Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2005–2006

30 400 Voedselveiligheid en diervoeders

Nr. 2 **NOTA**

Inhoud

	Samenvatting	**5**
1	**Inleiding**	10
1.1	Achtergrond	10
1.2	Vraagstelling	10
1.3	Gehanteerde normen	11
1.4	Onderzoeksaanpak	11
1.5	Financieel belang	12
1.6	Opbouw rapport	12
2	**Voedselveiligheidsbeleid in internationaal verband**	**13**
2.1	Mondiale afspraken over voedingsmiddelen	13
2.2	Europese afspraken over voedingsmiddelen	14
2.3	Gevolgen EU-regelgeving voor Nederland	18
2.4	Conclusies	19
3	**Het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid**	**21**
3.1	Verantwoordelijkheidsverdeling	21
3.2	Beleidsdoelstellingen	23
3.3	Effect: hoe veilig is ons voedsel?	24
3.4	Conclusies	26
4	**Voedselveiligheidsbeleid in de praktijk: de diervoedersector**	**27**
4.1	Aansturing van controlerende instanties	27
4.2	Integrale benadering risicoanalyse	29
4.3	Handhaving	30
4.4	Conclusies	34
5	**Conclusies en aanbevelingen**	**36**
5.1	Het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid	36
5.2	EU-beleid en -regelgeving	36
5.3	Uitvoering van het diervoederbeleid	37
6	**Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer**	**40**
6.1	Algemene opmerkingen over het onderzoek	40
6.2	Verantwoordelijkheidsverdeling	40
6.3	Kwantificering van beleidsresultaten	41
6.4	Geharmoniseerde normen binnen de EU	42
6.5	Controlerende instanties	42
6.6	Gezamenlijke risicoanalyse	43
6.7	Vaststellen nalevingsniveaus en handhavingsprioriteiten	44
6.8	Zelfhandhaving en gedoogbeleid	45
Bijlage 1	**Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen**	**47**
Bijlage 2	**Normenkader**	**50**
Bijlage 3	**Doelenboom voedselveiligheid 2005**	**52**

KST92013-2
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2005

SAMENVATTING

In de periode augustus 2004 – juli 2005 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar het nationale voedselveiligheidsbeleid. Verantwoordelijk voor dit beleid zijn de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Verder zijn bij de uitvoering van het beleid voor voedselveiligheid betrokken: de minister van Financiën (voorzover het de inzet van de Douane betreft),[1] de minister van Justitie (voorzover het de aansturing van opsporingsdiensten betreft) en de minister van Volkhuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (voorzover het controle en toezicht op het gebruik van afvalstoffen betreft).[2]
Het onderzoek is een vervolg op eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de voedselveiligheid. Daaruit kwam naar voren dat de voedselveiligheid in de vleessector, omdat bij het inventariseren van de risico's niet alle schakels in het productieproces in samenhang met elkaar werden geanalyseerd, nog niet volledig gewaarborgd was.

In het huidige onderzoek is de Algemene Rekenkamer nagegaan in hoeverre de zorg voor de voedselveiligheid inmiddels wordt gewaarborgd door het gevoerde beleid. Ook zijn we nagegaan op welke manier de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid, dat in hoge mate wordt beïnvloed door internationale (vooral Europese) regels, verder zou kunnen worden verbeterd.

Concreet hebben we beoordeeld:
– of met de beleidsinstrumenten die van overheidswege worden ingezet om de voedselveiligheid te waarborgen de geformuleerde beleidsdoelen kunnen worden gehaald;
– of deze beleidsinstrumenten in de praktijk ook goed functioneren.

We hebben in het onderzoek op een algemeen niveau gekeken naar het nationale beleid voor voedselveiligheid. De *uitvoering* van dit beleid in de praktijk is onderzocht binnen een specifieke schakel in de voedselproductieketen: de diervoedersector. Onze bevindingen over de diervoedersector kunnen niet worden veralgemeniseerd naar het algehele nationale beleid voor voedselveiligheid, maar zijn er op onderdelen wel illustratief voor.

Nederland beschouwt, conform de opvattingen van de Europese Unie (EU), het waarborgen van de voedselveiligheid als een publieke verantwoordelijkheid die niet uitsluitend aan het bedrijfsleven kan worden overgelaten.
Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn:
- *Ketenbenadering*: alle aspecten van de voedselproductieketen moeten als één geheel worden beschouwd vanaf de productie van diervoeders tot en met het verkopen of verstrekken van voedsel aan de consument.
- *Overheidstoezicht*: exploitanten in de keten dienen te voldoen aan de levensmiddelenwetgeving en zijn verantwoordelijk voor de controle daarop. De overheid houdt toezicht op de naleving.
- *Traceerbaarheid*: de producten in de voedselketen dienen in alle stadia van productie, verwerking en distributie traceerbaar te zijn.

Belangrijkste conclusies

De verantwoordelijkheidsverdeling voor voedselveiligheid is recent opnieuw vastgelegd. Met deze nieuwe vastlegging heeft de helderheid van de verantwoordelijkheidsverdeling aan kracht gewonnen, hoewel de

[1] De facto heeft in het huidige kabinet de staatssecretaris van Financiën de Belastingdienst (en daarmee ook de Douane) in zijn portefeuille. Omdat echter de minister uiteindelijk veranwoordelijkheid draagt voor het beleid, wordt in dit rapport steeds naar de minister van Financiën verwezen.
[2] Hetzelfde als in noot 1 is gesteld geldt voor de staatssecretaris van VROM: hoewel het toezicht op het gebruik van afvalstoffen tot zijn portefeuille behoort, richt de Algemene Rekenkamer zich tot de eindverantwoordelijke voor het beleid: de minister van VROM.

verantwoordelijkheid nog steeds verdeeld blijft over twee ministers. Bij verschil van inzicht over zaken die de gehele voedselproductieketen betreffen (van primair bedrijf tot levering aan de consument), is onduidelijk wie er eindverantwoordelijk is.
De Ministeries van LNV en VWS en de uitvoerende diensten werken op diverse punten aan verdere verbetering van het beleid voor voedselveiligheid en diervoeders. Er zijn nog wel enkele verbeteringen mogelijk in de formulering van de beleidsdoelen. Daarnaast zijn vanwege resterende risico's nog enkele verbeteringen mogelijk in de uitvoeringspraktijk.

Invloed internationale regelgeving
De kaders voor het nationale beleid voor voedselveiligheid worden grotendeels gevormd door mondiale en Europese regelgeving.
EU-regelgeving (meestal beïnvloed door de Codex Alimentarius en de wereldhandelsorganisatie WTO) bepaalt daardoor voor het merendeel de nationale normstelling voor voedselveiligheid.
Hoewel de normen op zichzelf voldoende expliciet zijn, blijkt in de praktijk dat geharmoniseerde toepassing van deze normen in de lidstaten niet altijd even gemakkelijk te realiseren is. In die gevallen is dan geen sprake van een uniforme waarborging van de voedselveiligheid. De Algemene Rekenkamer vindt het daarom belangrijk dat de ministers van LNV en VWS zich blijven inspannen voor harmonisatie van de handhaving van het diervoederbeleid in de lidstaten.

Formulering doelstellingen
De rijksoverheid hanteert voor voedselveiligheid vooral kwalitatieve (normerende) doelstellingen. De Ministeries van LNV en VWS werken op dit moment aan het verbeteren van de meetbaarheid van de effecten van de beleidsinspanningen op het gebied van voedselveiligheid.
Zo is er sinds kort een prestatie-indicator voor het consumentenvertrouwen in de voedselveiligheid. Maar voor bijvoorbeeld het doel «handhaving» (in hoeverre wordt de levensmiddelenwetgeving nageleefd door diervoederbedrijven en levensmiddelenbedrijven?) en het doel «beheersing van gezondheidseffecten» (in hoeverre is sprake van gezondheidsverlies door voedselproblemen?) zouden de ijkpunten verbeterd kunnen worden.

Realisatie doelstellingen
Er is nog geen samenhangend stelsel van indicatoren op basis waarvan een omvattende uitspraak mogelijk is van het niveau van nationale voedselveiligheid. Wel wijst recent onderzoek van het RIVM uit dat het in het algemeen goed gesteld is met de veiligheid van ons voedsel en dat bij de verschillende voedselincidenten van de laatste jaren de veiligheid niet in het geding is geweest.

Uitvoering in de praktijk: de diervoedersector
Met de inwerkingtreding van de Kaderwet diervoeders is sinds oktober 2004 het toezicht op het diervoederproducerende bedrijfsleven een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. De taken en verantwoordelijkheden van de controlerende overheidsinstanties, met name die van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en de Algemene Inspectiedienst (AID), zijn echter nog niet sluitend geregeld. Daardoor is het voor de betrokken partijen niet altijd duidelijk wanneer overheidsingrijpen geboden is in crisissituaties en wie daarin dan het voortouw moet nemen.
Om doublures in de uitvoering van het controlewerk van VWA en AID te voorkomen wordt nu gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst,

waarin de taken en verantwoordelijkheden van VWA, AID en andere betrokken controle-instanties duidelijk worden vastgelegd.
Het Ministerie van LNV en de VWA verwerken de leerervaringen uit recente incidenten in een LNV-handboek over crisisbesluitvorming.

Een aandachtspunt in het toezicht op de diervoedersector vormt verder het in kaart brengen van de risico's. De betrokken controlerende instanties stellen in de huidige situatie ieder hun eigen risicoanalyses op. Daarmee is nog geen sprake van een periodieke risicoanalyse die het gehele beleidsterrein afdekt, omdat de verschillende analyses nog niet worden geïntegreerd. Voor een complex beleidsterrein zoals de diervoedersector is dat wél van belang.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat meer inzet op een aantal onderdelen bij kan dragen aan een doelmatige en doeltreffende handhaving van de diervoederregelingen. Het gaat dan vooral om de het verbeteren van de *aansturing* van de controlerende instanties vanuit het verantwoordelijke ministerie, het integreren van de afzonderlijke *risicoanalyses* van de controlerende instanties, en het professionaliseren van bepaalde onderdelen van de *handhaving* (zie hierna onder «Aanbevelingen»).

Aanbevelingen
De Algemene Rekenkamer doet de ministers van LNV en VWS, en op onderdelen de ministers van Financiën (Douane), VROM en Justitie, de volgende aanbevelingen.

Meten van beleidseffecten
De ministers van LNV en VWS zouden gezamenlijk verder moeten gaan met het kwantificeren van de beoogde beleidseffecten. Daarbij moeten dan indicatoren en meetmethoden worden ontwikkeld om (aanvullend op de consumentenperceptie) de voedselveiligheid te meten. Te denken valt aan de vast te stellen nalevingsniveaus en handhavingsdoelstellingen en aan het benutten van de bestaande nationale registratie van ziekte- en sterfgevallen als gevolg van onveilig voedsel.

Aansturing controle-instanties
De Algemene Rekenkamer beveelt de beide ministers in het algemeen aan aandacht te schenken aan een adequate aansturing van en afstemming tussen de diverse betrokken controle-instanties. Daarnaast verdient het aanbeveling dat een periodieke evaluatie van het gevoerde controle- en toezichtsbeleid van de verschillende departementen en controle-instanties onderdeel gaat vormen van de beleidscyclus voor (dier)voedselveiligheid.

Risicoanalyses
De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat een gezamenlijke, integrale risicoanalyse stelselmatig onderdeel gaat vormen van de beleidscyclus. De kwaliteit van zo'n gezamenlijke risicoanalyse kan verbeteren als de handhavingsgegevens van de diverse handhavers in de toekomst op meer uniforme wijze tot stand komen en geïntegreerd/geanalyseerd worden.

Handhaving
Zonder zicht op de «witte vlekken» (risico's) in de handhaving, zoals niet-sluitende controle op mogelijk risicovolle importstromen of op de verwerking van rest- en afvalstromen, kunnen de handhavingsprioriteiten niet goed gesteld worden.
De Algemene Rekenkamer stelt vast dat meer inzet gewenst is op de

volgende onderdelen van handhaving: het werken met feitelijk vastgestelde en vervolgens na te streven nalevingsniveaus; het werken volgens een prioritering in de handhaving; het verwerven van inzicht in realisatie van controles.
Gewenst is dat vooral – in combinatie met de eerdergenoemde integrale risicoanalyse – de feitelijk vast te stellen nalevingsniveaus gestalte krijgen.

Reactie bewindspersonen
De ministers van LNV en VWS onderschrijven in grote lijnen de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Een punt waarop beide bewindspersonen het niet eens zijn met de Algemene Rekenkamer betreft de verantwoordelijkheidsverdeling op het terrein van de voedselveiligheid. Deze verdeling is volgens de beide ministers eenduidig vastgelegd.
Als reactie op de overige punten uit het onderzoek geven de bewindspersonen aan dat er inmiddels veel is verbeterd en dat het voedselveiligheidsbeleid in ontwikkeling is. Zo is er een ontwikkelingstraject voor het kwantificeren van beoogde beleidseffecten en voor de gezamenlijke opstelling van integrale risicoanalyses. Ook wordt er gewerkt aan de verbetering en professionalisering van de handhaving van de diervoederregelingen.

De minister van Justitie benadrukt het belang van de onafhankelijke positie van de VWA, met name waar de verantwoordelijkheid van de minister van LNV in het geding is. Verder is hij kritisch over de eventuele wenselijkheid van gedoogbeleid in de vleessector en over de mogelijkheid van toekomstige zelfregulering in de diervoedersector. Voor het overige onderschrijft minister van Justitie de meeste conclusies en aanbevelingen.

Nawoord Algemene Rekenkamer
Omdat de minister van VWS verantwoordelijk is voor normen die gesteld worden aan levensmiddelen en de minister van LNV voor de maatregelen die moeten worden genomen om aan deze normen te kunnen voldoen, is het volgens ons mogelijk dat er over deze maatregelen verschil van inzicht kan ontstaan (bijvoorbeeld de reikwijdte van te treffen maatregelen of over de vraag of er überhaupt maatregelen moeten worden getroffen), zonder dat duidelijk is wie eindverantwoordelijk is voor beslissingen daarover.
Verder stellen wij vast dat in de praktijk de door VWS opgestelde normen en de eventuele maatregelen van LNV veelal samenkomen bij de VWA. Het is naar ons oordeel dan ook terecht dat de minister van Justitie wijst op de risico's rond de huidige borging van de onafhankelijkheid van de VWA.
De ontwikkelingen op het beleidsterrein van voedselveiligheid en diervoeders beoordelen wij positief. Wij constateren met instemming dat de ministers in hun reactie het belang van het vaststellen van nalevingsniveaus en witte vlekken (de grootste handhavingsrisico's) geheel of gedeeltelijk erkennen. Het programmatisch handhaven zal een goede inbedding zijn voor het in kaart brengen van nalevingsniveaus en risico's. We merken hierbij op dat de tijd dringt, gezien de termijn waarbinnen het programmatisch handhaven en het geïntegreerd meerjarig nationaal controleplan gerealiseerd dienen te zijn.
Wij delen de opvattingen van de minister van Justitie over de risico's van zelfcontrole/zelfhandhaving in de diervoedersector. Als invoering hiervan in 2007 overwogen wordt, zou rekening gehouden moeten worden met de risico's die de minister van Justitie aangeeft. Over de wenselijkheid van

gedogen in de vleessector hebben wij in ons rapport geen uitspraak gedaan, maar we geven aan dat er bewuste keuzes moeten worden gemaakt over wel of niet gedogen.

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren op het gebied van voedselveiligheid verschillende onderzoeken verricht. Het ging daarbij met name om de veiligheid van vleesproducten. Hierover hebben wij twee rapporten uitgebracht, te weten *Keuring van vleeskalveren* (1997)[3] en *Uitvoering destructiewetgeving* (2000).[4] Daarnaast hebben we in 2003 de resultaten van een derde onderzoek op het beleidsterrein voedselveiligheid gepubliceerd in het rapport *Tussen beleid en uitvoering*.[5]

Uitgangspunt in deze drie onderzoeken was voor de Algemene Rekenkamer dat de verantwoordelijke minister ervoor moet zorgen dat alle belangrijke risico's voor de volksgezondheid in de vleesproductie worden geïnventariseerd en dat deze vervolgens worden afgedekt met goede wet- en regelgeving.
Daartoe moeten alle schakels in het productieproces (het houden en fokken van dieren op de boerderij, het vervoer van dieren naar de slachterij, de slacht van dieren, de destructie van restmaterialen en de keuring van vlees), in samenhang met elkaar worden geanalyseerd. Vervolgens zouden de controlerende instanties moeten inschatten waar in deze keten zich de grootste risico's voor de volksgezondheid voordoen en waar ontduiking van de wet dus ernstige gevolgen zou kunnen hebben, om dan aan deze punten voorrang te geven in hun toezichtsprogramma.

Uit ons laatste onderzoek uit 2003 kwam naar voren dat er op een aantal punten inmiddels vooruitgang was geboekt bij het waarborgen van de voedselveiligheid in de vleessector, maar dat dit bij elkaar toch nog niet optelde tot een integrale benadering van de hele productieketen. De voedselveiligheid was daardoor nog niet volledig gewaarborgd, zo luidde de conclusie.
Tegen deze achtergrond is in 2005 opnieuw onderzoek verricht naar het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid.

1.2 Vraagstelling

In het huidige onderzoek is de Algemene Rekenkamer nagegaan: (a) in hoeverre de zorg voor de Nederlandse voedselveiligheid door het beleid van de verantwoordelijke ministers[6] van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) thans wordt gewaarborgd, en (b) op welke manier de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid verder zou kunnen worden verbeterd.

Concreet hebben we beoordeeld:
- of met de beleidsinstrumenten die van overheidswege worden ingezet om de voedselveiligheid te waarborgen en het consumentenvertrouwen te vergroten, de geformuleerde beleidsdoelen kunnen worden gehaald;
- of deze beleidsinstrumenten in de praktijk ook goed functioneren.

Het gaat daarbij om zaken als: het uitoefenen van invloed op de ontwikkeling van internationale regelgeving en standaarden, het scheppen van wettelijke kaders, en het houden van toezicht op de naleving daarvan.
De werking van dit soort beleidsinstrumenten hebben we onder de loep genomen binnen een specifiek onderdeel van de voedselketen. In aansluiting op onze vorige onderzoeken hebben we opnieuw gekozen

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 685, nr. 2.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 495, nr. 2.
[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nr. 2. Hoofdstuk voedselveiligheid, p. 43–48.
[6] Daarnaast hebben ook de ministers van Justitie, Financiën en VROM een rol in het waarborgen van de voedselveiligheid.

voor de vleessector. Daarbinnen is het onderzoek toegespitst op een representatieve schakel: het diervoeder. Deze schakel is belangrijk vanuit het perspectief van de voedselveiligheid; diervoeders vormen immers het begin van de vleesproductieketen. Het verleden heeft uitgewezen dat veel incidenten in de voedselketen te herleiden zijn tot (kwaliteitsproblemen met) diervoeders.

