

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a postprint version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/151305>

Please be advised that this information was generated on 2017-11-18 and may be subject to change.

**Gepubliceerd in:** De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit , in F.J.H. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter (red), *Toezicht. Inspecties en autoriteiten in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p 417-441. (Handboeken Veiligheid, ISBN 978 90 13 13275 5)

## **Hoofdstuk 16 De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit**

T. Havinga & F. van Waarden

### **1. Van eerlijkheid in de handel naar voedselveiligheid**

Zorgen over de kwaliteit van ons voedsel zijn waarschijnlijk zo oud als de mensheid. In den beginne was de consument nog zelf 'producent' en wist hij welk beest hij alleen dan wel met een groep gejaagd en gedood had en dus 'wat voor vlees hij in de kuip had', om een vertrouwd Nederlands spreekwoord te gebruiken. Bovendien kon hij of zij het zich nog niet veroorloven al te kieskeurig te zijn. Waar voedsel schaars was, veel inspanning vereiste en slechts periodiek beschikbaar was, werd waarschijnlijk al wat eetbaar leek te zijn subiet verzwolgen.

Dat moet zijn veranderd met het ontstaan van arbeidsdeling, waarbij een scheiding ontstond tussen producent – landbouwer of jager – enerzijds en consument anderzijds. Vanaf dat moment werd de consument afhankelijk van de bekwaamheid en eerlijkheid van de producent. Leverde hij of zij wel wat ze beweerden te leveren?

Enige gezonde achterdocht zal niet onterecht zijn geweest, zeker waar het 'transacties' betrof tussen min of meer onbekenden. Immers, voor zover het ruil binnen familie, troep, stam of clan betrof zullen solidariteit, wederzijdse afhankelijkheid, sociale controle dan wel dreiging van vergelding een zekere zelfcontrole opgelegd hebben. Bij ruil tussen vreemdelingen zal dat echter afwezig zijn geweest en zal de verleiding 'om knollen voor citroenen te verkopen' (nog zo'n volkse wijsheid) zich vroeg of laat opgedrongen hebben.

En inderdaad, de geschiedenis van voedselhandel is een geschiedenis van bedrog geweest. Vanaf het moment dat hoeveelheden gemeten konden worden, naar gewicht of volume, nam de verleiding toe om minder voor meer te verkopen door zuivere producten te versnijden of verdunnen met goedkopere ingrediënten: zand in brood of meel, water in de wijn, melk of kaas, en margarine ('kunstboter') in de boter. Dergelijk bedrog in de voedselhandel is van alle tijden. En nog steeds probeert een handige maar kortzichtige groenteboer om een wat oudere zo niet rotte appel tussen de goede mee te smokkelen. Want 'die moet ik immers ook los worden', zo verontschuldigde een groenteboer zich eens.

Er hoeft echter niet altijd bedrieglijke opzet in het spel te zijn. Naast onwil kan er ook sprake zijn van slordigheid, onwetendheid of veronachtzaamheid. Dat kan gebrek aan hygiëne betreffen, of gebrek aan kennis van gezondheidsgevaren. Die hebben vooral bij de meer recente voedselschandalen een rol gespeeld, zoals die rond salmonella, BSE, EHEC en E-coli. Al duiken aloude typen fraude ook steeds weer op, zoals enige tijd geleden met de kwestie rond het als rund verkochte paardenvlees. In dit klassieke geval van voedselversnijding bleek een Nederlandse groothandelaar de spin in een Europawijd net van fraudeurs te zijn.

Dergelijke fraude kan letterlijk tot marktfalen leiden. Potentiële kopers worden door de kans bedrogen te worden afgeschrikt om een transactie aan te gaan en zonder kopers functioneert de markt niet. Dat veronderstelt echter wel dat de kopers kunnen wachten met

kopen en bij voedsel is dat lang niet altijd het geval. Het menselijk gestel kan niet erg lang zonder voedsel en vroeg of laat wordt de potentiële koper wel gedwongen dat te kopen wat hij of zij te pakken kan krijgen. De periodiek opduikende voedselschandalen, zoals de laatste jaren weer met rundvlees, gerookte zalm, komkommers en paardenvlees vormen in de publieke opinie zulke gevaren dat de het tot een tijdelijke kopers staking op die markten is gekomen. Mede natuurlijk dankzij de aanwezigheid van alternatieven. De kritische houding van de consument wordt nog gevoed door zijn verwachting dat fraude voorkomen kan worden en zijn ervaring dat dat ook kan. Met de toegenomen maatschappelijke kennis over mogelijke gezondheidsrisico's stijgen ook de verwachtingen wat betreft bescherming tegen zulke risico's. 'Pech moet weg' schreven Mertens en Schuyt in 2003, dat verwachten – zo niet eisen - consumenten.

Toch is voedsel voor mensen doorgaans meer dan alleen 'brandstof'. Voedsel consumeren is veelal verbonden met een heel scala aan sociale en culturele activiteiten. De keuze, bereiding en het nuttigen ervan gaan vaak gepaard met enig sociaal ceremonieel. Eten is een ritueel dat 'almost universally symbolizes and strengthens community bonds'<sup>1</sup>. Voedsel en het eten ervan draagt zowel bewust als onbewust bij aan collectieve identiteiten. In de loop der tijd zijn daarover in veel gemeenschappen informele zowel als formele regels ontstaan. Regels over voedsel zijn dan ook geen nieuw verschijnsel en dienen zowel de gezondheid als de onderlinge saamhorigheid. Zo bevatten de bijbel en de koran reeds richtlijnen over wat en hoe gegeten mag worden en wat niet. En die zijn deels te beschouwen als onderdeel van een beschavingsoffensief dat de gezondheid (en diervriendelijkheid) moest bevorderen – zoals het verbod op het eten van aas (reeds dode beesten) en op voor die tijd barbaarse slachtmethoden. Maar de naleving van die 'spijswetten' is later symbolisch geworden voor het behoren tot die religieuze gemeenschappen.

De eerste seculiere voedselregelingen dienden in grote delen van Europa aanvankelijk vooral de betrouwbaarheid van verhandelde goederen – en zo de bevordering van de handel. Deels gebeurde dat informeel, maar geleidelijk aan ook middels meer formele regelingen van hoeveelheid en zuiverheid van de te verhandelende goederen. In grote delen van Europa kwamen die regelingen vooral van lokale gilden, deels gesanctioneerd door stedelijke besturen. De gilden regelden de kwaliteit van de producten, waaronder de toegestane ingrediënten, in het belang van de handel. Zulke regelingen dienden in eerste instantie economische belangen: de reputatie en status van het beroep, en zo de stimulering van de handel. Met de afschaffing van de gilden door de Franse revolutionairen begin 19<sup>e</sup> eeuw kwam daar in grote delen van Europa voorlopig een einde aan, ook in Nederland.<sup>2</sup>

Pas na het 19e eeuwse 'liberale intermezzo', zo vanaf 1870 (zie van Waarden 1992 over de geschiedenis van de Nederlandse branche-organisaties) ontstonden er weer sectorale ondernemersverenigingen die opnieuw probeerden de zuivere samenstelling van hun producten te reguleren vanuit zorg om de reputatie daarvan. Dat gebeurde in eerste instantie vooral bij merkloze landbouwproducten als boter, kaas, zaai- en pootgoed. Immers, in zo'n geval leden goedwillende producenten onder de vervalsing en fraude door kwaadwillende concurrenten, omdat de kopers de producten van de fraudeurs niet goed van die van eerlijke producenten konden onderscheiden. Zo ontstonden in de eerste decennia van de twintigste eeuw de eerste 'moderne' vormen van bedrijfstaksgewijze zelfregulering in

---

<sup>1</sup> Van Waarden 2006, p. 37.

<sup>2</sup> Zie Wiskerke 1938.

de voedingsmiddelensector inclusief private keuringsinstanties, zoals de boter- en kaascontrolestations. Die dienden in eerste instantie het belang van de reputatie van het product en de bedrijfstak en zo de bevordering van de - ook en vooral - internationale handel. Omdat het die private initiatieven onvoldoende lukte om productvervalsing uit te bannen kregen ze rond de Eerste Wereldoorlog overheidssteun, in de vorm van toen door de strijdende partijen om Nederland heen vereiste certificaten van oorsprong, die alleen door de Nederlandse overheid afgegeven konden worden.

De eerste moderne nationale bemoeienis met voedsel dateerde al van voor de Eerste Wereldoorlog. Dat was de Landbouwkwaliteitswet van April 1871, ingegeven door de Landbouwcrisis van die jaren, veroorzaakt door de komst van goedkoop Amerikaans graan op de wereldmarkt. Deze wet stelde 'regelen' voor 'de kwaliteit van voortbrengselen van landbouw en visserij', dit 'ter bevordering van de afzet'. De 'regelen konden' betrekking hebben op de oorsprong, de hoedanigheid, de sortering, de verzorging, de verpakking, de vorm, de afwerking, de aanduiding, de maat en het gewicht van produkten', aldus de wet.

Deze op de export georiënteerde nationale kwaliteitsnormen richtten zich vooral op de toegestane ingrediënten en niet of nauwelijks op hygiëne in het productieproces en de handel en andere aspecten van belang voor de volksgezondheid. Los daarvan was echter inmiddels al wel op lokaal niveau het belang van de volksgezondheid gerijpt, mede door de toegenomen kennis over de gevaren van voedselvervuiling. Met name in de zich in de 19<sup>e</sup> eeuw uitbreidende steden werd het probleem van verontreinigd voedsel groter, alsmede het bewustzijn daarvan.<sup>3</sup> Dat nam nog toe door de industrialisatie op het eind van de 19<sup>e</sup> eeuw en de daarmee gepaard gaande verpaupering van de steden. Zo leidden de slechte hygiënische situatie in de steden en de toenemende medische kennis in de loop van de negentiende eeuw tot het ontstaan van allerlei voorzieningen op het terrein van de 'sociale hygiëne' zoals riolering, waterleiding, sociale woningbouw, tuberculosebestrijding, zuigelingenzorg, reinigingsdienst en toezicht op levensmiddelen. Deze beweging maakt deel uit van wat wel genoemd wordt het civilisatieproces.<sup>4</sup> Als onderdeel daarvan ontstonden er ook gemeentelijke keuringsdiensten, slachthuizen en vleeskeuring.<sup>5</sup>

In 1881 was het Wetboek van Strafrecht al uitgebreid met een aantal bepalingen om bedrog en vervalsing van eet- en drinkwaren te bestrijden, met name wanneer deze schadelijk waren voor de gezondheid. Dit bleek echter weinig effectief.<sup>6</sup> Er was een nieuwe crisis nodig om het belang van de volksgezondheid op de nationale agenda te plaatsen. Dat was de revolutionaire wind en dreiging die aan het einde van de Eerste Wereldoorlog in Europa opstak in combinatie met het grote aantal vervalsingen en ondeugdelijk voedsel. Die leidden niet alleen tot de uitbouw van nationale arbeidsbeschermende wetgeving, maar ook tot het begin van *nationale* wetgeving met betrekking tot de productie en handel in voedingsmiddelen voor de binnenlandse markt: de Warenwet en de Vleeskeuringswet, beide van 1919. Deze combineerden beide drijfveren voor voedselregulering: bescherming van de economische (export)handelsbelangen door bevordering van eerlijkheid in de handel en bescherming van de consumenten, met name de volksgezondheid.

