

Vergaderjaar 2003–2004

26 991

Voedselveiligheid

Nr. 92

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit EN VAN VOLKSgezondheid, Welzijn EN
SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2003

In de afgelopen jaren hebben wij uw Kamer herhaaldelijk geïnformeerd over de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). Door middel van deze brief willen wij u opnieuw op de hoogte brengen van enkele recente ontwikkelingen.

In december 2000 heeft het kabinet – mede gelet op Europese ontwikkelingen – besloten tot de instelling van de Nederlandse Voedselautoriteit (NVA). Deze autoriteit kreeg een aantal kerntaken, te weten onafhankelijk onderzoek en risicobeoordeling, risicocommunicatie en toezicht op de uitoefening van taken van de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Keuringsdienst van Waren (KvW). Het NVA-concept werd – mede op verzoek van maatschappelijke organisaties en op aandringen van uw Kamer – begin 2002 verbreed door beide genoemde inspectiediensten (RVV en KvW) in de NVA onder te brengen. De NVA werd vanaf dat moment aangeduid als Voedsel- en Warenautoriteit.

Vervolgens is met voortvarendheid de opbouw van de VWA gestart. De VWA bestaat momenteel uit een holding (de Centrale Eenheid) en een tweetal werkmaatschappijen (de RVV en de KvW). De Centrale Eenheid houdt zich in het bijzonder bezig met strategieontwikkeling ten aanzien van toezicht, risicobeoordeling en risicocommunicatie, onderzoeks-programmering en beleidsadvisering aan de betrokken bewindspersonen. De oorspronkelijke taken van de RVV en de KvW, zoals (EU-)wettelijk vastgelegd, zijn ondergebracht bij de VWA. De beheersmatige verantwoordelijkheid voor de VWA werd ondergebracht bij de minister van VWS. In het hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet aangegeven de beheersmatige verantwoordelijkheid van de VWA te willen verschuiven van de minister van VWS naar de minister van LNV. Dit heeft met ingang van 27 mei 2003 zijn beslag gekregen (KB 2 juni 2003; Stbl. 2003, nr. 240). Het opdrachtgeverschap veranderde daardoor niet. LNV en VWS zijn

opdrachtgever van de RVV-taken en VWS is de opdrachtgever van de KvW-taken.

De hedendaagse consument verwacht van de overheid een actieve bemoeienis met alle factoren in de voedselproductieketen die de kwaliteit en veiligheid van het voedselpakket bepalen. Het gaat daarbij om de kwaliteit van levensmiddelen en hun grondstoffen alsmede om alle handelingen daarmee in de gehele keten, zoals de bereiding, verpakking en etikettering, bewaring en het vervoer. De kwaliteit van levensmiddelen wordt verder mede bepaald door zaken als diergezondheid, dierenwelzijn en milieu. De door de consument gewenste bemoeienis van de overheid krijgt gestalte via de beleidsterreinen van de ministers van VWS en LNV. De minister van VWS stelt vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid de normen en regels ten aanzien van stoffen en microbiële verontreinigingen in de voedingsmiddelenketen na het stadium van de primaire productie. Vorenstaande geldt overigens ook ten aanzien van consumentenproducten. De minister van LNV heeft ten aanzien van de gehele keten, van primaire sector tot verwerkende industrie, onder meer de beleidsverantwoordelijkheid te bewerkstelligen dat aan de gestelde normen wordt voldaan. Evenzeer stelt de minister van LNV regels ten aanzien van bijvoorbeeld de diergezondheid en het dierenwelzijn en is hij – samen met de minister van VROM – verantwoordelijk voor milieuaspecten. Zoals ook al bij de overgang van de VWA van VWS naar LNV is gesteld, wordt aan deze verdeling van beleidsverantwoordelijkheden niet getornd.

Door de VWA onder te brengen bij het ministerie van LNV sluit de organisatorische positionering van het controleapparaat die de gehele voedingsketen bestrijkt maximaal aan bij de verantwoordelijkheden van LNV, die zich eveneens over deze keten uitstrekken.

In de beleidsagenda van de minister van LNV voor de jaren 2004–2007 is als actiepunt opgenomen dat de onafhankelijkheid van werkmethoden en de bevoegdheden van de VWA wettelijk zullen worden verankerd. In deze brief geven wij aan op welke wijze wij uitwerking willen geven aan dit voornemen. Het in de beleidsagenda opgenomen voornemen hangt samen met het belang dat het kabinet hecht aan een sterke onafhankelijke en gezaghebbende positie van de VWA op het punt van de beleidsadvisering, risicobeoordeling en risicocommunicatie over de voedselen productveiligheid. Wij stellen vast – gelet op de zorg die verscheidene maatschappelijke organisaties in de achterliggende periode met betrekking tot de onafhankelijkheid van de VWA hebben geuit – dat het door ons vastgestelde belang door anderen gedeeld wordt. Vanuit het belang dat het kabinet hecht aan de realisering van een onafhankelijke autoriteit op het terrein van de voedsel- en productveiligheid hebben wij de vraag hoe de VWA maximaal ruimte gegeven kan worden om uit te groeien tot een dergelijke autoriteit aan een nadere beschouwing onderworpen. Dit heeft ons gebracht tot de opvatting dat de huidige organisatorische vormgeving van de VWA verduidelijking behoeft. Daarbij is de volgende afweging essentieel geweest.