1.3 Gehanteerde normen

Bij onze beoordeling van het voedselveiligheidsbeleid hebben we een aantal normen gehanteerd.
Voor het *beleid zelf* zijn onze belangrijkste normen dat de beleidsdoelen die de betrokken ministeries (LNV en VWS) hanteren specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent («SMART+C») moeten zijn geformuleerd en dat de verantwoordelijkheden tussen de betrokken ministeries op het terrein van de voedselveiligheid duidelijk moeten zijn afgebakend.
Daarnaast hebben we in dit onderzoek normen gehanteerd voor het *bestuurlijk toezicht* op de voedselveiligheid. Zo vindt de Algemene Rekenkamer dat de betrokken ministers een toezichtsvisie en toezichtsbeleid geformuleerd moeten hebben, dat zij ervoor moeten zorgen dat dit toezicht volgens de wettelijke voorschriften verloopt en onafhankelijk is, dat zij moeten beschikken over actuele en betrouwbare informatie over de kwaliteit en uitkomsten van handhavingsactiviteiten en dat zij voldoende mogelijkheden moeten hebben om het beleid bij te sturen.
Voorts hebben we in dit onderzoek normen gehanteerd voor de *inrichting van de controle* op de voedselketen. We noemden in dit verband hiervoor al dat de verantwoordelijke ministers naar ons oordeel ervoor moeten zorgen dat de belangrijkste risico's voor voedselveiligheid worden geïnventariseerd en worden afgedekt met wet- en regelgeving. Daarnaast hebben we een aantal specifieke normen aangelegd voor de uitvoering van het toezicht door de controlerende instanties.

Een volledig overzicht van het in dit onderzoek gehanteerde normenkader is opgenomen in bijlage 2. Verder geven we van de afzonderlijke normen, zodra zij concreet aan de orde zijn in onze beoordeling van de feiten, in de hiernavolgende hoofdstukken, een nadere operationalisering.

1.4 Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van diverse informatiebronnen bij de beide betrokken ministeries. Het basismateriaal bestond uit de aldaar beschikbare beleidsinformatie en toezichtsinformatie zoals deze is neergelegd in wet- en regelgeving, relevante beleidsnota's, EU-verordeningen en EU-beleidsstukken, plannings- en verantwoordingsinformatie over toezicht- en controleactiviteiten enzovoort.
Daarnaast hebben we interviews gehouden met medewerkers van de Ministeries van LNV en VWS die een taak hebben op het gebied van voedselveiligheid en volksgezondheid, medewerkers van het directoraat-generaal Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) en medewerkers van controle- en opsporingsinstanties zoals de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Douane.
Ook hebben we informatie ingewonnen bij enkele relevante Europese instanties, zoals het directoraat-generaal Landbouw van de Europese Commissie, en gegevens ontleend aan onderzoeksrapporten van de Food en Veterinary Office (FVO), een controle-instelling van de EU.

1.5 Financieel belang

In de begroting voor 2006 van het Ministerie van LNV is voedselveiligheid ondergebracht bij artikel 25: «Voedselkwaliteit en diergezondheid». De betrokken dienstonderdelen zijn de directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid en de AID. De geraamde programma-uitgaven voor het bevorderen van een kwalitatief hoogwaardig voedselaanbod en consumptiepatroon – waaronder voedselveiligheid – bedragen in 2006 € 28,1 miljoen. De geraamde apparaatsuitgaven op artikel 25 zijn in 2006 € 60,1 miljoen. Dit betreft uitgaven voor de beleidsdirecties op het Ministerie van LNV, voor de AID en voor de VWA.[7]

Op de begroting voor 2006 van het Ministerie van VWS is voedselveiligheid ondergebracht bij artikelonderdeel 21.3.7 «De gezondheid van de consument beschermen».[8] Het totale geraamde bedrag aan programma-uitgaven voor consumenten- en productveiligheid is € 87,9 miljoen. De geraamde apparaatsuitgaven op dit begrotingsartikel bedragen € 7,1 miljoen.[9]

1.6 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft het internationale voedselveiligheidsbeleid. We bespreken de rol die verschillende internationale organisaties spelen op dit terrein en de invloed die deze hebben op het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid.
In hoofdstuk 3 spitsen we ons toe op het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid. We gaan in op de verdeling van de verantwoordelijkheden rond dit beleid, de doelstellingen en de gerealiseerde effecten, en op de instrumenten die voor dit beleid worden ingezet.
In hoofdstuk 4 staat de realisatie van het beleid centraal. Hier hebben we, zoals hiervoor uiteengezet, ervoor gekozen om «in te zoomen» op een specifieke schakel in de vleessector: het diervoederbeleid. Aan de hand van deze casus geven we een beoordeling van de manier waarop het voedselveiligheidsbeleid in de praktijk is vormgegeven.
In hoofdstuk 5 formuleren we de conclusies die uit het onderzoek als geheel getrokken kunnen worden, en doen we naar aanleiding daarvan enkele aanbevelingen aan de betrokken ministers.

De ministers van LNV (mede namens de staatssecretarissen van Financiën en VROM), VWS en Justitie hebben op respectievelijk 16 november 2005, 15 november 2005 en 15 november 2005 gereageerd op het onderzoek. Een weergave van deze reacties is, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in hoofdstuk 6.

[7] In ons *Rapport bij het Jaarverslag 2004 van het Ministerie van LNV* constateerden wij in het algemeen dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in het beheer bij het Ministerie van LNV. Het aantal onvolkomenheden was met drie afgenomen tot zeven. Het financieel beheer bij de VWA, onderdeel Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV), was in 2004 verbeterd.
[8] Het betreft hier een onderdeel van het begrotingsartikel 21, «Preventie en gezondheidsbescherming».
[9] Voor dit deel van de begroting zijn de afgelopen jaren in onze rapporten bij de Jaarverslagen van het Ministerie van VWS geen onrechtmatigheden of onvolkomenheden geconstateerd.

2 VOEDSELVEILIGHEIDSBELEID IN INTERNATIONAAL VERBAND

In dit hoofdstuk schetsen we de belangrijkste internationale afspraken op het gebied van voedselveiligheid en de invloed die deze hebben op het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid. Dit Nederlandse beleid wordt namelijk in hoge mate internationaal bepaald, zowel door mondiale afspraken over voedingsmiddelen (zie § 2.1) als door Europese afspraken op dit terrein (zie § 2.2).

2.1 Mondiale afspraken over voedingsmiddelen

De Codex Alimentarius
De Codex Alimentarius (Latijn voor «voedingsmiddelenwet») is een verzameling van wereldwijde normen, richtlijnen, aanbevelingen en gebruikscodes voor voedselproducten en -ingrediënten die internationaal worden verhandeld. De Codex-voorschriften omvatten onder meer de terreinen «veiligheid en hygiëne», «verwerking en opslag», «etikettering», «kwaliteit» en «verpakkingen».
De Codex is in 1962 in het leven geroepen door twee VN-organisaties, de Food and Agricultural Organisation (FAO) en de World Health Organisation (WHO), met als doel de volksgezondheid te beschermen en een eerlijke handel in voedselproducten te bevorderen.

De Codex Alimentarius Commission
Het overkoepelend besluitvormend orgaan voor de Codex is de *Codex Alimentarius Commission* (CAC), die tegelijk met de instelling van de Codex is opgericht. Er zijn momenteel circa 170 landen lid van de CAC. In deze landen woont ongeveer 98% van de wereldbevolking.
Nederland is CAC-lid sinds de oprichting en vervult een actieve rol in het orgaan. Het Ministerie van VWS en het Ministerie van LNV zijn samen verantwoordelijk voor de Nederlandse bijdrage aan de Codex.
Sinds eind 2003 is ook de Europese Commissie een volwaardig lid van de CAC en worden in Brussel, waar mogelijk, met de lidstaten communautaire standpunten geformuleerd over de terreinen die de Codex bestrijkt.
De CAC is georganiseerd in dertig besluitvoorbereidende comités, waarin deskundige afgevaardigden van de lidstaten zitting hebben, naast afgevaardigden van internationale organisaties van producenten en consumenten. De comités zijn onderverdeeld in diverse subcomités. Deze richten zich op algemene onderwerpen (zoals verontreinigingen en toevoegingsmiddelen), op specifieke productgroepen (zoals zuivel) en op de producten uit specifieke regio's (zoals Europa). Daarnaast is er een aantal ad-hoc-taskforces (bijvoorbeeld voor biotechnologie).

Beslechting handelsgeschillen
Het belang van de Codex Alimentarius is de laatste jaren sterk toegenomen. Dit komt doordat de Codex-normen de basis vormen op grond waarvan (internationale) geschillen over levensmiddelen tegenwoordig worden beslecht door de wereldhandelsorganisatie WTO.[10]
Vóór de oprichting van de WTO, in 1995, was de CAC een op vrijwilligheid gebaseerde organisatie, waarvan de leden besluiten naar eigen goeddunken al dan niet overnamen. Tegenwoordig zijn CAC-besluiten bindend en worden deze bij handelsconflicten door de WTO als referentienormen gebruikt.

Voorzorgsbeginsel
De risico's die voedselproducten kunnen hebben voor de volksgezondheid

[10] Vóór 1995 werden internationale handelsconcessies geregeld op grond van de GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). In 1995 is naar aanleiding van GATT-besprekingen de World Trade Organisation (WTO) opgericht. De taak van de WTO is om handelsgeschillen te beslechten.

vormen sinds jaar en dag een belangrijk onderwerp binnen de Codex. De Codex-statuten bepalen dat in voorkomende gevallen:
(a) op basis van wetenschappelijke kennis en inzichten de omvang van het risico moet worden ingeschat (*risicobeoordeling*);
(b) bepaald moet worden hoe de gevolgen bij optreden van het risico moeten worden beheerst (*risicomanagement*);
(c) betrouwbare, eenduidige en toegankelijke informatie moet worden verstrekt over de veiligheid van het betreffende product en de eventuele risico's hiervan (*risicocommunicatie*).

De wijze waarop deze normstelling van de Codex is geoperationaliseerd door afzonderlijke CAC-leden heeft in 2002 tot een knelpunt geleid. De Europese Unie (EU) besloot toen het risicobeoordelingsgedeelte uit te werken in het zogenoemde *voorzorgsbeginsel*. De EU heeft dit beginsel vastgelegd in verordening (EG) 178/2002. Het beginsel houdt in dat de EU de invoer van voedselproducten uit landen van buiten de EU kan tegenhouden als de consumptie ervan schadelijke gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid, zonder dat over de status van dergelijke risico's per se al consensus hoeft te bestaan in wetenschappelijke kringen.
De EU heeft voor deze invulling van de Codex-bepaling over risicobeoordeling weinig steun gekregen binnen de CAC. Als oplossing is in 2000 door de EU het volgende besloten: als er te weinig wetenschappelijke informatie beschikbaar is, wordt de normstelling op Codex-niveau op dat moment stopgezet. Dit betekent dat tijdens handelsconflicten nationale en/of EU-wetgeving geldt. Indien er voldoende wetenschappelijke informatie beschikbaar is, kan de Codex-normstelling worden voortgezet.

Hormoonvlees uit VS geweerd door EU

Al vele jaren bestaat er een conflict tussen de EU en de Verenigde Staten (VS) over hormoonvlees. Dit is het vlees van slachtdieren die injecties hebben gekregen met hormoonpreparaten, om zwaarder (en dus meer waard) te worden. Hormoonvlees is in Europa verboden. De VS willen dit vlees echter toch op de Europese markt brengen. Als een land twijfelt aan de kwaliteit van de producten uit een ander land mag het deze producten weigeren, maar dan moet het volgens de Codex Alimentarius wel wetenschappelijk kunnen bewijzen dat dit product schadelijk is. Toen de VS de EU bij de WTO aanklaagde wegens onredelijke handelsbelemmering, lag de bewijslast dus bij de EU. Die is er op dat moment niet in geslaagd om aan te tonen dat hormoonvlees schadelijk zou zijn. Het WTO-panel oordeelde in 1998 dat de Europese markt zich daarom moest openstellen, uiterlijk op 13 mei 1999. Toen de EU dat niet deed, heeft de WTO de VS toegestaan om strafheffingen te vorderen op Europese producten, zoals Franse kaas of Nederlandse tomaten.

2.2 Europese afspraken over voedingsmiddelen

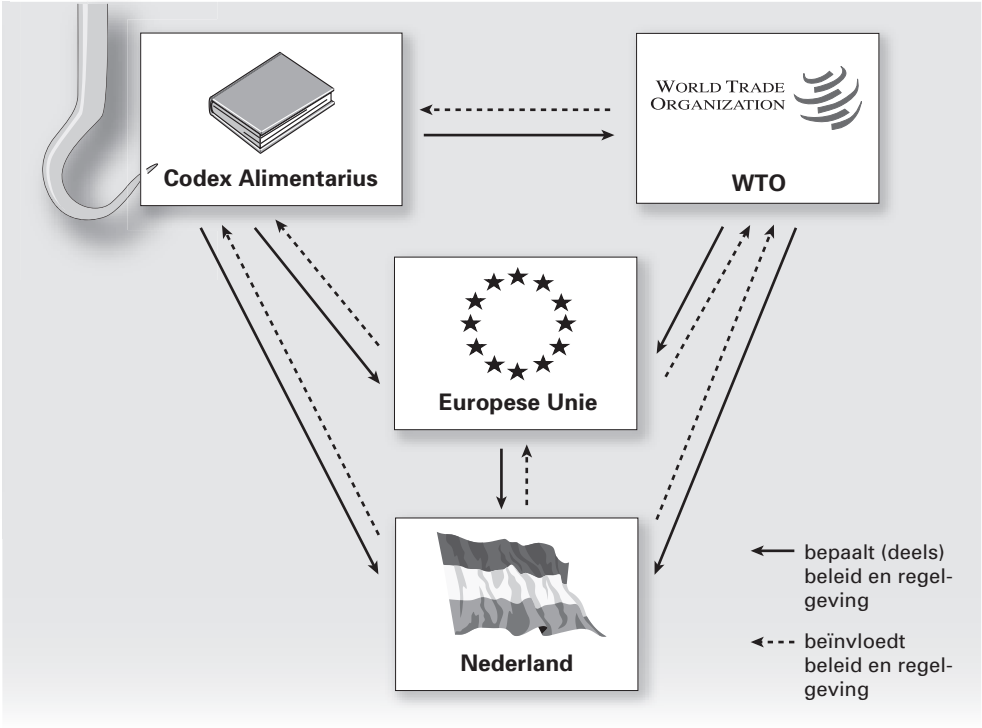
Verankering van voedselveiligheid in EU-beleid
Naast mondiale regelgeving is ook EU-beleid en -regelgeving in hoge mate van invloed op het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid.

Zoals figuur 1 laat zien kan Nederland als CAC-lid invloed uitoefenen op de bepalingen van de Codex, en kan het als EU-lidstaat ook invloed uitoefenen op het beleid en de regelgeving van de EU en de WTO. Maar de omgekeerde beïnvloeding is veel sterker: verreweg de meeste Nederlandse regelgeving op het gebied van voedselveiligheid wordt geheel of gedeeltelijk bepaald door Codex-normen, uitspraken van de WTO en EU-regels. Feitelijk is ongeveer 90% van de Nederlandse

regelgeving van EU-herkomst, die op zijn beurt weer door de Codex/WTO wordt beïnvloed.

Totstandkoming internationaal voedselveiligheidsbeleid: de bepalende spelers in het veld

Figuur 1



Sinds de vaststelling van het Verdrag van Amsterdam[11] in 1997 is voedselveiligheid als aparte waarde in het EU-beleid gewaarborgd. Hiertoe is in het verdrag het volgende bepaald: «Bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd. De Raad draagt bij tot de verwezenlijking van deze doelstelling door in afwijking van het gemeenschappelijke landbouwbeleid maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied te nemen die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid.»[12]

EU-levensmiddelenrecht

Het EU-levensmiddelenrecht bestaat van oudsher voornamelijk uit regels gericht op het creëren van een interne Europese markt voor voedselproducten en -ingrediënten. Dit streven naar een interne markt kreeg een belangrijke impuls met het «Cassis de Dijon»-arrest, waarin het Europese Hof van Justitie besloot dat consumenten in de EU de mogelijkheid moesten hebben om levensmiddelen uit andere lidstaten aan te schaffen

[11] Verdrag houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten. Het verdrag werd gesloten in oktober 1997 en trad op 1 mei 1999 in werking.

[12] Artikel 152, lid 1 en lid 4 onder b; Geconsolideerde versie van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, C 325, 24 december 2002, p. 68–69.

op voorwaarde dat deze op legale wijze in een lidstaat waren vervaardigd en in de handel gebracht en dat er geen belangrijke redenen in verband met gezondheid of milieu waren die de invoer ervan verboden.
Hiermee introduceerde het Hof het leerstuk van de *wederzijdse erkenning*. Voortaan moesten de lidstaten de voedselveiligheidsstandaarden van «de buren» aanmerken als gelijkwaardig aan hun eigen standaarden. Harmonisatie van productspecifieke standaarden werd hierdoor minder belangrijk dan voordien.
Deze internationalisering heeft ertoe geleid dat het voor individuele landen moeilijker is geworden om op grond van een *eigen* risicobeoordeling bepaalde producten te weren.

Internationalisering: Spaanse consumptie-eieren

Hoewel er het afgelopen jaar duidelijk meer klachten van salmonellose ten gevolge van Spaanse eieren zijn gemeld, is het niet mogelijk deze eieren tegen te houden omdat in het «hygiëne pakket» geen normen zijn opgenomen voor salmonella in consumptie-eieren.
Op dit moment is het alleen mogelijk om de consument te informeren over de risico's die aan deze eieren zijn verbonden en de controle op het stempelen van deze eieren te intensiveren, zodat deze goed herkenbaar zijn.
Als blijkt dat vaker producten uit EU-lidstaten een gevaar vormen voor de Nederlandse volksgezondheid, zal binnen de mogelijkheden van de EU-randvoorwaarden gezocht moeten worden naar passende maatregelen.*

* Bron: Voedsel- en Warenautoriteit, *Consumentenmonitor 2004,* juli 2005.

De EU-regels in het kader van het levensmiddelenrecht zijn veelal richtlijnen met productspecifieke normen. Voor EU-richtlijnen geldt dat lidstaten tot op zekere hoogte zelf mogen bepalen hoe (met welke instrumenten) ze het gestelde doel gaan realiseren. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale regelgeving op het betreffende terrein in overeenstemming komt met de «geest van de richtlijn».

Algemene voedsel- en levensmiddelenverordening
Er worden op het terrein van de voedselveiligheid behalve EU-richtlijnen ook steeds meer EU-*verordeningen* van kracht. Verordeningen zijn, anders dan richtlijnen, rechtsreeks van toepassing in de lidstaten. Bij de inwerkingtreding van een verordening hoeft een lidstaat daarom in de regel geen apart implementatietraject in te stellen (op grond van aparte nationale regelgeving). Wel moet elke lidstaat de eigen nationale regelgeving aanpassen, indien deze niet in overeenstemming is met de bepalingen van een verordening.

In 2002 is verordening (EG) 178/2002[13] van kracht geworden, ook wel bekend als de «Algemene voedsel- en levensmiddelenverordening» of de «General Food Law». Deze verordening bevat de uitgangspunten van de Europese levensmiddelenwetgeving. Ook de procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden zijn erin opgenomen. Belangrijke uitgangspunten in de verordening zijn:

- *Ketenbenadering*: alle aspecten van de voedselproductieketen moeten als één geheel worden beschouwd vanaf de productie van diervoeders tot en met het verkopen of verstrekken van voedsel aan de consument.[14]
- *Overheidstoezicht*: exploitanten in de keten dienen te voldoen aan de levensmiddelenwetgeving en zijn verantwoordelijk voor de controle daarop. De overheid houdt toezicht op de naleving.[15]

[13] Verordening (EG) Nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002.
[14] Overweging 12, EU-verordening 178/2002.
[15] EU-verordening 178/2002, artikel 17.

