ondeugdelijkheid?

- a het voedermiddel is afkomstig van primaire productie (zie schema stroom 1)
- b het voedermiddel is afkomstig van import (zie schema stroom 2)

De experts konden ieder op een eigen stemkastje hun persoonlijke, op eigen expertise gebaseerde, antwoord geven. Naast de keuze voor gebeurtenis a of gebeurtenis b werd ook aan hen gevraagd in welke mate de kans op de ene gebeurtenis groter was dan de kans op de andere gebeurtenis. Hierbij waren scores van neutraal tot maximaal 8 toegestaan.

Aan de hand van deze vraagstelling zijn in eerste fase de 5 hoofdelementen uit het schema onderling in volgorde geplaatst door telkens een gebeurtenis af te zetten tegen een andere volgens het schema 1-2, 1-3, 1-4, 1-5, 2-3, 2-4, 2-5, 3-4, 3-5, 4-5.

In tweede fase zijn de kansen op voorkomen van de onderliggende elementen op dezelfde wijze in beeld gebracht.

Door de gemiddelde scores van de experts in onderling verband te plaatsen volgde daaruit een overzicht van gebeurtenissen, gerangschikt op kans op voorkomen.

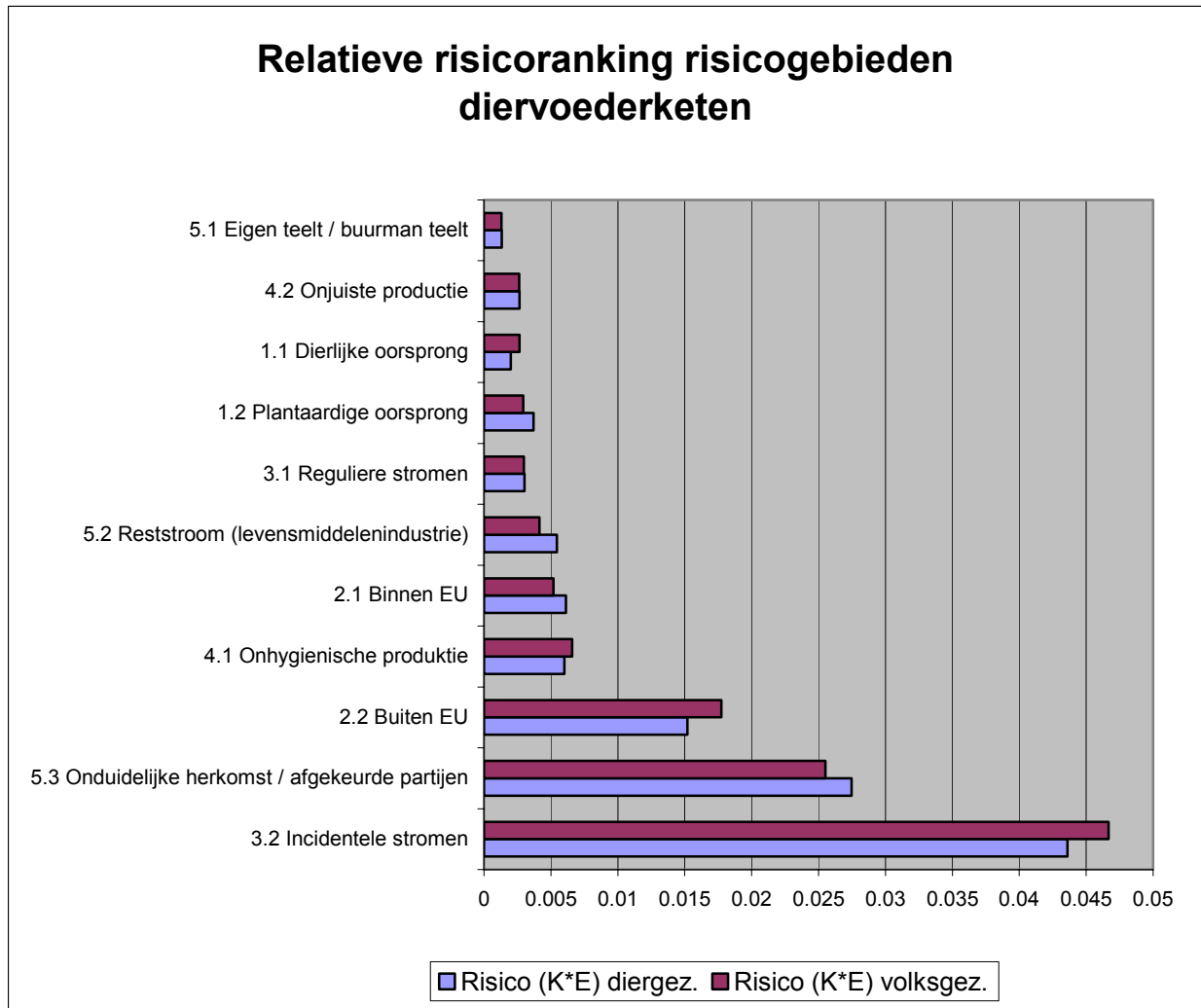
Vervolgens werd via dezelfde methode de experts gevraagd een oordeel te geven over **impact (ernst) die een eenmaal plaatsgevonden gebeurtenis zou hebben op de gezondheid van het dier**. Impact werd hierbij gedefinieerd als het totaal aan negatieve gezondheidsgevolgen voor de gehele veestapel (dus niet per individueel dier).

Tot slot werd de experts gevraagd een oordeel te geven over de **impact op de volksgezondheid**.

² incidentele reststromen: producten ontstaan als gevolg van productiefouten (misproductie), producten waarvan de houdbaarheidsdatum is verstreken en producten die zijn teruggehaald uit de voedselketen (recall-producten)".

Door de gemiddelde scores van de experts volgens de formule $\text{Risico} = \text{Kans} * \text{Impact}$ tegen elkaar af te zetten werd het onderstaande overzicht verkregen.

4.3 Resultaten risicoschatting.



De drie aldus verkregen grootse risicogebieden zijn voorgelegd aan diezelfde groep experts met de vraag of dit overzicht correspondeert met hun eigen opvattingen en inzichten. Dit bleek overall het geval te zijn.

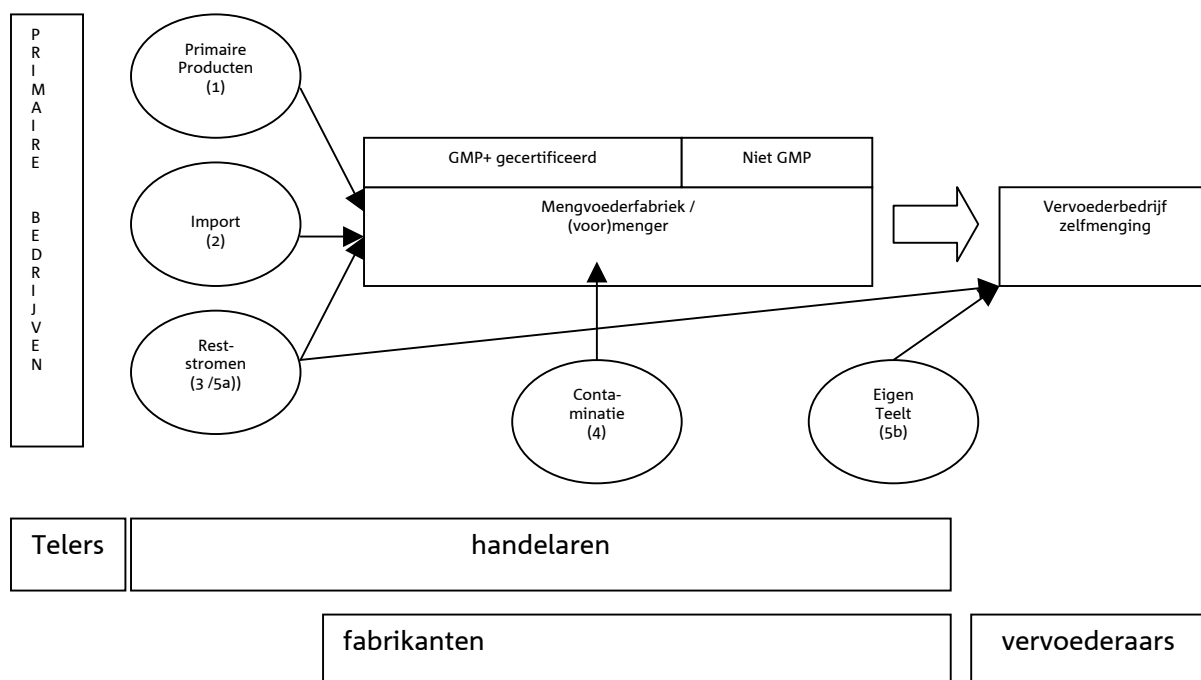
Tevens is gekeken naar de consistentie van scores door de afzonderlijke experts. De door het programma berekende consistentiefactor bleek ruim beneden de aangegeven maximaal te accepteren grens te liggen.

De top drie van deze door de experts gerangschikte risicogebieden vormden het uitgangspunt voor de volgende fasen van deelproject 4. De stromen 5.3 en 3.2 zijn in het vervolg van het proces gedefinieerd als "incidentele reststromen: producten ontstaan als gevolg van productiefouten (misproductie), producten waarvan de houdbaarheidsdatum is verstreken en producten die zijn teruggehaald uit de voedselketen (recall-producten)".

5 Verdieping risico gebieden

De overheid heeft wettelijke regels opgesteld die, in geval van naleving, een zo groot mogelijke waarborg bieden de risico's voor mens en/of dier te beheersen. Naleving van die regels door de

verantwoordelijke ondernemingen is een eerste vereiste om die risico's binnen acceptabele grenzen te houden. Uitgaande van de drie grootste risicogebieden is het voor de ontwikkeling van het toezicht op naleving van die wettelijke regels van belang, inzicht te hebben in de motieven van personen of doelgroepen die verantwoordelijk zijn voor het naleven van die wettelijke regels.



