

Vergaderjaar 2008–2009

31 104

Beleidsdoorlichting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2009

In 2007 heeft de minister van Financiën in overleg met de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer besloten een «experiment verbetering beleidsverantwoording» te starten waarmee aan het jaarverslag meer focus en politieke zeggingskracht wordt gegeven. Als onderdeel van dat experiment wordt met het jaarverslag van het departement minimaal één beleidsdoorlichting meegestuurd naar de Kamer. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) doen mee aan dit experiment. Daarom bieden wij u, ten behoeve van de behandeling van het jaarverslag in de Tweede Kamer, met deze brief de rapportages van de beleidsdoorlichtingen van de respectievelijke begrotingsartikelen 25 (LNV) en 41 (VWS) aan.¹ Bij LNV betreft het de beleidsvelden voedselkwaliteit en diergezondheid en bij VWS het beleidsveld voedselveiligheid.

De rapportages worden gezamenlijk aangeboden omdat de geëvalueerde beleidsvelden op het gebied van voedsel(veiligheid) raakvlakken hebben met elkaar en wij op dit gebied nauw samenwerken. Bij brief van 20 mei 2005 (TK 26 991, nr. 119) hebben wij u reeds geïnformeerd over de verantwoordelijkheidsverdeling voor voedselveiligheid tussen beide departementen. Ook op het gebied van voedselkwaliteit werken wij nauw samen.

Onze ervaringen met de verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerking zijn goed. Uit de beleidsdoorlichtingen is niet van het tegendeel gebleken.

Overigens dient opgemerkt te worden dat beleidsinzet van VWS op het terrein van gezonde voeding en overgewicht niet is geëvalueerd.

In deze brief informeren wij u over de aanpak van de beleidsdoorlichtingen en onze reactie op de resultaten daarvan.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Aanpak

De beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd conform de eisen van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006). Doel hiervan is de verantwoording naar de Tweede Kamer met periodiek onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De beide beleidsdoorlichtingen hebben betrekking op de periode 2000 tot en met 2007.

Ter waarborging van de onafhankelijkheid is de beleidsdoorlichting bij beide ministeries begeleid door een stuurgroep. In beide stuurgroepen is de Inspectie Rijksfinanciën van het ministerie van Financiën vertegenwoordigd.

Daarnaast is door een extern bureau, in opdracht van LNV, een perceptieonderzoek gedaan naar het oordeel van (een deel van de) belanghebbenden die direct en indirect betrokken zijn bij het beleid van LNV. Dit extern bureau heeft voor LNV tevens het syntheserapport geschreven. VWS heeft via het Regulier Overleg Warenwet (ROW) aan belanghebbenden de gelegenheid gegeven om te reageren op de beleidsdoorlichting van het VWS-beleid op het gebied van voedselveiligheid.

De beleidsdoorlichtingen zelf zijn gebaseerd op een literatuuronderzoek en een onderzoek naar de kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Voorliggende rapporten bevatten een synthese van alle informatie die is verzameld, inclusief het oordeel van de belanghebbenden.

Hoofdpunten beleidsdoorlichting

Onderstaand worden de hoofdpunten uit de beide beleidsdoorlichtingen weergegeven met betrekking tot legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van LNV en VWS. Voor de leesbaarheid begint elk onderdeel met hoofdpunten van LNV met aansluitend per hoofdpunt de reactie daarop van LNV of beide. Vervolgens volgen de hoofdpunten van VWS met de reactie daarop van VWS of beide. Tot slot treft u onze reactie aan op de algemene aanbevelingen uit de beleidsdoorlichtingen.

Legitimiteit

Algemene conclusie uit de beleidsdoorlichting van LNV is dat LNV haar taakopvatting op de beleidsvelden voedselkwaliteit en diergezondheid goed kan motiveren en dat de motivering door stakeholders (belanghebbenden) legitiem wordt bevonden. Ook de beleidsuitgangspunten en de doelen die LNV zich stelt worden in het algemeen onderschreven.