- *Traceerbaarheid*: de producten in de voedselketen dienen in alle stadia van productie, verwerking en distributie traceerbaar te zijn.[16]

Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA)
De in 2002 opgerichte Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (European Food Safety Authority, EFSA) heeft een ruime taakstelling. In artikel 22 en 23 van de hiervoor genoemde verordening (EG) 178/2002 is de taakomschrijving van dit agentschap vastgelegd. Kort gezegd bewaakt de EFSA alle stadia van de voedselproductie en -voorziening, van de primaire productie en de veiligheid van diervoeders tot en met de levering van voedingsmiddelen aan de consument. Het agentschap is ingesteld ter ondersteuning van de EU-wetgeving en -beleidsmaatregelen en is een onafhankelijke organisatie. De belangrijkste taken van de EFSA zijn het uitbrengen van wetenschappelijk advies over:
- alle onderwerpen die direct of indirect samenhangen met de veiligheid van diervoeder en voedingsmiddelen;
- aanverwante vraagstukken op het gebied van gezondheid en welzijn van dieren en de gezondheid van gewassen;
- risico's voor de voedselketen;
- voeding, genetisch gemodificeerde gewassen en nieuwe levensmiddelentechnologieën.

Voor deze werkzaamheden verzamelt de EFSA informatie van over de hele wereld en volgt zij de wetenschappelijke ontwikkelingen. Ook wisselt zij informatie en opvattingen uit met andere deskundigen en besluitvormers op tal van niveaus. Een belangrijk onderdeel van het werk van de EFSA is verder de communicatie van haar bevindingen naar een algemeen publiek.

Voedsel- en Veterinair Bureau (FVO)
Het Voedsel- en Veterinair Bureau (Food and Veterinary Office, FVO) is een dienst van de Europese Commissie die een belangrijke taak vervult bij de handhaving van de communautaire wetgeving inzake voedselveiligheid, de gezondheid van planten en dieren en dierenwelzijn. De FVO maakt deel uit van het directoraat-generaal Gezondheids- en Consumentenbescherming. Het is de taak van de FVO om aan de hand van evaluaties:
- te bevorderen dat er doeltreffende systemen komen om de veiligheid en de kwaliteit van voedsel en de gezondheid van planten en dieren te controleren;
- na te gaan of in de EU en in derde landen die naar de EU exporteren wordt voldaan aan de veiligheids- en kwaliteitseisen voor voedsel en aan de veterinaire en fytosanitaire (i.e. de gezondheid van planten betreffende) wetgeving;
- mee te werken aan de uitwerking van EU-beleid op het gebied van voedselveiligheid, voedselkwaliteit en fytosanitaire c.q. veterinaire aangelegenheden;
- de betrokken partijen in kennis te stellen van de resultaten van de FVO-evaluaties.

Voor zijn controletaak in derde landen die naar de EU exporteren stelt de FVO elk jaar een inspectieprogramma op, waarin wordt vastgesteld welke gebieden en landen primair voor inspectie in aanmerking komen. De resultaten van elke inspectie worden in een inspectieverslag opgenomen. Aan de bevoegde autoriteit van het geïnspecteerde land worden aanbevelingen gedaan om tekortkomingen die tijdens inspecties aan het licht gekomen zijn, te verhelpen. De bevoegde autoriteit wordt verzocht om een actieplan aan de FVO te doen toekomen over de wijze waarop zij van

[16] EU-verordening 178/2002, artikel 18.

plan is de tekortkomingen te verhelpen. Samen met andere diensten van de Commissie evalueert de FVO dit actieplan en ziet zij toe op de toepassing ervan.
Indien nodig doet de FVO ook aanbevelingen aan diensten van de Commissie over wetgeving die verduidelijkt of aangepast moet worden, en over gebieden waarop nieuwe wetgeving nodig is. Hierdoor dragen de inspecties van de FVO bij tot de ontwikkeling van de communautaire wetgeving.
De FVO geeft een jaarverslag uit over haar activiteiten, met overzichten van de vorderingen van zijn inspectieprogramma en de algemene resultaten. Hieruit blijkt dat de FVO er niet in slaagt alle werkzaamheden uit zijn takenpakket uit te voeren.

Contact met EFSA en FVO vanuit Nederland
De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit coördineert de internationale contacten op het gebied van toezicht, risicobeoordeling en risico-communicatie, en heeft hiertoe regelmatig contact met zowel de EFSA als de FVO.[17]

2.3 Gevolgen EU-regelgeving voor Nederland

Wat zijn nu in de praktijk de consequenties van het stempel dat internationale (en vooral Europese) regels drukken op het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid? We illustreren deze consequenties aan de hand van twee casussen, die een indruk geven van de manier waarop (de uitvoering van) het Nederlandse beleid samenhangt met de «internationale component».

Casus 1. Concentraties giftige stoffen: normen geharmoniseerd, maar wanneer is daadwerkelijk actie geboden?
In de EU-regelgeving zijn normen vastgelegd die bepalen welke hoeveelheden en concentraties van bepaalde stoffen zijn toegestaan in (dier)voedsel. Voor bepaalde stoffen, zoals chlooramphenicol (een antibioticum met aangetoonde kankerverwekkende eigenschappen) geldt een nultolerantie. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) vindt dit in de praktijk een tamelijk vergaande norm. Met de huidige geavanceerde onderzoeksmethoden kunnen steeds kleinere hoeveelheden van een bepaalde stof worden gedetecteerd. Zodoende kunnen er positieve resultaten worden gevonden, ook als er geen enkel relevant risico voor de volksgezondheid aanwezig is.
De VWA heeft in verscheidene gevallen de Europese normen strikt toegepast door volledig conform de regelgeving op te treden, ofschoon dit volgens de VWA met het oog op de volksgezondheid niet noodzakelijk was. Eén zo'n geval betrof een geïmporteerde partij garnalen. De VWA stelde vast dat zich op de garnalen een minieme hoeveelheid chlooramphenicol bevond. Overeenkomstig de EU-norm oordeelde de VWA dat ingrijpen geboden was.
In andere EU-landen daarentegen werd, als gevolg van andere meetmethodes, op basis van eenzelfde hoeveelheid chlooramphenicol níet opgetreden.

Deze casus maakt duidelijk dat de normstelling in EU-regelgeving vastgelegd kan zijn, maar dat zo'n harmonisatie in de praktijk niet werkt wanneer niet EU-breed is geregeld vanaf welke limiet er opgetreden moet worden.

[17] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 hoofdstuk XIV, nr. 2, p. 150.

Op dit moment is de EU-conformiteit van de uitvoering van de controles in de diervoedersector slechts marginaal gewaarborgd. De afstemming die hierover plaatsvindt tussen de lidstaten gebeurt via ambtelijk overleg bij de commissie in Brussel.
In dit specifieke geval is het probleem naderhand overigens opgelost met zogeheten Minimum Required Performance Limits. Deze actielimieten zijn bindend voor alle EU-lidstaten en zijn van toepassing op een beperkt aantal contaminanten (chlooramfenicol, nitrofuranen, malachietgroen en medroxyprogesteron acetaat, een groeihormoon, waarvoor een nultolerantie geldt).

Casus 2: EU-regelgeving rond voedselveiligheidsincidenten: onduidelijkheden en ongewenste verplichtingen
Op grond van verordening (EG) 178/2002 zijn diervoeder- en levensmiddelenbedrijven vanaf 1 januari 2005 verplicht om ervoor te zorgen dat alle diervoeders, ingrediënten van diervoeders en levensmiddelen, door de gehele voedingsketen traceerbaar blijven (zie ook § 2.2).
Hoewel EU-verordeningen in beginsel een rechtstreekse werking hebben voor de lidstaten, bleek er in dit geval toch ambtelijk overleg nodig tussen vertegenwoordigers van de Europese Commissie en de lidstaten om tot een interpretatie van de verordening te komen. Beleidsmedewerkers van de Ministeries van VWS en LNV hebben zich in dit overleg ervoor ingezet dat een aantal Nederlandse wensen zouden worden opgenomen in het interpretatiedocument. Dit is grotendeels gelukt. Het interpretatiedocument dat de Commissie in januari 2005 publiceerde,[18] wijkt echter op enkele punten af van wat Nederland wilde.
Zo stelt het document dat de autoriteiten in de lidstaten bij voedselveiligheidsincidenten onmiddellijk over leveranciers- of afnemersgegevens dienen te beschikken – maar wat is precies «onmiddellijk»? De Nederlandse inzet was om hier niet (opnieuw) interpretatieruimte te laten bestaan en vast te leggen dat *binnen vier uur* dergelijke informatie beschikbaar zou moeten zijn. Deze termijn wordt door de VWA ook nog steeds gehanteerd. Maar onbekend is of andere lidstaten Nederland hierin volgen. De gewenste harmonisatie is op dit punt dus uitgebleven.

Deze casus maakt duidelijk dat de Nederlandse beïnvloeding van het EU-beleid en regelgeving een kwestie van geven en nemen is.

2.4 Conclusies

De regels en normen die de veiligheid van voedselproducten moeten waarborgen, komen grotendeels binnen een internationale context tot stand. Zo is in Nederland ongeveer 90% van de regelgeving op het terrein van voedselveiligheid afkomstig uit «Brussel», mede beïnvloed door mondiale regelgeving. Hoewel daarmee voor lidstaten en dus ook voor Nederland de kaders van het beleid en de uitvoering daarvan grotendeels vastliggen, kunnen lidstaten zowel via ambtelijk als via bestuurlijk overleg invloed uitoefenen op de totstandkoming van het Europese voedselveiligheidsbeleid en de mondiale regelgeving (voornamelijk Codex Alimentarius en WTO) voor veilige voedselproducten.

In de praktijk blijkt overigens dat binnen de EU geharmoniseerde normen soms ruimte laten voor interpretatie, waardoor in de lidstaten toch verschillend wordt opgetreden. In die gevallen is er dus geen sprake van een uniforme waarborging van de voedselveiligheid. Concreet betekent dit dat leveranciers die bijvoorbeeld in Nederlandse havens oplopen tegen een strenge handhaving van de voedselveiligheidsnormen kunnen

[18] Richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging van de artikelen 11, 12, 16, 17, 18, 19 en 20 van verordening (EG) nr. 178/2002 betreffende algemene levensmiddelenwetgeving.

uitwijken naar andere havens binnen de EU, waar minder strikt wordt gecontroleerd. Vervolgens zouden de betreffende producten alsnog op de Nederlandse markt terecht kunnen komen.

3 HET NEDERLANDSE VOEDSELVEILIGHEIDSBELEID

In dit hoofdstuk beoordelen we hoe het beleidsterrein «voedselveiligheid» in Nederland is georganiseerd. We zijn om te beginnen nagegaan of de verantwoordelijkheden rond dit beleidsterrein op een transparante manier zijn verdeeld tussen de Ministeries van LNV en VWS (zie § 3.1). Vervolgens hebben we gekeken of de doelstellingen op het terrein van de voedselveiligheid voldoen aan de normen die de Algemene Rekenkamer daarvoor hanteert. Zijn er bijvoorbeeld duidelijke ijkpunten voor het beleid aangewezen? (zie § 3.2) Tot slot hebben we onderzocht wat er bekend is over de effectiviteit van het beleid: hoe veilig is ons voedsel op dit moment? (zie § 3.3)

3.1 Verantwoordelijkheidsverdeling

Nederland beschouwt, conform de opvattingen van de EU, het waarborgen van de voedselveiligheid als een publieke verantwoordelijkheid die niet uitsluitend aan het bedrijfsleven kan worden overgelaten.[19] Wel dragen zowel bedrijfsleven als consument binnen de wettelijke kaders die de overheid schept hun eigen *deelverantwoordelijkheid*.

In de meest recente beleidsnota die de Ministeries van LNV en VWS over het beleidsterrein voedselveiligheid hebben uitgebracht[20] is deze verantwoordelijkheidsverdeling als volgt omschreven:

- De overheid is verantwoordelijk voor het bieden van de (wettelijke) kaders, waarbinnen producent en consument elk hun eigen verantwoordelijkheden kunnen invullen. De overheid is ook verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van wettelijke kaders.
- Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het leveren van veilige en goed geëtiketteerde producten.
- De consument is verantwoordelijk voor een gezond en veilig gebruik van levensmiddelen.

Binnen de overheid zijn de ministers van LNV en VWS primair verantwoordelijk voor de voedselveiligheid. De minister van VWS is dit vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid en de minister van LNV vanuit zijn verantwoordelijkheid voor voedselkwaliteit en -productie.

Verder zijn bij de uitvoering van het beleid voor voedselveiligheid betrokken: de minister van Financiën (voorzover het de inzet van de Douane betreft),[21] de minister van Justitie (voorzover het de aansturing van opsporingsdiensten betreft) en de minister van Volkhuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (voorzover het controle en toezicht op het gebruik van afvalstoffen betreft).[22]
De uitvoering van het voedselveiligheidsbeleid (controle en toezicht) behoort tot de takenpakketten van respectievelijk de Keuringsdienst van Waren (KvW), de RVV – beide onderdeel van de VWA – de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Douane.

In 1999 heeft adviesbureau Berenschot[23] een onderzoek verricht naar de taakverdeling tussen de Ministeries van LNV en VWS. Aanleiding voor dit onderzoek vormde de crisis rond de «dioxinekippen», die in de zomer van 1999 speelde.[24] De bewindslieden van LNV en VWS hebben toen aan de Tweede Kamer maatregelen toegezegd om de coördinatie en communicatie rond de veiligheid in de voedselketen te verbeteren. Berenschot kreeg de opdracht om beide ministeries op basis van een onderzoek hierover te adviseren.

[19] Zie p. 3 in beleidsnota *Veilig voedsel in een veranderende omgeving 2001–2004,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, nr. 48 en zie p. 9 in de beleidsnota Veilig voedsel voor iedereen; een gezamenlijke verantwoordelijkheid, over het voedselveiligheidsbeleid voor de komende jaren. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 991, nr. 115.
[20] Nota *Veilig voedsel voor iedereen; een gezamenlijke verantwoordelijkheid.* Gezamenlijke nota van het Ministerie van LNV en het Ministerie van VWS, februari 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 991, nr. 115.
[21] De facto heeft in het huidige kabinet de staatssecretaris van Financiën de Belastingdienst (en daarmee ook de Douane) in zijn portefeuille. Omdat echter de minister uiteindelijk verantwoordelijkheid draagt voor het beleid, wordt in dit rapport steeds naar de minister van Financiën verwezen.
[22] Hetzelfde als in noot 21 is gesteld geldt voor de staassecretaris van VROM: hoewel het toezicht op het gebruik van afvalstoffen tot zijn portefeuille behoort, richt de Algemene Rekenkamer zich tot de eindverantwoordelijke voor het beleid: de minister van VROM.
[23] Berenschot, *Voedselveiligheid: waar borgen en waar zorgen? Onderzoek naar het waarborgen van voedselveiligheid.* Utrecht, oktober 1999.
[24] De term «dioxinekippen» stamt uit 1999. Toen kreeg in België een mengvoerbedrijf vet aangeleverd dat besmet was met dioxine. De stof kwam terecht in kippenvoer en zo in een groot aantal Belgische kippen. Even was ook Nederland in paniek: een kip uit Baarle-Nassau zou besmet zijn. Dat bleek vals alarm.

Berenschot stelde vast het Ministerie van LNV in grote lijnen verantwoordelijk was voor de productiefase van de voedselketen, en het Ministerie van VWS voor de verwerkings- en handelsfase. De «knip» in de verantwoordelijkheden lag bij de uitsnijderijfase. Berenschot constateerde echter dat «de» verantwoordelijkheid voor «de» voedselveiligheid nergens expliciet was ondergebracht. Deelverantwoordelijkheden berustten bij verschillende organisaties of onderdelen.

Naar aanleiding van het verzoek van de Tweede Kamer om een duidelijker verantwoordelijksheidsverdeling voor voedselveiligheid, de oprichting van de VWA en naar aanleiding van ontwikkelingen in Europese regelgeving, hebben de Ministeries van VWS en LNV aan twee onafhankelijke deskundigen gevraagd om een advies uit te brengen over een duidelijkere taakverdeling.[25]
Het advies geeft als meest wenselijke optie de «gezondheidsoptie». Uitgangspunt van deze optie is het feit dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de bescherming van de volksgezondheid niet samenvalt met die voor het voedselproducerende bedrijfsleven. Deze optie sluit het dichtst aan bij de ontwikkelingen in Brussel, wordt vanuit het maatschappelijk middenveld als een logische keuze gezien, is op relatief korte termijn te realiseren en sluit redelijk aan bij de huidige situatie. In deze optie behoren gezondheidseisen aan voedsel primair tot het werkterrein van het Ministerie van VWS. De minister van VWS is verantwoordelijk voor de voedselveiligheid bij eindproducten en bij de industriële bewerking van producten. De minister van LNV is verantwoordelijk voor de veiligheid van onbewerkte producten (primaire fase, agrarische grondproducten). Vooral voor de vleessector zijn de verantwoordelijkheden verschoven:

- De primaire verantwoordelijkheid voor de vleeskeuring (in de oude situatie gedeeld door de ministers van LNV en VWS) komt in handen van het Ministerie van LNV. Dit ministerie wordt hiermee verantwoordelijk voor de slacht en alle vleeskeuringen.
- Het Ministerie van VWS blijft verantwoordelijk voor de bereiding en verhandeling van vleesgerelateerde producten als gehakt vlees, vleesbereidingen en vleesproducten na de slacht en vleeskeuring.

De volgens het advies meest wenselijke optie (de «totaaloptie») is op korte termijn niet mogelijk. In deze optie zouden voedselveiligheid en voedselkwaliteit worden ondergebracht bij één departement.
In hun brief aan de Tweede Kamer[26] geven de ministers van VWS en LNV aan dat zij het advies grotendeels overnemen en dus kiezen voor de gezondheidsoptie.

Met deze nieuwe vastlegging heeft de helderheid van de verantwoordelijkheidsverdeling aan kracht gewonnen, hoewel de verantwoordelijkheid verdeeld blijft over twee ministers. VWS is het ministerie van de consumentenbescherming en voedselveiligheid en LNV van voedselkwaliteit en van de productieketen. VWS treedt op bij voedselveiligheidsproblemen in de verwerking en distributiefase en LNV bij problemen in de toelevering en de productiefase. Op basis van deze verantwoordelijkheden en op basis van vastgestelde regelgeving sturen beide ministers de VWA aan, die verantwoordelijk is voor toezicht, risicobeoordeling en risicocommunicatie.
De verantwoordelijkheid ligt echter nog steeds bij twee ministers. Bij verschil van inzicht over zaken die de gehele voedselproductieketen betreffen (van primair bedrijf tot levering aan de consument), is onduidelijk wie eindverantwoordelijk is.

[25] Van Hoogstraten (Carnegiestichting) en Folkerts (Rijnconsult). *Wie houdt ons voedsel gezond? Een advies over de taakverdeling tussen de departementen van LNV en VWS op het vlak van voedselveiligheid,* 14 maart 2005, Den Haag, Houten.
[26] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 991, nr. 119: Brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer over verantwoordelijkheidsverdeling bij voedselveiligheid, medeondertekend door de minister van LNV, mei 2005.

3.2 Beleidsdoelstellingen

De meest recente beleidsnota over voedselveiligheid is in februari 2005 opgesteld door de Ministeries van LNV en VWS. Deze nota vermeldt dat het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid zich de komende jaren zal richten op «...het blijven bieden van een hoog beschermingsniveau van de consument, zowel nationaal als internationaal».[27] Hiertoe zijn in de nota de volgende doelstellingen geformuleerd:

- handhaven van het huidige hoge beschermingsniveau voor de consument;
- investeren in haalbare interventies op gebieden waar nog reële gezondheidswinst is te behalen, te weten voedselinfecties (microbieel en viraal), nieuwe voedselrisico's en specifieke risicogroepen (zoals kinderen);
- goed en efficiënt uitvoeren van het reeds ingezette beleid en voorwaarden scheppen voor het bedrijfsleven om in belangrijke mate daaraan bij te dragen.