5.1 Doelgroepen

In onderhavig project is voor de drie vastgestelde risicogebieden in beeld gebracht wat de meest relevante wettelijke bepaling is. Ten behoeve van het vervolgonderzoek is deze wettelijke bepaling geformuleerd als "hoofdzonde": het niet voldoen aan de meest relevante wettelijke bepaling. Vervolgens zijn daaraan verantwoordelijke doelgroepen gekoppeld.

Het begrip Incidentele (rest)stromen is gedefinieerd als: producten ontstaan als gevolg van productiefouten (misproductie), producten waarvan de houdbaarheidsdatum is verstreken en producten die zijn teruggehaald uit de voedselketen (recall-producten)".

Dit heeft geleid tot het volgende overzicht:

	Risicogebied	Hoofdzonde	Doelgroep
2.2	Import uit huidige niet-EU-landen	Importeert voedermiddelen uit niet-EU-landen die niet gezond of deugdelijk zijn en die daardoor een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier.	Importeur *
		Importeert voedermiddelen uit niet-EU-landen die niet gezond of deugdelijk zijn en die daardoor een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier.	Mengvoederfabrikant
3.2	Incidentele stroom naar mengvoederfabriek	Koopt en verhandeld "incidentele" voedermiddelen afkomstig van diverse schakels in de (levensmiddelen) productieketens die niet gezond	(Tussen)handelaar

		of deugdelijk zijn en die daardoor een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier.	
		Koopt, al dan niet via tussenhandelaren, “incidentele” voedermiddelen in, afkomstig van diverse schakels in de (levensmiddelen)productieketens die niet gezond of deugdelijk zijn en die daardoor een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier.	Mengvoederfabrikant
5.3	Onduidelijke stromen / afgekeurde partijen rechtstreeks vervoederaar	Levert afgekeurde vervoedermiddelen of vervoedermiddelen met een onduidelijke herkomst aan vervoederaars, die niet gezond of deugdelijk zijn en die daardoor een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier.	(Tussen)handelaar
		Koopt van niet-mengvoederfabrikanten van onduidelijke herkomst afkomstige of afgekeurde vervoedermiddelen in die niet gezond of deugdelijk zijn en die daardoor een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier.	Vervoederaar (varkenshouder)

* In bovenstaande overzicht is de doelgroep “importeur” opgenomen. Deze kan worden vervangen door een van de andere doelgroepen (mengvoederfabrikant, tussenhandelaar of vervoederaar) indien deze zelf verantwoordelijk is voor de import uit de huidige niet-EU landen. Derhalve is de doelgroep “importeur” niet als afzonderlijke doelgroep in het vervoltraject meegenomen.

5.2 Tafel van 11

Het onderzoek naar de gedragsmotieven van de onderscheiden doelgroepen (tussen)handelaar, mengvoederfabrikant en vervoederaar (zelfmenger van droge producten, vochtrijke producten of brijvoeder) is gebaseerd op gedragswetenschappelijke inzichten. Deze inzichten zijn in een model/methode vertaald in opdracht van het Expertisecentrum voor de Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie en ingedeeld in 11 dimensies. Per dimensie zijn enkele subvragen opgenomen. Dit model wordt door toezichthouders van verschillende ministeries toegepast bij de analyse van doelgroepen ten behoeve van het ontwikkelen van toezichtarrangementen. Deze methode (Tafel van 11) is toegepast bij het in beeld brengen van (niet)nalevingsmotieven van de onderscheiden doelgroepen in onderhavig project. Doordat de methode een gedragswetenschappelijke basis heeft kunnen de uitkomsten niet als exact gegeven worden beschouwd, doch is sprake van een “beredeneerde waarheid”. Het werkt inzicht vergrotend.

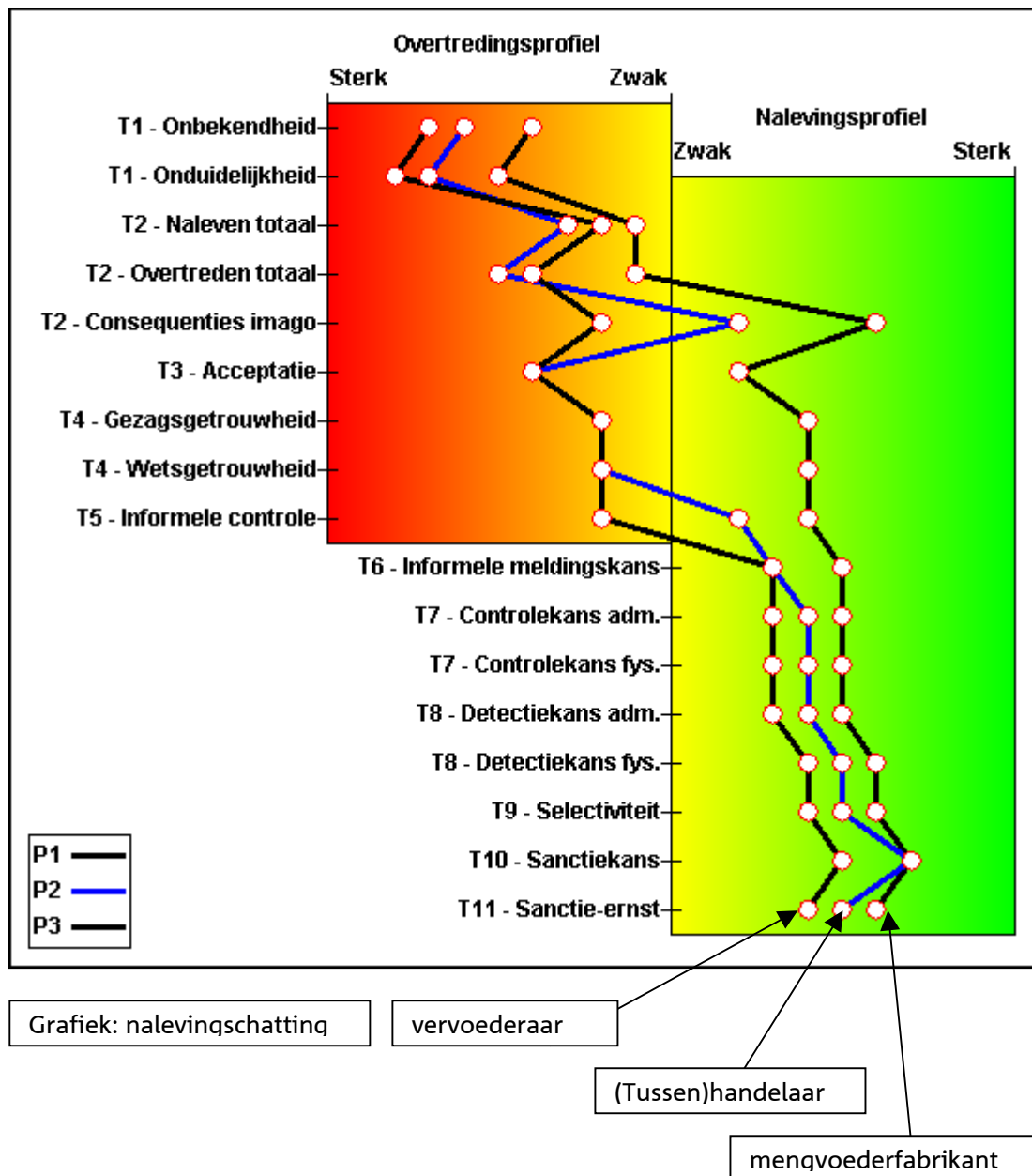
5.3 Methode

De schatting is uitgevoerd door een groep experts die, naast experts vanuit de VWA, ook bestond uit een expert van het Productschap Diervoeder en een expert van de AID. Deze groep experts is afzonderlijk en onafhankelijk van elkaar gevraagd naar hun mening over de gedragsmotieven van de drie doelgroepen. De vragen werden beantwoord met behulp van de voorzieningen van een Group Decision Room. Experts gaven in een gezamenlijke ruimte onafhankelijk van elkaar online

via een computer hun mening / score per vraag. De resultaten werden real-time verwerkt tot een gemiddelde score per vraag. De vragen die aan de experts zijn vermeld in de bijlagen.

5.4 Gedragsprofielen doelgroepen grafisch

De gemiddelde scores van de experts zijn per doelgroep in onderstaande grafiek weergegeven.



Toelichting bij de vergelijkingsgrafiek nalevingschatting:

- Naarmate een score zich meer in het linkerdeel (rood) bevindt, geldt de dimensie als zwak: overtredingbevorderend.
- Naarmate een score zich meer naar rechterdeel bevindt (groen) geldt de dimensie als sterk: nalevingbevorderend.

5.5 Gedragsprofielen doelgroepen beschrijvend

De volgende beelden komen uit de expertsessie naar boven:

5.5.1 Vervoederaar:

- Regelgeving is kennelijk lastig, moeilijk en/of complex en wordt slecht geaccepteerd,
- Het vervoederen van incidentele- of schadepartijen, al dan niet met onduidelijke herkomst, levert kennelijk een economische voordeel op, terwijl naleving juist kosten met zich mee kan brengen.
- De vervoederaars zijn nauwelijks gevoelig voor imagoschade als gevolg van niet-naleven,
- De vervoederaars lijken matig gezags- en wetgetrouw te zijn.
- De pakkans wordt als betrekkelijk klein ervaren. De totale scores op dimensies 6 t/m 9 is relatief laag. Met name de controlekans en administratieve detectiekans scoren laag.
- De sanctie kans en sanctie ernst scoren laag in vergelijking met andere sectoren. Kennelijk is de beleving dat niet iedere door de toezichthouder geconstateerde overtreding tot (ernstige) sancties leidt. Als er al een sanctie volgt dan maakt dit toch niet echt indruk.

5.5.2 (Tussen)handelaar.

