



# Rapport

**Datum: 12 december 2005**  
**Rapportnummer: 2005/385**

## Klacht

Verzoekers klagen over een gedraging van een met name genoemde ambtenaar van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) tijdens een inspectie op 1 oktober 2004. Zij klagen er met name over dat de ambtenaar:

- niet is ingegaan op hun vragen en geen informatie wilde verstrekken over onder meer productievereisten en hygiënemaatregelen;
- ondanks hun uitdrukkelijke uitnodiging niet heeft gekeken in de kaasmakerij in het woonhuis;
- bevestigend heeft geantwoord op hun vraag of hij het goed vond dat een bedrijf, als het hunne zou verdwijnen.

## Beoordeling

### Algemeen

Verzoekers, de heer B. en mevrouw E., hebben naast een tuinderij ook een winkel aan huis waarin zij onder meer vlees en zelfgemaakte kaas verkopen. Op 1 oktober 2004 bezocht een inspecteur van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de heer Bo., hun winkel en voerde een inspectie uit. Vervolgens werden verzoekers bij brief van 11 oktober 2004 door de VWA gewaarschuwd wegens dertien overtredingen van een drietal op de Warenwet gebaseerde besluiten. In reactie hierop richtten verzoekers zich bij brief van 18 oktober 2004 met een klacht over het verloop van de inspectie en het gedrag van inspecteur Bo. tot de VWA.

I. Ten aanzien van het beantwoorden van vragen en verstrekken van informatie

### Bevindingen

1. Verzoekers klagen erover dat inspecteur Bo. ten tijde van de inspectie weliswaar veel had gepraat, maar desondanks had verzuimd om de nodige informatie te geven. Verzoekers zijn van mening dat een inspecteur van de VWA hen niet zozeer behoeft te adviseren, maar wel gehouden is om desgevraagd informatie te verstrekken. De inspecteur had echter gevonden dat zij al op de hoogte hadden moeten zijn van de toepasselijke regelgeving.

2. Inspecteur Bo. verklaarde onder meer dat hij de winkel van verzoekers had bezocht in het kader van een onderzoek naar de naleving van regelgeving op het gebied van etikettering van (met name) rundvlees en dat het de eerste keer was dat de winkel van

verzoekers door de VWA werd geïnspecteerd. Hij had bij de inspectie veel aangetroffen dat niet in overeenstemming was met de regelgeving, met name op het gebied van de hygiëne. Zo hadden verzoekers geen voedselveiligheidsplan, hetgeen verplicht is. Verzoekers konden een dergelijk plan zelf opstellen, maar zij zouden zich ook kunnen conformeren aan een zogeheten hygiëncode van een Productschap. Hij had samen met de heer B. gezocht naar de meest toepasselijke hygiëncode en had aan hem het telefoonnummer van het desbetreffende Productschap verstrekt zodat hij daar de code kon opvragen. De inspecteur gaf aan dat hij tijdens de inspectie in een spanningsveld werkte: hij wilde niet teveel tijd van de heer B. en mevrouw E. in beslag nemen, maar hij zag ook dat er veel niet in orde was. Hij kon echter niet alleen afgaan op wat hij zag en moest daarom ook zelf veel vragen stellen om tot de kern van de zaak te komen. Anderzijds hadden verzoekers veel vragen, met name over de op hun bedrijf van toepassing zijnde hygiëneregels. De inspecteur kon zich achteraf voorstellen dat er tijdens de inspectie veel informatie op verzoekers was afgekomen.

3. In reactie op de klacht deelde de minister mee dat de inspecteur de winkel van verzoekers had bezocht in het kader van een inspectie, hetgeen met zich meebracht dat advisering niet het doel van het bezoek was. Voorts meende de minister dat de inspecteur, gelet op de verklaringen die hij tijdens het onderzoek door de Nationale ombudsman had afgelegd, wel degelijk was ingegaan op vragen en informatie had verstrekt onder andere over het bestaan van hygiëncodes, de toepasselijke hygiëncode en de vindplaats ervan. Onder die omstandigheden vond de minister het geoorloofd dat de inspecteur verzoekers voor meer informatie had verwezen naar deze hygiëncode. Hij achtte daarom de klacht van verzoekers op dit punt niet gegrond.