Geredeneerd vanuit de beleidsverantwoordelijkheid van LNV draagt realisering van deze doelstellingen bij aan het verbeteren van de voedselkwaliteit voor consumenten en aan het handhaven van een hoog niveau van diergezondheid.[28]
Geredeneerd vanuit de beleidsverantwoordelijkheid van VWS draagt realisering van de doelstellingen bij aan het bevorderen en beschermen van de gezondheid van de burger in de Nederlandse samenleving.

De Algemene Rekenkamer heeft de doelstellingen van het voedselveiligheidsbeleid getoetst aan de zogenoemde SMART+C-criteria. Deze criteria houden in dat doelstellingen zo moeten zijn geformuleerd dat ze *specifiek* zijn (beoogde prestaties en effecten concreet geformuleerd), *meetbaar* (resultaten achteraf toetsbaar), *afgestemd* (beleidsdoelen in ieder geval afgestemd met de relevante actoren zoals Tweede Kamer en uitvoerders), *realistisch* (realiseerbaar onder alle plausibele omstandigheden), *tijdgebonden* (einddatum vastgelegd) en *consistent* (doelen niet onderling strijdig en consistentie tussen doelen en basisgegevens).

We hebben geconstateerd dat met name de meetbaarheid en het realistisch gehalte van de doelstellingen op dit moment moeilijk te beoordelen zijn. Dat komt door de wijze waarop de doelstellingen zijn geformuleerd. Onduidelijk is immers wat exact het «huidige hoge beschermingsniveau van de consument» is, en dus ook wanneer de doelstelling om dat niveau te handhaven, precies bereikt is.
Om de kwaliteit van de beleidsformulering op deze punten te verbeteren zouden de verantwoordelijke ministeries in hun begrotingen de nagestreefde beleidseffecten duidelijker moeten kwantificeren.

We hebben vastgesteld dat het Ministerie van VWS hiermee inmiddels een begin heeft gemaakt. Voorbeelden van gekwantificeerde beleidseffecten op het terrein van voedselveiligheid in de begroting van VWS voor 2005 zijn:

- Verminderen van het aantal voedselinfecties. Hiertoe wordt in eerste instantie ingezet op een verbod op salmonella- en campylobacterbacteriën in rauw pluimveevlees voor de consument in 2007.
- Voorkomen dat consumenten voedingsmiddelen krijgen met te hoge gehaltes aan agrarische, industriële, milieu- of procesverontreinigingen en levensmiddelenadditieven. De effectiviteit van het

[27] Nota *Veilig voedsel voor iedereen; een gezamenlijke verantwoordelijkheid*. Gezamenlijke nota van het Ministerie van LNV en het Ministerie van VWS, februari 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 991, nr. 115, p. 8.
[28] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 hoofdstuk XIV, nr. 2.

beleid wordt gemeten aan de hand van VWA-gegevens die inzicht geven in de gehaltes van enkele van deze stoffen.

In de LNV-begroting voor 2005 zijn dit soort kwantificeringen van de met het voedselveiligheidsbeleid beoogde maatschappelijke effecten nog niet opgenomen. Maar het ministerie geeft hiervoor wel een eerste aanzet in zijn begroting voor 2006. De in deze begroting benoemde effecten zijn:
- behouden van het vertrouwen van consumenten, EU en handelspartners van in Nederland geproduceerd voedsel;
- beheersen van gezondheidseffecten als gevolg van voedselrisico's.

Voor het behouden van het consumentenvertrouwen wordt in de begroting aangegeven dat het vertrouwen van consumenten in 2006 gelijk moet blijven ten opzichte van het peiljaar 2004.[29] Daarmee is voor dit facet van voedselveiligheid sprake van een ijkpunt.
Het beheersen van gezondheidseffecten als gevolg van voedselrisico's is echter nog niet voorzien van een indicator.
Het voorgaande geeft aan dat in de begroting van het Ministerie van LNV voor 2006 aandacht wordt geschonken aan de verbinding tussen beleidsdoelen en -effecten en de bijbehorende prestatie-indicatoren, maar dat hiermee het doel «handhaven van het hoge huidige beschermingsniveau» nog niet afdoende meetbaar is gemaakt.

3.3 Effect: hoe veilig is ons voedsel?

In hoeverre hebben de ministers van LNV en VWS zicht op de effecten van het door hen gevoerde voedselveiligheidsbeleid? We hebben hiervoor al opgemerkt dat de beide ministeries nog geen helder gekwantificeerde streefwaarden hebben geformuleerd.

Toch is er bij LNV en VWS wel indicatieve informatie beschikbaar over het huidige niveau van voedselveiligheid. De beide ministeries baseren zich daarbij op:
- onderzoeksresultaten van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM);
- informatie over gevolgen van incidenten;
- informatie over het consumentenvertrouwen.

Onderzoek RIVM
De recent gepubliceerde LNV/VWS-beleidsnota *Veilig voedsel voor iedereen* vermeldt dat het voedsel in Nederland de afgelopen jaren in chemisch en microbiologisch opzicht aantoonbaar veiliger is geworden. Deze uitspraak is gebaseerd op het RIVM-rapport *Ons eten gemeten* uit 2004.[30] Aangegeven wordt bijvoorbeeld dat de besmetting van dierlijk voedsel met salmonella aanzienlijk is afgenomen, evenals de concentratie van dioxines in voedsel en moedermelk. Verder geeft het rapport een indicatie van het jaarlijkse gezondheidsverlies als gevolg van voedselinfecties, chemische voedselverontreinigingen en allergene stoffen; de relatieve bijdrage van voedsel(on)veiligheid aan ziekte en sterfte blijkt gering te zijn in vergelijking met de bijdrage door ongezond eetgedrag.

Incidenten
In de nota *Veilig voedsel voor iedereen* wordt verder geconstateerd dat zich in de afgelopen jaren in Nederland verschillende voedselincidenten hebben voorgedaan. Daarbij werden weliswaar veiligheidsnormen overschreden, maar in de meeste gevallen bleek dat er geen sprake was geweest van een volksgezondheidsrisico en dat er geen schadelijke

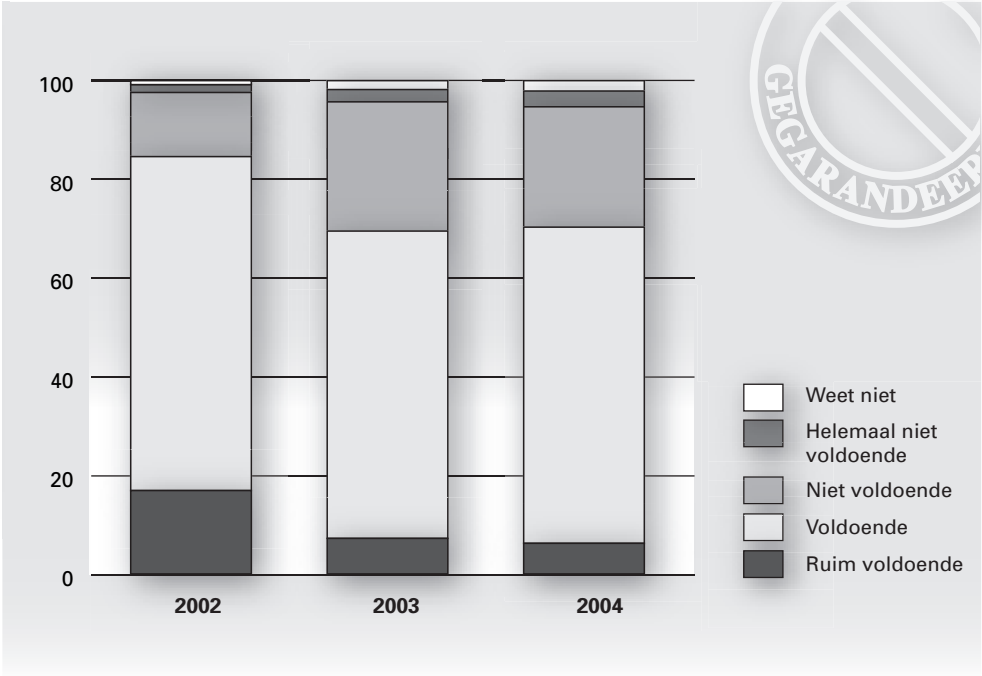
[29] Het Ministerie van LNV baseert zich hiervoor op de door de Voedsel- en Warenautoriteit ontwikkelde monitor voor consumentenvertrouwen in voedselveiligheid; zie verder § 3.3.
[30] *Ons eten gemeten; Gezonde voeding en veilig voedsel in Nederland.* RIVM-rapport 270 555 007; Volksgezondheid Toekomstverkenning. Bilthoven: Bohn Stafleu Van Loghum, 2004.

effecten op de gezondheid waren opgetreden. Ook in de diervoederketen is de afgelopen jaren sprake geweest van incidenten. Ook hier kan geconstateerd worden dat de voedselveiligheid meestal niet in het geding is geweest. Dit neemt niet weg dat in de diervoederketen sprake is van een aantal risicofactoren. Deze factoren bieden aangrijpingspunten om de voedselveiligheid (nog) beter te borgen.[31]

Consumentenvertrouwen
Zoals gezegd geeft het Ministerie van LNV in zijn begroting voor 2006 aan dat het consumentenvertrouwen in de voedselveiligheid in 2006 gelijk moet blijven ten opzichte van het peiljaar 2004. Het ministerie baseert zich hierbij op de door de VWA ontwikkelde monitor voor consumenten-vertrouwen in voedselveiligheid. Met deze monitor werd in 2004 vastgesteld dat het vertrouwen van consumenten in voedsel, gemeten op een schaal van 1–5 (waarbij 5 staat voor relatief veel consumenten-vertrouwen) 3,1 bedroeg.

Het vertrouwen van de consument in de garanties voor veilig voedsel

Figuur 2



[31] *Voer tot nadenken; Veiligheidsrisico's diervoederketens.* Research voor Beleid/Q-Point, september 2003. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 26 991 nr. 94.

De mate waarin respondenten vinden dat er voldoende gedaan wordt aan de voedselveiligheid is een andere belangrijke graadmeter van het consumentenvertrouwen in de veiligheid van voedingsmiddelen. In figuur 2 staat voor de metingen in 2002, 2003 en 2004 aangegeven welk percentage van de consumenten vindt dat er respectievelijk, «ruim voldoende», «voldoende», «niet voldoende» en «helemaal niet voldoende» gedaan wordt aan de veiligheid van voedingsmiddelen.[32]

3.4 Conclusies

Verdeling verantwoordelijkheden
De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Ministeries van VWS en LNV voor het voedselveiligheidsterrein is in mei 2005 opnieuw vastgelegd.[33] Daarmee is sprake van een verbetering, in de zin dat de verantwoordelijkheden nu transparanter zijn dan in de periode daarvoor. De verantwoordelijkheid ligt echter nog steeds bij twee ministers. Bij verschil van inzicht over zaken die de gehele voedselproductieketen betreffen (van primair bedrijf tot levering aan de consument), is onduidelijk wie eindverantwoordelijk is.

Formulering doelstellingen
In de opeenvolgende meerjarenbeleidsnota's voor voedselveiligheid geeft de rijksoverheid vooral met rol- en procesdoelstellingen invulling aan het nationale beleid voor voedselveiligheid. Het gaat hierbij vooral om kwalitatieve (normerende) doelstellingen. Het is daardoor niet goed mogelijk om daadwerkelijk vast te stellen of de beleidsinspanningen hebben geleid tot het beoogde niveau van voedselveiligheid. Er is sinds kort wel een prestatie-indicator voor het consumentenvertrouwen in de voedselveiligheid, maar voor bijvoorbeeld het doel «handhaving» (in hoeverre wordt de levensmiddelenwetgeving nageleefd door diervoederbedrijven en levensmiddelenbedrijven?) en het doel «beheersing van gezondheidseffecten» (in hoeverre is sprake van gezondheidsverlies door voedselproblemen?) zouden *betere ijkpunten* moeten worden ontwikkeld. De inzet van de Ministeries van LNV en VWS is om op deelterreinen waar dat mogelijk is de beleidseffecten zoveel mogelijk te kwantificeren. Het Ministerie van VWS is hiermee een aantal jaren geleden al begonnen. Het Ministerie van LNV heeft hiertoe recent een eerste aanzet gegeven in de begroting voor 2006. Op dit moment zijn de doelstellingen voor het beleidsterrein voedselveiligheid evenwel nog niet volledig meetbaar.

Realisatie doelstellingen
Uit een recent door het RIVM gepubliceerd rapport over gezondheidsverlies van de Nederlandse bevolking door ongezond en onveilig eten blijkt dat het in het algemeen goed gesteld is met de voedselveiligheid; ons eten is nog nooit zo veilig geweest. Uit dit rapport blijkt ook dat de relatieve bijdrage van voedsel(on)veiligheid aan ziekte en sterfte gering is in vergelijking met de bijdrage door ongezond eetgedrag.

[32] VWA Consumentenmonitor 2004, juli 2005.
[33] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 991, nr. 119.

4 VOEDSELVEILIGHEIDSBELEID IN DE PRAKTIJK: DE DIERVOEDERSECTOR

We hebben in de voorgaande hoofdstukken beschreven op welke manier de Nederlandse overheid invloed uitoefent op de ontwikkeling van internationale regelgeving inzake voedselveiligheid, hoe zij binnen deze internationale (vooral Europese) kaders ook zelf wettelijke normen vaststelt en op welke manier zij het toezicht op de naleving daarvan heeft georganiseerd. De vraag die we in dit hoofdstuk stellen is: hoe werken dit soort beleidsinstrumenten nu in de praktijk? We hebben dit onderzocht voor een specifiek onderdeel van de voedselketen: de diervoedersector.

Met de inwerkingtreding van de Kaderwet diervoerders in oktober 2004 is het toezicht op de diervoedersector overgegaan van het Productschap Diervoeders naar de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). Aanleiding voor deze aanpassing vormden diverse voedselincidenten die zich de voorafgaande jaren hadden voorgedaan.[34]
Het Ministerie van LNV heeft met deze verandering de mogelijkheid verkregen om het toezicht op de naleving van de diervoederregelgeving (bijvoorbeeld de naleving van de normen voor toevoegingsmiddelen in diervoeders) directer aan te sturen. Als eerste stap heeft het ministerie zich ten doel gesteld in 2005 een nulmeting uit te voeren om het huidige niveau van naleving binnen de sector vast te stellen. Deze meting, die in 2006 waarschijnlijk beschikbaar komt, zal de basis vormen voor het opstellen van de zogenaamde nalevingsniveaus.

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld of het huidige controle- en toezichtssysteem voor diervoeders voldoende waarborgen biedt voor veilige diervoeders. We gaan in dit hoofdstuk in op een aantal aspecten van het controle- en toezichtssysteem waarvan we vinden dat deze meer aandacht verdienen: de *aansturing* van controlerende instanties (§ 4.1), de opstelling van integrale *risicoanalyses* op het gebied van diervoeders (§ 4.2), en de inrichting van de *handhaving* van de diervoederregelgeving (§ 4.3).

4.1 Aansturing van controlerende instanties

4.1.1 Norm

De Algemene Rekenkamer vindt dat ministeries die verantwoordelijkheid dragen voor één of meer controlerende instanties, deze goed moeten aansturen. Dat geldt dus ook voor de met uitvoeringstaken belaste instanties op het gebied van voedselveiligheid en diergezondheid. Het is van belang dat de aansturing door de Ministeries van LNV en VWS eenduidig en transparant is, en dat de verantwoordelijkheidsverdeling helder is.
Van een eenduidige aansturing is volgens Algemene Rekenkamer geen sprake als er overlap is in taken dan wel als er bepaalde taken niet zijn toegewezen.
Transparante aansturing van de uitvoering betekent onder andere vastlegging van taken en werkwijzen (methodes).

4.1.2 Bevindingen

Algemeen beeld
Sinds het najaar van 2004 is het toezicht en de controle op diervoeders (en de grondstoffen daarvoor) ondergebracht bij de overheid. In de huidige

[34] Belangrijkste incidenten: BSE door diermeel in rundveevoeder, 1997; dioxine in Braziliaanse citruspulp, 1998; dioxine in kip door verontreinigd diervoeder, mei 1999; MPA-hormonen in varkensvoer, juni 2002; dioxine in broodmeel (grondstof voor diervoeder), begin 2003.

situatie zijn de taken en verantwoordelijkheden van controlerende overheidsinstanties (met name de VWA en de AID) echter nog niet sluitend geregeld. Een gevolg voor de betrokken partijen kan zijn dat het niet altijd even duidelijk is wanneer overheidsingrijpen geboden is en wie daarin dan het voortouw moet nemen. Een ander ongewenst neveneffect van deze onduidelijkheid kan zijn dat het bestaande sanctie-instrumentarium (bestuurlijk ingrijpen of strafrechtelijk vervolgtraject) niet altijd volledig wordt benut. Om doublures in de uitvoering van het controlewerk van de VWA en de AID te voorkomen wordt nu door het Ministerie van LNV gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst.

Geen heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij crises
Bij de bespreking in de Tweede Kamer van de beleidsnota *Voedselveiligheid 2001–2004* heeft de minister van LNV aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan om de crisisbeheersing op het gebied van voedselveiligheid te regelen in crisishandboeken en departementale procedures.[35] De VWA heeft inmiddels een procedure opgesteld voor de beoordeling en opvolging van meldingen van potentiële incidenten op het gebied van voedselveiligheid. Naar aanleiding van het dioxine-incident najaar 2004[36] heeft het Productschap Diervoeder een evaluatie opgesteld. Hieruit bleek dat het voor het bedrijfsleven niet altijd duidelijk was wie bij de overheid de regie had: de VWA of de betreffende beleidsdirectie van het Ministerie van LNV (zie kader). Deze leerervaringen worden momenteel door de VWA verwerkt in een herziene meldingsprocedure; het Ministerie van LNV verwerkt ze door herziening van het *Handboek LNV crisisbesluitvorming*.

Onduidelijkheid over regierol bij incidenten

Uit de evaluatie van het Productschap Diervoeder van het incident «dioxinebesmetting bij aardappelbijproducten»:
«In de beginfase was niet duidelijk wie de regie had. Aanvankelijk leek het dat de VWA de regie had, maar al snel kwam het Ministerie van LNV in beeld. Naar buiten toe was niet helder wie de regie voerde. Ook had de Nederlandse Zuivelorganisatie een deel van de regie in handen, waarbij de rechtsgeldigheid van die regie voor het bedrijfsleven onduidelijk was. Voorts is geconstateerd dat verschillende medewerkers van AID én VWA bezoeken hebben gebracht aan de bedrijven en daarbij ook vaak nog om dezelfde gegevens vroegen, dan wel om gegevens vroegen die de bedrijven al eerder hadden overlegd. Hieruit blijkt een onvoldoende coördinatie en aansturing in de uitvoering.»*

* Evaluatie incident dioxinebesmetting aardappelbijproducten 2004, PDV, kwaliteitsreeks nr. 103, februari 2005.