Voor een deel van de handelaren geldt:

- Regelgeving is kennelijk lastig, moeilijk en/of complex en wordt slecht geaccepteerd,
- Het vervoederen van incidentele- of schadepartijen, al dan niet met onduidelijke herkomst, levert kennelijk een economische voordeel op, terwijl naleving daarentegen kosten met zich mee kan brengen. Dit is voor deze doelgroep, naast de kennisdimensie, een belangrijk motief tot overtreden.
- De handlaren zijn licht gevoelig voor imagoschade als gevolg van niet-naleven,
- Er heerst een matige gezags- en wetgetrouwheid.
- De doelgroep is licht gevoelig voor de dimensie “informele controle”. Kennelijk blijft het in het netwerk waarin de handelaar zich bevindt, niet onopgemerkt als een ondeugdelijke partij door een handelaar wordt verhandeld.
- De pakkans wordt als betrekkelijk klein ervaren. De totale scores op dimensies 6 t/ 9 is relatief laag. Met name de controlekans en administratieve detectiekans scoren laag.
- De sanctie ernst scoort vrij laag in vergelijking met andere sectoren. Sancties lijken niet echt indruk te maken.

5.5.3 Mengvoederfabrikant.

- De mengvoederfabrikanten zijn niet volledig op de hoogte van de regelgeving en/of de regels worden als complex ervaren. Wel worden deze nuttig en relevant (noodzakelijk) geacht.
- Economische motieven bij het verwerken van incidentele stromen spelen nauwelijks een rol.
- Grote gevoeligheid voor imagoschade als gevolg van niet-naleven.
- Voldoende gezags- en wetgetrouw en behoorlijke informele controlekans.
- De pakkans wordt redelijk hoog ingeschat, zowel fysiek als administratief.
- De sanctie ernst wordt ook door deze doelgroep lager ingeschat dan de sanctiekans. Dit lijkt niet echt corrigerend of stimulerend te werken.

5.5.4 Samenvattend:

Het algemene beeld dat de geraadpleegde experts hebben is dat een deel van de *handelaren* en *vervoeders* het allemaal niet zo nauw wenst te nemen. Gebrek aan kennis en acceptatie van de regels en de beperkte gezags- en wetgetrouwheid leiden, tezamen met een verwacht economisch voordeel, snel tot overtreding. Dit zijn aspecten die, mogelijk met uitzondering van de kennis over de regelgeving, niet door middel van toezicht te beïnvloeden zijn.

Daarnaast blijkt dat de pakkans en sanctie-ernst niet zodanig worden beleefd dat ze voldoende compenserend werken. Hier liggen aanknopingspunten voor interventies m.vb.v. toezichtarrangementen.

De *mengvoederfabrikanten* zijn als groep het best op de hoogte van de regels en vinden ze ook belangrijk. De negatieve gevolgen die overtreding van de regels voor de doelgroep kunnen

hebben achten zij funest. Tezamen met voldoende gezags- en wetgetrouwheid en neutrale economische motieven zijn de mengvoederfabrikanten geneigd tot spontane naleving. Zij achten daarnaast de pakkans ook redelijk hoog, hetgeen het naleefgedrag nog eens versterkt.

6 Toezichtarrangementen per doelgroep.

Naar aanleiding van de volgens bovenomschreven methoden verkregen inzichten zijn door de experts in een creatieve bijeenkomst ideeën gegenereerd die, aangrijpend op de in de Tafel, van 11 genoemde motieven, nalevingbevorderend zouden kunnen werken. Voor deze methode is gekozen om te voorkomen dat “op de automatische piloot” voor de klassieke, voor de hand liggende toezichtsmethoden zou worden gekozen, zonder na te gaan of er effectievere alternatieve methoden bruikbaar zouden zijn.

Per doelgroep zijn door iedere expert in een Group Decision Room ideeën aangedragen, die door de andere deelnemers konden worden aangevuld of waarop kon worden gereageerd. Vervolgens zijn deze ideeën beoordeeld op kansrijkheid, gegroepeerd en tot slot omgezet naar toezichtarrangementen op hoofdlijnen.

Bij deze omzetting is gebruik gemaakt van een format Toezichtarrangementen dat is gebaseerd op de algemeen gangbare definitie van toezicht: waarnemen, beoordelen, interveniëren. De onderdelen “waarnemen en beoordelen” zijn samengevat onder de kop “controle”. Daarnaast zijn enkele elementen toegevoegd die in een vervolgtraject nader dienen te worden uitgewerkt voordat tot uitvoering van het arrangement kan worden overgegaan.

Het format bestaat uit de volgende hoofdelementen:

1. Algemeen
2. Controle (waarnemen en beoordelen).
3. Interventie.
4. Communicatie.
5. Risico's.
6. Evaluatie.

Hieronder worden de uitwerkingen per doelgroep, gericht op de drie risicogebieden, weergegeven.

<p>Speerpunt toezicht:</p> <p><u>handelaren</u>, gericht op Import niet-EU en incidentele reststromen</p>	<p>Speerpunt toezicht:</p> <p><u>mengvoeder fabrikanten</u>, gericht op Import niet-EU en incidentele reststromen</p>	<p>Speerpunt toezicht:</p> <p><u>vervoeders</u>, gericht op vervoeders incidentele reststromen</p>
<p>Basistoezicht gebaseerd op erkenningverlening en -onderhoud</p>		

6.1 Toezichtarrangement: mengvoederfabrikanten.

6.1.1 Algemeen

Dit toezichtarrangement richt zich op de onderdelen “incidentele reststromen”, afkomstig van levensmiddelen- en farmaceutische industrie, die door mengvoederfabrieken worden verwerkt tot of in mengvoerders. Indien de mengvoederfabrikant importeert vanuit de huidige niet-EU-landen heeft dit toezichtsarrangement ook daarop betrekking.

6.1.2 Controle

6.1.2.1 Doelstelling van de controles

Intensiveren van het toezicht op incidentele reststromen teneinde:

- a) De mengvoederfabrikanten te stimuleren / dwingen zich aan de wettelijke voorschriften te houden,
- b) Beter zicht / grip te krijgen op incidentele stromen en niet-EU-importstromen. Dit houdt onder andere in:
 - aard van de stromen,
 - hoeveelheden,
 - oorsprong / herkomst,
 - Handelaar.
- c) Inzicht te krijgen in de werking en het effect van bedrijfseigen borgingsystemen op incidentele- en import stromen.

6.1.2.2 Methoden en parameters voor outputmeting.

- Aantal bezochte bedrijven per jaar (controle frequentie)
- Aantal bezoeken per bedrijf per jaar.
- Vragenlijst t.b.v. controleur (bijv. productspecificaties, leveringsvoorwaarden, etc)
- Expertoordeel bedrijfseigen borging systeem.

6.1.2.3 Object of activiteit van controle

- Inkoop en inkoopprocedures / ingangscntrole.
- Overeenstemmingscontrole Receptuur (inkoop, be- en verwerking, aflevering)
- Fysieke partijen incidentele stromen ter plaatse
- Bedrijfseigen borgingssysteem (GMP+).

6.1.2.4 Methoden van controle

- Administratieve controles, gericht op de ingangscntroles en receptuurcontroles ter plaatse,
- Inspecties ter plaatse, gericht op de fysiek aanwezige partijen,
- Audits, gericht op de werking van de bedrijfseigen borgingssystemen (GMP+).

6.1.2.5 Omvang van de controle

Controlefrequentie: 100% per jaar. Iedere mengvoederfabrikant ten minste één keer per jaar.

6.2 Toezichtarrangement: (tussen)handelaren

6.2.1 Algemeen

Dit toezichtarrangement richt zich op de onderdelen “incidentele reststromen”, zowel rechtstreekse levering aan vervoederaar als levering aan mengvoederfabrikant. Indien de handelaar importeert vanuit de huidige niet-EU-landen heeft dit toezichtsarrangement ook daarop betrekking.

6.2.2 Controle

6.2.2.1 Doelstelling van de controles

Intensiveren van het toezicht op het verhandelen van incidentele reststromen teneinde:

1. De handelaren te stimuleren / dwingen zich aan de wettelijke voorschriften te houden,
2. Beter zicht / grip te krijgen op incidentele stromen. Dit houdt onder andere in:
 - aard van de stromen,
 - hoeveelheden,
 - oorsprong / herkomst
 - handelaren.

6.2.2.2 Methoden en parameters voor outputmeting.

- Aantal nagespeurde incidentele partijen per jaar,
- Aantal en mate van afwijkingen van wettelijke voorschriften die zijn geconstateerd,
- Expertoordelen per nagetrokken partij.
- Expertoordeel over borging uitval door industriële levensmiddelenbedrijven.

6.2.2.3 Object of activiteit van controle

- Partijen voedermiddel, afkomstig van incidentele reststromen, ter verwerking aangeboden en/of afgeleverd aan mengvoederbedrijven en/of vervoederaars.
- Industriële levensmiddelenbedrijven.

Knelpunt is dat niet alle vervoederaars van incidentele stromen geregistreerd of bekend zijn. Gebruik zal worden gemaakt van kennis binnen de VWA en de AID, dan wel andere kennisbronnen binnen of buiten de overheid.

6.2.2.4 Methoden van controle

Doordat het aantal locaties waar incidentele partijen (kunnen) ontstaan zeer divers is (bijv. levensmiddelenbedrijven, op/overslagbedrijven, farmaceutische bedrijven, etc) en het aantal partijen relatief laag lijkt te zijn, is locatiegericht toezicht ineffectief en inefficiënt. Daarom wordt tracking & tracing toezicht uitgevoerd door bij mengvoederbedrijven en/of vervoederaars aangetroffen of verwerkte incidentele partijen “op te pikken” en deze in de keten terug te traceren; een vorm van speuren per partij.

Tevens wordt bij een deel van de oorsprongsbedrijven van incidentele stromen (de industriële levensmiddelenbedrijven) dmv controle van de borgingsystemen nagegaan hoe, wat en waar uitvalpartijen worden afgevoerd.