## 2. Organisatie van het toezicht op voedsel

---

<sup>3</sup> Burnett 1989, p. 102, Hutt and Hutt 1984, p. 33, Teuteberg 1994, p. 150.

<sup>4</sup> Vergelijk De Swaan 1989 en Koolmees 1997

<sup>5</sup> Koolmees 1997, p. 273 geeft een overzicht van het jaar waarin in 20 Nederlandse steden een Keuringsdienst van Waren wordt ingevoerd.

<sup>6</sup> De Vries 1970, p. 13-18.

De totstandkoming van deze nationale wetten leidde ook tot veranderingen in het toezicht. Voor het toezicht op de naleving van de Warenwet werd aangesloten bij de reeds bestaande gemeentelijke en provinciale Keuringsdiensten van Waren. De binnenlandse vleeskeuring werd uitgevoerd door gemeentelijke vleeskeuringsdiensten, onder rijkstoezicht van de Veterinaire Inspectie, terwijl exportkeuring in handen kwam van de Veeartsenijkundige dienst (VD). De keuringen vonden bij voorkeur plaats in een openbaar slachthuis. Voor de uitvoering van de Landbouwkwaliteitswet ontstonden anderssoortige decentrale organisaties. In plaats van territoriale decentralisatie was hier veelal sprake van sectorale decentralisatie. Daartoe ontstonden deels private organisaties mede opgericht door de betreffende branche-organisaties, maar als zodanig erkend door de overheid. Zo ontstonden voor de zuivelsector de Boter- en Kaascontrolestations (van Waarden 1985). Aan deze decentrale organisatie van het overheidstoezicht kwam een einde met de oprichting van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) in 1985 en de Rijkskeuringsdienst van Waren in 1986.

Overheidstoezicht op voedsel is nu de taak van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA is ontstaan na vele fusies en reorganisaties. Sinds 1990 is de Keuringsdienst gefuseerd met achtereenvolgens de Inspectie Levensmiddelen en de Inspectie Drankwet (1990), de Veterinaire Inspectie (1998), de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (2002, 2006), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektkundige Dienst (2010, 2012, zie tabel 1). Deze oudere toezichthoudende organisaties zijn afkomstig van verschillende ministeries die de diverse doelstellingen en reguleringstradities vertegenwoordigen. Zo vielen de Keuringsdiensten en de Inspecties Levensmiddelen en Drankwet onder het Ministerie van Volksgezondheid met dat laatste als haar voornaamste belang. De AID, de RVV, en de Plantenziektkundige Dienst ressorteerden daarentegen onder het Ministerie van Landbouw, waar de nadruk vanouds op de handelsbelangen heeft gelegen. De naam van de organisatie NVWA en haar voorlopers is regelmatig gewijzigd.

*Tabel 1 Chronologisch overzicht van de organisatie van het toezicht op voedsel in Nederland<sup>7</sup>*

<b>Jaren</b>	<b>Naam organisatie</b>	<b>Fusiepartners</b>
1858-1918	Keuringsdiensten van Waren in diverse gemeenten en provincies	
1919 -1935	3 provinciale keuringsdiensten en 18 regionale keuringsdiensten in een centrale gemeente	
1935 – 1985	3 provinciale keuringsdiensten en 13 regionale keuringsdiensten in een centrale gemeente	
1986- 1995	Rijkskeuringsdienst van Waren	
1995-1998	Inspectie Gezondheidsbescherming	← Fusie met Inspectie Levensmiddelen en de Inspectie voor de Drankwetgeving.
1998-1999	Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (Inspectie W & V):5 regionale diensten: N, O, Z, NW, ZW met ieder aantal provincies en een specialisatie	← Fusie met Veterinaire Inspectie
2000-2001	Keuringsdienst van Waren	
2002- 2005	Voedsel en Warenautoriteit	← Samenwerking met Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) in aanloop op fusie
2006- 2010	Voedsel en Warenautoriteit	← Fusie met Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV)
2010-2011	Nieuwe Voedsel en Warenautoriteit (nVWA)	← Samenwerking met Algemene Inspectiedienst (AID) en Plantenziektkundige Dienst (PD) in aanloop op fusie
2012- heden	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)	← Fusie met Algemene Inspectiedienst AID en Plantenziektkundige Dienst (PD)

<sup>7</sup> Havinga & Van Waarden 2013, p. 57-58.

### 3. Taken en organisatie van de NVWA

De NVWA is een rijksinspectiedienst in de vorm van een Inspectoraat-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken. De leiding is in handen van een inspecteur-generaal. Naast het ministerie van Economische Zaken is ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als 'opdrachtgever' bij de NVWA betrokken. Jaarlijks geven beide ministers in een kaderbrief aan welke taken prioriteit hebben en hoeveel geld daarvoor beschikbaar is; op basis hiervan stelt de NVWA een concept jaarplan op. De vraag naar de organisatorische inbedding van de NVWA (en haar voorgangers) is punt van discussie geweest en is dat nog steeds.

#### 3.1. Technocratie of Democratie?

De eerste vraag is of een toezichthouder wel onderdeel hoort uit te maken van een ministerie. De WRR betwijfelt dat. Naar haar oordeel moet een toezichthouder een zelfstandig professioneel oordeel kunnen geven en niet gebonden zijn aan beleidsmatige en partijpolitieke belangen.<sup>8</sup> Ook anderen hebben in de loop der tijd gepleit voor een meer onafhankelijke positie van het toezicht, zoals bijvoorbeeld de consumentenbond, de Evaluatiecommissie Q-koorts, de Onderzoeksraad voor Veiligheid en enkele kamerleden.<sup>9</sup>

De formele positie van de inspectie is echter niet beslissend voor de mate van autonomie die in de praktijk bestaat. Ondanks formele onafhankelijkheid kan in de praktijk sprake kan zijn van grote politieke invloed en andersom kan een organisatie met een formeel afhankelijke positie in de praktijk zeer onafhankelijk functioneren.<sup>10</sup> Volgens onder anderen de Raad voor Veiligheid en de Evaluatiecommissie Q-koorts is dat hier echter niet het geval. Zij stellen dat de positie van de NVWA in de praktijk niet onafhankelijk genoeg is. Zo is het feit dat bij crisis en incidenten de regie al tamelijk snel wordt overgenomen door de minister een indicatie van weinig autonomie. Ook Ruimschotel concludeert dat de NVWA ondanks de ruime taakstelling en bevoegdheden een sterk afhankelijke positie heeft.<sup>11</sup> Hoewel alle rijksinspecties een zekere afhankelijkheid hebben van het ministerie (budget, personeel in dienst ministerie, ministeriële verantwoordelijkheid) wordt een zekere onafhankelijkheid van de ministeries die opdracht geven tot toezicht als essentieel beschouwd.<sup>12</sup>

Het belangrijkste argument voor onafhankelijk toezicht is dat een neutrale objectieve beoordeling gebaseerd is op deskundigheid en dat politieke bemoeienis verstorend werkt.

---

<sup>8</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2013. Vergelijk de bijdragen van Brenninkmeijer, Dute, Havinga en Terpstra in Havinga, Verbruggen en de Waele 2015.

<sup>9</sup> Evaluatiecommissie Q-koorts 2010, p114, Havinga 2005, p. 109, 122-123, 128, Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 74-75, 86, Siebelink 2009.

<sup>10</sup> Christensen 2011, p. 106-107; Gilardi en Maggetti 2011, p. 207.

<sup>11</sup> Ruimschotel 2014, p. 246-247.

<sup>12</sup> Tweede kaderstellende visie op toezicht 2005/2006, Ambtelijke commissie toezicht 2001, WRR 2013, p. 155-156.

Daar valt echter wel het één en ander op af te dingen. Bij een democratie hoort immers ook democratisch toezicht op toezichts- en uitvoeringsorganen. Een gebruikelijke manier van democratische controle is via ministers die publiekelijk ter verantwoording kunnen worden geroepen door het parlement. Het is ook denkbaar dat rechtstreeks verantwoording zou worden afgelegd aan het parlement. In Nederland maken inspectiediensten niet structureel gebruik van voor iedereen toegankelijke consultatieprocedures, zoals die wel gebruikelijk zijn in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en bij de EFSA. Te weinig democratische controle en verantwoording van een toezichthoudende dienst kan er toe leiden dat deze helemaal zijn eigen gang gaat los van de politieke en maatschappelijke werkelijkheid, inclusief de politiek verwoorde prioriteiten voor toezicht en handhaving van voedselveiligheid.<sup>13</sup>

Daar staan nadelen tegenover. Te grote responsiviteit van de toezichthouders voor de democratische politiek of sentimenten van burgers kan negatieve gevolgen hebben voor de effectiviteit van het handhavingsbeleid, zoals wisselvalligheid en willekeur, 'hijgerigheid', meer oog voor zichtbare en spectaculaire risico's en schandalen ten koste van minder zichtbare maar mogelijk veel ernstiger risico's, en korte termijn oriëntatie.

Het belangrijkste bezwaar tegen te grote 'democratische beïnvloeding' of responsiviteit van beleidsuitvoering en regelhandhaving is dat die optie waarschijnlijk het best benut zal worden door degenen die er grotere belangen bij hebben. En dat zijn niet de individuele consumenten voor wie de kwaliteit van het voedsel een relatief onbelangrijk issue in zijn of haar leven is. Daarentegen kan het een kwestie van overleven zijn voor een voedselproducent of -handelaar. Zoals we van James Q. Wilson (1984) weten: degenen waarbij de kosten of de baten van overheidsregels geconcentreerd zijn hebben een veel grotere prikkel om sterke lobbies voor dan wel tegen die regels te organiseren dan de tegenpartij op de markt, voor wie de gevolgen daarvan individueel verwaarloosbaar zijn. Kortom, democratische zeggenschap draagt het risico in zich dat het de weg opent voor bepaalde categorieën lobbyisten. Met als resultaat het risico van 'capture' van de toezichthouder door bijvoorbeeld de-onder-toezicht-gestelden en als resultaat een bias in de regelgeving dan wel regelhandhaving. Zoals in de landbouwsector de politieke invloed van het befaamde 'Groene Front' (niet te verwarren met Groene partijen): de politieke driehoek van belangenorganisaties van de agrarische sector, het landbouwministerie, en de landbouw woordvoerders van de leidende politieke partijen.