4. De minister zond bij zijn reactie onder meer een afschrift van een brief van 11 oktober 2004 van de VWA aan verzoekers waarin zij naar aanleiding van de inspectie van 1 oktober 2004 waarschuwingen kregen voor vier overtredingen van het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen (zie Achtergrond, onder 1.), drie overtredingen van het Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen (zie Achtergrond, onder 2.) en zes overtredingen van het Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten (zie Achtergrond, onder 3.). Naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen deelde de VWA verzoekers onder meer mee dat de bedrijfsruimte voor 15 oktober 2004 schoon moest zijn, dat zij per 1 december 2004 in het bezit moesten zijn van een voedselveiligheidsplan of hygiëncode en dat de etikettering van het vlees conform de regelgeving moest zijn. De VWA merkte daarbij op dat als bij een hercontrole zou blijken dat opnieuw niet aan de wettelijke voorschriften werd voldaan, overgegaan zou kunnen worden tot het opmaken van een proces-verbaal.

## **Beoordeling**

5. Het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking houdt in dat bestuursorganen burgers met het oog op de behartiging van hun belangen actief en desgevraagd van adequate informatie voorzien.
6. De Nationale ombudsman overweegt dat het contact tussen verzoekers en inspecteur Bo. op 1 oktober 2004 plaatsvond in het kader van een inspectie van de winkel van verzoekers. Voorts is gebleken dat de inspecteur bij deze inspectie een aantal overtredingen van Warenwetbesluiten constateerde en dat verzoekers bijna twee weken later een brief van de VWA ontvingen waarin deze instantie er bij hen onder meer op aandrong om in de periode tussen dat moment en 1 december 2004 maatregelen te treffen ter voorkoming van herhaling van de geconstateerde overtredingen.
7. Gelet op de aard van een inspectie, de door inspecteur Bo. tijdens de inspectie verstrekte informatie, de schriftelijke bevestiging ervan waarbij verwezen is naar de toepasselijke wettelijke bepalingen en de verwijzing voor meer informatie over de hygiëncode naar het Productschap, is de Nationale ombudsman van oordeel dat inspecteur Bo. ten tijde van de inspectie voldoende adequaat informatie heeft verstrekt en niet tekort is geschoten vanuit het oogpunt van het vereiste van actieve en adequate informatieverstrekking.

De onderzochte gedraging is in zoverre behoorlijk.

II. Ten aanzien het niet betreden van de kaasmakerij

## Bevindingen

1. Verzoekers klagen erover dat inspecteur Bo. ondanks hun uitdrukkelijke verzoek tijdens de inspectie niet heeft gekeken in hun kaasmakerij die zich in hun woning bevindt. Zij stellen dat Bo. vrijwel meteen concludeerde dat zij met ingang van die dag (1 oktober 2004) geen zelfgemaakte kaas meer mochten verkopen omdat deze in een ondeugdelijke ruimte in de woning zou zijn gemaakt. Hoewel zij inspecteur Bo. hadden aangeboden ter plekke te kijken, had hij niet de moeite willen nemen om in de kaasmakerij te gaan kijken. Bij brief van 11 oktober 2004 waarschuwde de VWA hen echter wel om onmiddellijk te stoppen met het bereiden van geitenkaas in de desbetreffende ruimte om daarmee herhaling van de overtreding van artikel 3, eerste lid van het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen jo. artikel 2, eerste lid van hetzelfde Warenwetbesluit te voorkomen.
2. Inspecteur Bo. verklaarde desgevraagd dat hij tijdens de inspectie uit mededelingen van mevrouw E. had begrepen dat de geitenkaas die in de koelcel van het bedrijf voor de verkoop in voorraad werd gehouden, in de privé-keuken was gemaakt en dat die plek niet fysiek was afgescheiden van de rest van de privé-keuken. Omdat de regelgeving bij zijn weten in dit opzicht heel duidelijk is, namelijk dat zelfgemaakte kaas die te koop wordt

aangeboden niet in een privé-keuken mag worden bereid, had hij het niet nodig gevonden om de plek zelf te bekijken. Daar komt bij dat hij niet de bevoegdheid heeft woningen te betreden zonder schriftelijke machtiging. Desgevraagd kon hij niet bevestigen dat hij uitdrukkelijk door verzoekers was uitgenodigd om de privé-keuken te betreden.