Overlappende controletaken
Met de inwerkingtreding van de Kaderwet diervoeders in 2004 is zoals gezegd het directe toezicht en de controle op de naleving van de diervoederregelgeving onder verantwoordelijkheid gekomen van de rijksoverheid.
Voor de uitvoering van dit directe toezicht is vanzelfsprekend een eenduidige taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken controle-instanties nodig. Wij stellen vast dat bij het opstellen van de kaderwet, hetgeen ruim vier jaar in beslag heeft genomen, onvoldoende is geanticipeerd op deze problematiek. Hierdoor is er thans (november 2005) nog steeds sprake van een gedeeltelijke overlap in de taken en bevoegdheden van de controle-instanties. De VWA en AID zijn bezig om afspraken te maken over samenwerking en afstemming van hun controleactiviteiten. Overlap in taken is er vooral bij de controles op dierlijke eiwitten bij bedrijven die vervoederen[37] of dieren houden, maar die niet zelf

[35] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 991, nr. 54.
[36] In oktober 2004 bleek dat runderen in Lelystad te veel dioxine in hun melk hadden. Dit werd veroorzaakt doordat het voer van de koeien aardappelschillen bevatte die vervuild waren met dioxinehoudende mergelklei. Deze mergelklei (kaolinietklei) was op de aardappelschillen terecht gekomen bij een aardappelbewerkingsproces in een fritesfabriek. Ten onrechte was deze klei goedgekeurd voor dit proces.
[37] Vervoederen: het verwerken van stoffen tot of in voer voor dieren; bedrijven die vervoederen houden niet altijd zelf dieren.

diervoeder mengen. Hoe deze doelgroepen tussen beide organisaties verdeeld zijn is niet formeel vastgelegd. Bij dezelfde bedrijven hebben de VWA en de AID toezichtstaken die dicht tegen elkaar aan liggen: controle op groeibevorderaars, toevoegingmiddelen, hormonen, diergeneesmiddelen, ongewenste stoffen en verboden voedermiddelen.
Overigens zijn er *op de werkvloer* al wél afspraken gemaakt tussen de VWA- en de AID-medewerkers over samenwerking en afstemming van de controleactiviteiten.

Aansturing Douane door VWA nog niet geregeld
De uitvoeringsinstructies voor de Douane zijn vastgelegd in een inmiddels verouderde brief van de Directie Douane van 11 maart 1999, waarin de Douane een samenwerking aangaat met de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (deze dienst, de RVV, is later onderdeel geworden van de VWA).
We hebben vastgesteld dat deze uitvoeringsinstructie uit 1999 nog niet is aangepast aan de Kaderwet diervoeders van 2004. Deze actualisering zal worden meegenomen in de nieuwe afspraken die gemaakt gaan worden tussen VWA en Douane.

Gegevensstromen Douane en VWA afzonderlijk geregistreerd
De gegevensstromen van de VWA en die van de Douane sluiten niet in alle opzichten goed op elkaar aan. Dit probleem doet zich met name voor bij de registratie van vooraanmeldingen van veterinaire goederen. Deze vooraanmelding kunnen bedrijven op twee manieren doen: schriftelijk of elektronisch. In het geval van een schriftelijke vooraanmelding registreert de Douane de zending in het zogenoemde VCRS-systeem.[38] Elektronische vooraanmeldingen worden elders geregistreerd, namelijk in het systeem dat de VWA hiervoor in 2004 heeft ontwikkeld, de Veterinaire Grenscontroleapplicatie (VGC). Lang niet alle handelaren willen dit echter, omdat ze dan over moeten gaan op een andere meldingssystematiek. Bovendien is het VGC-systeem niet bedoeld voor vooraanmeldingen inzake plantaardige voeders; deze kunnen alleen schriftelijk worden gedaan en worden dus altijd door de Douane in het VCRS-systeem geregistreerd.
Zodoende blijven er twee gegevensstromen naast elkaar bestaan terwijl het feitelijk om dezelfde soort informatie gaat; de schriftelijke vooraanmeldingen die in VCRS worden opgenomen en de elektronische die in VGC worden opgenomen. Naar ons oordeel is dit een weinig efficiënte situatie.

4.2 Integrale benadering risicoanalyse

4.2.1 Norm

Zoals uiteengezet in § 1.1 vindt de Algemene Rekenkamer dat alle schakels in het productieproces van voedsel (diervoeders inbegrepen) *in samenhang met elkaar* moeten worden geanalyseerd, waarna de controlerende instanties moeten inschatten waar in deze keten zich de grootste risico's voor de volksgezondheid voordoen en waar bijvoorbeeld ontduiking van de wet dus ernstige gevolgen zou kunnen hebben.
In de diervoedersector zouden de integrale risicoanalyses naar ons oordeel *gezamenlijk* moeten worden uitgevoerd door de betrokken controle-instanties, omdat in deze sector diverse spelers zoeken naar de grenzen van wat (wettelijk) mogelijk is, omdat incidenten aantonen dat risico's waar nooit aan gedacht was toch kunnen opspelen en omdat de

[38] VCRS: Veterinair controle- en registratiesysteem.

diverse overheden en (handhavende) instanties hun eigen taakinvalshoek hebben.

De minister van LNV heeft in maart 2003, in zijn reactie op het rijksbrede onderzoek van de Algemene Rekenkamer *Tussen beleid en uitvoering*, aangegeven net als de Algemene Rekenkamer te hechten aan het instrument risicoanalyse. Hij stelt zich ten doel om vanuit een integrale benadering te werken aan het beheersen en reduceren van risico's bij het houden van dieren en het produceren van voedsel. Hiertoe dienen de belangrijkste risico's in ketens te worden geïdentificeerd.
Volgens de minister kunnen en hoeven hiervoor echter niet altijd integrale risicoanalyses over de gehele (voedsel)keten te worden uitgevoerd. In sommige gevallen kunnen risico's sneller en beter in kaart worden gebracht met specifieke onderzoeken en analyses, die dan wel in onderlinge samenhang dienen te worden bezien. Op basis van deze risicoanalyses kunnen keuzes worden gemaakt op het punt van regelgeving, de inzet van handhavingcapaciteit en de wijze van terugkoppeling van de resultaten van de handhaving. De minister van LNV geeft daarbij aan dat de prioriteitstelling voor de handhavingscapaciteit jaarlijks plaatsvindt in het kader van de meerjaren- en jaarplancyclus. Zijn streven is om de prioriteiten in de handhaving steeds meer te baseren op risicoanalyses. Ook zal verder worden nagedacht over het werken met (beoogde) nalevingsniveaus.[39]

4.2.2 Bevindingen

Nog geen gezamenlijke integrale risicoanalyses
Het Ministerie van LNV maakt niet jaarlijks een integrale risicoanalyse op het gebied van diervoeders.
De verschillende controle-instanties voor diervoeders (de VWA, de AID, de Douane, de VROM-inspectie) stellen in het kader van hun meerjaren- en jaarplancyclus wél periodiek dekkende risicoanalyses op (zoals de «ketenanalyse» die in 2004 is opgesteld door de VWA). De input voor deze analyses bestaat uit informatie over opsporings- en toezichtsactiviteiten en daarnaast uit ervaringsgegevens van de bij deze diensten werkzame functionarissen (kennis- en beslisregels).
Verder vindt er tussen de uitvoerende diensten op operationeel niveau informatie-uitwisseling plaats over onderdelen van het diervoederbeleid. Zo is er een gezamenlijk toezichthoudersoverleg van VWA, AID, PDV en de VROM-inspectie over de identificatie van risico's en de aanpak daarvan. De afzonderlijke risicoanalyses worden echter niet geïntegreerd in een gezamenlijke analyse. Ook zijn ze niet altijd gebaseerd op een systematische analyse van de controlebevindingen.
Als de handhavingsgegevens van de verschillende controle-instanties in de toekomst op een meer uniforme wijze tot stand zouden komen en geïntegreerd/geanalyseerd zouden worden, zou dit een belangrijke input kunnen vormen voor gezamenlijke risicoanalyses.

4.3 Handhaving

4.3.1 Norm

Toezicht op de naleving van wet- en regelgeving is een van de centrale instrumenten die de overheid inzet om haar doel te bereiken. Daarom is een doeltreffende en doelmatige handhaving belangrijk.
Het Ministerie van LNV heeft zich op dit punt in de begroting voor 2005 ten doel gesteld «het huidige niveau van voedselveiligheid [te

[39] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2, p. 47.

waarborgen] door (afspraken over) doeltreffend en doelmatig toezicht en controle op (meest Europese) wet- en regelgeving.» In de begroting voor 2006 wordt het doel «een hoog beschermingsniveau handhaven» herhaald. Toezicht en controle worden in de begroting voor 2006 als instrument beschreven.
De vraag is dan: wanneer noemen we toezicht en controle «doeltreffend en doelmatig»? Volgens de Algemene Rekenkamer is het, om gefundeerde keuzes te kunnen maken op het punt van de handhaving, essentieel dat de volgende vragen worden beantwoord:[40]

- Wat zijn de effectdoelen en de daarbij behorende kernbepalingen?
- Welk niveau van naleving is wenselijk (beoogd nalevingsniveau)?
- Welke prioriteiten worden binnen de handhaving gesteld?
- Hoe wordt met gedogen omgegaan?

4.3.2 Bevindingen

Algemeen beeld
De handhaving van het diervoederbeleid is nog volop in ontwikkeling. Dat komt onder meer doordat de wet- en regelgeving recentelijk veranderd zijn (denk aan de in 2004 ingevoerde Kaderwet diervoeders) en doordat de EU-regelgeving voor diervoeders gedeeltelijk nog in de maak is. Voorts speelt mee dat de verschuiving van handhavingstaken van het Productschap diervoeders naar de VWA nog maar kort geleden (18 oktober 2004) zijn beslag heeft gekregen.

Effectdoelen en kernbepalingen nog niet vastgesteld
Het is nog niet mogelijk gebleken om voor het huidige diervoederbeleid de effectdoelen en de daarbij behorende kernbepalingen vast te stellen. De meeste wetgeving op dit terrein wordt namelijk door EU-regelgeving bepaald en deze is zoals gezegd nog volop in ontwikkeling. De effectdoelen van het diervoederbeleid en dus ook de centrale bepalingen zijn zodoende nog niet uitgekristalliseerd.
Het is van belang dat op termijn de effectdoelen en kernbepalingen voor de handhaving van het diervoederbeleid wel worden vastgelegd. Het idee erachter is dat de handhaver zich dan beter bewust is van de achterliggende doelen van het beleid.

De mogelijke verschuiving van de aandacht van handhavers van afzonderlijke regels naar centrale beleidsdoelstellingen kan gepaard gaan met *zelfhandhaving* door bedrijven. Dit houdt in dat de handhavende instantie beoordeelt of systemen voor kwaliteitsbewaking door de zelfhandhavende bedrijven goed zijn opgezet. Het Ministerie van LNV heeft in het voorjaar van 2005 een beleidskader voor dergelijk «toezicht op controle» gepubliceerd; momenteel wordt er verkennend onderzoek gedaan naar de mogelijkheden. Het risico dat handhavingsinformatie aan kwaliteit verliest vanwege de anders liggende belangen van het bedrijfsleven dient hier volgens de Algemene Rekenkamer wel een punt van aandacht te zijn.

Ook beoogde nalevingsniveaus nog niet vastgesteld
De nalevingsniveaus die worden beoogd met de handhaving van het diervoederbeleid, blijken door het Ministerie van LNV nog niet te zijn vastgesteld. Oorzaak hiervan is onder meer dat de effectdoelen van het beleid voor (dier)voedselveiligheid nog niet eenduidig zijn gedefinieerd (zie hiervoor).
Het Ministerie van LNV heeft wel, na de inwerkingtreding van de Kaderwet diervoeders in oktober 2004, een begin gemaakt met het

[40] Deze normen zijn ook gebruikt in het rijksbreed door de Algemene Rekenkamer uitgevoerde onderzoek naar handhaven en gedogen, dat gepubliceerd is in 2005. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 050, nrs. 1–2.

definiëren en op basis van controlebevindingen in kaart brengen van nalevingsniveaus. Zo heeft de VWA een opzet gemaakt voor de inrichting van het toezicht.[41] Op (bijna) alle onderdelen van de Kaderwet diervoeder wordt in 2005 en 2006 een nulmeting uitgevoerd. Door middel van de halfjaarlijkse rapportages over controles van de VWA zal gaandeweg inzicht worden gekregen in nalevingsniveaus. Op basis van deze nulmetingen zullen de komende jaren in overleg tussen de beleidsdirectie van LNV en de VWA beoogde nalevingsniveaus opgesteld worden, waarna een aangepast toezichtsarrangement wordt opgesteld. Uit de begroting voor 2006 blijkt dat voor de productie van voedsel conform hygiëneverordeningen een nalevingsniveau van 90% in 2008 als prestatie-indicator is opgenomen. Voor diervoederproductie conform wet- en regelgeving is in de begroting geen specifiek beoogd nalevingsniveau opgenomen.

Niet alle witte vlekken in de handhaving krijgen prioriteit
De hiervoor al aangehaalde «ketenanalyse diervoeders» die de VWA in 2004 heeft uitgevoerd, is een belangrijke basis geweest voor het in beeld brengen van de «witte vlekken» in de handhaving in de diervoedersector. Als witte vlekken kwamen uit de risicoanalyse:[42]

- Reststromen of afvalstromen die in diervoeder terecht kunnen komen;
- diervoederproductiebedrijven die niet aan bedrijfskwaliteitszorg-systemen meedoen;
- import van diervoeders van buiten de Europese Unie.

De Algemene Rekenkamer zou verwachten dat op grond van deze uitkomsten de nadruk in de uitvoering van de handhaving zou komen te liggen op de hierboven genoemde meest risicovolle onderdelen.

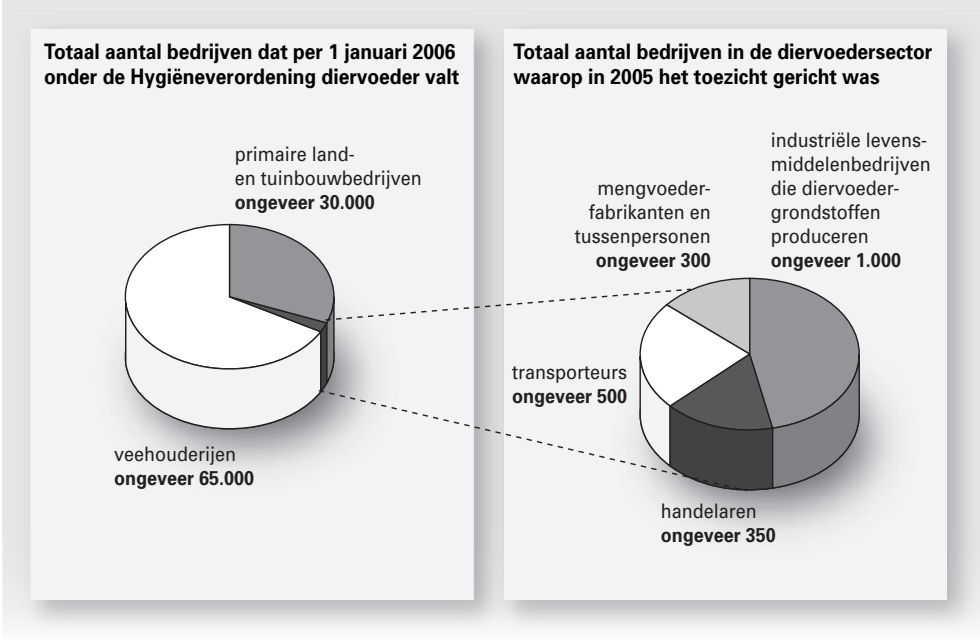
Uit de rapportage over het eerste halfjaar diervoedercontroles door de VWA blijkt dat er 579 controles bij bedrijven zijn uitgevoerd in het kader van het erkenningenonderhoud.[43] De circa 300 geregistreerde bedrijven met een erkenning zijn dus gedurende het eerste half jaar bijna allemaal tweemaal bezocht.
Voorts zijn in het kader van «repressief toezicht» 58 bedrijven bezocht. Het totale aantal bedrijven in de diervoedersector waarop in 2005 het toezicht was gericht is niet exact bekend, maar wordt geschat op circa 2150. Dit repressieve toezicht richt zich onder andere op reststromen of afval-stromen.[44]

[41] Voedsel- en Warenautoriteit, *Effectief toezicht houden, hoe doe je dat?* Interne nota, oktober 2004.
[42] Voedsel- en Warenautoriteit, *De diervoeder-keten en zijn witte vlekken in kaart gebracht; «door de bomen het bos zien».* Ketenanalyse diervoedersector. December 2003.
[43] Bedrijven moeten worden erkend en geregistreerd als zij met bepaalde toevoeging-smiddelen voor diervoeders werken. Deze toevoegingsmiddelen kunnen risico's met zich meebrengen. Dit betreft de mengvoeder-fabrikanten en de tussenpersonen.
[44] Op 27 september 2005 is de *Interventie-strategie dierlijke vetten,* een onderzoek van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving, aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Landelijk Overleg Milieuhandhaving is een samenwer-kingsverband van de handhavingsinstanties van het Interprovinciaal Overleg (IPO), de VWA, de AID, VROM-Inspectie en Belasting-dienst, dat gezamenlijk controle uitoefent op de keten die afvalvetten (en in de toekomst mogelijk ook andere afvalstoffen) doorlopen op weg naar de veevoedersector (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 343, nr. 117).

Overzicht van aantallen diervoederbedrijven

Conform Hygiëneverordening diervoeder per 1 januari 2006

Figuur 3



Ten aanzien van de deelname aan bedrijfskwaliteitszorgsystemen gaat de VWA ervan uit dat bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen en zich bij inwerkingtreding van nieuwe Europese wetgeving (met name het hygiënepakket voor diervoeder, vanaf 1 januari 2006)[45] zelf melden, zodat een registratiesysteem vanzelf zal ontstaan. Dit betekent wel dat een volledig beeld van de doelgroep van het handhavingsbeleid niet actief en ook niet binnenkort tot stand zal zijn gebracht. Deze belangrijke witte vlek wordt dus niet direct aangepakt.

Voor de handhaving rond de import van diervoeders van buiten de EU (de derde «witte vlek») zijn doorgaans drie soorten controles mogelijk: documentencontrole, identificatie of overeenstemmingscontrole en fysieke controles. Documentcontroles worden door de Douane uitgevoerd, het uitvoeren van overeenstemmingsen fysieke controles is een taak en verantwoordelijkheid van de VWA, waarbij de overeenstemmingscontrole onder verantwoordelijkheid van de VWA verricht wordt door de Douane. In Nederland is het streefpercentage voor de identiteits- en fysieke controles op plantaardige diervoeders gesteld op respectievelijk 5% en 1%, aldus de Douane. Of deze streefcijfers gerealiseerd worden is niet eenduidig vast te stellen aan de hand van halfjaarrapportage diervoeder van de VWA. Zo is het aantal overeenstemmingscontroles in

[45] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 22 343 en 28 173, nr. 115.

Rotterdam onbekend en zorgt de gebruikte terminologie ervoor dat het onduidelijk is of bepaalde onderzoeken de volgens EU-regelgeving beoogde fysieke/materiële controle betreffen.

Samenvattend: de aandacht in het toezicht spitst zich bij de VWA toe op het onderhoud van de erkenningen van diervoederbedrijven. De VWA bezoekt vier keer per jaar de geregistreerde bedrijven en controleert deze op de vereisten uit de erkennings- en registratierichtlijn 95/69. Daarmee wordt voldaan aan de eis van de EU-regelgeving dat óók risicovolle bedrijven worden gecontroleerd. Overigens schrijft de EU-regelgeving niet voor dat er vier keer per jaar gecontroleerd wordt.
De drie geïdentificeerde «witte vlekken» in de handhaving krijgen van de VWA niet allemaal de hoeveelheid aandacht die men op grond van de risicoanalyse zou verwachten; deels is het ook niet goed te achterhalen hoeveel controles er door de VWA op een bepaald terrein zijn uitgevoerd.