Ook onafhankelijk van de politieke arena valt beïnvloeding niet uit te sluiten. Degenen die grotere belangen bij de regelgeving en -handhaving hebben, hebben als insiders doorgaans meer kennis van het te reguleren product en/of de bedrijfstak. Kennis die veelal ook van belang is voor de regelhandhavers. Daar komt bij dat de ambtelijke handhavers die over die kennis beschikken iets gemeenschappelijk hebben met medewerkers van de onder-toezicht-gestelden, en met wie ze zodoende een 'epistemic community' vormen.<sup>14</sup> Een gedeelde identiteit die het onderling begrip voor elkaars

---

<sup>13</sup> Gilardi en Maggetti 2011.

<sup>14</sup> Haas 1992.



problemen vergroot en zo ten koste zou kunnen gaan van een afstandelijke strenge controle. Daar komt nog bij dat de externe controleurs voor hun taak doorgaans de medewerking van de te controleren organisaties en hun werknemers nodig hebben. Ook dat verbreedert.

### 3.2. Welk Ministerie, welk belang dominant?

Mocht er al politieke invloed zijn op de handhavingspraktijken van de NVWA, dan rijst de vraag 'welke politieke invloed'? Welke specifieke belangen genieten prioriteit? In dit verband is het relevant bij welk ministerie de NVWA is ondergebracht. Immers, het adagio 'wiens brood men eet, diens woord men spreekt' geldt zeker ook voor ambtelijke organisaties. Wat dat betreft spreekt de onderbrenging van de NVWA bij het Ministerie van Economische Zaken boekdelen. Dat heeft ook tot de nodige kritiek geleid. Zo wordt sinds 2003, het moment dat de dienst valt onder het zorgdragerschap van de minister waaronder landbouw ressorteert (achtereenvolgens Landbouw, Natuur en Visserij, Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, Economische Zaken), bepleit dat de dienst moet worden ondergebracht bij het ministerie van Volksgezondheid of een zelfstandige dienst. Het is omstreden of het ministerie van Landbouw of Economische Zaken wel het meest geschikte ministerie is om de NVWA onder te brengen. Het belangrijkste argument tegen onderbrenging van de NVWA bij de minister van Landbouw en Economische Zaken is dat bij het toezicht op voedsel sprake is van tegenstrijdige belangen: economische belangen van de sector (landbouw en voedingsindustrie) staan soms op gespannen voet met de belangen van volksgezondheid en dierenwelzijn. Zo wordt de overheid verweten te laat en te weinig actie te hebben ondernomen tegen verspreiding van de Q-koorts omdat economische (agrarische) belangen hebben geprevaleerd boven de belangen van de volksgezondheid.<sup>15</sup> De onderzoeksjournalist Van Silfhout noemt het onderbrengen van het toezicht op voedsel bij landbouw in plaats van bij volksgezondheid in 2003 een 'staatsgreep van landbouwzijde' die weinig goeds voorspelde voor de voedselveiligheid.<sup>16</sup> Hij ziet dit als een van de oorzaken voor het tekortschietend toezicht op voedsel en in het bijzonder op vlees. Diverse organisaties zoals de Consumentenbond en de Partij voor de Dieren bepleiten onderbrenging van de voedselautoriteit bij het ministerie van volksgezondheid.<sup>17</sup> Om te vermijden dat economische belangen de doorslag geven en om de schijn van partijdigheid te vermijden, verdient onderbrenging bij het ministerie van Volksgezondheid de voorkeur. Dat de NVWA sinds 2003 onderdeel is van het ministerie van Landbouw kan worden gezien als

---

<sup>15</sup> Evaluatiecommissie Q-koorts 2010, p. 57.

<sup>16</sup> Van Silfhout 2014, p. 12 en p. 87-95.

<sup>17</sup> Zie bijvoorbeeld: Consumentenbond noemt de overgang van de Keuringsdienst van Waren naar landbouw onacceptabel <http://www.nvwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/10494/keuringsdienst-van-waren-dreigt-naar-landbouw-te-gaan>; VPRO radioprogramma Argos constateert in 2010 dat teveel wordt overgelaten aan de markt en dat de voedselautoriteit daarom weer onderdeel van VWS moet worden [http://www.vmt.nl/nl-NL/Nieuws/Zelfregulering\\_VWA\\_schiet\\_te\\_ver\\_door-101115095106](http://www.vmt.nl/nl-NL/Nieuws/Zelfregulering_VWA_schiet_te_ver_door-101115095106); Motie van de Partij voor de Dieren om de NVWA onder te brengen bij VWA oktober 2013, <https://www.partijvoordedieren.nl/news/nvwa-weer-onder-het-ministerie-van-volksgezondheid> (de motie werd verworpen; alleen PvdD, SP en GroenLinks stemden voor).

indicatie dat belangen van de agrarische sector zwaarder wegen dan consumentenbelangen. Het verdwijnen van een afzonderlijk departement voor landbouw en samenvoeging met het ministerie van Economische Zaken is vervolgens een teken dat de agrarische sector aan politiek belang heeft ingeboet.

### 3.3. Drie Kerntaken NVWA

Van alle rijksinspecties is de NVWA de omvangrijkste zowel wat betreft de hoeveelheid personeel (2342 fte) als de begroting (232 milj. Euro).<sup>18</sup> De NVWA heeft drie kerntaken: handhaving, risicobeoordeling en risicocommunicatie. Overige taken betreffen beleidsadvisering en uitvoering. De NVWA bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van planten en dieren, het welzijn van dieren en handhaaft natuurwetgeving. Het werkterrein van de NVWA is zeer gevarieerd en breed en omvat tuinderijen, zuivelboerderijen, veehouderijen, paardenfokkerij, pluimveebedrijven, veetransport, diervoederindustrie, slachterijen, voedingsindustrie, levensmiddelen-groothandel, supermarkten, bakkerijen, slagerijen, horeca, Schiphol, de Rotterdamse haven, importeurs, visserij, visafslagen, speeltuinen, kermissen en attractieparken, speelgoed, tatoeëerders, cosmetica, gastoestellen, dierenhandel en natuurterreinen.

Handhaving is een van de drie kerntaken van de NVWA. De NVWA verstaat onder handhaving 'alle handelingen die zich richten op het beïnvloeden van nalevingsgedrag'.<sup>19</sup> De NVWA maakt gebruik van verschillende methoden van handhaving zoals inspecties (toezicht), opsporingsonderzoek, informatie over regelgeving, en exportkeuringen. Risicobeoordeling is de taak van Bureau Risicobeoordeling & onderzoeksprogrammering (BuRO) en omvat het gevraagd en ongevraagd adviseren van de ministers van VWS en EZ over chemische, biologische of fysische gevaren voor de veiligheid van voeding en consumentenproducten en het welzijn en de gezondheid van dieren. Dit BuRO is eveneens verantwoordelijk voor de risicocommunicatie, de derde kerntaak van de NVWA. Op basis van risicobeoordeling wordt de samenleving geïnformeerd over " 'absolute' en wetenschappelijk bewezen" risico's.<sup>20</sup>

### 3.4. Vijf Afdelingen

De organisatiestructuur van de NVWA omvat eind 2013 vijf afdelingen: de divisies Veterinair & import, Landbouw & natuur, Consument & veiligheid, Klantcontact & dienstverlening en de NVWA Inlichtingen- en opsporingsdienst. De inlichtingen- en opsporingsdienst (IOD) richt

---

<sup>18</sup> Ruimschotel 2014, p. 239.

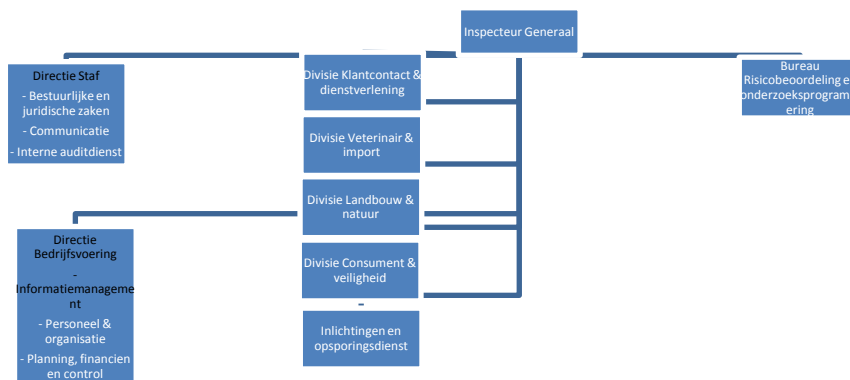
<sup>19</sup> NVWA Jaarplan 2012, p. 9.

<sup>20</sup> NVWA Jaarplan 2012, p. 10.

zich vooral op georganiseerde criminaliteit op het werkterrein. De afdelingen worden ondersteund door de Directie staf. Daarnaast beschikt de NVWA over het Bureau Risicobeoordeling & onderzoeksprogrammering (BuRO). Dit BuRO valt rechtstreeks onder de Inspecteur-generaal vanwege de gewenste scheiding tussen risicobeoordeling en handhaving. Het belang van de scheiding tussen risicobeoordeling en risicomangement is sterk naar voren gekomen naar aanleiding van de BSE-affaire. De Britse en Europese overheid hebben destijds niet adequaat gereageerd op de informatie dat de gekke-koeienziekte bij mensen tot ernstige gezondheidsproblemen kon leiden onder andere vanwege een vermenging van wetenschappelijke en politieke verantwoordelijkheden. Scheiding van risicobeoordeling door onafhankelijke experts van risicobeheersing door politieke organen wordt gezien als de oplossing. Deze scheiding is ook binnen de Europese Unie doorgevoerd. De EFSA is verantwoordelijk voor de risicobeoordeling terwijl de Europese Commissie de verantwoordelijkheid heeft voor het nemen van passende maatregelen. In Nederland is niet gekozen voor onderbrenging in twee afzonderlijke organisaties maar voor een aparte positie binnen de organisatiestructuur van de NVWA.<sup>21</sup>

De NVWA staat onder leiding van een inspecteur-generaal. Hij vormt samen met de plaatsvervangend inspecteur-generaal en de directeuren van de organisatie-onderdelen de directieraad van de NVWA. De NVWA is een landelijke organisatie met een hoofdkantoor in Utrecht en zeven regionale kantoren verspreid over het land.