Uit het perceptieonderzoek blijkt dat door (een deel van) de stakeholders van LNV vraagtekens worden gezet bij de rol van de overheid, met name over inzet op informatievoorziening richting en bewustwording van de consument.

Naar aanleiding van deze constatering onder de stakeholders, verwijzen wij u naar het SER-rapport «Waarden van de landbouw» uit 2008. In dit rapport concludeert de SER dat er sprake is van marktfalen als het gaat om de borging van bepaalde waarden die de maatschappij terug wil zien in het voedsel.

Het is niet de ambitie van LNV om oordelen over kwaliteit van voedsel richting de consument uit te dragen. De ambitie is om de consument in staat te stellen te kiezen voor een duurzamer en gezonder consumptiepatroon. Om deze keuze te kunnen maken moet de consument over eenduidige informatie beschikken, bewust zijn van de gevolgen van zijn keuzes en handelingsperspectieven hebben.

Daarom zijn wij met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in gesprek over de wijze waarop we het maatschappelijk belang kunnen

dienen en de rol die betrokken partijen daarin kunnen spelen. LNV en VWS werken op dit beleidsterrein nauw samen.

Uit de beleidsdoorlichting van VWS blijkt dat VWS in de beleidsperiode terecht een rol heeft gespeeld op het beleidsveld van voedselveiligheid. Desgevraagd vonden belanghebbenden dat generieke normen voor voedselveiligheid vanuit de overheid gesteld dienen te worden en dat daarop goed toezicht moet worden uitgeoefend.

LNV en VWS hebben in de uitwerking van de doelstellingen voor voedselveiligheid telkens de rol van de overheid versus de rol van het bedrijfsleven benadrukt. Belangrijke leidraad voor het handelen van de ministeries was de implementatie van verordening (EG) 178/2002 inzake de Algemene levensmiddelenwetgeving en de drie verordeningen op het gebied van de hygiëne van levensmiddelen ((EG) 852/2004, 853/2004 en 854/2004). In deze verordeningen zijn de algemene principes ten aanzien van voedselveiligheid vastgelegd en is de verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven ten aanzien van het hygiënisch produceren van voedsel vastgelegd.

Doeltreffendheid

Zowel voor LNV als voor VWS kan op basis van de doorlichting geconcludeerd worden dat in de beleidsperiode 2000–2007 in het algemeen de juiste doelen werden gesteld. Het is lastig gebleken om uitspraken te doen over de mate waarin doelen zijn bereikt, omdat de doelstellingen in de periode van de beleidsdoorlichting niet altijd specifiek en meetbaar geformuleerd zijn. Daarnaast is niet makkelijk vast te stellen of een bepaald maatschappelijk effect het gevolg is van handelen van de overheid of (mede) het gevolg is van andere invloeden. VWS en LNV hebben in het kader van deze beleidsevaluatie hun doelen en instrumenten tegen het licht gehouden.

Diergezondheid

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de stakeholders van LNV positief oordelen over de werking van preventieve maatregelen zoals de bewakingssystemen en uitgesproken lovend zijn over de wijze waarop LNV zich inzet ten einde het besluitvormingsproces in Brussel te beïnvloeden.

Een aantal punten uit het rapport is inmiddels ingehaald door de tijd. Stakeholders hebben bijvoorbeeld aangegeven in de periode van de beleidsdoorlichting aandacht te hebben gemist voor dierenwelzijn en voor niet bestrijdingsplichtige dierziekten. Dit zijn onderwerpen die inmiddels opgenomen zijn in de «*Nationale Agenda Diergezondheid 2007–2015*» en de «*Nota Dierenwelzijn*» en zijn daarmee onderdeel van het huidige LNV-beleid, waarover de Tweede Kamer regelmatig wordt geïnformeerd.

Antibioticagebruik

Over antibioticagebruik in de periode 2000–2007, wordt in het synthesrapport van LNV geconcludeerd dat dit veelvuldig en soms ook onverantwoord wordt gebruikt.