6.2.2.5 Omvang van de controle

- Ten minste één aangetroffen incidentele partij per mengvoederbedrijf wordt per jaar getraceerd.
- Bij ten minste 20 % van het aantal door de VWA bezochte industriële levensmiddelenbedrijven worden gegevens verzameld over afvoer van incidentele reststromen.

6.3 Toezichtarrangement: Vervoederaars

6.3.1 Algemeen

Dit toezichtarrangement richt zich op de onderdelen “incidentele reststromen” die door vervoederaars rechtstreeks of via eigen mengering worden vervoederd, al dan niet door tussenkomst handelaren.

6.3.2 Controle

6.3.2.1 Doelstelling van de controles

Intensiveren van het toezicht op het vervoederen van incidentele reststromen teneinde:

1. De vervoederaars te stimuleren / dwingen zich aan de wettelijke voorschriften te houden,
2. Beter zicht / grip te krijgen op het rechtstreeks vervoederen van incidentele stromen. Dit houdt onder andere in:
 - aard van de stromen,
 - hoeveelheden,
 - oorsprong / herkomst
 - handelaren.

6.3.2.2 Methoden en parameters voor outputmeting.

- Aantal nagespeurde vervoederde incidentele partijen per jaar,
- Aantal en mate van afwijkingen van wettelijke voorschriften die zijn geconstateerd,
- Expertoordelen per nagetrokken partij.
- Netwerkschets van handelaren.

6.3.2.3 Object of activiteit van controle

- Partijen voedermiddel, afkomstig van incidentele reststromen, ter vervoeding aangekocht door/ geleverd aan vervoederaars.

Knelpunt is dat niet alle vervoederaars van incidentele stromen geregistreerd of bekend zijn. Gebruik zal worden gemaakt van kennis van RVV en AID.

6.3.2.4 Methoden van controle

Doordat het aantal locaties waar incidentele partijen (kunnen) ontstaan zeer divers is (bijv. levensmiddelenbedrijven, op/overslagbedrijven, farmaceutische bedrijven, etc) en het aantal partijen relatief laag lijkt te zijn, is locatiegericht toezicht ineffectief en inefficiënt. Daarom wordt tracking & tracing toezicht uitgevoerd door bij vervoederaars aangetroffen en/of vervoederde incidentele partijen “op te pikken” en deze in de keten terug te traceren; een vorm van speuren per partij.

Daarbij wordt het netwerk van handelaren met naam en toenaam in kaart gebracht en zal bij de betreffende handelaren worden gecontroleerd wanneer en aan welke vervoederaar welke incidentele partij is geleverd; een vorm van netwerktoezicht.

6.3.2.5 Omvang van de controle

- Ten minste één incidentele partij per bezochte vervoederaar wordt per jaar getraceerd.
- Bij iedere in kaart gebracht handelaar wordt een administratieve controle uitgevoerd naar geleverde incidentele partijen.

6.4 Interventiebleid voor de drie doelgroepen

6.4.1 Interventiebleid

De hoofdrichtlijnen voor het toepassen van een algemeen interventiebleid voor de diervoedersector zullen worden beschreven in algemene procedures binnen de VWA. Dit hoofdstuk beoogt een nadere invulling te geven aan het specifieke deel van de diervoeders, namelijk de incidentele reststromen en de importstromen uit de huidige niet-EU landen. Voor het interventie bleid inzake diervoeders wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende doelgroepen zoals deze zijn genoemd in voorgaande hoofdstukken. In principe moeten deze doelgroepen allen voldoen aan de wet en regelgeving.

Het specifieke toezicht op het gebied van (incidentele) reststromen en import uit niet-EU landen wordt door de VWA ingericht als speerpunten bovenop het reguliere toezicht. Als eerste wordt uitgegaan van het feit dat het niet voldoen aan wet en regelgeving op het gebied van onderhavige stromen (zowel handel, gebruik als ruw product of directe vervoeder middel) als uitgangspunt als een ernstige overtreding zal worden aangemerkt. Dit omdat het gebruik van deze stromen tot een groot risico kan leiden en tevens een groot financieel belang kan dienen.

Over de (toezichts)bevoegdheden zal in dit stuk niet worden ingegaan. De functionarissen van de VWA (BOA of niet) hebben in het kader van opsporing en toezicht voldoende bevoegdheden om op de naleving van de Kaderwet Diervoeding en daaraan gerelateerde andere relevante wetgeving voldoende te kunnen toezien.

Bij het toezicht op de diervoeder productie- en vervoederingsbedrijven spelen erkenningen een grote rol. Deze erkenningen zullen, nadat het bedrijf heeft voldaan aan de gestelde eisen, door de VWA worden verstrekt. Echter, de mogelijkheden van de VWA op het gebied van interventies binnen deze erkenningen lijken niet zo groot. De mogelijkheden tot interventie op basis van algemene bepalingen uit de kaderwet lijken meer mogelijkheden te bieden. Door deze complexiteit zullen zowel de VWA als het OM op de hoogte moeten zijn van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de VWA op het gebied van toezicht met name in de sfeer van de erkenningen. Er zijn reeds contacten gelegd met het OM om hieraan invulling te geven. Voor zover valt na te gaan ziet het er vooralsnog helaas niet naar uit dat binnen de Kaderwet Diervoeders het instrument van Bestuurlijke Boetes kan worden ingezet. Dit zou echter in het kader van lik-op-stuk sanctioneren een geschikt instrument kunnen zijn om gedrags-corrigerend op te treden.

Het interventiebleid zal de komende maanden in boven- en onderomschreven lijn nader dienen te worden uitgewerkt.

6.4.2 Doel van de interventies

Het doel van iedere interventie is het (onmiddellijk) (doen) beëindigen van de geconstateerde overtredings situatie. Afhankelijk van de zwaarte van de overtreding en de eventuele gevolgen bij het blijven bestaan van de overtredingen kan door de toezichthouder een (strafrechtelijke) maatregel worden genomen. Daarnaast hebben de interventies in de vorm van strafrechtelijke maatregelen een repressief corrigerend doel.

6.4.3 Type interventies

6.4.3.1 Schriftelijke waarschuwing:

Een niet-strafrechtelijke maatregel, welke na de constatering van een geringe overtreding kan worden ingezet om het bedrijf op een "officiële wijze" aan te geven dat een overtreding is begaan. Geringe overtredingen zijn feiten die weliswaar niet in overeenstemming zijn met de wet of regelgeving, maar die gezien de aard van de afwijking vallen binnen bepaalde, vooraf vastgestelde kaders voor duiding van geringe overtredingen.

Deze kaders zouden kunnen zijn:

- de overtreding vormt geen enkel gevaar voor de volks(dier)gezondheid
- er is geen sprake van misleiding van diegene die het product zal kopen

-enz.

Deze kaders zullen in de loop van 2004 worden bepaald.

6.4.3.2 Proces Verbaal:

Een proces verbaal, opgemaakt door een Bijzonder Opsporings Ambtenaar (BOA), is het begin van een strafrechtelijk proces waarbij de rechten en plichten van zowel de BOA, het verbaliseerde bedrijf als het OM helder bij wet zijn vastgelegd.

In principe wordt uitsluitend proces verbaal opgemaakt bij de constatering van een ernstige overtreding (direct rood) of na een vastgestelde periode na het geven van een schriftelijke waarschuwing, waarbij door het bedrijf geen invulling is gegeven aan het opheffen van de (geringe) overtreding (2 keer geel is rood).

6.4.3.3 Erkenningen:

Binnen het traject van de verlenen en intrekken van erkenningen is de ruimte voor een variabel toegepast maatregelenbeleid beperkt. De VWA kan, op basis van bepaalde criteria, een erkenning verstrekken en ook weer intrekken. Dit intrekken is een erg zware maatregel die zelden zal worden ingezet voor de correctie van geringe overtredingen. Het is derhalve van belang een goed samenstel van maatregelen voorhanden te hebben, zodat zowel de geringe overtredingen als de ernstige overtredingen op een goede wijze kunnen worden gecorrigeerd, zonder dat daar direct een consequentie voor de erkenning van het bedrijf aan gekoppeld is.

Tot schorsing of intrekking van de erkenning wordt overgegaan indien blijvend ernstige maatregelen worden geconstateerd.

Bij het toepassen van het hierboven omschreven maatregelenbeleid wordt aangesloten bij de structuren van het algemeen gangbare maatregelenbeleid van de VWA. Helder zal worden vastgelegd wat wordt verstaan onder geringe overtredingen en wat onder ernstige overtredingen.

6.4.3.4 Overige maatregelen.

Naast de op het functioneren van ondernemingen aangrijpende sanctie instrumenten (corrigeren van ongeoorloofd gedrag), zijn in de Kaderwet Diervoeder in de artikelen 26,27 en 28 bevoegdheden opgenomen die het mogelijk maken corrigerende acties te ondernemen die er op gericht zijn de schade van een eenmaal geconstateerde afwijking / overtreding te minimaliseren. Dit zijn onder andere:

- Ter beschikking houden van partijen
- Vernietigen van goederen
- Reinigen
- Terug zenden naar land van herkomst
- Ophokken van dieren
- Enz.

Deze maatregelen zullen conform een nog te ontwikkelen instructie door de VWA worden ingezet, naast de eerder vermelde maatregelen.

6.5 Risico's

Risico's die betrekking hebben op de uitvoering van de ontwikkelde toezichtarrangementen, dan wel de effectiviteit daarvan kunnen beïnvloeden.

- Niet alle mengvoeder- of vervoederbedrijven zijn erkend / bekend. Dit heeft tot gevolg dat deze niet aan toezicht worden onderworpen. De VWA zal in overleg treden met andere instanties om zo goed mogelijk een sluitend beeld van het bedrijvenbestand te verkrijgen.
- (Tussen)handelaren zijn niet bekend of niet volledig georganiseerd. Daardoor zijn niet alle handelaren bekend. Daarnaast bestaat de kans dat incidentele restpartijen door gelegenheidshandelaren worden verhandeld die aan geen enkel toezicht worden onderworpen.