#### Organogram NVWA<sup>22</sup>



De huidige NVWA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven en organisaties op het terrein van vijf hoofddomeinen: veiligheid in de voedselketen, productveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, plantgezondheid en natuur. Daarnaast bestaan toezichttaken met betrekking tot de tabakswet (en tot 2013 toezicht op de

<sup>21</sup> Abels & Kobusch 2015.

<sup>22</sup> <https://www.vwa.nl/organisatie/opbouw-nvwa> (geraadpleegd 15-10-2014).

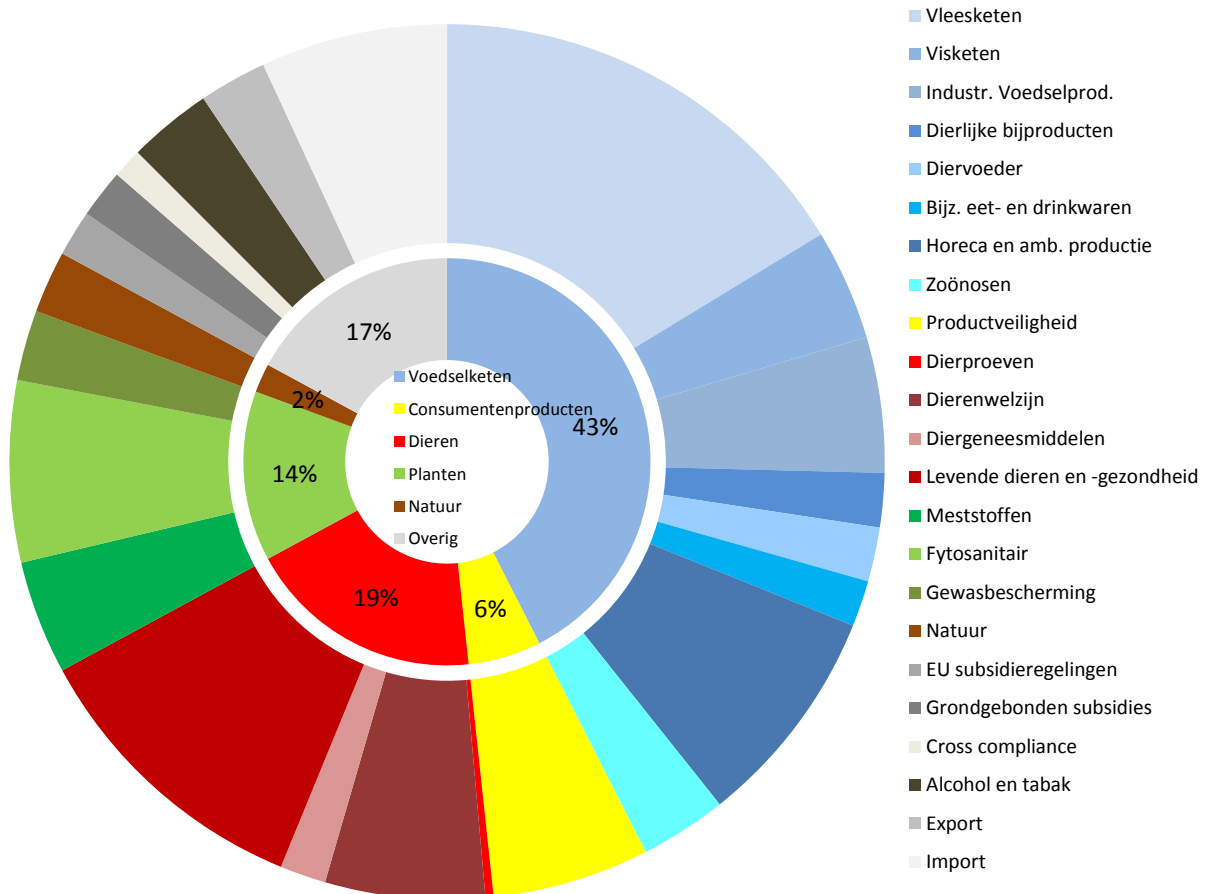
alcoholverkoop), import en export. Daarnaast heeft de NVWA een beperkt aantal pure uitvoeringstaken zoals de controle op landbouwsubsidieregelingen van de Europese Unie. De NVWA heeft een taak in het kader van 46 wetten en ongeveer 80 regelingen en besluiten.<sup>23</sup> Toezicht op de voedselketen is het omvangrijkste werkveld, 42% van de toezichtcapaciteit wordt hier ingezet (zie figuur 2).<sup>24</sup> De grote diversiteit aan toezichtdomeinen, regels en locaties maakt het lastig om als NVWA een uniforme werkwijze of stijl te hanteren. De verschillende onderdelen die samen de NVWA vormen kennen traditioneel een andere aanpak en cultuur. Toezicht op de import van exotische dieren of de bestrijding van de tijgermug vereist een andere aanpak dan toezicht op de naleving van de mestwetgeving door agrarische bedrijven, het toezicht op een adequaat voedselveiligheidssysteem bij multinationale levensmiddelenindustrie of het toezicht op hygiënisch werken in tatoeshops, hotelkeukens, slachthuizen of shoarma snackbars.

---

<sup>23</sup> <http://www.nvwa.nl/onderwerpen/wet-en-regelgeving> (geraadpleegd 15-10-2014). Op de NVWA website staan vermeld 10 Nederlandse wetten, 36 Europese verordeningen, 30 besluiten, 26 Europese richtlijnen, 18 regelingen, 7 beschikkingen en 1 beleidsregel.

<sup>24</sup> NVWA jaarverslag 2012.

Figuur 2 Toezicht aandeel NVWA 2012



Bron: NVWA Jaarverslag 2012 (p 9, 23, 28, 37, 44, 49)

#### 4. Bevoegdheden

Om haar taken te kunnen uitvoeren beschikt de NVWA over toezichthoudende bevoegdheden en opsporingsbevoegdheden. De NVWA is een inspectie met relatief veel bevoegdheden.<sup>25</sup>

De bestuursrechtelijke bevoegdheden op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht hebben betrekking op toezicht, d.w.z. de normale inspecties en controles. Het gaat daarbij om de bevoegdheid om een plaats of voertuig te betreden, om inlichtingen te vorderen, om documenten in te zien en te kopiëren, om zaken te onderzoeken en monsters te nemen. NVWA inspecteurs mogen onaangekondigd een bedrijf controleren; de ondernemer en de aanwezige medewerkers moeten de inspecteur alle medewerking verlenen. De inspecteur kan waarschuwingen en boeterapporten opmaken, ondeugdelijke goederen in beslag nemen en bedrijven van notoire overtreeders sluiten.

Daarnaast heeft de NVWA opsporingsbevoegdheden, en wel op basis van de Wet economische delicten, het Wetboek van Strafvordering en de Wet Bijzondere

<sup>25</sup> Ruimschotel 2014, p. 244-245.

Opsporingsbevoegdheden. Dit betreft situaties waarin tijdens een inspectie een strafrechtelijke feit is geconstateerd of gerichte opsporingsonderzoeken op basis van risicoanalyses en vastgestelde prioriteiten. Zo deed de NVWA opsporingsonderzoeken naar het vervalsen van de houdbaarheidsdatum van gekoelde producten, naar mogelijke fraude met keuringscertificaten van kermisattracties, naar visstroperij, naar eierfraude en naar de handel in illegale diergeneesmiddelen. Strafrechtelijke bevoegdheden betreffen bijvoorbeeld het in beslag nemen van voorwerpen, het recht op toegang tot plaatsen, en het aanhouden en verhoren van personen. De NVWA-IOD kent een duale aanstuuringsrelatie, het ministerie van EZ en VWS voor de prioriteiten op de inhoudelijke beleidsterreinen en in de gezagsrelatie het Openbaar Ministerie voor de specifieke opsporing en de prioriteiten daarbinnen.

## 5. Beleid: knelpunten en uitdagingen

### 5.1 Visie NVWA op handhaving

De NVWA wil werken met een risicogerichte aanpak, gebaseerd op kennis van en samenwerking met de sector.<sup>26</sup> Het doel van het toezicht is het verhogen van de naleving (en dus niet het constateren en sanctioneren van overtredingen). De NVWA gaat er van uit dat bedrijven en consumenten een eigen verantwoordelijkheid hebben in het naleven van wet- en regelgeving en dat de meeste ondertoezichtgestelden vrijwillig regels willen naleven. De NVWA wil dit bevorderen en heeft als motto 'Hard waar het moet, zacht waar het kan' en wil haar handhavingstaak vernieuwen, van 'controle' naar 'in control'.<sup>27</sup> Door voor bedrijven en consumenten zichtbaar te maken hoe veilig een bedrijf werkt, wil de NVWA het gedrag van ondernemers beïnvloeden en hen stimuleren tot betere naleving.

De NVWA streeft naar afspraken met het bonafide bedrijfsleven over hoe het bedrijf de naleving borgt en sluit daarop aan in haar toezicht. Wanneer een bedrijf een eigen controlesysteem heeft om de veiligheid van voedsel, diervoeder en consumentenproducten te waarborgen, en de NVWA heeft voldoende vertrouwen in dat systeem, dan houdt de NVWA hiermee rekening met de frequentie van inspecties en met de aard van interventies. De NVWA heeft eind 2014 twaalf zelfcontrolesystemen in de levensmiddelensector geaccepteerd en vier in de diervoedersector.<sup>28</sup> De NVWA heeft daarnaast convenanten afgesloten met bedrijven en koepelorganisaties die overtuigend hebben laten zien dat ze veilige producten afleveren. Op de website worden 17 convenanten vermeld.<sup>29</sup> In drie gevallen betreft dit een geaccepteerd zelfcontrolesysteem. Ongeveer de helft van de convenanten betreft de levensmiddelensector, de overige convenanten hebben met name

---

<sup>26</sup> NVWA Jaarplan 2012, p. 16-23.

<sup>27</sup> NVWA Jaarplan 2012, p. 15.

<sup>28</sup> <http://www.nvwa.nl/onderwerpen/toezicht-nvwa-eten-en-drinken/dossier/kwaliteitssystemen-zelfcontrolesystemen-levensmiddelen> en <http://www.nvwa.nl/onderwerpen/toezicht-nvwa-dier/dossier/kwaliteitssystemen-diervoeder/gmp-certificaat> (geraadpleegd 22-12-2014).