Dat is bij LNV bekend en er is inmiddels beleid ontwikkeld dat moet leiden tot vermindering van het antibioticagebruik. Naar aanleiding van de brief van 17 december 2007 (29 683, nr. 16) is daarover met de Tweede Kamer gesproken. Dit heeft onder meer geleid tot instelling van de task force antibioticaresistentie dierhouderij, die in december 2008 een convenant is aangegaan over de aanpak voor de vier belangrijkste dierhouderijsectoren van Nederland, te weten de sectoren varkens, vleeskuikens, vleeskalveren en melk-/vleesvee rund. Dit is een belangrijke eerste stap in de daadwerkelijke aanpak, zoals ook geconstateerd in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 18 februari 2009. Er is een dringend beroep op de task

force gedaan om bij de implementatie en het vervolg van het convenant te bezien welke voorstellen voor gekwantificeerde reductie(-doelstellingen) van antibioticagebruik per sector kunnen worden geformuleerd en hoe deze kunnen worden gerealiseerd en gemeten.

Toezicht en controle

De conclusie uit de beleidsdoorlichting van LNV dat het toezicht door de VWA op onderdelen niet goed functioneert, komt overeen met hetgeen de heren Hoekstra en Vanthemsche in 2008 reeds concludeerden in hun rapporten naar aanleiding van een onderzoek naar het functioneren van de VWA.

De beleidsdoorlichting en de beide rapporten van de heren Hoekstra en Vanthemsche beslaan deels dezelfde periode. Naar aanleiding van de beide rapporten zijn allerlei verbetermaatregelen in gang gezet. Over de voortgang daarvan wordt de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd. Derhalve volstaan wij in dit kader met een verwijzing naar de voortgangsrapportages.

Uit de beleidsdoorlichting van LNV blijkt ook dat in de evaluatieperiode geen duidelijk en volledig overzicht over de aanwezigheid van private toezichtsystemen was en dat de ketengarantiesystemen nog onvoldoende van de grond zijn gekomen.

Deze conclusie is verklaarbaar doordat de periode van de beleidsdoorlichting tot en met 2007 loopt. Het beleidskader «toezicht op controle» (ToC) is in 2005 tot ontwikkeling gekomen en bij brief van 22 maart 2005 (Tweede Kamer, 2004–2005, 29 515, nr. 63) is de Kamer hierover geïnformeerd.

Het beleidskader ToC is erop gebaseerd dat de oplossing voor maatschappelijke vraagstukken niet altijd bij de overheid moet worden gezocht, maar dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hun eigen verantwoordelijkheid nemen voor het voldoen aan de normen. Bedrijven moeten hun verantwoordelijkheid nemen door Ketengarantiesystemen te ontwikkelen, waar de VWA op een risicogebaseerde manier toezicht op kan uitoefenen.

Het risicogebaseerde handhavingssysteem van de VWA is gebaseerd op de nota «Handhaven met verstand en gevoel» die in 2006 is uitgebracht. Dit handhavingsbeleid moet leiden tot efficiëntie en effectiviteit van het instrument toezicht en handhaving. De ontwikkeling en uitrol van dit toezichtmodel is nog steeds gaande. VWS en LNV blijven als opdrachtgever inzetten op vernieuwing van het toezicht.

Risicocommunicatie

In haar beleidsdoorlichting geeft VWS aan dat met de risicocommunicatie (door VWA en Voedingscentrum) invulling wordt gegeven aan de informatieplicht van de overheid richting de burger. Dit is noodzakelijk om het gewenste kennisniveau bij de consument te onderhouden. De consument besluit echter zelf of hij/zij er iets mee doet. De consumentenmonitor laat zien dat het vertrouwen van de consument in de veiligheid van voedsel constant en hoog is. VWS en LNV hanteren momenteel het principe dat het huidige niveau van voedselveiligheid gehandhaafd moet blijven. Consumenten moeten kunnen blijven vertrouwen op veilig voedsel.

Transparantie

Belangrijk aandachtspunt voor het ministerie van VWS is, blijkens de consultatie met het ROW, het transparant omgaan met haar omgeving. Het ministerie van VWS overlegt haar beleidsvoornemens met het ROW, dit wordt ook als positief ervaren. De consultatie van het bedrijfsleven bij LNV vindt meer op ad hoc basis plaats.