- Afstemming over het te voeren sanctiebeleid met het OM heeft (nog) niet plaatsgevonden. Dit dient te zijn afgerond voordat met de uitvoering van de toezichtarrangementen kan worden overgegaan.
- De toezichtarrangementen zijn gebaseerd op kennis en meningen van experts. De kans bestaat dat de zich ontwikkelende werkelijkheid hiermee niet (meer) in overeenstemming is. Ter toetsing zullen tussentijdse evaluaties op basis van de verzamelde handhavinggegevens dienen te worden uitgevoerd en eventueel de arrangementen worden bijgesteld.
- Wetgeving t.a.v. niet-erkende bedrijven is slechts beperkt tot algemene eisen betreffende diervoeders.

6.6 Samenvatting toezichtarrangementen risicogebieden.

In grote lijnen richt het toezicht zich bij de *mengvoederfabrikanten* op de borging “aan de voorkant”. Bekeken zal worden of en in welke mate partijen (incidentele) reststromen de mengvoederfabrieken in gaan en in welke mate de herkomst van deze partijen is te achterhalen (tracking and tracing). Tevens wordt door middel van audits getoetst in hoeverre de (uitvoering van de) bedrijfsborgingsystemen (GMP+) bijdragen aan de beheersing van de risico's die de verwerking van reststromen met zich mee brengt. Correctieve interventies zullen, naast financieel economisch, ook imago-bepalend van aard zijn.

De doelgroep (*tussen*)handelaren zal via tracking & tracing toezicht in kaart worden gebracht door bij zowel mengvoederfabrikanten als vervoeders te achterhalen waar verwerkte of vervoederde reststromen vandaan komen. Via administratieve en fysieke controles zal toezicht worden gehouden op de verhandelde partijen. Bij aantreffen van onregelmatigheden zal een stevig sanctieregime worden toegepast ter compensatie van de mogelijk genoten economische voordelen.

De *vervoeders* die in aanmerking zouden kunnen komen tot rechtstreekse vervoeding van reststromen, al dan niet via eigen menging, zullen allen aan zowel een administratieve als fysieke inspectie worden onderworpen. Daarbij zal, naast de feitelijke controles ter plaatse, een link gelegd worden naar de aan de vervoeder leverende handelaren. Ook hier zal bij aantreffen van onregelmatigheden een stevig sanctieregime worden toegepast ter compensatie van de mogelijk genoten economische voordelen.

Naast deze risico-gerichte toezichtarrangementen zal steekproefsgewijs en regulier toezicht worden uitgevoerd in de gehele keten, voornamelijk aan de hand van erkenningverlening en het toezicht op naleving van de daarbij behorende regels.

7 Toezichtarrangementen overige delen diervoederketen

Naast deze risico-gerichte toezichtarrangementen zal steekproefsgewijs en regulier toezicht worden uitgevoerd in de gehele keten, voornamelijk aan de hand van erkenningverlening en het toezicht op naleving van de daarbij behorende regels. Deze arrangementen zullen in de loop van 2004 worden ontwikkeld en zullen qua methodiek vergelijkbaar zijn met de controles die door de VWA/RVV in veterinaire bedrijven worden uitgevoerd. Deze methodiek kent een bonus/malus regeling. Wanneer bedrijven hoog scoren in naleving van de regels, dan heeft dit tot gevolg dat de bezoekfrequentie van de VWA afneemt. Scoort een bedrijf laag in naleving van de regels, dan neemt de bezoekfrequentie toe en kan de VWA overgaan tot schorsing c.q. intrekking van de erkenning. Ter uniformering van het toezicht zijn de wettelijke eisen in een checklist vevat aan de hand waarvan door de VWA de controles worden uitgevoerd.

Naast toezicht op deze overige delen van de diervoederketen, wordt door de VWA/KvW toezicht gehouden op de incidentele reststromen van de (industriële) levensmiddelenindustrie.

8 Handhavingscommunicatie

8.1 Communicatiebeleid

Primair is de communicatie gericht op het vergroten van de effectiviteit van de toezichtarrangementen. Uitgaande van de vastgestelde toezichtarrangementen wordt communicatie ingezet om de toezichtactiviteiten die door de VWA worden uitgevoerd, in te bedden in het geheel aan belevingsaspecten van de diverse doelgroepen. Het controleren door de overheid is één aspect, het als ondernemer weten waarop je gecontroleerd wordt is een tweede. Beide zijn van belang voor de effectiviteit van toezicht.

Om te weten of het geheel aan ingezette toezichtinstrumenten (waaronder communicatie) zijn weerslag heeft op de beleving en het gedrag van de doelgroepen worden periodiek onderzoeken uitgevoerd naar die aspecten.

Secundair zal communicatie worden ingezet ten behoeve van het informeren van burgers, politiek en stakeholders. Hiertoe wordt onder andere overwogen de controleresultaten openbaar te maken, waardoor deze beschikbaar komen voor belanghebbenden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen nalevers en niet-nalevers door middel van bijvoorbeeld witte en zwarte lijsten. Het openbaar maken van controleresultaten past in de door de Minister voorgestane maximalisering van transparantie door de overheid.

8.2 Primaire doelen van de communicatie

Het primaire doel van communicatie is het vergroten van de kennis van de doelgroep over onder andere de volgende aspecten:

- De te controleren regelgeving,
- De inhoud, soort en timing van de te verrichten controleacties (generiek),
- De gevolgen in geval van niet-naleving (voor zowel het beleidsdoel en het imago van de sector als voor de individuele onderneming in termen van sancties)
- Controleresultaten, individueel en per doelgroep (mogelijk openbaarmaking controlegegevens in de vorm van witte of zwarte lijsten, dan wel het volledig openbaar maken van de controleresultaten).
- De positieve gevolgen van bedrijfs-borgingsystemen (GMP+, HACCP)
- De werkwijze van de VWA algemeen

Nadat de toezichtarrangementen zijn vastgesteld zal een gedetailleerd communicatieplan worden uitgewerkt.

9 Evaluatie toezichtarrangementen

De ontwikkelde toezichtarrangementen worden eerste helft 2006 geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Deze evaluatie is gericht op de effectiviteit van de toezichtarrangementen i.r.t. het beoogde doel: naleving van de wettelijke voorschriften stimuleren/afdwingen en beter zicht krijgen op (incidentele) reststromen en import uit niet-EU landen.

Methode: (telefonisch) belevingsonderzoek via een steekproef (n= vN).

Parameters:

- Kennis van regels
- Houding en gedrag t.a.v. regelgeving
- Controle- en sanctieperceptie,
- Imago(gevoeligheid)
- Houding en gedrag t.a.v. bedrijfs eigen borgingsystemen (GMP/HACCP)
- Imago VWA

Methode: analyse van verzamelde handhavingsdata.

Parameters:

- Aantal geconstateerde overtredingen (absoluut en relatief)
- Aantal nagespeurde vervoederde incidentele partijen,

- Aantal en mate van afwijkingen van wettelijke voorschriften die zijn geconstateerd,
- Expertoordelen per nagetrokken partij.
- Expertoordeel over borging uitval door industriële levensmiddelenbedrijven.
- Expertoordeel bedrijfseigen borging systeem.
- Netwerkschets van handelaren.

Methode: expertsessies met deskundigen uit “het veld” (intern en extern VWA).

Parameters:

- Gedragsprofiel Tafel van 11
- Grootste risicogebieden in de keten

Deze evaluatie zal door de VWA, zo mogelijk tezamen met de branche, worden uitgevoerd. De resultaten van deze evaluatie en de daaruit voortkomende aanpassings- of wijzigingsvoorstellen zullen met de stakeholders worden besproken.

Herijking van de toezichtarrangementen zal eveneens plaatsvinden op basis van gewijzigde wet- en regelgeving. Vermoedelijk zal de verplichting tot het werken volgens HACCP richtlijnen medio 2006 van kracht worden. Dit heeft gevolgen voor de uitvoering van het toezicht dat in die situatie meer systeemgericht zal worden ingevuld.

Rapportage met aanbevelingen vindt plaats aan de minister van LNV.

10 Conclusies en aanbevelingen.

In de diervoederketen zijn naar het oordeel van de geraadpleegde experts drie risicogebieden te onderscheiden, te weten:

- Import van stromen uit de huidige niet-EU landen,
- Verwerking van incidentele reststromen door mengvoederfabrikanten,
- Het rechtstreeks vervoederen van incidentele reststromen door zelf mengende vervoeders.

Voor deze drie risicogebieden zijn toezichtarrangementen ontwikkeld die tot doel hebben naleving van de regels door handelaren, mengvoederfabrikanten en vervoeders te stimuleren en/of af te dwingen. Dit toezicht richt zich op de naleving van de relevante wettelijke bepalingen door handelaren, mengvoederfabrikanten en vervoeders. Deze toezichtarrangementen worden uitgevoerd bovenop het algemeen toezicht op de gehele keten, inclusief erkenningverlening. Zo veel mogelijk worden deze twee vormen van toezicht in uitvoering samengevoegd.

Het toezicht bestaat uit een set aan controle- en interventie activiteiten, ingebed in handhavingscommunicatie. Deze handhavingscommunicatie is onder andere gericht op een aantal zwak scorende dimensies in het door de experts opgestelde gedragsprofiel (Tafel van 11) van de onderhavige doelgroepen (kennis van regels, duidelijkheid van regels, controlekans, sanctie ernst). Daarnaast dient het duidelijkheid over het beleid en werkwijze van de VWA te verschaffen.

Met betrekking tot het sanctie instrumentarium lijkt het ontbreken van het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete een gemis. In het kader van gedragscorrigerende instrumenten is daardoor geen lik-op-stuk sanctie instrument voorhanden.