<sup>29</sup> <http://www.nvwa.nl/actueel/convenanten> (geraadpleegd 17-10-2014).

betrekking op consumentenproducten zoals cosmetica en speelgoed. Naar aanleiding van de paardenvleesaffaire is een Taskforce voedselvertrouwen ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven. Deze Taskforce heeft criteria vastgesteld voor de acceptatie van kwaliteitssystemen door de NVWA. Deelnemers aan die geaccepteerde kwaliteitssystemen krijgen in principe een lagere prioriteit bij toezicht door de NVWA.<sup>30</sup>

Binnen de NVWA is, evenals bij de meeste andere inspectiediensten, de afgelopen decennia sprake van een professionaliseringsproces. Werd in het verleden veel overgelaten aan de inspecteur, nu wordt binnen de organisatie structureel nagedacht over wie, waar, hoe moet worden gecontroleerd en dat wordt vastgelegd in strategieën, programma's en protocollen. Medewerkers volgen cursussen en doen aan intervisie. Echter deze professionalisering is vooral gericht op het vak van toezichthouder. Meer gerichte vakkennis zou nu minder aanwezig zijn. Er zijn minder inspecteurs met een slagersopleiding, bakkerijervaring of een agrarische achtergrond.<sup>31</sup>

## 5.2 Kritiek op de NVWA

Recent is er veel kritiek op de NVWA geweest naar aanleiding van het paardenvleesincident, het rapport van de Algemene Rekenkamer, en onderzoeken van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. In het Plan van Aanpak NVWA, dat de verantwoordelijke bewindslieden in december 2013 naar de Kamer hebben gestuurd, wordt gesteld dat er op meerdere domeinen tekortkomingen van structurele aard zijn in het toezicht van de NVWA.<sup>32</sup> De NVWA zou volgens het plan haar verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving onvoldoende waar kunnen maken door de inrichting van het keuringssysteem en door onvoldoende kwaliteit en capaciteit mede als gevolg van meerjarige bezuinigingen.

De kritiek richt zich op de tekortschietende capaciteit, de prioriteiten, de relatie met het bedrijfsleven, en de werkwijze en toezichtstijl. Deze thema's komen achtereenvolgens aan de orde. Een ander punt van kritiek, namelijk de relatie met de politiek en de departementen en dan met name de vraag in hoeverre de NVWA een voldoende onafhankelijke autoriteit is, is in het voorgaande al uitgebreid besproken.

## 5.3 Voldoende middelen

---

<sup>30</sup> NVWA, Criteria voor acceptatie van kwaliteitssystemen door de NVWA vastgesteld op 4 juni 2014 (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/07/kamerbrief-over-voortgang-actieplan-nvwa-taskforce-voedselvertrouwen.html>). Vergelijk NVWA, Acceptatie van kwaliteitssystemen met betrekking tot diertransport en preventie dierziekten, versie 1 28 juli 2014.

<sup>31</sup> Havinga & Van Waarden 2013, p 46, Onderzoeksraad veiligheid 2014, p 77, Brief Productschap Pluimvee en eieren 9 juli 2013 [http://www.pve.nl/wdocs/dbedrijfsnet/up1/ZgxrhtyleD\\_SE-31.10.13-03.1.PDF](http://www.pve.nl/wdocs/dbedrijfsnet/up1/ZgxrhtyleD_SE-31.10.13-03.1.PDF), belangenorganisaties van veehandelaren e.d., [http://www.nieuweoogst.nu/scripts/edoris/edoris.dll?tem=LTO\\_TEXT\\_VIEW&doc\\_id=190804#.VLYxrk10zL8](http://www.nieuweoogst.nu/scripts/edoris/edoris.dll?tem=LTO_TEXT_VIEW&doc_id=190804#.VLYxrk10zL8) (geraadpleegd 14 –2015).

<sup>32</sup> 19 december 2013 Plan van aanpak NVWA

De NVWA heeft de afgelopen jaren te maken gehad met bezuinigingen. De consumentenbond vindt al jaren dat de hoeveelheid middelen onvoldoende is om effectief toezicht op voedsel te houden.<sup>33</sup> Van ondernemerskant vindt men daarentegen het tegenovergestelde. De Federatie voor de Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI) meent dat de huidige middelen voldoende zijn om het handhavingsbeleid voort te zetten en aan te scherpen.<sup>34</sup>

Het adagium van de rijksoverheid is: 'meer met minder'. De veronderstelling is dat door verbetering van de efficiency met minder middelen een beter resultaat kan worden bereikt. De rijksoverheid ging er vanuit dat de NVWA minder mensen nodig zou hebben door de invoering van risicogericht toezicht en systeemtoezicht. De hierdoor verwachte kostenbesparing werd aan de NVWA opgelegd. De Algemene Rekenkamer komt echter tot de conclusie dat deze aanname onvoldoende is onderbouwd, risicogericht toezicht betekent niet minder toezicht maar toezicht op andere bedrijven en systeemtoezicht vergt op korte termijn juist extra investering in personeel omdat meer deskundigheid over productieprocessen en kwaliteitssystemen nodig is en bedrijven begeleiding nodig hebben bij de invoering van effectieve systemen.<sup>35</sup> Toezicht op voedselveiligheidssystemen en op private controlesystemen vereist veel kennis van zaken en is tijdrovend.<sup>36</sup> De Onderzoeksraad voor Veiligheid constateert dat vertrouwen op ketenkwaliteitssystemen kan leiden tot schijnveiligheid wanneer de praktijk op de werkvloer te weinig aandacht krijgt. Vandaar dat ondanks systeemtoezicht ook in de toekomst van belang blijft dat er reality checks zijn door de NVWA waarbij wordt bekeken of de systemen in de praktijk doen wat ze geacht worden te doen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst erop dat de maatschappelijke baten van toezicht vaak minder zichtbaar zijn dan de lasten.<sup>37</sup> Van toezichthouders wordt verwacht dat de lasten en kosten die toezicht met zich meebrengt worden geminimaliseerd, zowel voor de toezichthouder en de overheid als voor de onder toezicht gestelden. De afweging van baten en kosten vindt idealiter plaats tegen de achtergrond van een analyse van het overheidstoezicht ten opzichte van andere nationale en internationale, publieke en private toezichthouders en controlemechanismen, aldus de WRR. Voor de NVWA geldt dat er vele jaren is gesproken over het reduceren van de kosten van toezicht voor de overheid en over het terugbrengen van de toezichtlast voor bedrijven. Tot voor kort was er minder aandacht voor de maatschappelijke opbrengst van goed toezicht op voedsel. Het gaat hier om publieke belangen zoals bescherming van de volksgezondheid, economische exportbelangen, bescherming van consumenten tegen misleiding en fraude, ondersteuning van bedrijven om veilig te werken en versterken van het

---

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld de brief van de Consumentenbond dd 7 maart 2008 aan de ministers van LNV en VWS

<sup>34</sup> [http://www.vmt.nl/nl-NL/Nieuws/FNLI\\_voorstander\\_van\\_risicogestuurd\\_toezicht\\_door\\_NVWA-131002041950](http://www.vmt.nl/nl-NL/Nieuws/FNLI_voorstander_van_risicogestuurd_toezicht_door_NVWA-131002041950)

<sup>35</sup> Algemene Rekenkamer 2013.

<sup>36</sup> Vergelijk Helderma & Honingh 2009 en Maas 2011.

<sup>37</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2013.



vertrouwen van consumenten en handel in veilige producten. Naar aanleiding van recente incidenten rondom rundvlees dat paardenvlees blijkt te bevatten en salmonella in gerookte zalm is een kentering zichtbaar. De overheid stelde samen met het bedrijfsleven een plan van aanpak<sup>38</sup> op en kondigde aan dat de inkrimping van de NVWA wordt afgezwakt.

#### 5.4 Prioriteiten en strijdige doelen

De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid bepleit in haar advies 'Toezien op publieke belangen' een verruiming van het perspectief op rijkstoezicht en neemt hierbij de behartiging van publieke belangen tot uitgangspunt.<sup>39</sup> Moet toezicht zich enkel richten op handhaving van geldende regelgeving of reflecteert een goede toezichthouder op het toezichtsveld en de ongewenste situaties die zich daar voordoen of in de toekomst voor kunnen doen. Met andere woorden gaat het om handhaving van regels of gaat het om vermijden en voorkomen van schadelijke en risicovolle gedragingen en situaties? Reflecteren op het domein van toezicht betekent ook analyseren van knelpunten in wet- en regelgeving. De WRR is van oordeel dat de nadruk veelal te eenzijdig ligt op naleving en handhaving en te weinig op het publieke belang. In navolging van Sparrow bepleit de WRR toezicht gericht op schadelijk gedrag ook als dat gedrag niet in strijd is met de geldende regelgeving. Idealiter is elke overtreding ook schadelijk. In feite is dat niet altijd zo. Met name in het verleden kwam het regelmatig voor dat door voedselinspecteurs werd opgetreden tegen overtredingen die niet echt schadelijk zijn (legalistische werkwijze). Door de huidige prioriteitstelling is het beleid van de NVWA hierop niet gericht. Echter, de focus op registraties en veiligheidssystemen brengt het risico met zich dat administratieve fouten in de registratie worden bestraft terwijl schadelijke situaties onopgemerkt blijven. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer eerder een boete wordt opgelegd voor het niet invullen van schoonmaaklijsten dan voor verontreinigde werkplekken.

Toezichthouders zijn doorgaans niet gespitst op gedrag dat niet in strijd is met de regels maar wel schadelijk. Als een toezichthouder het al opmerkt is het lastig om op te treden omdat de juridische basis daarvoor dan ontbreekt of gebaseerd is op open normen. De volgende factoren kunnen van invloed zijn op de handelingsmogelijkheden die de toezichthouder in zo'n geval ziet: de taakopvatting en deskundigheid van de NVWA-er, het gezag dat hij of zij heeft en het beleid van de NVWA.

Een toezichtsorganisatie als de NVWA heeft te maken met verschillende taken en belangen die niet altijd goed verenigbaar zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor het belang van de volksgezondheid en de exportbelangen van de Nederlandse landbouw en

---

<sup>38</sup> Taskforce Voedselvertrouwen, Actieplan Voedsel vertrouwen is verantwoordelijkheid nemen, 13 juni 2013 (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/06/13/actieplan-taskforce-voedselvertrouwen.html>) en voortgangsrapportage (<https://www.vwa.nl/actueel/bestanden/bestand/2207034/taskforce-voedselvertrouwen-voortgangsrapportage-aan-de-tweede-kamer-2014-07-04>).

<sup>39</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2013.

levensmiddelenindustrie. Maar ook belangen van dierenwelzijn kunnen op gespannen voet staan met voedselveiligheid of de bestrijding van dierziekten. Zo constateert de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat niet alle dierenartsen voldoende prioriteit geven aan voedselveiligheid.<sup>40</sup> Bij de paardenvleesaffaire bleek sprake van een zekere tegenstrijdigheid tussen de toezichtstaak (veiligheid) en het opsporingsonderzoek (bewijs verzamelen); het opsporingsonderzoek leidde tot vertraagd ingrijpen.