Gedoogbeleid nog in ontwikkeling
«Gedogen» is het afzien van het handhaven van wetten en normen, terwijl dat juridisch en feitelijk wel mogelijk is. Het begrip verwijst vaak naar situaties waarin de overheid ruimte laat voor zelfregulering door burgers. Over de vraag of het verstandig is om expliciet te maken welke soorten overtredingen worden gedoogd, wordt verschillend gedacht. Toch wint de overtuiging dat in elk geval het *intern* vastleggen van een gedoogbeleid zinvol is, steeds meer terrein; men kan dan bewuste keuzes maken, op basis van risicoanalyses.
Bij de VWA is het expliciteren van de soorten overtredingen die structureel of incidenteel gedoogd worden, nog in ontwikkeling.
De controle-instanties VWA en AID hebben niet altijd al de hen toebedeelde bevoegdheden en instrumenten kunnen inzetten, onder meer doordat ze te maken hebben met gedoogsituaties die zijn ontstaan in de periode dat het Productschap Diervoeder nog regelinghouder was. Tegen deze gedoogsituaties kon niet direct worden opgetreden vanwege beginselen van behoorlijk bestuur.

Nultolerantie versus gedoogbeleid

Tijdens enkele controlebezoeken bij diervoederbedrijven heeft de VWA geconstateerd dat restproducten uit de levensmiddelenindustrie (tot zelfs veegafval vanuit de productielijnen) niet conform de richtlijnen waren verwerkt. Bij vier bedrijven werden in het diervoeder restanten aluminiumfolie, papier, karton en plastic aangetroffen. Als wettelijke norm geldt hier een nultolerantie. Voor plastic bleek echter in de GMP 14 (een richtlijn van het Productschap Diervoeder, van toepassing op deelnemers aan het kwaliteitsborgingssysteem)[46] een norm te zijn opgenomen van tien gram per kilo (1%). De geconstateerde hoeveelheden restproducten bleven binnen die marge. Omdat het aannemelijk was dat de vier voorbedoelde bedrijven op de juistheid van de GMP-regeling hebben vertrouwd, is in die specifieke gevallen besloten de bedrijven niet strafrechtelijk te vervolgen.

4.4 Conclusies

4.4.1 Aansturing van controlerende instanties

Sinds het najaar van 2004 is het toezicht en de controle op diervoeders (en de grondstoffen daarvoor) een verantwoordelijkheid van de overheid. In de huidige situatie zijn de taken en verantwoordelijkheden van controlerende overheidsinstanties (met name VWA en AID) echter nog niet sluitend geregeld.

[46] GMP staat voor «good manufacturing practice».

Daardoor is het voor de betrokken partijen niet altijd even duidelijk wanneer overheidsingrijpen geboden is en wie daarin dan het voortouw moet nemen.
Een ander ongewenst neveneffect van deze onduidelijkheid is dat het bestaande sanctie-instrumentarium (bestuurlijk ingrijpen of strafrechtelijk vervolgtraject) niet altijd volledig wordt benut. Om doublures in de uitvoering van het controlewerk van VWA en AID te voorkomen wordt nu gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst.

4.4.2 Risicoanalyse

Het is belangrijk dat de instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de diervoerderregelingen gezamenlijke integrale risicoanalyses opstellen. Immers, het is bekend dat in de diervoedersector diverse spelers de grenzen opzoeken van wat (wettelijk) mogelijk is. Bovendien tonen incidenten uit het verleden aan dat risico's waar nooit aan gedacht was, zich toch kunnen voordoen. Om geen risico's over het hoofd te zien is een gezamenlijke integrale risicoanalyse, waarbij iedere handhavende instantie vanuit de eigen taakinvalshoek de risico's inschat, nastrevenswaardig.
Op dit moment stellen de betrokken overheidsdiensten in het kader van hun meerjaren- en jaarplancyclus nog niet in gezamenlijkheid een periodiek dekkende risicoanalyse op. Wel worden door de uitvoerende diensten afzonderlijke risicoanalyses gemaakt, zoals de «ketenanalyse» die de VWA in 2004 heeft opgesteld. En er vindt tussen de diensten op operationeel niveau informatie-uitwisseling plaats over onderdelen van het diervoederbeleid.

4.4.3 Handhaving

De handhaving van het diervoederbeleid is nog volop in ontwikkeling. Door voortgaande ontwikkelingen in wetgeving (zowel bij de EU als in het nationale beleid) en door een verschuiving van de toezichtstaken (van het Productschap Diervoeder naar de VWA) staat de aanpak van de handhaving van het diervoederbeleid nog in de startblokken. Het is dus begrijpelijk dat sommige elementen van de handhaving nog niet aan alle eisen voldoen. Het gaat dan met name om het vaststellen van de kern van het beleid, het werken met bedrijfskwaliteitszorgsystemen, het werken met vastgestelde niveaus van beoogde naleving, het werken volgens op risicoanalyses gebaseerde handhavingsprioriteiten, het beschikken over inzicht in de realisatie van controles (hoeveel en welke zijn er uitgevoerd), en het hanteren van een (intern) geëxpliciteerd gedoogbeleid. Zicht op de «witte vlekken» (risico's) in de handhaving, zoals niet-sluitende controles op mogelijk risicovolle importstromen of op de verwerking van rest- en afvalstromen is nodig om de handhavingsprioriteiten goed vast te kunnen stellen.
De Algemene Rekenkamer stelt vast dat meer inzet op een aantal onderdelen gewenst is om te komen tot een doelmatige en doeltreffende handhaving.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid

Conclusies
De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Ministeries van VWS en LNV voor het voedselveiligheidsterrein is in mei 2005 opnieuw vastgelegd. Daarmee is sprake van een verbetering, in de zin dat de verantwoordelijkheden nu transparanter zijn dan in de periode daarvoor. De verantwoordelijkheid ligt echter nog steeds bij twee ministers. Bij verschil van inzicht over zaken die de gehele voedselproductieketen betreffen, is onduidelijk wie eindverantwoordelijk is.

De rijksoverheid geeft op dit moment vooral met rol- en procesdoelstellingen invulling aan het nationale beleid voor voedselveiligheid. Het gaat hierbij vaak om kwalitatieve (normerende) doelstellingen. Het *meten* van het niveau van nationale voedselveiligheid als uitkomst van beleidsinspanningen is daardoor lastig. Hiervoor zouden betere ijkpunten kunnen worden ontwikkeld.
Overigens blijkt uit een recent door het RIVM gepubliceerd rapport over gezondheidsverlies van de Nederlandse bevolking door ongezond en onveilig eten dat het in het algemeen goed gesteld is met de voedselveiligheid; ons eten is nog nooit zo veilig geweest.
De inzet van de Ministeries van LNV en VWS is om op deelterreinen waar dat mogelijk is beleidseffecten zoveel mogelijk te kwantificeren. Het Ministerie van VWS was hier al een aantal jaren geleden mee begonnen; het Ministerie van LNV is hiermee recent begonnen in de LNV-begroting 2006. Dit is een positieve ontwikkeling.

Aanbevelingen
Wij bevelen de bewindspersonen van LNV en VWS aan om gezamenlijk verder te gaan met het kwantificeren van de beoogde beleidseffecten en daarbij indicatoren en meetmethoden te ontwikkelen om, aanvullend op de consumentenperceptie, voedselveiligheid te meten. Te denken valt aan het vaststellen van beoogde nalevingsniveaus, handhavingsdoelstellingen, en aan het benutten van de bestaande nationale registratie van (ernstige) ziekte- en sterfgevallen als gevolg van onveilig voedsel voor het vaststellen van de beleidseffecten.

5.2 EU-beleid en -regelgeving

Conclusies
In Nederland is ongeveer 90% van de regelgeving op het gebied van voedselveiligheid van EU-herkomst, mede beïnvloed door mondiale regelgeving. Hoewel daarmee voor lidstaten en dus ook voor Nederland de kaders van het beleid en de uitvoering daarvan grotendeels vastliggen, kunnen lidstaten zowel via ambtelijk als via bestuurlijk overleg invloed uitoefenen op de totstandkoming van het Europese voedselveiligheidsbeleid en de mondiale regelgeving (voornamelijk via de Codex Alimentarius en de WTO) voor veilige voedselproducten.
In de praktijk blijkt overigens dat binnen de EU geharmoniseerde normen soms ruimte laten voor interpretatie, waardoor in de lidstaten toch verschillend wordt opgetreden. In die gevallen is er dus geen sprake van een uniforme waarborging van de voedselveiligheid.

De Algemene Rekenkamer heeft één specifiek onderdeel van de voedselketen in de praktijk onderzocht: de diervoedersector. Wij vinden het van

groot belang dat de ministers van LNV en VWS zich blijven inspannen voor harmonisatie van de handhaving van het diervoederbeleid in de lidstaten.

5.3 Uitvoering van het diervoederbeleid

De afgelopen tijd is er veel veranderd in het voor de diervoedersector geldende controle- en toezichtbeleid. Zo is de in 2004 opgerichte Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) aangewezen als handhavende instantie. En in datzelfde jaar is ook de Kaderwet diervoeders in werking getreden.
Er zijn nog enige aanloopproblemen, waardoor op verschillende punten verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van toezicht en controle. In het algemeen geldt dat de achterblijvende (beleids)prestaties op deze terreinen niet per se de voedselveiligheid in direct gevaar brengen. Wel is het zo dat een verdere verbetering kan bijdragen aan het zoveel mogelijk beperken van de geïdentificeerde risico's. Verbetering is met name mogelijk als het gaat om:

- de aansturing van de controlerende instanties;
- de opstelling van integrale risicoanalyses op het gebied van diervoeders;
- de inrichting van de handhaving van de diervoederregelgeving.

5.3.1 Aansturing van controlerende instanties

Conclusie
Sinds het najaar van 2004 is de overheid verantwoordelijk voor het toezicht en de controle op diervoeder (en de grondstoffen daarvan). In de huidige situatie zijn de taken en verantwoordelijkheden van controlerende overheidsinstanties (met name de VWA en de AID) echter nog niet sluitend geregeld. Daardoor was het voor de controlerende instanties niet altijd duidelijk wanneer overheidsingrijpen geboden is in crisissituaties en wie daarin dan het voortouw moet nemen. Het Ministerie van LNV en de VWA verwerken op dit moment de leerervaringen uit recente incidenten in een LNV-handboek over crisisbesluitvorming.
Een ander ongewenst neveneffect van de onduidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden is dat het bestaande sanctie-instrumentarium (bestuurlijk ingrijpen of strafrechtelijk vervolgtraject) niet altijd volledig wordt benut.
Om doublures in de uitvoering van het controlewerk van VWA en AID te voorkomen wordt nu gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst, waarin de taken en verantwoordelijkheden van VWA, AID en andere betrokken controle-instanties duidelijk worden vastgelegd.

Aanbeveling
Omdat bij controle en toezicht binnen de diervoedersector verschillende overheidsinstanties betrokken zijn, vragen wij aandacht voor een adequate afstemming van de risicoanalyse, de taakverdeling en de vastlegging van controlebevindingen, tussen de betrokken instanties (met name VWA, AID, Douane en VROM-inspectie) en de beleidsdepartementen die hen aansturen dan wel verantwoordelijk zijn (LNV en VWS zijn eerstverantwoordelijk, Financiën (Douane) en VROM zijn betrokken). Wij vinden het van belang dat ook het Openbaar Ministerie bij deze afstemming betrokken is.
Dit is ook van belang omdat met ingang van 1 januari 2006 het aantal te registreren bij diervoederproductie betrokken bedrijven fors toeneemt. Daarnaast verdient het aanbeveling dat een periodieke evaluatie van het gevoerde controle- en toezichtsbeleid van de verschillende departe-

menten en controle-instanties onderdeel gaat vormen van de beleidscyclus voor (dier)voedselveiligheid. Om doublures in de uitvoering van het controlewerk te voorkomen, bevelen wij de minister van LNV aan om op korte termijn de samenwerkingsovereenkomst tussen VWA en AID vast te stellen.

5.3.2 Risicoanalyse

Conclusie
Het is belangrijk dat de instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de diervoerderregelingen gezamenlijke integrale risicoanalyses opstellen. Immers, het is bekend dat in de diervoedersector diverse spelers de grenzen opzoeken van wat (wettelijk) mogelijk is. Bovendien tonen incidenten uit het verleden aan dat risico's waar nooit aan gedacht was, zich toch kunnen voordoen.

Op dit moment worden door de uitvoerende diensten afzonderlijke risicoanalyses gemaakt, zoals de «ketenanalyse» die de VWA in 2004 heeft opgesteld. Verder vindt tussen de diensten op operationeel niveau informatie-uitwisseling plaats over onderdelen van het diervoederbeleid. De betrokken overheidsdiensten stellen in het kader van hun meerjaren- en jaarplancyclus echter (nog) niet in gezamenlijkheid een periodiek dekkende risicoanalyse op.

Aanbeveling
Voor een complex beleidsterrein zoals de diervoedersector is een gezamenlijke, integrale risicoanalyse, waarbij iedere handhavende instantie vanuit de eigen taakinvalshoek de risico's inschat, van belang. Deze zou tot stand moeten komen op (of eigenlijk beter nog, boven) het niveau van de verantwoordelijke Ministeries van VWS en LNV.
Als de handhavingsgegevens van de verschillende controle-instanties in de toekomst op een meer uniforme wijze tot stand zouden komen en geïntegreerd/geanalyseerd zouden worden, zou dit een belangrijke basis kunnen vormen voor gezamenlijke risicoanalyses.

5.3.3 Handhaving

Conclusie
De handhaving van het diervoederbeleid is nog volop in ontwikkeling. Door voortgaande ontwikkelingen in wetgeving (zowel bij de EU als in het nationale beleid) en door een verschuiving van de toezichtstaken (van het Productschap Diervoeder naar de VWA) staat de aanpak van de handhaving van het diervoederbeleid nog in de startblokken. Het is dus begrijpelijk dat sommige elementen van de handhaving nog niet aan alle eisen voldoen. Het gaat dan met name om het werken met vastgestelde niveaus van beoogde naleving, het werken volgens op risicoanalyses gebaseerde handhavingsprioriteiten en het beschikken over inzicht in de realisatie van controles.

Aanbeveling
De Algemene Rekenkamer stelt vast dat meer inzet op een aantal onderdelen gewenst is om te komen tot een doelmatige en doeltreffende handhaving. Gewenst is vooral dat – in combinatie met de eerdergenoemde integrale risicoanalyse – de feitelijk vast te stellen nalevingsniveaus gestalte krijgen. Zonder zicht op de «witte vlekken» (risico's) in de

handhaving, zoals niet-sluitende controle op mogelijk risicovolle importstromen of op de verwerking van rest- en afvalstromen, kunnen de handhavingsprioriteiten niet goed gesteld worden.

6 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van LNV heeft op 16 november 2005 gereageerd op het onderzoek, mede namens de staatssecretaris van VROM en de staatssecretaris van Financiën. De ministers van VWS en Justitie hebben op 15 november 2005 ieder afzonderlijk gereageerd.
Hierna volgt een samenvattende weergave van de reacties. We hebben de reacties «opgeknipt» en zo geordend, dat steeds per conclusie en/of aanbeveling uit het onderzoek de desbetreffende opmerkingen van de bewindspersonen zijn vermeld, met daarbij gevoegd het eventuele nawoord van de Algemene Rekenkamer. De integrale reacties van de bewindspersonen zijn te vinden op onze website, www.rekenkamer.nl.

6.1 Algemene opmerkingen over het onderzoek

De minister van VWS merkt voorafgaand aan zijn reactie op dat in de samenvatting van het rapport ten onrechte de suggestie wordt gewekt dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer voor een groot deel het voedselveiligheidsbeleid in algemene zin betreft, terwijl het onderzoek zich zijns inziens vooral heeft gericht op de uitvoeringspraktijk van de diervoedersector. Door dit «onevenwichtige beeld» kan volgens de minister de indruk ontstaan dat de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onduidelijkheid in de verdeling van de verantwoordelijkheden voor voedselveiligheid (mede) oorzaak is van geconstateerde problemen in de uitvoeringspraktijk van de diervoedersector. Dit is volgens de minister niet het geval.

Een andere algemene opmerking over het onderzoek is gemaakt door de minister van Justitie. Hij vindt dat in § 3.3 «Hoe veilig is ons voedsel» op basis van slechts een deel van de relevante informatie de indruk wordt gewekt dat het goed gesteld is met de voedselveiligheid. In dit kader noemt de minister een aantal door hem gesignaleerde potentiële bedreigingen van de voedselveiligheid.

Nawoord Algemene Rekenkamer
De Algemene Rekenkamer benadrukt dat in het onderzoek op een algemeen niveau is gekeken naar het nationale beleid voor voedselveiligheid. De *uitvoering* van dit beleid in de praktijk is onderzocht in de diervoedersector. Onze bevindingen over de diervoedersector kunnen niet worden veralgemeniseerd naar het algehele nationale beleid voor voedselveiligheid, maar zijn er op onderdelen wel illustratief voor.

In § 3.3 hebben wij beschreven op welke informatie de ministers van LNV en VWS zich baseren bij de vaststelling van het huidige niveau van voedselveiligheid. Wij hebben hiermee geen uitspraak gedaan over het daadwerkelijke niveau van voedselveiligheid. Wij signaleren net als de minister van Justitie een aantal mogelijke bedreigingen van de voedselveiligheid en hebben in dit verband in § 4.3.2 aandacht gevraagd voor de afvalstromen en de import van (ingrediënten voor) diervoeders.

6.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

Conclusie
De wijze waarop de verantwoordelijkheden op het voedselveiligheidsterrein zijn verdeeld tussen de Ministeries van VWS en LNV is in mei 2005 opnieuw vastgelegd. De verantwoordelijkheden zijn nu transparanter dan in de periode daarvoor. De verantwoordelijkheid voor de voedsel-

veiligheid ligt echter nog steeds bij twee ministers. Bij verschil van inzicht over zaken die de gehele productieketen betreffen, is onduidelijk wie er eindverantwoordelijk is.

Reactie ministers
De ministers van VWS en LNV vinden niet dat het onduidelijk is wie er in bepaalde gevallen eindverantwoordelijk is. Beide ministers geven aan dat er een strikte scheiding is aangebracht in de verantwoordelijkheidsverdeling, die is beschreven in een brief aan de Tweede Kamer.[47]
Beide ministers bevestigen dat de minister van VWS eindverantwoordelijk is voor het stellen van de normen aan de levensmiddelen en dat de minister van LNV verantwoordelijk kan zijn voor de eventuele maatregelen die worden genomen om aan deze normen te kunnen voldoen. Volgens de minister van VWS kan hierover nimmer verschil van inzicht ontstaan.

De minister van Justitie geeft de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van onze conclusie in overweging om aan te bevelen dat er onderzoek moet worden gedaan naar het effect van de instelling van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) als onafhankelijke autoriteit, naar de borging van deze onafhankelijkheid, naar de wijze waarop deze onafhankelijkheid zich verhoudt tot de toezichthoudende taken en of de VWA in staat is de onafhankelijke positie overeind te houden als de verantwoordelijkheid van de minister (van LNV) in het geding is.