Wij signaleren een spanningsveld tussen enerzijds de inspectietaak en anderzijds de advies- en onderzoekstaak van de VWA. De volledige ministeriële verantwoordelijkheid is voor de inspectietaken van de VWA is essentieel. Immers, de uitvoering en handhaving van het beleid behoren tot de wezenlijke taken van de overheid. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat de oorspronkelijke taken en bevoegdheden die de KvW heeft als onderdeel van het Staatstoezicht op de volksgezondheid volledig blijven bestaan. De directeur-generaal van de VWA is formeel ook Hoofdinspecteur van dat Staatstoezicht. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de

inspectiediensten hangt ook samen met de Europese context. De verantwoordelijke minister kan namelijk door zijn buitenlandse ambtgenoten ter verantwoording worden geroepen over het functioneren van zijn inspectiediensten, in het bijzonder bij uitbraken van dierziekten.

Diezelfde mate van ministeriële verantwoordelijkheid is daarentegen niet gewenst inzake de advies- en onderzoekstaak van de VWA. Om de advies- en onderzoekstaak van de VWA autoriteit te laten verkrijgen, moet de VWA deze taken namelijk onafhankelijk kunnen uitvoeren. Daarbij gaat het niet alleen om een onafhankelijke rol ten opzichte van de ministers, maar moet ook de schijn van verstrengeling met de rol van de inspectiediensten worden vermeden. Wij zijn derhalve van oordeel dat de onafhankelijke positie van het advies- en onderzoeksdeel van de VWA voor het gehele werkveld beter moet worden geborgd en duidelijker moet worden gepositioneerd.

Om deze onafhankelijkheid van de (beleids)adviserende rol van de VWA beter te waarborgen, achten wij een functionele scheiding tussen de inspectietaken enerzijds en de advies- en onderzoekstaken van de VWA anderzijds geboden. Daarbij dient wel geborgd te worden dat de VWA bij de uitvoering van haar advies- en onderzoekstaak gebruik kan blijven maken van gegevens die uit de inspectie-activiteiten naar voren komen. De signalen en trends die bij de inspectiewerkzaamheden naar voren komen, zijn immers een belangrijke informatiebron voor de advies- en onderzoekstaak van de VWA. Om die reden ook is een intensieve samenwerking tussen de onderdelen van de VWA noodzakelijk. Het onafhankelijke advies- en onderzoeksgedeelte van de VWA zal gevraagd en ongevraagd kritisch kunnen reflecteren op het beleid en in het verlengde daarvan de uitvoering en de handhaving. Op dit moment is deze kritische rol, die wij rekenen tot de typische taken van een onafhankelijke autoriteit, nog onvoldoende ontwikkeld.

Het onafhankelijke karakter van het advies- en onderzoeksgedeelte van de VWA kan nog verder versterkt worden door het instellen van een raad van advies, die de autoriteit bijstaat. In deze raad van advies kunnen onafhankelijke deskundigen zitting nemen, die de kwaliteit en onafhankelijkheid van de advies- en onderzoekstaak van de VWA meehelpen bewaken.

Ons voornemen met betrekking tot de structuurverbetering van de VWA kan worden vergeleken met de wijze waarop de positie van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is vormgegeven. Dat instituut verricht onderzoek, gericht op ondersteuning van de beleidsontwikkeling en de uitoefening van toezicht op het terrein van volksgezondheid, milieu, natuur, bos en landschap. Over de toestand en de toekomstige ontwikkeling van de volksgezondheid en het milieu wordt periodiek gerapporteerd. Het RIVM is bij wet ingesteld en ressorteert onder de minister van VWS. Het RIVM is dus geen zelfstandig bestuursorgaan. Niettemin wordt onafhankelijkheid van werkmethode beoogd, reden waarom gekozen is voor instelling bij wet. In de wet is opgenomen dat de minister van VWS aan het RIVM geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de methoden, volgens welke de in de meerjaren-activiteitenprogramma's van het RIVM opgenomen onderzoeken worden uitgevoerd en de wijze waarop de resultaten daarvan worden gerapporteerd. Dit ter bewaking van de onafhankelijkheid van het door het RIVM te verrichten onderzoek.

Ten aanzien van de verankering van de onafhankelijke advies- en onderzoeksfunctie van de VWA zullen wij in de eerste helft van 2004 een wetsvoorstel aan uw Kamer voorleggen.

Ons voorstel voor aanpassingen in de structuur van de VWA gericht op de versterking van de advies- en onderzoekstaak laten onverlet dat het proces van integratie van de inspectiediensten RVV en KvW ook verder gestalte moet krijgen. Daaraan wordt reeds met voortvarendheid gewerkt. Wij hechten aan de totstandkoming van een effectieve en professioneel opererende integrale inspectiedienst. De bij het samenbrengen van de KvW en RVV beoogde synergie en meerwaarde van het samenvoegen van de beide inspectiediensten blijft aldus behouden. De directe ministeriële verantwoordelijkheid die ten aanzien van het inspectiegedeelte zal blijven bestaan, neemt evenwel niet weg dat de inspectie uitdrukkelijk de ruimte heeft en zal houden om kritisch te reflecteren op de gevolgen van het uitgevoerde beleid. Een dergelijke houding is naar onze opvatting inherent aan professioneel functionerende rijksdiensten. Dat sluit ook aan bij de eigenstandige positie die de KvW op grond van het Staatstoezicht op de volksgezondheid (artikel 36 van de Gezondheidswet) reeds had en die bij de vorming van een geïntegreerde inspectie onverkort in stand zal blijven. Ook hoort daar het openbaar maken van inspectieresultaten bij. Het spreekt voor zich dat de rol die de inspectie heeft, verschilt van die van de advies- en onderzoeksfunctie van de VWA. De kaders waarbinnen de inspectiedienst opereert, worden immers bepaald door de ministeriële verantwoordelijkheid.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J. F. Hoogervorst