De VWA zal:

- De toezichtarrangementen vast stellen en nader uitwerken in concrete actieplannen, zodanig dat uitvoering kan plaatsvinden met het van kracht worden van de Kaderwet,
- Deze toezichtarrangementen communiceren met andere toezichthouders en de branche,
- De Toezichtarrangementen uitvoeren en na 1 ½ jaar evalueren

Daarnaast wordt aanbevolen:

- Te onderzoeken of het instrument Bestuurlijke Boete inpasbaar is binnen de Kaderwet Diervoeder,

Naast deze toezichtgerichte aanbevelingen zijn binnen het project enkele suggesties geopperd die naleving bevorderend kunnen worden, doch die geen deel uit maken van toezichtarrangementen. Aanbevolen wordt deze in een vervoltraject te onderzoeken:

- Sanctie ernst vergroten door hogere boetes in overleg met OM of spoed-procedure erkenning intrekking mogelijk maken.
- Regelgeving screenen op duidelijkheid (wetgever i.o.m. branche) en door de branche laten vertalen in begrijpelijk richtlijnen en voorschriften voor met name de handelaren en vervoeders. Kleinere bedrijven dienen “geholpen” te worden door de sector in bijv. het uitvoeren van risico analyses. Daarmee wordt geanticipeerd op de toekomstige HACCP-verplichting.
- Reguleringsysteem incidentele reststromen (kanalisatie). Verwerking slechts toe staan bij een beperkt aantal erkende bedrijven. Wetgeving hiervoor aanpassen analoog aan Destructiewet.
- Informele meldingskans vergroten door promotie van de VWA-Warenklachtenlijn binnen de diervoederketen.
- Aansluiting verzorgen van HACCP-bedrijven in industriële levensmiddelensector met bedrijfseigen borgingsystemen in diervoeder sector. Hierin kan de VWA een belangrijke rol spelen. Mogelijk biedt de General Food Law handvatten hiertoe.
- Zelfregulerend zou kunnen werken dat bij onderlinge geschillen binnen de sector het wel of niet hebben van een robuust borgingsysteem een belangrijke factor is bij het al dan niet toekennen van eventuele schadeclaims.
- Verzekeraars betrekken bij erkenning borgingsystemen. Bijvoorbeeld: indien schade op treedt bij een bedrijf met een niet-geaccrediteerd borgingsysteem vindt geen uitkering van die schade plaats.
- Verplichte registratie voor alle bedrijven die op enige wijze in de diervoederketen actief zijn.
- Actief openbaar maken van individuele controleresultaten.

11 Bijlagen

11.1 Samenstelling projectgroep en expertgroep

Marijn Colijn	Deelprojectleider (VWA Strategieontwikkeling directie Toezicht)
Guido de Mol	(VWA/RVV, task-force diervoeder)
Liesbeth Oosterom	(VWA/RVV, task-force diervoeder)
Marry Schreurs	(VWA/RVV, task-force diervoeder)
Jean Cremer	(VWA/RVV)
Peter Verweij	(VWA/RVV)
Monique Aalten	(VWA/KvW)
Marian Gacsbaranyi-Smink	(VWA/KvW)
Henk de Groot	(VWA/KvW)
Toos van Oers	(PDV, aanvullend expert Tafel van 11)
Teun Klaver	(AID, aanvullend expert Tafel van 11)
Maurice Hamans	(VWA/KvW, aanvullend expert Expert Choice en T11)
Rik Herbes	(VWA/ dir Toezicht, aanvullend expert Expert Choice en T11)
Marcel Mengelers	(VWA/ dir O&R, aanvullend expert Expert Choice en T11)
Ruud Vis	(VWA/RVV) schaduw-projectleider / afstemming task-force.

11.2 Resultaten Expert Choice.

Alternative	Kans	Effect op diergezhd	Risico (K*E) diergez.	Effect op volksgez.	Risico (K*E) volksgez.
3.2 Incidentele stromen	0.255	0.171	0.043605	0.183	0.046665
5.3 Onduidelijke herkomst / afgekeurde partijen	0.176	0.156	0.027456	0.145	0.02552
2.2 Buiten EU	0.149	0.102	0.015198	0.119	0.017731
4.1 Onhygienische productie	0.074	0.081	0.005994	0.089	0.006586
2.1 Binnen EU	0.073	0.084	0.006132	0.071	0.005183
5.2 Reststroom (levensmiddelenindustrie)	0.062	0.088	0.005456	0.067	0.004154
3.1 Reguliere stromen	0.056	0.054	0.003024	0.053	0.002968
1.2 Plantaardige oorsprong	0.065	0.057	0.003705	0.045	0.002925
1.1 Dierlijke oorsprong	0.027	0.074	0.001998	0.098	0.002646
4.2 Onjuiste productie	0.027	0.098	0.002646	0.097	0.002619
5.1 Eigen teelt / buurman teelt	0.037	0.036	0.001332	0.035	0.001295

11.3 Tafel van 11

Onderstaande beschrijving van de Tafel van 11 is afkomstig van het Expertisecentrum voor de Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie.

“”

Colofon

Voor vragen en opmerkingen over de ‘Tafel van elf’ kunt u zich richten tot het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie.

Ministerie van Justitie
Expertisecentrum Rechtshandhaving
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

telefoon: 070 - 3706644

telefax: 070 - 3707959

e-mail: ERh@minjus.nl

Voorwoord

In 1994 heeft het Ministerie van Justitie een studie verricht naar de mogelijkheid van een periodieke monitoring van de mate van naleving van regelgeving. Tijdens dat project is de ‘Tafel van elf’ tot stand gekomen³. De ‘Tafel van elf’ is een samenhangende opsomming van gedragswetenschappelijke variabelen, dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

In de jaren daarna is de ‘Tafel van elf’ verder ontwikkeld en verbeterd. Ook is er de nodige ervaring opgedaan met de toepassing ervan. De ‘Tafel van elf’ is inmiddels een bekend begrip bij beleidsontwikkelaars en wetgevingsjuristen binnen de Rijksoverheid.

Dit betekent overigens niet dat de ‘Tafel van elf’ inmiddels definitief en daarmee ook ‘af’ is. Nieuwe kennis over naleving en inzichten over toepassing van de ‘Tafel van elf’ kan leiden tot aanpassing van het instrument.

Het Expertisecentrum Rechtshandhaving⁴ (ERh) van het Ministerie van Justitie coördineert het gebruik en de ontwikkeling van de ‘Tafel van elf’ binnen de Rijksoverheid.

Om het gedachtegoed van de ‘Tafel van elf’ uit te dragen organiseert het ERh workshops, stelt de ‘Tafel van elf’ ter beschikking aan wetgevings- en beleidsambtenaren, geeft presentaties over het gebruik ervan en verricht ex ante en ex post onderzoek met behulp van het instrument.

De ‘Tafel van elf’ als wetgevingsinstrument

De ‘Tafel van elf’ kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van wetgeving waarin gedragsnormen zijn opgenomen. De ‘Tafel van elf’ is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van het strafrecht. In deze folder worden wenken gegeven om een memorie of een nota van toelichting van een wet of een AmvB met behulp van de ‘Tafel van elf’ vorm te geven.

Effectanalyse

In het kader van de wetgevingstoetsing kunnen, op basis van bepaalde criteria, voorgenomen regelingen worden aangewezen om de potentieel ingrijpende (neven-)effecten ervan op het bedrijfsleven, het milieu en/of uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid te meten. Ten behoeve van deze effectmeting zijn drie toetsen ontwikkeld: de

³ De ‘Tafel van elf’ is ontwikkeld door mr.dr.D. Ruimschotel in samenwerking met en in opdracht van het Ministerie van Justitie.

⁴ Het ERh werkt aan verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving. De ‘Tafel van elf’ wordt hierbij gebruikt als centraal instrument voor de analyse van nalevingsgedrag.

'bedrijfseffectentoets', de 'milieutoets' en de 'effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid'. Elke toets bestaat uit een aantal vragen; per regeling wordt aangegeven welke van deze vragen beantwoord dienen te worden in de toelichting bij de regeling.

Bij de 'effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' wordt de 'Tafel van elf' aangeboden als checklist om een aantal vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de verwachte mate van naleving van de (toekomstige) regelgeving. Deze effectmeting bestaat uit een viertal vragen:

Welke doelgroepen worden geconfronteerd met de effecten van de ontwerp regelgeving en wat is hun omvang?

Wat zijn de gevolgen van de ontwerp regelgeving voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?

Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht?

Welke organisaties zullen de ontwerp-regelgeving uitvoeren en wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten van uitvoering?

Met name voor de beantwoording van de tweede vraag is de 'Tafel van elf' een nuttig instrument: met behulp van de 'Tafel van elf' kan een inschatting worden gegeven van de verwachte mate van spontane naleving en in aansluiting daarop van de benodigde handhavingsinzet.

Aanwijzingen voor de regelgeving

Vanzelfsprekend kan de 'Tafel van elf' ook goed worden gebruikt voor regelgeving die niet als zodanig is 'aangewezen' in het kader van de wetgevingstoetsing. Met het oog op de 'Aanwijzingen voor de regelgeving' verdient het zelfs aanbeveling de 'Tafel van elf' toe te passen om op een systematische wijze uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in kaart te brengen. In de toelichting bij de aanwijzingen 11, 14, 212 en 254 wordt immers nadrukkelijk gewezen op het belang van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid om de beoogde doelstelling van een voorgenomen regeling ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Een goede, heldere toelichting op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verhoogt bovendien de kwaliteit van de voorgenomen regeling. Meer informatie over de Aanwijzingen voor de regelgeving kunt u verkrijgen bij de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie.

Evaluatie-instrumenten

Verder bestaan er op departementaal niveau tal van andere ex ante of ex post evaluatie instrumenten die voor de wetgever van nut kunnen zijn. Zo zijn delen van de 'Tafel van elf' opgenomen in de "Wetgevingstoets" van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De 'Tafel van elf' is ook goed te gebruiken in combinatie met andere toetsen die toezien op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zoals het "Ketenmodel" van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de "Checklist Uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving".

Checklist 'Tafel van elf'

Dimensies voor spontane naleving

Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep

bekendheid

Kent de doelgroep de regels?

Is de regelgeving niet te omvangrijk?