3. De minister van LNV herhaalde in reactie op deze klacht de verklaringen van inspecteur Bo. over zijn bron van informatie over de plek waar de kaas werd bereid. Echter, omdat de minister een waarschuwing zoals in dit geval gegeven niet voor de hand vond liggen en een hercontrole van de kaasmakerij nodig vond, achtte hij de klacht van verzoekers op dit punt gegrond.

## Beoordeling

4. Het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving houdt in dat bestuursorganen bij de voorbereiding van hun handelingen de relevante informatie verwerven.

5. Uit het onderzoek is gebleken dat inspecteur Bo. tijdens zijn inspectie van het bedrijf van verzoekers op 1 oktober 2004 niet zelf de ruimte heeft bekeken waarin de geitenkaas werd gemaakt, terwijl de waarschuwing dat verzoekers per direct de productie van geitenkaas in de desbetreffende ruimte dienden te staken enkel op deze inspectie was gebaseerd.

6. De Nationale ombudsman overweegt dat van een inspecterend bestuursorgaan mag worden verlangd dat het waarschuwingen baseert op eigen waarnemingen.

Door de waarschuwing enkel te baseren op de verklaringen van verzoekster, en niet op eigen waarneming is inspecteur Bo. tekort geschoten vanuit het oogpunt van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving. Voor zover inspecteur Bo. van mening was dat hij een schriftelijke machtiging nodig had om de desbetreffende ruimte te betreden, had het op zijn weg gelegen zich daarvan te voorzien.

De onderzochte gedraging is in zoverre niet behoorlijk.

III. Ten aanzien van de uitlatingen over de wenselijkheid van het voortbestaan van het bedrijf

## Bevindingen

1. Verzoekers klagen er ten slotte over dat inspecteur Bo. bevestigend heeft geantwoord op hun vraag of hij het goed vond dat een bedrijf als het hunne zou verdwijnen.

2. Inspecteur Bo. antwoordde desgevraagd dat verzoekers deze vraag niet als zodanig hadden gesteld. Voor zover hij zich kon herinneren had mevrouw E. hem ten tijde van zijn

onderzoek naar de plek waar verzoekers de kaas maakten gevraagd of hij wel achter het werk stond dat hij deed. Hierop had hij geantwoord dat hij achter de regelgeving staat die luidt dat je geen kazen die bestemd zijn voor de verkoop mag bereiden in privé-keukens, omdat hij daar niet mag komen. Hij deelde verder mee dat hij van mening was dat hij mensen niet hielp met zijn persoonlijke mening omdat die niet relevant is. Voorts deelde hij mee dat hij dat hij het persoonlijk niet wenselijk vindt dat kleine bedrijven zouden verdwijnen.

3. De minister deelde in reactie op de klacht mee dat inspecteur Bo. met klem had ontkend dat verzoekers hem de vraag als beschreven onder III.1 hadden gesteld. Inspecteur Bo. had derhalve ook niet bevestigend beantwoord op die vraag en daarom achtte de minister de klacht ongegrond.

## Beoordeling

4. Het vereiste van correcte bejegening houdt onder meer in dat bestuursorganen burgers als mens respecteren en hen beleefd behandelen.

5. Inspecteur Bo. heeft verklaard dat verzoekers de vraag of hij het goed vond dat een bedrijf als het hunne zou verdwijnen niet hebben gesteld.

De verklaringen van verzoekers en inspecteur Bo. lopen op dit punt uiteen terwijl er geen sprake is van feiten of omstandigheden op grond waarvan aan de ene verklaring meer betekenis moet worden toegekend dan aan de andere.