Er is bovendien discussie mogelijk over de vraag wat veilig voedsel is. Veilig voedsel is voedsel dat een consument kan eten zonder negatieve gezondheidsrisico's. Het is echter niet altijd duidelijk welk voedsel veilig is voor consumptie. Hetzelfde voedselproduct kan voor de ene consument helemaal geen risico's meebrengen en gevaarlijk zijn voor een andere consument (vanwege allergische reacties, ziekte of eetgewoonten). De manier waarop voedsel wordt bewaard en klaargemaakt kan leiden tot voedselvergiftiging of juist schadelijke microben doden. De risico's van een bepaalde productiemethode of toevoegingen zijn niet altijd bekend. Bovendien kan er een verschil bestaan tussen subjectieve en objectieve risico's. De bestaande wet- en regelgeving heeft vooral betrekking op chemische en bacteriologische zuiverheid van voedsel en hygiënische bereidingswijzen. Weinig regels hebben betrekking op gezondheidsrisico's vanwege bepaalde voedingsstoffen of eetgewoontes (suiker, vetzuren, zout), hoewel volgens voedingsdeskundigen een ongezond voedingspatroon een veel groter risico is voor de volksgezondheid dan voedselveiligheid. Ook is de vraag wat veilig genoeg is. Ondanks frequente controles, adequate veiligheidssystemen en onafhankelijk toezicht zullen incidenten nooit helemaal te vermijden zijn. En waar ligt de goede balans tussen verbieden van producten met risico (bijvoorbeeld rauwmelkse kaas) en een informatieplicht over risico's zodat consumenten zelf kunnen beslissen?

Het toezicht door de NVWA laat een verschuiving zien van toezicht op producten naar toezicht op het productieproces en door bedrijven gebruikte systemen om de kwaliteit en veiligheid van producten te borgen. Het gebruik van een voedselveiligheidssysteem door levensmiddelenbedrijven is verplicht gesteld in Verordening 852/2004 van de Europese Unie en de NVWA moet toezien op de naleving hiervan.<sup>41</sup>

## 5.5 Relatie met het bedrijfsleven

De relatie met het bedrijfsleven behoort tot een van de meest lastige onderwerpen voor een toezichthouder als de NVWA. De NVWA streeft naar samenwerking met het bedrijfsleven. Op landelijk niveau vindt overleg plaats met brancheorganisaties zoals de Federatie voor de Nederlandse Levensmiddelenindustrie (FNLI), het Centraal Bureau Levensmiddelen (CBL) en Koninklijke Horeca Nederland (KHN). Naar aanleiding van de paardenvleesincidenten werd

---

<sup>40</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 83.

<sup>41</sup> Zie ook Warenwetbesluit Hygiëne van Levensmiddelen, artikel 2 lid 1.

de Taskforce Voedselvertrouwen opgericht waarin overheid en bedrijfsleven samen een actieplan hebben opgesteld om vertrouwen in voedsel te herstellen en fraude in de voedselketen tegen te gaan. Maar ook op het niveau van afzonderlijke levensmiddelenbedrijven zoekt de NVWA samenwerking. De NVWA gaat er van uit dat de meeste bedrijven zelf streven naar veilig voedsel. De NVWA werkt aan meer samenwerking met private systemen en certificering. Dit vindt gestalte in de vorm van goedgekeurde hygiëncodes, convenanten, geaccepteerde zelfcontrolesystemen en kwaliteitssystemen (vaak gekoppeld aan minder toezicht bij deelnemers).

Samenwerking tussen publiek en privaat toezicht zal de komende tijd nog veel aandacht vergen. Sinds 2013 heeft de NVWA een aantal zogenaamde zelfcontrolesystemen geaccepteerd en zijn convenanten gesloten met een aantal bedrijven.<sup>42</sup> In juni 2014 zijn criteria geformuleerd voor de acceptatie van kwaliteitssystemen in het kader van het Actieplan dat is opgesteld door de Taskforce Voedselvertrouwen.<sup>43</sup> De belangrijkste criteria die de NVWA hierbij hanteert betreffen de onafhankelijkheid van de beheerder van het kwaliteitssysteem (schema eigenaar) en van de certificatie instellingen, de scope van het systeem moet wettelijke eisen afdekken zoals HACCP-systeem en productintegriteit, waarborgen naleving wet- en regelgeving, kwaliteitseisen aan auditoren en certificerende instellingen, systemen moeten aantonen dat ze effectief zijn, transparantie inclusief het delen van informatie tussen CI, NVWA, schema-eigenaar en bedrijf (met name over ernstige niet-naleving en onveilige situaties).

Er is echter tegelijkertijd ook een tegengestelde beweging zichtbaar. Sinds kort is sprake van een beweging terug naar publiek toezicht. Taken die nu worden uitgevoerd door private of semi publieke organisaties worden weer taken van de publieke toezichthouder. Hierdoor wordt tegemoet gekomen aan kritiek op te grote betrokkenheid van bedrijfsleven en te sterke banden met de onder toezicht gestelden. De Consumentenbond wijst er met enige regelmaat op dat toezicht op voedsel onafhankelijk van het bedrijfsleven moet zijn.<sup>44</sup> De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft geconstateerd dat veel bedrijven in de vleessector zonder externe prikkel niet bereid zijn om voedselveiligheid te waarborgen en dat deze sector daarom niet geschikt is voor verregaande private regulering en systeemtoezicht.<sup>45</sup> Hier lag ook een van kritiekpunten op de privatisering van de post mortem roodvleeskeuring. Deze keuring wordt sinds 2006 uitgevoerd door 'officiële assistenten' van KDS (BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector) onder toezicht van dierenartsen van de NVWA. Volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid is de verdeling van verantwoordelijkheden in de praktijk onduidelijk en leidt dit tot twijfel aan de onafhankelijkheid van het toezicht.<sup>46</sup> Recent heeft

---

<sup>42</sup> Verbruggen en Havinga 2014.

<sup>43</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/07/07/criteria-voor-acceptatie-van-kwaliteitssystemen-door-de-nvwa.html>.

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.consumentenbond.nl/actueel/nieuws/2014/geef-de-nvwa-nu-echt-de-macht-terug/>

<sup>45</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 86.

<sup>46</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 72-73.

de regering het voornemen bekend gemaakt om veterinaire en fytosanitaire keuring, waarbij private partijen worden ingezet, duidelijker onder publieke verantwoordelijkheid te brengen.<sup>47</sup> Het toezicht op de zuivelsector is in handen van het COKZ. Het *Plan van aanpak* voorziet ook in intensivering van het tweedelijnstoezicht van de NVWA op het COKZ.<sup>48</sup> Reden hiervoor is kritiek vanuit de Europese Unie en vanuit exportlanden zoals Rusland die geen vertrouwen hebben in toezicht dat niet door de overheid is uitgeoefend.<sup>49</sup>

Een voorwaarde voor een samenwerking met onder toezicht gestelde bedrijven op basis van vertrouwen is dat de betreffende bedrijven voldoende gemotiveerd zijn om regels na te leven en te streven naar optimale voedselveiligheid om het vertrouwen waard te zijn. Ook in bijvoorbeeld de financiële sector is inmiddels het besef aanwezig dat een passende bedrijfscultuur van wezenlijk belang is. Niet alle levensmiddelenbedrijven en voedselsectoren lijken aan deze voorwaarde te voldoen. Zo merkt de Onderzoeksraad voor Veiligheid op dat de vleessector op dit moment niet geschikt is voor verregaande private regulering omdat de sector te versnipperd en te weinig homogeen is en veel bedrijven niet bereid zijn de voedselveiligheid te waarborgen zonder dat hier een externe prikkel voor aanwezig is.<sup>50</sup> Een toezichthouder moet in de relatie met het bedrijfsleven een goede balans vinden tussen samenwerking en onafhankelijkheid.<sup>51</sup> Ook een schijn van partijdigheid kan het vertrouwen in toezicht al danig ondermijnen.

## 5.6 Werkwijze en stijl van toezicht

De NVWA wil risicogericht toezicht houden. De Algemene Rekenkamer is kritisch en stelt dat inzicht in de naleving van de regels door bedrijven en in de ontwikkeling van het nalevingsniveau vereist is om goed risicogericht toezicht te kunnen houden. Vooralsnog heeft de NVWA voor de meeste sectoren echter geen scherp inzicht in de naleving van wet- en regelgeving aldus de Rekenkamer.<sup>52</sup>

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert dat in de praktijk slechts beperkt sprake is van een risicogerichte aanpak bij keuring en toezicht in de vleessector mede doordat kennis over risico's in de vleessector tekortschiet.<sup>53</sup> Er wordt weinig aandacht besteed aan nieuwe (biologische en chemische) risico's, frauderisico en de risico's tijdens handel, transport en

---

<sup>47</sup> Brief 4 juli 2014 van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur aan de Tweede Kamer over 'Eerste voortgangsrapportage plan van aanpak NVWA'. KDS is een privaatrechtelijke geaccrediteerde inspectieorganisatie speciaal opgericht om officiële assistenten beschikbaar te stellen aan de NVWA voor het verrichten van post mortem keuringen in alle Nederlandse roodvleesslachterijen. De relatie van de NVWA met KDS is geregeld op basis van een protocol, een resultaatverbintenis en regelmatige audits (De Groot 2008, p. 23).

<sup>48</sup> Brief 4 juli 2014 van de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur aan de Tweede Kamer over 'Eerste voortgangsrapportage plan van aanpak NVWA'.

<sup>49</sup> Bijlage Plan van aanpak NVWA 2013, p 5.

<sup>50</sup> Onderzoeksraad 2014, p. 86.

<sup>51</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2013.

<sup>52</sup> Algemene Rekenkamer 2013, p 17.

<sup>53</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid 2014, p. 77-78.

uitsnijden. De keuze voor risicogericht toezicht betekent ook dat geen aandacht wordt besteed aan overtredingen die als minder risicovol worden gezien. Zo heeft naleving van regelgeving die gericht is op het bevorderen van de eerlijkheid in de handel een lage prioriteit en besteedt de NVWA hieraan geen aandacht tijdens reguliere controles. De fraude met paardenvlees heeft geleid tot hernieuwde aandacht voor gericht toezicht op authenticiteit en herkomstetikettering.<sup>54</sup>

Tenslotte kan er op worden gewezen dat bij het toekennen van een kleurcode aan levensmiddelenbedrijven vooral wordt gekeken naar het risico op overtreding en minder naar het veiligheidsrisico. Levensmiddelenbedrijven hebben een kleurcode gekregen (rood, oranje, groen) op basis van het nalevingsrecord. De kleurcode is vervolgens bepalend voor de inspectiefrequentie. Hierbij lijkt niet systematische rekening te worden gehouden met bijvoorbeeld de risico's van het product of de productiewijze, de omvang en kwetsbaarheid van de consumenten etcetera.