Moet men veel moeite doen om op de hoogte te geraken van de regels?

duidelijkheid

Zijn of ontstaan er mogelijk twijfels over de toepasbaarheid van de regels?

Zijn de regels voor de doelgroep niet te vaag of te ingewikkeld: begrijpt men wel wat ermee bedoeld wordt?

Wordt van de doelgroep niet ten onrechte een bepaalde (technische of juridische) deskundigheid vereist om de regels te kunnen begrijpen?

Kosten/baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite

financieel-economisch

Nadelen van naleving: moet men veel moeite doen (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen?

Voordelen van naleving: zijn er specifieke voordelen verbonden aan naleving van de regels zoals bijvoorbeeld financiële prikkels?

Nadelen van overtreding: zijn er bepaalde fysieke omstandigheden die het overtreden bemoeilijken (overtredingsdrempel)?

Voordelen van overtreding: levert overtreden voor betrokkene voordelen op die in tijd of geld zijn uit te drukken?

immaterieel

Is naleven (of juist overtreden) goed voor het imago of de reputatie?

Levert naleven of overtreden van de regels andere maatschappelijke of sociale voor- of nadelen op?

Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk worden gevonden door de *doelgroep*

Vindt de doelgroep het beleid en daaruit voortvloeiende normen voor zichzelf en/of in het algemeen redelijk?

Kan de doelgroep zich verenigen in de uitgangspunten van het beleid of bestaan daar verschillende inzichten over?

Zijn de bedoelingen van de wetgever duidelijk en juist geformuleerd en zijn er geen mazen in de wet?

Zijn er tussenlagen (bijv. beroepsgroep, uitvoeringsinstellingen) die de acceptatie kunnen bevorderen?

Vindt de doelgroep dat de uitvoeringsinstellingen redelijk functioneren?

Kan de doelgroep een bijdrage leveren aan het beleid (zelfregulering)?

Normgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid

gezagsgetrouwheid

Heeft de doelgroep respect voor de overheid, de wetgever of de uitvoeringsinstellingen?

Leeft de doelgroep in het algemeen regels goed na?

integriteit/moraliteit

In welke verhouding staan de normen en waarden die spelen in de doelgroep (bijv. geloof, politiek) tot de normen en waarden die de overheid oplegt?

Heeft de doelgroep andere gewoontes die in strijd kunnen zijn met de regels?

Informele controle

De gepercipieerde kans op positieve/negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties

Merkt de omgeving het snel als iemand een overtreding pleegt?

Bestaat er een hechte band tussen de doelgroep en de omgeving?

Bestaan er informele controlestructuren?

Keurt de omgeving het overtreden in het algemeen af?

Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren (sociale sanctie)?

Controle dimensies

Informele meldingskans

De gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding gemeld wordt aan de *overheidsinstanties*

Is de omgeving van de doelgroep snel geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?

Is in het algemeen bekend bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?

Zijn er maatregelen genomen om de bereikbaarheid van de overheidsdienst te vergroten (kliklijn)?

Controlekans

De gepercipieerde kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding

Maak eventueel onderscheid in fysieke en administratieve controle:

Hoe groot is de objectieve controlekans (controledichtheid)?

Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?

Waar hangt de subjectieve controlekans vooral van af?

Detectiekans

De gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien door de overheid *gecontroleerd wordt*

Maak eventueel onderscheid in fysieke en administratieve controle:

Hoe moeilijk is het om overtredingen te constateren: moeten controleurs (financiële) experts zijn om fraude te ontdekken?

Hoe moeilijk is het om de overtreding tot de overtreder te herleiden?

Kunnen belangrijke documenten makkelijk vervalst worden?

Zijn overtredingen moeilijk of juist makkelijk te constateren doordat ze plaats- en tijdgebonden zijn?

Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding *door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden*

Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?

Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?

Wat is de aard en de kwaliteit van de gebruikte controle-/opsporingsmethoden?

Sanctie dimensies

Sanctiekans

De gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding *geconstateerd is*

Wat is het sepot- of gedoogbeleid op dit wetgevingsterrein?

Hoe groot is de kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd?

Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?

Is een overtreding moeilijk te bewijzen?

Schatten overtreders de kans op vrijspraak hoog in?

Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen *van sanctie-oplegging*

formele sanctiehoogte

Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?

Schat de doelgroep deze sanctie als hoog in? (lange gevangenisstraf, hoge geldboete, veel moeite om schade te herstellen)

Houdt de sanctie rekening met de financiële draagkracht van de overtreder?

Wat is de snelheid van sanctie-oplegging (lik-op-stuk)?

immateriële kosten

Vindt men het feit dat men met Justitie te maken krijgt (in geval van strafrechtelijke handhaving) vervelender dan de feitelijke sanctie?

Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende nadelen voor betrokkene? (bijv. ten aanzien van reputatie, imago, aanzien)

Wenken voor de Toelichting

Begrippen

Gebruik eenduidig de begrippen handhaving en naleving. De term '*naleving*' heeft betrekking op het gedrag van de doelgroep. De '*doelgroep*' is de groep mensen of organisaties (bedrijven, instellingen) die de regels moet naleven. Dit kunnen vergunning- of meldingsplichtigen maar ook "één ieder die....". Met '*handhaving*' wordt bedoeld op alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van regelgeving te bevorderen. In de 'Tafel van elf' heeft het begrip handhaving vooral betrekking op het verrichten van controles en opleggen en executeren van sancties door de overheid. Andere activiteiten zoals het verstrekken van voorlichting of verlenen van subsidie zijn niet in de 'Tafel van elf' benoemd maar spelen direct in op de dimensies van spontane naleving en zijn dus van groot belang in het kader van de preventieve handhaving.

Redactie

Maak een kopje "handhaving" in de toelichting. Een apart kopje schept duidelijkheid, eventueel kan een andere naam gekozen worden zoals "handhaving en naleving" of "handhaafbaarheid" maar deze termen betekenen niet hetzelfde. "Handhaving" geeft aan wat er werkelijk gebeurt, "handhaafbaarheid" geeft hierover ook een waarde-oordeel.

De doelgroep

Voor zover dit nog niet eerder is toegelicht dient een korte maar concrete beschrijving van de doelgroep in de toelichting te zijn opgenomen. Dit is soms al gedaan in het kader van het wegen van de bedrijfseffecten. Als de doelgroep niet duidelijk is afgebakend, geef dan met een paar voorbeelden aan wie de regels zal moeten naleven.

Vermeld, indien bekend, gegevens over de omvang, de samenstelling en het karakter van de doelgroep of van subdoelgroepen.

Handhavingsstructuur

Geef een heldere beschrijving van de handhavingsstructuur waarmee de volgende vragen worden beantwoord:

wie is belast met het toezicht op de naleving?

wie is belast met de controle op en opsporing van strafbare feiten?

wat zijn hun bevoegdheden?

waar staan die bevoegdheden?

op welke (strafbare) feiten richt zich de handhaving vooral?

welke sancties staan op het niet naleven van de regels?

Bedenk dat de handhaver in het veld deze informatie altijd snel en eenvoudig moet kunnen raadplegen.

Spontane naleving

Geef aan in hoeverre de doelgroep uit zichzelf de regels zal naleven of overtreden. Beargumenteer dit door het benoemen van de belangrijkste argumenten waarop men de regels (niet) zal naleven. Gebruik hiervoor de checklist 'Tafel van elf', dimensies 1 tot en met 5. Soms bestaan er in de literatuur kwalitatieve of kwantitatieve gegevens over de naleving van vergelijkbare of aanverwante wetgevingsgebieden. Deze kunnen de inschatting van de mate van spontane naleving ondersteunen. Soms kan ook nader onderzoek gewenst zijn om meer gegevens te verkrijgen.

NB: Als de spontane naleving hoog is, is geen handhaving meer nodig!

Effectiviteit van de handhaving

Geef aan de hand van de dimensies 6 tot en met 11 van de 'Tafel van elf' aan wat de sterke en zwakke kanten zijn van de handhaving.

Indicatie van de mate van naleving

Geef een zo betrouwbaar mogelijke indicatie van de verwachte mate van naleving van de regeling op grond van voorgaande vragen. Gebruik daarbij als houvast de hierna opgesomde algemene stellingen en opmerkingen.

Het is vaak moeilijk over naleving in absolute aantallen te spreken, bijvoorbeeld als de omvang van de doelgroep niet bekend is of de overtreding moeilijk is te definiëren. Men kan wel in vergelijkende zin uitspraken doen. Als de naleving verslechtert, moet men beter, intensiever handhaven of de regels verbeteren. Een ander voorbeeld: als er meer mogelijkheden voor overtreding zijn, neemt de handhaafbaarheid af.

Als de hele doelgroep uit zichzelf (spontaan) de regels na zou leven, zijn in principe geen of heel weinig handhavingsactiviteiten vereist. Ook als men de regels doorgaans goed naleeft, is enige mate van handhaving overigens wel aan te raden; dit voorkomt het gevaar van normvervaging.

Er is altijd een drijfveer om regels na te leven (of te overtreden). Deze concrete drijfveren zijn in principe altijd onder te brengen in één of meer dimensies van de 'Tafel van elf'.

Bepalend voor de mate van naleving is wat de doelgroep denkt, niet wat de handhaver weet. Zo is voor de mate van naleving bepalend wat de subjectieve pakkans is, en niet de werkelijke controledichtheid.

Als de spontane naleving lager wordt, moet de handhaving versterkt worden om dezelfde mate van naleving te behouden. Omgekeerd geldt hetzelfde: als de spontane naleving stijgt, kan men met minder handhaving volstaan.

Het komt soms voor dat een regeling niet te handhaven is maar politiek toch gewenst. Vermijd zo mogelijk deze symboolwetgeving. Als symboolwetgeving daadwerkelijk gehandhaafd moet worden, is de handhaving gedoemd te falen.