De Nationale ombudsman onthoudt zich op dit punt van een beoordeling.

## Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van een met name genoemde ambtenaar van de Voedsel en Warenautoriteit te Eindhoven is:

- niet gegrond voor zover verzoekers erover klagen dat Bo. hen onvoldoende heeft geïnformeerd en

- gegrond voor zover verzoekers erover klagen dat de ambtenaar hun kaasmakerij niet heeft bekeken, wegens schending van het vereiste van actieve en adequate informatieverwerving.

De Nationale ombudsman onthoudt zich van een oordeel voor zover verzoekers erover klagen dat Bo. bevestigend heeft geantwoord op hun vraag of hij het goed vond als bedrijven als het hunne zouden verdwijnen.

## Onderzoek

Op 21 december 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer B. en mevrouw E. te Vught, met een klacht over een gedraging van een met name genoemde ambtenaar van de Voedsel en Warenautoriteit te Eindhoven.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Daarnaast werd de desbetreffende ambtenaar telefonisch gehoord.

Vervolgens werden verzoekers in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren. Verzoekers maakten van die gelegenheid geen gebruik.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

Betrokkenen gaven binnen de gestelde termijn geen reactie.

### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Brief van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aan verzoekers van 11 oktober 2004 waarin zij op dertien punten gewaarschuwd worden naar aanleiding van op 1 oktober 2004 geconstateerde overtredingen;

Brief van verzoekers aan de VWA van 18 oktober 2004 waarin zij onder andere hun beklag doen over de inspecteur van de VWA;

Brief van de VWA aan verzoekers van 1 november 2004 waarin wordt gereageerd op de klacht;

Brief van 17 december 2004 van verzoekers aan de Nationale ombudsman;

Verslag van het gehoor van de betrokken ambtenaar van 31 januari 2005;

Brief van de minister van LNV van 12 april 2005 waarin de minister zijn reactie op de klacht van verzoekers geeft.

## Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

## Achtergrond

### 1. Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen

(Besluit van 10 december 1992, Stb. 678)

Artikel 2, eerste en vijfde lid

“1. Het is verboden eet- en drinkwaren te bereiden, te behandelen, te verpakken, te bewaren of te vervoeren, anders dan met inachtneming van de bij of krachtens dit besluit gestelde voorschriften.

5. Het is verboden eet- en drinkwaren te verhandelen anders dan met inachtneming van de voorschriften, bij of krachtens dit besluit gesteld, met betrekking tot het bezigen van vermeldingen.”

Artikel 3, eerste lid, vierde lid, aanhef en onder a en vijfde lid

“1. Het bereiden, behandelen, verpakken of bewaren van eet- of drinkwaren mag uitsluitend geschieden in bedrijfsruimten.

4. Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en met inachtneming van artikel 7, eerste en tweede lid, van de in het derde lid genoemde richtlijn, nadere regels stellen inzake het eerste en tweede lid, voor zover die betrekking hebben op:

a. de inrichting en het gebruik van bedrijfsruimten of bereidplaatsen;

5. Het bestuur van een produkt-, een hoofdbedrijf- of een bedrijfsschap kan nadere regels stellen of andere besluiten nemen ten aanzien van het eerste lid.”

**2. Warenwetbesluit Etikettering van levensmiddelen** (Besluit van 10 december 1991, Stb. 1992/14)

Artikel 2, eerste lid

“1. Het is verboden eet- of drinkwaren te verhandelen anders dan met inachtneming van de voorschriften in dit besluit gesteld met betrekking tot hun aanduiding en tot het bezigen van vermeldingen of voorstellingen.”



**3. Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten** (Besluit van 08 juni 1998, Stb. 351)

Artikel 2, zevende lid

“Het is verboden te handelen in strijd met artikel 11, eerste streepje, artikel 13, eerste, tweede en vijfde lid, artikel 14, of artikel 15, van verordening (EG) 1760/2000, of met artikel 1, artikel 2, tweede lid, artikel 7, eerste en vierde lid, van verordening (EG) 1825/2000.”