Het beleid van de NVWA is de afgelopen jaren 'Hard waar het moet, zacht waar het kan'. Een tweedeling van bedrijven is echter te simplistisch. Bovendien is het voor inspecteurs niet eenvoudig om een goede inschatting te maken van de motivaties van ondernemers.<sup>55</sup> Onderzoek van Mascini en Van Wijk heeft laten zien dat de stijl die inspecteurs bij inspectiebezoeken hanteren varieert. Een wijziging van het beleid betekent niet dat de werkwijze van alle inspecteurs hiermee in overeenstemming is.<sup>56</sup> Inspecteurs bleken vooral in de eerste jaren na hun aanstelling een inspectiestijl te ontwikkelen waaraan ze ook bij gewijzigd beleid grotendeels vasthouden. Voor inspecteurs is het in de praktijk lastig om de overgang te maken van een op vertrouwen gebaseerde relatie met een bedrijf naar hard aanpakken.<sup>57</sup> Tenslotte blijkt dat de bedoelingen van een inspecteur niet altijd bij de gesprekspartner overkomen op de manier waarop de inspecteur het bedoelt. Een opmerking die een inspecteur bedoelt als suggestie of waarschuwing kan door de persoon van het bedrijf worden opgevat als sterke reprimande en wanneer dit wordt ervaren als onrechtvaardig kan het vervolgens een negatieve invloed hebben op de nalevingsbereidheid.<sup>58</sup> Andersom kan een als serieuze reprimande bedoelde opmerking worden geïnterpreteerd als vrijblijvende suggestie.

Evenals andere toezichthouders wil de NVWA de zichtbaarheid en transparantie van het toezicht vergroten door inspectieresultaten openbaar te maken. De NVWA beoogt door openbaarmaking het vertrouwen van burgers en bedrijven te vergroten, bedrijven te stimuleren tot betere naleving en om borgingsmechanismen en samenwerking met

---

<sup>54</sup> Plan van aanpak NVWA, 19 december 2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/12/19/bijlage-plan-van-aanpak-nvwa.html>.

<sup>55</sup> Van Wijk & Six 2014, p. 53.

<sup>56</sup> Mascini en van Wijk 2009 a en b.

<sup>57</sup> Mascini & Van Wijk 2009b, p. 5.

<sup>58</sup> Van Wijk & Six 2014, p. 35-39, 53. Wilthagen 1993, p. 207-217.

bedrijfssectoren te stimuleren. De NVWA is begonnen met de openbaarmaking van controlegegevens, op sectorniveau en later ook op bedrijfsniveau. Op openbaarmaking van inspectieresultaten is aangedrongen door maatschappelijke organisaties verenigd in de Weet-wat je-eet-campagne.<sup>59</sup>

Vaak wordt te veel verwacht van openbaarmaking van inspectieresultaten door publieke toezichthouders omdat overtreding niet altijd door handelspartners wordt beschouwd als teken van onbetrouwbaarheid en niet altijd leidt tot veel schade aan de marktpositie, sociale positie of morele reputatie van een bedrijf.<sup>60</sup> Van Erp bepleit selectieve publicatie van sancties waarbij de norm duidelijk wordt gearticuleerd. Publicatie van alle overtredingen belemmert de normversterkende boodschap. Om geen weerstand te creëren moeten de goede intenties van de overtreder worden erkend, concludeert Van Erp.<sup>61</sup>

Openbaarmaking van controlegegevens door de NVWA bleek weinig invloed te hebben op het keuzegedrag van partijen in de keten. Ook leidde openbaarmaking niet tot groter vertrouwen van consumenten omdat zowel bij consumenten als bedrijven openbaarmaking weinig bekend is. Openbaarmaking leidde wel tot meer aandacht binnen bedrijven voor voedselveiligheid en risicobeheersing om imagoschade te vermijden.<sup>62</sup> Wellicht dat de in 2014 gelanceerde Horeca inspectiekaart leidt tot grotere bekendheid bij het publiek.<sup>63</sup> Publicatie van inspectiegegevens of van een kleurcode veronderstelt dat voldoende frequent inspecties op locatie worden verricht. Het is de vraag in hoeverre de capaciteit van de NVWA hiervoor voldoende is. Als oplossing voor dit capaciteitsprobleem is het plan geopperd om gebruik te maken van zelfrapportages, dat wil zeggen dat de horecaondernemer zelf verklaard zich te houden aan alle wet- en regelgeving.

## 6. Slot

De regulering van - en het toezicht op - de kwaliteit van het voedsel heeft een lange geschiedenis. Mede omdat voedsel, als essentieel voor leven, waarschijnlijk het oudste product van de mensheid is geweest. En net zo oud zullen de pogingen tot vervalsing en bedrog zijn geweest. Daarom: lang voordat er toezicht kwam op bijvoorbeeld onderwijs, financiën, verzekeringen, zorg, of mededinging bestonden er al vormen van toezicht op de kwaliteit van voedsel. De gedaante ervan – focus, onderwerp, organisatie, sancties - is echter in de loop der tijd gewijzigd in reactie op veranderende problemen. De NVWA treedt dus in de voetsporen van vele voorgangers.

---

<sup>59</sup> Milieudefensie, Natuur & Milieu (tot 2012) en Foodwatch (vanaf 2010) <http://www.weetwatjeeet.nl/index.php/nieuws/35-natuur-a-milieu-trekt-zich-terug-uit-de-weet-wat-je-eet-campagne> (7 december 2012).

<sup>60</sup> Van Erp 2009

<sup>61</sup> Van Erp 2009, p. 167-169.

<sup>62</sup> Zweers, van Haften en Wils 2009, Kamerstukken II 2009/10, 26 991, nr. 276, p. 2-3.

<sup>63</sup> <http://www.inspectieresultaten.vwa.nl/iframe/inspectieresultaten.html>

Eenzijds zijn er steeds weer dezelfde problemen, zoals het mengen van goedkopere grondstof met duurdere, zoals onlangs nog met paardenvlees. Anderzijds zijn met het verstrijken van de tijd nieuwe uitdagingen, risico's en bedreigingen opgedoken, maar eveneens nieuwe mogelijkheden om die te beheersen. Deze hangen samen met grote veranderingen in techniek, organisatie en organisatie van de voedselindustrie en –handel. De revoluties in transport-, communicatie- en conserveringstechnologie hebben de aardbol een stuk kleiner gemaakt en van de voedselsector een wereldomspannende geïntegreerde markt met een heel eigen arbeidsdeling gemaakt. Ons voedsel komt al lang niet meer van de melk- en groenteboer om de hoek. De tijd dat de wereldvoedselhandel beperkt was tot enkele schaarse, lang houdbare smaakstoffen als zout, peper, en nootmuskaat ligt ver achter ons. Tegenwoordig komt bijna al ons voedsel in grote hoeveelheden en diversiteiten uit alle hoeken van de wereld tot ons. Via die lange voedselketens en snelle transporten kunnen gezondheidsrisico's in principe snel verspreid worden.

Die technieken en de – al of niet door producenten gecreëerde - behoefte aan productdiversificatie heeft geleid tot een sterk gedifferentieerde globale arbeidsdeling en ontelbare nieuwe samengestelde producten. Soms logische, zoals bij soepen en sauzen; soms minder logische, zoals plakjes samengeperst kippevlees met de nodige toevoegingen.

Beide trends hebben veel tussenfasen in bewerkingen in de voedselketen van boer tot bord opgeleverd. Daardoor is het een stuk moeilijker geworden om de herkomst van de vele ingrediënten en de aard van de bewerkingen ervan te traceren en zo te controleren.

Temeer omdat er ook een grote diversiteit aan voedselproducerende en – verhandelende organisaties in de lange voedselketens is ontstaan. Meer en minder competente. Enerzijds gigantische multinationale ondernemingen: producerende zoals Unilever, Nestlé, McDonald's; en verhandelende zoals minder bekende groothandels en bekendere retailketens zoals Carrefour, AH, Sainsbury met waardevolle merknamen waar ze zuinig op zijn. Anderzijds nog steeds een plethora aan kleine restaurants, snackbars en markkraampjes. Tussen die vele organisaties zijn ook diverse vormen – verticaal dan wel horizontaal – van samenwerking en onderlinge afhankelijkheid ontstaan.

Deze trends van globalisering van voedselketens en complexere samengestelde producten zijn uitdagingen die het werk van nationale of regionale toezichthouders als de NVWA in principe bemoeilijken. Zij zijn als nationale overheidsorganisaties immers aan hun territoriale jurisdictie gebonden. Daarbuiten zijn ze officieel niet bevoegd om te controleren. Andere landen mogen dan wel inspecteurs van private bedrijven dulden, bij buitenlandse publieke functionarissen ligt dat politiek en juridisch veel gevoeliger.

Tegenover die verminderende toezichtscapaciteit staan anderzijds grotere verwachtingen van de burger-consument, omdat die zich door de toegenomen kennis meer bewust is van potentiële gevaren en daarom meer bescherming van zijn overheid verwacht tegen vervalste, gevaarlijke en/of ongezonde producten. De toegenomen maatschappelijke

kennis van gezondheidsrisico's variërende van bacteriën, en virussen tot carcinogenen en allergenen (gluten, noten, vis, melk) en gevaarlijke chemische stoffen tot minder gezonde zoals een teveel aan vet, suiker, zout of bepaalde andere conserveermiddelen leidt tot een steeds veranderende roep van de burger om bescherming door de overheid. Hetzij in de vorm van verbod dan wel van voorgeschreven waarschuwingen op etiketten. Bovendien is er niet alleen meer kennis over risico's, maar ook over mogelijkheden om die risico's te verminderen dan wel weg te nemen, variërende van allerlei onderzoeksmethoden tot moderne communicatiemogelijkheden die continue kennisuitwisseling tussen landen, regio's, sectoren, publieke organisaties onderling, publieke en private organisaties mogelijk maken. En wat kan moet ook. Kennis mag dan macht zijn, volgens het aloude adagium, kennis brengt echter ook verantwoordelijkheid met zich mee – voor de overheid, in casu gespecialiseerde organisaties zoals de NVWA. Wat niet weet dat niet deert. Maar kennis die er is moet ook aangewend worden. Dat is de verwachting van de consument en burger. Kennis leidt tot een revolutie van stijgende verwachtingen. Pech moet weg, verwacht die burger.