Verwachtingen omtrent nieuwe regelgeving

Veel regelingen brengen wijzigingen aan in een bestaand stelsel van regelgeving of in een bestaande situatie. Hieronder volgt een aantal voorbeelden - aan de hand van de Checklist 'Tafel van elf' - om aan te geven hoe te redeneren over de handhaving en naleving.

Een regeling verschijnt in het Staatsblad / de Staatscourant
gevolg: slechts een zeer selecte groep zal op de hoogte raken van de regeling, goede en gerichte informatievoorziening is essentieel om gedragsverandering te verwezenlijken (2.1a)

Een regeling wordt complexer
gevolg: men moet meer moeite doen om de regels te begrijpen en het aantal onbewuste overtreders zal toenemen (2.1b).

Er komen nieuwe verplichtingen of strengere eisen
gevolg: het zal meer moeite kosten om aan de regelgeving te voldoen, de naleving daalt (2.2).

De vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels
gevolg: dit maakt in beginsel voor de naleving niet veel uit, tenzij er verplichtingen vervallen en naleving dus minder moeite kost. Wel kan sprake zijn van afname van (administratieve) verplichtingen om aan de regelgeving te voldoen, in dat geval stijgt de naleving (2.2).

Bedrijven moeten investeren om aan de regelgeving te blijven voldoen, de huidige werkwijze wordt kostbaarder en/of tijdrovender

gevolg: de naleving daalt omdat de kosten omhoog gaan en er staat niets tegenover (2.2). Het kan overigens zijn dat er ook baten tegenover de investering staan waardoor het bedrijfseconomisch rendabel wordt. In dat geval zal de naleving stijgen.

Een nieuw keurmerk wordt ingevoerd, er komen algemene kwaliteitsnormen
gevolg: door aan de regels te voldoen kunnen bedrijven zich positief onderscheiden van andere bedrijven, de onderlinge concurrentie neemt toe en men kan een goed imago verwerven, de naleving stijgt (2.2b).

De doelgroep kan zich goed verenigen met het nieuwe beleid, er is voldoende draagvlak
gevolg: de naleving blijft gelijk; pas als het draagvlak groter is dan onder de oude regeling, zal de naleving stijgen (2.3).

De doelgroep is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van beleid
gevolg: hieraan kan geen conclusie worden verbonden. Het al dan niet betrekken van de doelgroep zegt immers niets over het draagvlak. Het niet betrekken van de doelgroep bij de totstandkoming van wetgeving houdt dus ook het risico in dat het draagvlak onbekend is.

Er wordt een vorm van sociale, informele controle ingevoerd
gevolg: als dit in de praktijk inderdaad goed werkt, zal de naleving stijgen (2.5).

Opmerking 1:

Bovengenoemde voorbeelden zijn steeds op één dimensie gericht, in de praktijk zal een bepaalde verandering op meerdere dimensies tegelijk betrekking kunnen hebben.

Opmerking 2:

Voor sommige van de bovengenoemde voorbeelden kan men ook omgekeerd redeneren; als een nieuwe norm leidt tot slechtere naleving, zal het afschaffen ervan de naleving verbeteren.

“”

Aan de experts voorgelegde vragen Tafel van 11.

De navolgende vragen zijn aan de experts voorgelegd. Deze T-11 vragen zijn universeel bruikbaar voor alle soorten doelgroepen. Het begrip "normadressaat" staat voor de gemiddelde ondernemer van de te onderzoeken doelgroep.

1. Hoeveel weet de doelgroep van de regels?
2. Hoe duidelijk vindt de doelgroep de regels?
3. Wat kost het de normadressaat in termen van tijd geld en moeite om de regelgeving na te leven?
4. Wat levert het de normadressaat op in termen van tijd geld en moeite om de regels te overtreden?
5. Wat kost het de normadressaat in termen van tijd geld en moeite om de regels te overtreden?
6. Wat levert het de normadressaat op in termen van tijd geld en moeite om de regelgeving na te leven?
7. In hoeverre vindt de normadressaat naleven of overtreden van deze regels belangrijk voor zijn reputatie?
8. In hoeverre vindt de normadressaat de onderhavige regeling in het algemeen redelijk?
9. In hoeverre is de normadressaat geneigd om in beginsel het oordeel van de handhavers van de onderhavige regeling te aanvaarden?
10. In hoeverre is de normadressaat geneigd om in beginsel te doen wat een wet hem voorschrijft?
11. Acht de normadressaat het waarschijnlijk dat de sociale omgeving (buren, collega's, concurrenten, familie, passanten, etc.), wetende dat de normadressaat de regels overtreedt, hem ook op zijn gedrag aanspreekt?
12. Hoe groot schat de doelgroep de kans dat een overtreding bij de overheid bekend wordt anders dan door overheidscontrole?
13. Hoe groot schat de doelgroep de kans dat de overheid een willekeurige normadressaat zal controleren op naleving van de regelgeving via een administratieve controle?
14. Hoe groot schat de doelgroep de kans dat de overheid bij een willekeurige normadressaat een fysieke controle zal uitvoeren op naleving van de regelgeving?
15. Gesteld dat er daadwerkelijk is overtreden, hoe groot schat de doelgroep dan vervolgens de kans dat de overheid bij die administratieve controle - zoals bedoeld in 7.1 - de overtreding ontdekt?
16. Gesteld dat er daadwerkelijk is overtreden, hoe groot schat de doelgroep dan vervolgens de kans dat de overheid bij die fysieke controle - zoals bedoeld in 7.2 deze overtreding ontdekt?
17. Geeft de gehanteerde handhavingsstrategie - in de perceptie van de normadressaat - reden om te veronderstellen dat overtreders ook een grotere kans op controle en detectie hebben dan nalevers?
18. Hoe groot schat de doelgroep de kans dat de normadressaat - na ontdekking van overtreding van de regels de overtreding ook door de overheid wordt gesanctioneerd?
19. Hoe ervaart de doelgroep de (ernst van de) sancties die doorgaans worden opgelegd voor overtreding van deze regeling?

11.4 Match met Tabel 2 uit deelproject 3C:

Toewijzing van resterende hiaten (kritische punten) aan bedrijfsleven, LNV en VWA (V = Verantwoordelijk; B = Betrokken)

Kritisch gebied	Hiaat (kritisch punt)	Bedrijfsleven	LNV	VWA	Relatie met toezichtarrangement
Kwaliteitsbewustzijn & professionaliteit	Gebrekkige communicatie tussen overheid en bedrijfsleven i.k.v. wetgeving en kwaliteitssystemen (gebrek aan vertrouwen, geen structurele relaties)	V	V	V	Gedeeltelijk vervat in onderdeel handhavingscommunicatie.
	Geen doeltreffend beleid voor zelfcontrole en sancties	V	B	B	Geen wettelijke basis. Niet in toezichtarrangementen.
	Onvoldoende draagvlak kwaliteitssysteem en wettelijke eisen	V	B		Impliciet doel van toezichtarrangementen. Levert geen expliciete bijdrage.
	Meer aandacht nodig voor voedselveiligheidscultuur binnen bedrijven (ook primaire bedrijven)	V		B	Impliciet doel van toezichtarrangementen. Levert geen expliciete bijdrage
	Extra aandacht voor beperken risico's in voor- en natraject, dubbele garantstelling	V			Geen verantwoordelijkheid overheid. Niet in toezichtarrangementen.
	Traceerbaarheid op peil brengen	V	B	V	Opgenomen in toezichtarrangement bij Tracking & Tracing toezicht.
	Verwachtingen verwerkende industrie als voortrekker expliciet invullen	V			Geen bemoeienis vanuit toezicht.
Import voedermiddelen	Onbekendheid risicovolle omstandigheden pre-accessielanden (milieucontaminanten)	V	V	B	Vervat in toezichtarrangement importstromen huidige niet-EU landen landen.
	Ontbreken harmonisatie wetgeving, controle	B	V	B	(Vooralsnog ?) geen internationale afstemming toezichtarrangementen.
	Onvoldoende voorinformatie, meer fysieke controle (borging) nodig, i.k.v. toezicht	B		V	Wordt volledig bewerkstelligt door uitvoeren toezichtarrangementen en regulier toezicht.
	Traceerbaarheid op peil brengen	V	B	V	Opgenomen in toezichtarrangement bij Tracking & Tracing toezicht.
Reststromen vgi	Bestemming reststroom niet GMP+ bedrijven onbekend	V		B	Vervat in toezichtarrangement: reststromen algemeen. Geen onderscheid in wel of niet GMP.
	Geen volgsysteem en maatregelen voor afgekeurde partijen en schadepartijen	V	V	B	Geen wettelijke basis voor toezicht. Kennis wordt wel verkregen door uitvoering toezichtarrangementen.

	Reststroom valt wel onder GMP+ maar nog niet altijd onder HACCP borgingssysteem levensmiddelen	V		B	Via gestandaardiseerde vragenlijsten worden industriële levensmiddelenbedrijven bevraagd. Kennis wordt verzameld via uitvoering deel toezichtarrangement.
Risicobeoordelingen	Gebrek betrouwbare gegevens en onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing (overdracht dwz. feitelijke risico's voor de mens)	B		V	Wetenschappelijk onderzoek en risicobeoordeling nodig. Niet af te dekken met toezicht.
	Mate van verantwoordelijkheid bedrijven bij ontwikkeling eigen HACCP systeem	V			Impliciet doel van toezichtarrangementen. Levert echter geen expliciete bijdrage
Niet gecertificeerde bedrijven	Risico eigen teelt met bestemming voedermiddel op het eigen bedrijf	V	V	B	Toezicht en kennis vergaring middels uitvoeren toezichtarrangementen.
	Onbekend afname en levering brijvoer	V	V	B	Toezicht en kennis vergaring middels uitvoeren toezichtarrangementen
	Geen IKB regeling kleine sectoren (schapen, geiten, struisvogels)	V	B		Geen verantwoordelijkheid toezicht.
	Onvoldoende aandacht voor extra risico van fraude of overtreding in economische slechtere tijden	V		V	Niet afgedekt door toezichtarrangement. Mogelijk ontwikkelen i.s.m. AID.