Nawoord Algemene Rekenkamer
De Algemene Rekenkamer onderkent dat de eindverantwoordelijkheid voor de laatste schakel in de voedselveiligheidsketen ligt bij de minister van VWS. Het blijft echter volgens ons mogelijk dat, wanneer er opgetreden moet worden om aan de bepaalde (door VWS gestelde) eindnormen te voldoen dan wel om bepaalde voedselveiligheidsproblemen op te lossen, er tussen de beide ministers verschil van inzicht kan ontstaan over de te treffen maatregelen, zonder dat duidelijk is wie daarvoor eindverantwoordelijk is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over de reikwijdte van te treffen maatregel(en) of over de vraag of er überhaupt maatregelen moeten worden getroffen.
De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in de praktijk de door VWS opgestelde normen (die gehandhaafd moeten worden) en de eventuele maatregelen van LNV (die uitgevoerd moeten worden) veelal samenkomen bij de VWA. Het is naar ons oordeel dan ook terecht dat de minister van Justitie wijst op de risico's rond de huidige borging van de onafhankelijkheid van de VWA. Wij vinden het van belang dat de waarschuwing van de minister (dat de VWA wellicht niet in staat is haar onafhankelijke positie overeind te houden als de verantwoordelijkheid van de minister van LNV in het geding is), ter harte wordt genomen.

6.3 Kwantificering van beleidsresultaten

Aanbeveling
Ga gezamenlijk verder met het kwantificeren van de effecten die met het nationale beleid voor voedselveiligheid worden beoogd en ontwikkel daarbij meer indicatoren en meetmethoden om voedselveiligheid te meten.

Reactie ministers
De minister van LNV erkent dat de doelstellingen voor het beleidsterrein voedselveiligheid op dit moment nog niet voldoende meetbaar zijn, maar

[47] Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 991, nr. 119.

tekent hierbij aan dat er sprake is van een ontwikkelingstraject. De minister zegt toe de komende jaren te zullen onderzoeken of er meer indicatoren en meetmethoden te ontwikkelen zijn waarmee de beleidseffecten voor voedselveiligheid beter kunnen worden gekwantificeerd. De minister van VWS merkt op dat het lastig blijft het volledige beleidsterrein met één kwantitatieve parameter te meten en in de tijd te volgen. Hij zegt toe zich te blijven inspannen om aan de hand van zoveel mogelijk kwantitatieve deelparameters zijn inzicht in het niveau van nationale voedselveiligheid te behouden en zo mogelijk kwantitatief te beschrijven.

Nawoord Algemene Rekenkamer
De Algemene Rekenkamer is zich bewust van het feit dat er hier sprake is van een ontwikkelingstraject en ziet ook de veranderingen in positieve richting. De Algemene Rekenkamer verwacht dat beide ministers *gezamenlijk* het ingezette ontwikkelingstraject voortzetten.

6.4 Geharmoniseerde normen binnen de EU

Conclusie
In de praktijk blijkt dat binnen de EU geharmoniseerde normen soms ruimte laten voor interpretatie, waardoor in de lidstaten toch verschillend wordt opgetreden. In die gevallen is er dus geen sprake van uniforme borging van voedselveiligheid.

Reactie ministers
De ministers van LNV en VWS onderkennen het probleem. Zij geven aan dat Nederland zich in EU-verband actief inzet om, zowel op beleidsmatig als op uitvoeringsniveau, de interpretatie van normen af te stemmen, zodat de uniforme waarborging van de voedselveiligheid zoveel mogelijk wordt bewaakt. Beide ministers merken hierbij op dat Nederland hiervoor wel afhankelijk is van de inzet van 24 andere EU-lidstaten.

6.5 Controlerende instanties

Aanbeveling
Besteed aandacht aan adequate afstemming van de risicoanalyses van de controle-instanties (met name VWA, AID, Douane, VROM-inspectie, Openbaar Ministerie), aan de onderlinge taakverdeling en aan de vastlegging van controlebevindingen. Zorg ervoor dat de periodieke evaluatie van het controle- en toezichtsbeleid van de verschillende departementen en controle-instanties onderdeel gaat vormen van de beleidscyclus voor (dier)voedselveiligheid.
Specifiek gericht aan de minister van LNV: voorkom doublures in de uitvoering van het controlewerk door op korte termijn de samenwerkingsovereenkomst tussen de VWA en de AID vast te stellen.

Reactie ministers
Alle betrokken ministers onderkennen het belang van een adequate afstemming over de uitvoering (inclusief evaluatie) van de opgedragen controlewerkzaamheden van de betrokken controle-instanties.

De minister van LNV geeft aan dat met ingang van 2006 het concept van «programmatisch handhaven» zal worden toegepast op het handhavingsbeleid voor diervoederregelgeving. Daarmee wordt het mogelijk om de risicoanalyses en werkzaamheden van de verschillende controle-instanties verder op elkaar af te stemmen. Ook is met ingang van 2007 meer afstemming gewaarborgd tussen de betrokken overheidsinstanties

doordat vanaf dan alle EU-lidstaten op basis van de Europese Controleverordening verplicht zijn een geïntegreerd meerjarig nationaal controleplan op te stellen voor voedselveiligheid en diervoeders. Hiervoor moeten de verschillende toezichthoudende diensten komen tot een gezamenlijke prioritering en afstemming van hun handhavingsactiviteiten, gebaseerd op risicoanalyses.
Over de doublures in de werkzaamheden van de VWA en de AID merkt de minister van LNV op dat er in de praktijk al sprake is van een min of meer afgebakende taakverdeling. Zijn streven is om de afspraken tussen beide diensten verder aan te scherpen en voor begin 2006 te formaliseren in een samenwerkingsovereenkomst. De minister zegt de AID en VWA te zullen aansturen op de mate waarin ze onderling afstemmen en samenwerken bij het opstellen van hun jaarplannen. Verder geeft de minister aan dat er diverse initiatieven zijn ontplooid om te komen tot een betere afstemming van de werkzaamheden van de bij diervoeders betrokken controle-instanties. Zo is er een samenwerkingsovereenkomst in de maak tussen de VROM-inspectie en de VWA en worden de verouderde afspraken tussen LNV en de Douane geactualiseerd.

De minister van VWS geeft aan dat op de langere termijn het toezicht op de naleving van de regels uit de Warenwet uitsluitend zal worden uitgeoefend door de VWA, zodat geen sprake meer is van versnipperd toezicht. Daarnaast onderkent de minister van VWS het belang om aandacht te besteden aan een adequate afstemming tussen VWA, Douane en Openbaar Ministerie. De regie van deze afstemming is een taak van de VWA. De minister van VWS zal zich actief laten informeren over de inhoud en voortgang van deze afstemming.

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij beoordelen de initiatieven van de bewindspersonen als een positieve ontwikkeling. Wij verwachten dat dit het begin is van blijvende aandacht voor een sluitende verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de bij voedselveiligheid betrokken overheidsinstanties, inclusief de periodieke evaluatie hiervan en het voorkómen van doublures. De Algemene Rekenkamer zal deze ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

6.6 Gezamenlijke risicoanalyse

Conclusie
De instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de diervoederregelingen stellen hun eigen risicoanalyses op. Daarmee is echter nog geen sprake van een periodieke risicoanalyse die het gehele beleidsterrein afdekt, omdat de verschillende analyses nog niet worden geïntegreerd.

Aanbeveling
Zorg voor totstandkoming van een gezamenlijke, integrale risicoanalyse op (of beter nog, boven) het niveau van de verantwoordelijke departementen (VWS en LNV). Om dit te bevorderen: zorg ervoor dat de handhavingsgegevens van de controle-instanties in de toekomst op een meer uniforme wijze tot stand komen en geïntegreerd/geanalyseerd worden.

Reactie ministers
De minister van LNV geeft aan dat in de toekomst gewaarborgd is dat de betrokken (controle-)instanties periodiek een integrale risicoanalyse

opstellen, doordat lidstaten vanaf 2007 verplicht zijn om een meerjarig nationaal controleplan op te stellen (zie voorgaand punt). In 2006 zullen door de toepassing van «programmatisch handhaven» de voorbereidingen hiervoor worden getroffen.

De minister van VWS geeft aan dat hij er als opdrachtgever van de VWA op zal toezien dat de VWA in haar adviezen gebruikmaakt van alle beschikbare handhavingsgegevens van de diverse controle-instanties. De overall-risicoanalyse moet leiden tot een afweging van prioriteiten die worden neergelegd in het jaarplan VWA, dat wordt vastgesteld door de Ministeries van VWS en LNV. Daarin ligt voor beide ministeries de mogelijkheid om boven het niveau van hun individuele verantwoordelijkheid gezamenlijk dit proces te volgen. Hiertoe is een speciaal overleg ingesteld tussen de directeuren-generaal van de Ministeries van VWS en LNV en de inspecteur-generaal van de VWA.

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij beoordelen de geschetste ontwikkelingen als positief en zullen de voortgang hiervan volgen.

6.7 Vaststellen nalevingsniveaus en handhavingsprioriteiten

Conclusie
Door ontwikkelingen in (Europese en nationale) wetgeving en door verschuiving van toezichtstaken (van productschap Diervoeder naar de VWA) staat de handhaving van het diervoederbeleid nog in de startblokken. Sommige elementen voldoen nog niet: er wordt niet gewerkt met vastgestelde handhavingsniveaus van beoogde naleving noch met op risicoanalyse gebaseerde handhavingsprioriteiten. Ook hebben de handhavers geen inzicht in de realisatie van controles.

Aanbeveling
Zorg ervoor dat de feitelijk vast te stellen nalevingsniveaus gestalte krijgen. Zonder zicht op de «witte vlekken» (risico's) in de handhaving, zoals niet sluitende controle op mogelijke risicovolle importstromen of op de verwerking van rest- en afvalstromen, kunnen de handhavingsprioriteiten niet goed gesteld worden.

Reactie ministers
De minister van LNV onderschrijft ten dele de conclusie dat de handhaving van het diervoederbeleid nog in ontwikkeling is. Hij wijst erop dat de overheid pas sinds oktober 2004 de volledige verantwoordelijkheid voor het diervoederbeleid heeft en hij wijst op de ontwikkelingen in de EU-regelgeving. Toch vindt de minister dat er nu al veel verbeteringen zijn te constateren: LNV is nu in staat om het toezicht op de diervoederregelgeving direct aan te sturen, het toezicht en de handhaving is geïntensiveerd en gebaseerd op een risicoanalyse van de VWA. Er wordt bovendien volop gewerkt aan verdere verbetering en professionalisering van de handhaving. Voorts wijst de minister op de aanvang die in 2006 wordt gemaakt met programmatisch handhaven (zie ook § 6.5).

De minister van VWS geeft aan dat de VWA inmiddels een traject heeft ingezet van resultaatsturing. Dit betekent dat de wijze van handhaven meer gericht zal worden op risicoanalyse en meten van de effecten van de handhaving.

De minister van Justitie onderschrijft de noodzaak dat de «witte vlekken» in toezicht, controle en handhaving zo volledig mogelijk in kaart worden gebracht. Pas dan is het optimaal mogelijk om de instrumenten van toezicht, controle en handhaving gericht in te zetten tegen overtredingen die het grootste risico voor de volksgezondheid met zich meebrengen.

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij constateren met instemming dat de ministers in hun reactie het belang van het vaststellen van nalevingsniveaus en witte vlekken (de grootste handhavingsrisico's) geheel of gedeeltelijk erkennen. Het programmatisch handhaven zal een goede inbedding zijn voor het in kaart brengen van nalevingsniveaus en risico's. De Algemene Rekenkamer merkt hierbij op dat de tijd dringt, gezien de termijn waarbinnen het programmatisch handhaven en het geïntegreerd meerjarig nationaal controleplan gerealiseerd dienen te zijn.

6.8 Zelfhandhaving en gedoogbeleid

De minister van Justitie gaat in zijn reactie in op twee belangrijke onderwerpen gerelateerd aan het handhavingsbeleid. Deze onderwerpen betreffen zelfhandhaving en gedoogbeleid.

Bevindingen over zelfhandhaving
In § 4.3.2 schrijven wij dat in de uitwerking van het LNV-beleidskader «Toezicht op controle» de diervoederbranche mogelijk wordt beoordeeld op geschiktheid voor een vorm van «zelfhandhaving» (ook wordt wel de term «zelfcontrole» gebezigd). Het risico dat handhavingsinformatie aan kwaliteit verliest vanwege de anders liggende belangen van het bedrijfsleven zou hierbij volgens de Algemene Rekenkamer een punt van aandacht moeten zijn.

Reactie minister
De minister van Justitie merkt op dat hij de diervoedersector nog niet rijp vindt voor «zelfcontrole» of «zelfhandhaving». De minister geeft aan dat bij zelfcontrole het gevaar bestaat dat relevante informatie over overtredingen van wet- en regelgeving niet bij het Openbaar Ministerie terechtkomt. Tegen deze achtergrond is volgens de minister de kans aanmerkelijk dat – wanneer toch tot invoering van zelfcontrole zou worden overgegaan – de druk op het strafrecht als laatste redmiddel eerder toe- dan afneemt als in een relatief laat stadium alsnog tegen misstanden opgetreden moet worden.

Nawoord Algemene Rekenkamer
De Algemene Rekenkamer deelt de opvattingen van de minister van Justitie over de risico's van zelfcontrole of zelfhandhaving in de diervoedersector. Als invoering hiervan in 2007 overwogen wordt, zou rekening gehouden moeten worden met de risico's die de minister van Justitie aangeeft.

Bevindingen over gedoogbeleid
In § 4.3.2 schrijven wij dat «gedogen» inhoudt dat wordt afgezien van het handhaven van wetten en normen, terwijl dat juridisch en feitelijk wel mogelijk is; ook geven wij aan dat het begrip vaak verwijst naar situaties waarin de overheid ruimte laat voor zelfregulering door burgers.[48]

Reactie ministers
De minister van Justitie geeft aan dat van gedogen sprake is als de

[48] Zie ook ons rapport *Handhaven en gedogen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 050, nrs. 1–2.

overheid wel kan handhaven, maar daarvan afziet vanwege een zwaarderwegend belang. Volgens de minister gaat het daarbij niet om situaties waarin de overheid ruimte laat voor zelfregulering.
De minister vindt dat de vleessector zich niet leent voor toepassing van gedoogbeleid, omdat de voedselveiligheid een kwetsbaar belang vormt. De minister van Justitie heeft dan een zelfstandig belang om te pleiten voor handhaving van de wet. Het valt de minister op dat de Algemene Rekenkamer geen opmerking maakt over de wenselijkheid van gedoogbeleid.

Nawoord Algemene Rekenkamer
Wij onderschrijven de strikte definitie van de minister van Justitie van gedogen. Wij hebben in ons rapport geen uitspraak gedaan over de wenselijkheid van gedogen in de vleessector, maar geven aan dat er bewuste keuzes moeten worden gemaakt over wel of niet gedogen.

BIJLAGE 1 OVERZICHT VAN BELANGRIJKSTE CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Ministeries van VWS en LNV voor het voedselveiligheidsterrein is in mei 2005 opnieuw vastgelegd. Daarmee is sprake van een verbetering, in de zin dat de verantwoordelijkheden nu transparanter zijn dan in de periode daarvoor. De verantwoordelijkheid ligt echter nog steeds bij twee ministers. Bij verschil van inzicht over zaken die de gehele voedselproductieketen betreffen, is onduidelijk wie eindverantwoordelijk is.		De ministers van VWS en LNV vinden dat er geen onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden. De minister van VWS is verantwoordelijk voor de (volksgezondheids)normen voor levensmiddelen. De minister van LNV is verantwoordelijk voor eventuele maatregelen (bijvoorbeeld in de diervoedersector) om aan deze normen te voldoen. Hierover kan volgens de minister van VWS nimmer verschil van inzicht ontstaan. De minister van Justitie benadrukt het belang van de onafhankelijke positie van de VWA, met name waar de verantwoordelijkheid van de minister van LNV in het geding is.	Verschil van inzicht kan onzes inziens ontstaan over bijvoorbeeld de reikwijdte van te treffen maatregel(en) of over de vraag of er überhaupt maatregelen moeten worden getroffen, zonder dat duidelijk is wie eindverantwoordelijk is voor beslissingen daarover. In de praktijk komen de door VWS opgestelde normen en de eventuele maatregelen van LNV veelal samen bij de VWA. Het is dan ook terecht dat de minster van Justitie wijst op de risico's rond de huidige borging van de onafhankelijkheid van de VWA.
De rijksoverheid geeft op dit moment vooral met rol- en procesdoelstellingen invulling aan het nationale beleid voor voedselveiligheid. Het gaat hierbij vaak om kwalitatieve (normerende) doelstellingen. Het *meten* van het niveau van nationale voedselveiligheid als uitkomst van beleidsinspanningen is daardoor lastig.	Ga gezamenlijk verder met het kwantificeren van de beoogde beleidseffecten en ontwikkel daarbij meer indicatoren en meetmethoden om voedselveiligheid te meten.	De minister van LNV zal de komende jaren onderzoeken of er meer indicatoren en meetmethoden te ontwikkelen zijn waarmee beleidseffecten voor voedselveiligheid kunnen worden gekwantificeerd. De minister van VWS zal zich blijven inspannen om met zoveel mogelijk kwantitatieve deelparameters zijn inzicht in het niveau van de voedselveiligheid te behouden en zo mogelijk kwantitatief te beschrijven.	Wij verwachten dat beide ministers *gezamenlijk* het ingezette ontwikkelingstraject voortzetten.
In de praktijk blijkt dat binnen de EU geharmoniseerde normen soms ruimte laten voor interpretatie, waardoor in de lidstaten toch verschillend wordt opgetreden. In die gevallen is er dus geen sprake van een uniforme waarborging van de voedselveiligheid.		De ministers van LNV en VWS onderkennen het probleem. Zij geven aan dat Nederland zich in EU-verband actief inzet om de interpretatie van normen af te stemmen. Nederland is hiervoor wel afhankelijk van de inzet van 24 andere EU-lidstaten.	

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
De taken en verantwoordelijkheden op het terrein van toezicht en controle op diervoeder zijn nog niet op sluitende wijze verdeeld tussen de controlerende overheidsinstanties.	Besteed aandacht aan adequate afstemming van de risicoanalyses van de betrokken instanties (met name VWA, AID, Douane, VROM-inspectie, Openbaar Ministerie), aan de onderlinge taakverdeling en aan de vastlegging van controlebevindingen. Zorg ervoor dat periodieke evaluatie van het controle- en toezichtsbeleid van de verschillende departementen en controle-instanties onderdeel gaat vormen van de beleidscyclus voor (dier)voedselveiligheid. Minister van LNV: voorkom doublures in de uitvoering van het controlewerk door op korte termijn de samenwerkingsovereenkomst tussen VWA en AID vast te stellen.	Bij LNV zal vanaf 2006 het concept «programmatisch handhaven» worden toegepast op het handhavingsbeleid voor de diervoederregelgeving. Voorts is per 2007 meer afstemming gewaarborgd door EU-verplichtingen op dit punt. De minister van LNV wil de werkafspraken tussen VWA en AID vóór begin 2006 formaliseren in een samenwerkingsovereenkomst. Ook is een samenwerkingsovereenkomst in de maak tussen de VROM-inspectie en de VWA. De verouderde afspraken tussen LNV en de Douane worden geactualiseerd. Volgens de minister van VWS zal het toezicht op de naleving van de Warenwet op termijn uitsluitend worden uitgeoefend door de VWA, zodat geen sprake meer is van versnippering. De regie van de afstemming tussen VWA, Douane en OM is volgens de minister een taak van de VWA.	Wij verwachten dat dit het begin is van blijvende aandacht voor een sluitende verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de bij voedselveiligheid en diervoeders betrokken overheidsinstanties, inclusief de periodieke evaluatie hiervan en het voorkómen van doublures.
De instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de diervoederregelingen stellen hun eigen risicoanalyses op. Daarmee is echter nog geen sprake van een periodieke risicoanalyse die het gehele beleidsterrein afdekt, omdat de verschillende analyses nog niet worden geïntegreerd. Voor een complex beleidsterrein zoals de diervoedersector is dat wél van belang.	Zorg voor totstandkoming van een gezamenlijke, integrale risicoanalyse op (of eigenlijk beter nog, boven) het niveau van de verantwoordelijke departementen (VWS en LNV). Om dit te bevorderen: zorg ervoor dat de handhavingsgegevens van de controle-instanties in de toekomst op een meer uniforme wijze tot stand komen en geïntegreerd/geanalyseerd worden.	Integrale risicoanalyse zal vanaf 2007 gewaarborgd zal worden door het meerjarig nationaal controleplan, schrijft de minister van LNV. In 2006 worden door toepassing van «programmatisch handhaven» de voorbereidingen hiervoor getroffen. De minister van VWS ziet een centrale rol voor de VWA: deze dienst gebruikt alle beschikbare handhavingsgegevens. De overall-risicoanalyse en afweging van prioriteiten worden neergelegd in het jaarplan VWA, vastgesteld door VWS en LNV. Daarin ligt voor beide ministeries de mogelijkheid om boven het niveau van hun individuele verantwoordelijkheid gezamenlijk dit proces te volgen.	Wij beoordelen deze ontwikkelingen positief.