Om aan die verwachtingen tegemoet te kunnen komen moeten alle middelen ingezet worden. Waaronder samenbundeling van kennis en mogelijkheden van zowel de publieke toezichthouders als private bedrijven, variërende van producenten, handelaars en retailers uit de sector zelf tot onderzoeksinstituten, transportbedrijven, audit firms, private keurmerkleveranciers en andere certificeerders, communicatie en mediabedrijven. Elk daarvan heeft zijn eigen mogelijkheden en voordelen maar ook zijn beperkingen, zijn sterke en zwakke kanten, maar samen complementeren, compenseren en corrigeren ze elkaar. In dat dynamische krachtenveld van publiek-private samenwerking *en* onderlinge controle moet de NVWA zijn plaats en weg zien te vinden. Op basis van zowel onderling vertrouwen als gezond wantrouwen en controle.

### **Casus Paardenvlees**

Januari 2013 ontvangt de NVWA een melding over rundvleesproducten in Groot-Brittannië en Ierland waarin paardenvlees is verwerkt. De NVWA-IOD start een opsporingsonderzoek. Een vleesverwerkingsbedrijf wordt verdacht van het omkatten van rundvlees. De NVWA legt de productie stil. Na nader onderzoek besluit de NVWA dat ongeveer 50.000 kg vlees van de markt moet worden gehaald omdat door de onduidelijke herkomst de veiligheid van het vlees niet kan worden gegarandeerd. De directeur van het bedrijf wordt aangehouden op verdenking van het omkatten van paardenvlees naar rundvlees.

De incidenten hebben geleid tot een stroom van kritiek op de NVWA. De NVWA geeft sinds enige jaren prioriteit aan de grootste risico's voor de volksgezondheid. Bij reguliere inspectiebezoeken aan bedrijven wordt geen systematische aandacht besteed aan mogelijke fraude of onjuiste informatie over het product. De NVWA is bij de aan het licht gekomen



fraudegevallen overigens bijzonder streng opgetreden. De paardenvleesincidenten bij Selten in Oss en bij Van Hattem in Dodewaard leidden tot zeer omvangrijke terugroepacties van vlees omdat de herkomst van het vlees onvoldoende duidelijk was en niet kon worden uitgesloten dat er paardenvlees bij zat. De NVWA schorste bovendien de erkenning van Van Hattem; het bedrijf werd stilgelegd. Beide bedrijven kwamen ernstig in problemen en gingen (deels) failliet. De bedrijven hebben tevergeefs geprobeerd via de voorzieningenrechter de ingrijpende maatregelen van de NVWA te verhinderen.<sup>64</sup>

De incidenten leiden niet alleen tot veel kritiek op het functioneren van de NVWA. Ze hebben ook sterk bijgedragen aan de idee dat het aantal controleurs bij de NVWA te gering is om alle taken adequaat te kunnen uitvoeren. De jarenlange trend van inkrimping is nu tot staan gebracht. December 2013 heeft staatssecretaris Dijksma besloten dat de NVWA extra personeel krijgt. De kosten hiervan moeten worden opgebracht door het bedrijfsleven. Dit heeft geleid tot protesten van boeren, kleine slachterijen en de Rotterdamse haven.

De fraude met paardenvlees heeft voor zover bekend niet geleid tot gezondheidsproblemen.

De opsporingsdienst van de NVWA heeft van 1999-2013 56 keer proces verbaal ingeleverd bij het Openbaar Ministerie in voedsel fraude zaken, meestal betreft het witwassen van voedsel.<sup>65</sup> De aandacht voor voedsel fraudezaken is toegenomen, vooral sinds 2012.

---

<sup>64</sup> ECLI:NL:CBB:2013:280 en ECLI:NL:CBB:2014:58.

<sup>65</sup>Gussow en Kuiper 2014..

## Literatuurlijst

Abels, G. en A. Kobusch, Regulation of food safety in the EU: Explaining organizational diversity among Member States, in: T. Havinga, F. van Waarden & D. Casey (eds), *The changing landscape of food governance: Public and private encounters*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar 2015, p. 39-56..

Algemene Rekenkamer, *Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie*, Den Haag 2013.

Burnett, J. *Plenty and want: A social history of food in England from 1815 to the present day*, Abingdon: Routledge 1989 (orig. 1966).

Christensen, J.G., Competing theories of regulatory governance: Reconsidering public interest theory of regulation, in: D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the politics of regulation*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar 2011, p. 96-110.

Erp, J. van, *Naming and shaming in het markttoezicht: Een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*, Den Haag: Boom/Lemma 2009.

Evaluatiecommissie Q-koorts, *Van verwerping tot verheffing: Q-koortsbeleid in Nederland 2005-2010*, Den Haag 2010.

Gilardi, F. en M. Maggetti, The independence of regulatory authorities, in: D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the politics of regulation*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar 2011, p. 201-214.

Groot, M. de (red.), *Het functioneren van de Voedsel- en Warenautoriteit VWA in de controle op slachthuizen en exportverzamelplaatsen*, Rapport van de auditcommissie-Vantheemsche, Den Haag 2008.

Gussow, K.E. en L.H. Kuiper, De bestrijding van voedsel fraude in Nederland, *Justitiële Verkenningen*, 2014, 40, (2), p. 8-27.

Haas, P., Introduction: Epistemic communities and international policy coordination, *International Organization*, 1992, 46 (1), p. 1-35.

Havinga, T., Wat voor vlees zit in de kuip? Consumentenvertrouwen en consumentenzorgen rondom de veiligheid van voedsel, *Recht der Werkelijkheid* 2005 (themanummer Veiligheid, Vertrouwen en Good Governance, Roel Pieterman, Paul Dekker & Henk Elffers, red), 109-130.

Havinga, T., P. Verbruggen en H. de Waele (red), *Toezicht tegen het licht. Kernwaarden, kansen en knelpunten*. Deventer: Wolters Kluwer 2015.

- Havinga, T. en F. van Waarden, *Veilig voedsel: Toezicht toevertrouwen?* Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Webpublicatie nr 70, 2013  
<http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/veilig-voedsel-toezicht-toevertrouwen-sectorschets-toezicht-in-de-voedselsector/> (Verkort verschenen als F. van Waarden en T. Havinga (2013) 'Vertrouwen in toezicht op voedselveiligheid', in P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. de Goede, E. Ijskes en A. Knotnerus (red.), *De staat van toezicht. Sector- en themastudies*, Den Haag: WRR, en Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 133-185).
- Helderman, J.-K. & M. Honingh, *Systeemtoezicht: Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.
- Hutt, P.B. & P.B. Hutt, A history of government regulation of adulteration and misbranding of food, *Food Drug Cosmetic Law Journal* 1984, 39, p. 2-73.
- Koolmees, P.A., *Symbolen van openbare hygiëne: Gemeentelijke slachthuizen in Nederland 1795-1940*, Rotterdam: Erasmus Publishing 1997.
- Maas, C., *Toezicht en zelfregulering herijkt: Vooronderzoek naar 'kansen en bedreigingen' van terugtrekend toezicht*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2011.
- Mascini, P. en E. van Wijk, *Responsive regulation bij de Voedsel en Warenautoriteit: Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2009.
- Mertens, F., *Inspecteren: Toezicht door inspecties*, Den Haag: Sdu uitgevers 2011.
- Mertens, F. en C.J.M. Schuyt, *Pech moet weg*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003.
- NVWA, *Jaarplan 2012 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2012.
- NVWA, *Jaarverslag 2012 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*, Utrecht: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2013.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Risico's in de vleesketen*, Den Haag 2014.
- Onderzoeksraad voor veiligheid, *Salmonella in gerookte zalm, oktober 2012*, Den Haag 2013.
- Ruimschotel, D., *Goed toezicht: Principes van professionaliteit, democratie en good governance*, Amsterdam: Mediawerf uitgevers 2014.
- Silfhout, M. van, *Uitgebeend: Hoe veilig is ons voedsel nog?*, Amsterdam: Uitgeverij Oostenwind 2014.
- Spapens, P., *Een muis in de melk: De geschiedenis van de consumentenbescherming in Brabant*, Eindhoven: Kempen uitgevers 1996.

Swaan, A. de, *Zorg en de staat*, Amsterdam: Bert Bakker 1989.

Teuteberg, H.J., Food adulteration and the beginnings of uniform food legislation in late nineteenth-century Germany, in: J. Burnett & D.J. Oddy (eds.), *The origins and development of food policies in Europe*, London, New York: Leicester University Press 1994, p. 146-160.

Verbruggen, P.W.J. en T. Havinga, Metatoezicht op voedselveiligheid, *Tijdschrift voor Toezicht* 2014, 5, (1), p. 6-32.

Vries, S. de, *Waar of niet? 50 jaar Warenwet 1919-1969*, 's-Gravenhage: Voorlichtingsbureau voor de voeding 1970.

Waarden, F. van, Varieties of collective self-regulation of business: The example of the Dutch dairy industry, verschenen als Working Paper van het European University Institute, Florence; verkorte versie verschenen in Ph. Schmitter and W. Streeck (eds), *Private interest government: Beyond market and state*, London: Sage 1985, p. 197-220.

Waarden, F. van, Emergence and development of business' interest associations: An example from the Netherlands, *Organization Studies*, 1992, 13: 4, p. 521-561

Waarden, F. van, Dynamiek of zenuwachtigheid?, *Economisch-Statistische Berichten*, 1995, 80: 4023, 6 September, p. 790-792.

Waarden, F. van, Taste, traditions, transactions and trust: The public and private regulation of food, in: Ch. Ansell and D. Vogel (eds), *What's the beef? The contested governance of European food safety*, Cambridge MA: MIT Press 2006, p. 35-59.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezen op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013  
<http://www.wrr.nl/publicaties/publicatie/article/toezien-op-publieke-belangen-naar-een-verruimd-perspectief-voor-rijkstoezicht/>

Wijk, E. van & F. Six, *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelnaleving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2014.

Wilthagen, A.C.J.M., *Het overheidstoezicht op de arbeidsomstandigheden. Een onderzoek naar het functioneren van de Arbeidsinspectie*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1993.

Wilson, James Q. , The politics of regulation, in: Th. Ferguson and J. Rogers (eds.), *The political economy: Readings in the politics and economics of American public policy*, New York, M.E. Sharpe 1984, p. 82-103.

Wiskerke, C., *De afschaffing der gilden in Nederland*, Amsterdam: H.J. Paris 1938.

Zweers, J.S., M. van Haften en J. Wils, *Openbaarmaking van controlegegevens van de VWA: Een evaluatie van de beleidsdoelstellingen. Eindrapport*, Zoetermeer: Research voor beleid 2009.