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
Door voortgaande ontwikkelingen in wetgeving (zowel bij de EU als in het nationale beleid) en door verschuiving van de toezichtstaken (van Productschap Diervoeder naar VWA) staat de aanpak van de handhaving van het diervoederbeleid nog in de startblokken. Sommige elementen van de handhaving voldoen daardoor nog niet: het werken met vastgestelde niveaus van beoogde naleving, het werken volgens op risicoanalyses gebaseerde handhavingsprioriteiten, het beschikken over inzicht in de realisatie van controles.	Zorg ervoor dat – in combinatie met de eerdergenoemde integrale risicoanalyse – de feitelijk vast te stellen nalevingsniveaus gestalte krijgen. Zonder zicht op de «witte vlekken» (risico's) in de handhaving, zoals niet-sluitende controle op mogelijk risicovolle importstromen of op de verwerking van rest- en afvalstromen, kunnen de handhavingsprioriteiten niet goed gesteld worden.	De minister van LNV vindt dat er nu al veel verbeteringen zijn te constateren: het toezicht op de diervoederregelgeving wordt direct aangestuurd, het toezicht en de handhaving is geïntensiveerd en gebaseerd op een risicoanalyse van de VWA. Er wordt bovendien gewerkt aan verdere verbetering en professionalisering van de handhaving. De minister van VWS geeft aan dat de VWA inmiddels een traject heeft ingezet van resultaatsturing. Dit betekent dat er meer aandacht zal uitgaan naar risicoanalyse en meten van effecten van handhaving. De minister van Justitie onderschrijft de noodzaak van het in kaart brengen van «witte vlekken» in toezicht, controle en handhaving. Hij is tegen invoering van zelfcontrole in de diervoedersector omdat dit ertoe kan leiden dat relevante informatie niet meer bij het OM terechtkomt. Ook vindt hij dat de diervoedersector zich niet leent voor toepassing van gedoogbeleid.	Wij stellen met instemming vast dat de ministers het belang van het vaststellen van nalevingsniveaus en witte vlekken erkennen. Het programmatisch handhaven zal een goede inbedding zijn voor het in kaart brengen van nalevingsniveaus en risico's. Als invoering hiervan in 2007 overwogen wordt, zou rekening gehouden moeten worden met de risico's die de minister van Justitie aangeeft. Wij hebben in ons rapport geen uitspraak gedaan over de wenselijkheid van gedogen in de vleessector, maar geven aan dat er bewuste keuzes moeten worden gemaakt over wel of niet gedogen.

BIJLAGE 2

NORMENKADER

Het normenkader dat de Algemene Rekenkamer bij dit onderzoek heeft gehanteerd is verdeeld in normen voor de beoordeling van het *beleid* en normen voor de beoordeling van het *toezicht*.

Voor de beoordeling van beleid neemt beleidsinformatie een belangrijke plaats in. Bij beleidsinformatie gaat het om «gestructureerde en nader toegelichte gegevens over de doelstelling(en) van het beleid, de beoogde en/of gerealiseerde effecten van het beleid en de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en ingezette middelen.»[49]

Voor de beoordeling van het toezicht is de kaderstellende visie op toezicht van de regering uit 2001 als vertrekpunt genomen. Deze visie geeft kaders voor de positionering en inrichting van het toezicht op rijksniveau. Toezicht heeft in deze visie zowel betrekking op de controle op naleving van wet- en regelgeving als ook op het bestuurlijke toezicht op medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen. Op basis van dit vertrekpunt heeft de Algemene Rekenkamer een eigen normenkader voor toezicht ontwikkeld, dat ook in dit onderzoek wordt gehanteerd.[50] In het kader van de operatie «Marktwerking, deregulering en wetgeving» (MDW)[51] zijn voor ketengarantiestelsels specifieke normen geformuleerd voor het toezicht binnen voedselproductiesectoren.[52] De normen van de Algemene Rekenkamer sluiten grotendeels aan bij de normen van het standpunt van de regering over het MDW-project.

Normen voor beleid

- De beleidsdoelen dienen (voorzover mogelijk) specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent (SMART+C) te zijn geformuleerd.
- De informatie over de onderbouwing, middelen, effecten en prestaties van het beleid dient bruikbaar te zijn. Dat wil zeggen: relevant, betrouwbaar, in overeenstemming met geldende regelgeving (inhoudelijke en formele regelgeving), begrijpelijk en vergelijkbaar (bijvoorbeeld nationale regelgeving met EU-regelgeving).
- Er dient een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden te zijn tussen de ministeries (van LNV en VWS) en de sector met betrekking tot de voedselveiligheid.

Normen voor bestuurlijk toezicht

- De minister(s) heeft/hebben een duidelijke toezichtvisie en -beleid geformuleerd.
- De minister(s) heeft/hebben de publieke belangen zoveel mogelijk genormeerd in objectieve, verifieerbare en juridisch afdwingbare eisen.
- De minister(s) heeft/hebben uitvoering en toezicht adequaat vastgelegd in (wettelijke) voorschriften.
- De minister(s) draagt/dragen er zorg voor dat het toezicht relatief onafhankelijk is, met de grootst mogelijke relatieve onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van beleid, regelgeving, uitvoering en advies, alsmede ten opzichte van de marktpartijen.
- De minister(s) beschikt/beschikken over relevante, actuele en betrouwbare informatie over de kwaliteit en uitkomsten van handhavingsactiviteiten.
- De minister(s) beschikt/beschikken over voldoende bijsturingsmogelijkheden voor het beleid en maakt/maken hiervan – indien noodzakelijk – gebruik.

[49] Regeling prestatiegegevens en evaluatie-onderzoek rijksoverheid (RPE) in HAFIR A5.5, augustus 2001, p. 51.
[50] Normen voor toezicht afgeleid van onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar Rechtspersonen met een wettelijke taak.
[51] Van 1994 tot 2003 is met de MDW-operatie gewerkt aan het moderniseren van wet- en regelgeving. De doelen van deze operatie waren verlaging van lasten voor burgers en bedrijven, meer ruimte geven voor markt-werking en verbetering van kwaliteit van wetten.
[52] *Een goede keten, een zorg minder.* Rapport van de MDW-werkgroep Ketengarantie-stelsels, november 2001.

Normen voor controle en naleving

- De verantwoordelijke minister(s) zorgt/zorgen er voor dat de belangrijkste risico's voor voedselveiligheid worden geïnventariseerd en zo goed mogelijk worden afgedekt met wet- en regelgeving.
- De controlerende instanties zien er op toe dat iedereen zich aan deze wet- en regelgeving houdt.
- Deze controlerende instanties moeten met een risicoanalyse een inschatting maken waar de grootste risico's voor de voedselveiligheid zitten om aan die punten voorrang te kunnen geven in hun controle-activiteiten.
- De controlerende instantie moet beschikken over sturingsmogelijkheden (maatregelen en sancties) om correcties aan te brengen als blijkt dat de keuringsobjecten niet langer aan de wettelijke criteria voldoen.
- De verantwoordelijke minister (s) moet/moeten duidelijke eisen stellen aan de rapportages van controlerende instanties, zodat zij een beeld hebben van de mate waarin aan de wet- en regelgeving wordt voldaan.[53]

[53] Eis uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer, met name: *Kloof tussen beleid en uitvoering,* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2, p. 43.

BIJLAGE 3

DOELENBOOM VOEDSELVEILIGHEIDSBELEID 2005

Op de hiernavolgende pagina is een doelenboom opgenomen van het voedselveiligheidsbeleid anno 2005. De doelenboom is door de Algemene Rekenkamer geconstrueerd. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van openbare beleidsstukken. De bronnen zijn zo veel mogelijk in de doelenboom zelf vermeld.
De doelenboom dient ertoe om een algemeen beeld te geven van de doelen en (werking van) ingezette middelen van het voedselveiligheidsbeleid van de Nederlandse overheid. De hoofddoelen (uitgezonderd het Europese hoofddoel), de tussendoelen, de instrumenten enzovoort zijn alle onderdeel van het beleid zoals deze door het beleid van de Nederlandse overheid worden ingezet.

Toelichting per laag

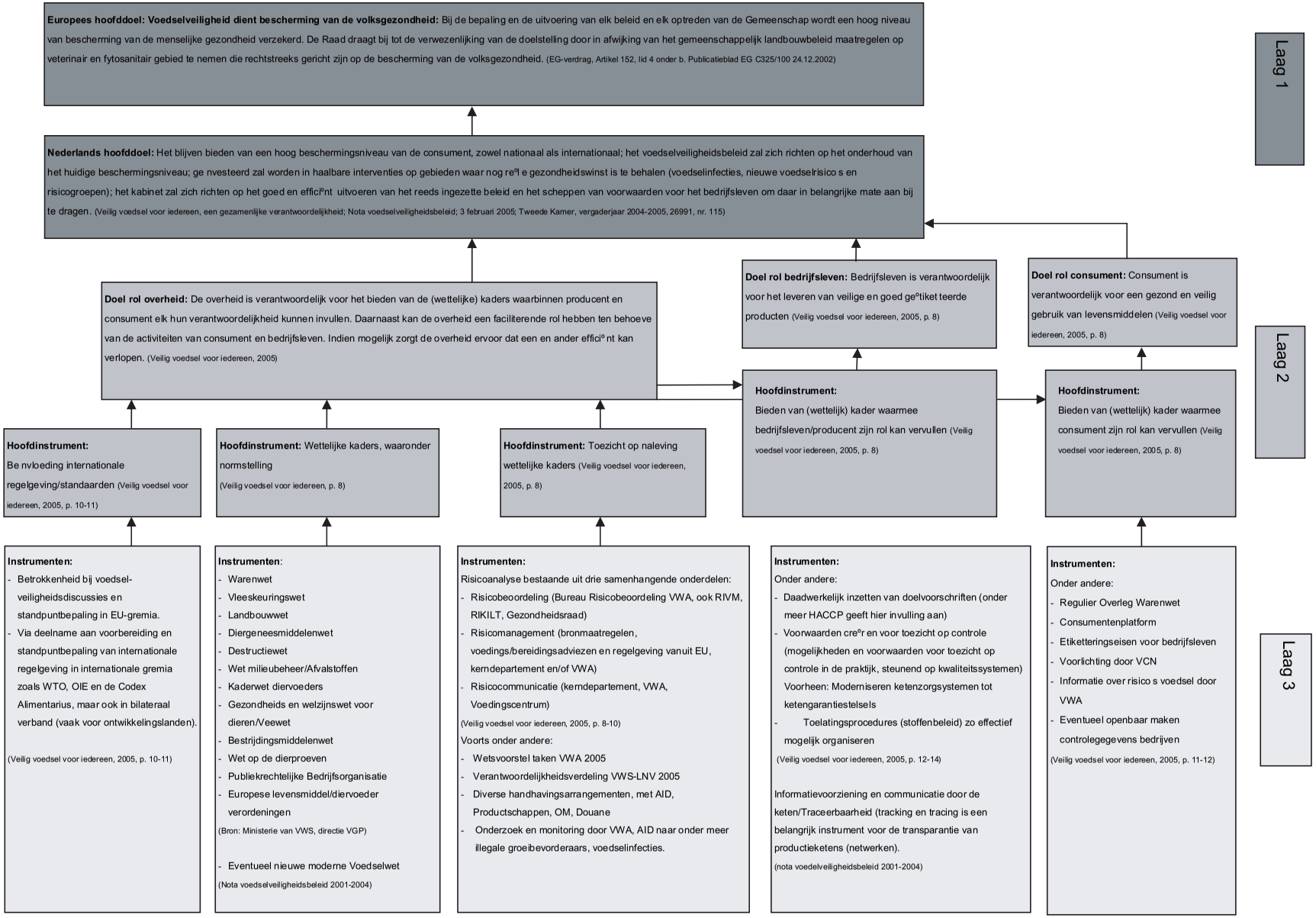
Laag 1: Hoofddoelen van het voedselveiligheidsbeleid van zowel de EU als Nederland. De uitwerking van het Europese beleid (tussendoelen, instrumenten) loopt vooral via wet- en regelgeving en is niet in de doelenboom opgenomen. Een uitzondering is gemaakt voor Europese verordeningen, omdat deze wel rechtstreekse werking hebben maar niet in nationale regelgeving geïmplementeerd hoeven te worden.

Laag 2: De doelen in deze laag zijn de «rol»-doelen. Deze beogen een doelsituatie waarin de partijen hun beoogde verantwoordelijkheden (adequaat) dragen. Hoofdinstrumenten genoemd in deze laag zijn globale uitwerkingen van de instrumenten zoals deze worden ingezet door de Nederlandse overheid en die nodig zijn om betrokken partijen hun rol adequaat te laten vervullen.

Laag 3: De opgenomen instrumenten zijn/worden door de Nederlandse overheid (veelal het Ministerie van LNV en/of VWS) ingezet om de tussendoelen te bereiken. Kanttekening hierbij is dat de instrumenten op meer dan een tussendoel zullen inwerken, er is echter gekozen om de meest substantiële relatie(s) aan te geven.

Een aparte tak is de beïnvloeding van het internationale krachtenveld op het gebied van voedselveiligheidsbeleid.

Vetgedrukte termen zijn door de Algemene Rekenkamer toegevoegd om de hiërarchie in de doelenboom van het beleid aan te geven. Soms is ook een begrip of woord in een omschrijving of citaat vetgedrukt. Dit laatste dient om de kern van het doel of instrument aan te geven.


Laag 1
Laag 2
Laag 3
Europees hoofddoel: Voedselveiligheid dient bescherming van de volksgezondheid: Bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd. De Raad draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstelling door in afwijking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied te nemen die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid. (EG-verdrag, Artikel 152, lid 4 onder b. Publicatieblad EG C325/100 24.12.2002)
Nederlands hoofddoel: Het blijven bieden van een hoog beschermingsniveau van de consument, zowel nationaal als internationaal; het voedselveiligheidsbeleid zal zich richten op het onderhoud van het huidige beschermingsniveau; ge nvesteerd zal worden in haalbare interventies op gebieden waar nog re ºl e gezondheidswinst is te behalen (voedselinfecties, nieuwe voedselrisico s en risicogroepen); het kabinet zal zich richten op het goed en effici ºnt uitvoeren van het reeds ingezette beleid en het scheppen van voorwaarden voor het bedrijfsleven om daar in belangrijke mate aan bij te dragen. (Veilig voedsel voor iedereen, een gezamenlijke verantwoordelijkheid; Nota voedselveiligheidsbeleid; 3 februari 2005; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 26991, nr. 115)
Doel rol overheid: De overheid is verantwoordelijk voor het bieden van de (wettelijke) kaders waarbinnen producent en consument elk hun verantwoordelijkheid kunnen invullen. Daarnaast kan de overheid een faciliterende rol hebben ten behoeve van de activiteiten van consument en bedrijfsleven. Indien mogelijk zorgt de overheid ervoor dat een en ander effici ºnt kan verlopen. (Veilig voedsel voor iedereen, 2005)
Doel rol bedrijfsleven: Bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het leveren van veilige en goed ge ºtiket teerde producten (Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 8)
Doel rol consument: Consument is verantwoordelijk voor een gezond en veilig gebruik van levensmiddelen (Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 8)
Hoofdinstrument: Be nvloeding internationale regelgeving/standaarden (Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 10-11)
Hoofdinstrument: Wettelijke kaders, waaronder normstelling (Veilig voedsel voor iedereen, p. 8)
Hoofdinstrument: Toezicht op naleving wettelijke kaders (Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 8)
Hoofdinstrument: Bieden van (wettelijk) kader waarmee bedrijfsleven/producent zijn rol kan vervullen (Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 8)
Hoofdinstrument: Bieden van (wettelijk) kader waarmee consument zijn rol kan vervullen (Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 8)
Instrumenten:
- Betrokkenheid bij voedsel-veiligheidsdiscussies en standpuntbepaling in EU-gremia.
- Via deelname aan voorbereiding en standpuntbepaling van internationale regelgeving in internationale gremia zoals WTO, OIE en de Codex Alimentarius, maar ook in bilateraal verband (vaak voor ontwikkelingslanden).
(Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 10-11)
Instrumenten:
- Warenwet
- Vleeskeuringswet
- Landbouwwet
- Diergeneesmiddelenwet
- Destructiewet
- Wet milieubeheer/Afvalstoffen
- Kaderwet diervoeders
- Gezondheids en welzijnswet voor dieren/Veewet
- Bestrijdingsmiddelenwet
- Wet op de dierproeven
- Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie
- Europese levensmiddel/diervoeder verordeningen
(Bron: Ministerie van VWS, directie VGP)
- Eventueel nieuwe moderne Voedselwet
(Nota voedselveiligheidsbeleid 2001-2004)
Instrumenten:
Risicoanalyse bestaande uit drie samenhangende onderdelen:
- Risicobeoordeling (Bureau Risicobeoordeling VWA, ook RIVM, RIKILT, Gezondheidsraad)
- Risicomanagement (bronmaatregelen, voedings/bereidingsadviezen en regelgeving vanuit EU, kerndepartement en/of VWA)
- Risicocommunicatie (kerndepartement, VWA, Voedingscentrum)
(Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 8-10)
Voorts onder andere:
- Wetsvoorstel taken VWA 2005
- Verantwoordelijkheidsverdeling VWS-LNV 2005
- Diverse handhavingsarrangementen, met AID, Productschappen, OM, Douane
- Onderzoek en monitoring door VWA, AID naar onder meer illegale groeibevorderaars, voedselinfecties.
Instrumenten:
Onder andere:
- Daadwerkelijk inzetten van doelvoorschriften (onder meer HACCP geeft hier invulling aan)
- Voorwaarden cre ºr en voor toezicht op controle (mogelijkheden en voorwaarden voor toezicht op controle in de praktijk, steunend op kwaliteitssystemen) Voorheen: Moderniseren ketenzorgsystemen tot ketengarantiestelsels
- Toelatingsprocedures (stoffenbeleid) zo effectief mogelijk organiseren
(Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 12-14)
Informatievoorziening en communicatie door de keten/Traceerbaarheid (tracking en tracing is een belangrijk instrument voor de transparantie van productieketens (netwerken).
(nota voedelveiligheidsbeleid 2001-2004)
Instrumenten:
Onder andere:
- Regulier Overleg Warenwet
- Consumentenplatform
- Etiketteringseisen voor bedrijfsleven
- Voorlichting door VCN
- Informatie over risico s voedsel door VWA
- Eventueel openbaar maken controlegegevens bedrijven
(Veilig voedsel voor iedereen, 2005, p. 11-12)