Het proces van risicobeoordeling bij voedselveiligheidsproblemen, zoals dit wordt uitgevoerd conform de regelgeving van verordening (EG) 178/2002, is echter niet altijd eenduidig en transparant. VWS zet in op een goede samenwerking tussen de bij de risicobeoordeling betrokken instanties.

Ook het proces waarbij na de risicobeoordeling gekomen wordt tot risicomanagement-beslissingen wordt door de deelnemers aan het ROW niet altijd transparant gevonden. De moeilijkheid hiervan wordt veroorzaakt doordat dergelijke processen nagenoeg altijd in Europees verband met vele spelers (lidstaten) plaatsvinden en er moet ook geconstateerd worden dat bij de risicomanagement-afweging meer factoren een rol spelen dan alleen de risicobeoordeling.

De deelnemers aan het ROW betreurden de teruggang in beleidsaandacht voor voedselveiligheid. Hierdoor achtten zij de inzet van VWS in de internationale gremia (Europese Unie en Codex Alimentarius) te gering om de voorbereiding van en de besluitvorming over regelgeving voor voedselveiligheid effectief te kunnen beïnvloeden. VWS heeft echter bewust gekozen voor verminderde beleidsmatige inzet op voedselveiligheid. Onder doelmatigheid lichten wij dit verder toe.

Ook vinden de deelnemers aan het ROW dat het ministerie een nadrukkelijker rol moet nemen bij de interpretatie van vastgestelde Europese regelgeving en ook is niet duidelijk op welke wijze het ministerie met haar omgeving communiceert in gevallen van crises.

Het ministerie van VWS neemt deze opmerkingen serieus. Interpretatie van regelgeving wordt door de VWA in nauwe samenwerking met VWS gedaan. VWS is leidend in de uiteindelijke besluitvorming over de interpretatie.

In tijden van crises (zoals destijds BSE) vergt communicatie met de omgeving aandacht. VWS moet hierin actief opereren naar de omgeving om, indien noodzakelijk, effectieve maatregelen te kunnen nemen.

Doelmatigheid

Ten aanzien van doelmatigheid geven belanghebbenden aan de indruk te hebben dat uitvoering van het beleid door LNV op het gebied van voorlichting efficiënter zou kunnen. Uit de gesprekken met stakeholders is namelijk de indruk ontstaan dat de sector niet of weinig kennis neemt van informatie gericht op het vergroten van het risicobewustzijn (preventie). De stakeholders hebben aangegeven dat ze denken dat voorlichting meer effect heeft als dit door de sector zelf gebeurt dan wanneer LNV dit doet. Deze uitspraak verheugt ons, want deze past binnen het beleid waarin de verantwoordelijkheid meer bij burgers en bedrijven ligt en daarover vinden ook al gesprekken plaats met de desbetreffende sectoren. De stakeholders zijn niet van mening dat de effecten op een meer efficiënte wijze kunnen worden bereikt door de inzet van andere instrumenten.

VWS heeft, nadat zij begin jaren negentig de beleidsmatige inzet op het terrein van voedselveiligheid had geïntensiveerd, de beleidsmatige aandacht tegen het einde van de doorlichtingsperiode teruggeschroefd. Dat geldt ook voor LNV op het terrein van voedselveiligheid. De relevante Europese regelgeving was van kracht en de aandacht voor voedselveiligheid diende zich te verschuiven naar beheersing van het bereikte niveau van veiligheid.

Voedselveiligheid moet goed geborgd blijven. VWS houdt voortdurend de vinger aan de pols' middels monitoring, risicobeoordeling en toezicht. De aandacht zal in de komende tijd vooral uitgaan naar het opsporen en

beheersen van nieuwe risico's, zoals bijvoorbeeld risico's vanwege nanotechnologie en de opkomende zoönosen. Daarbovenop is de beleidsmatige aandacht van het ministerie van VWS verlegd naar onderwerpen op het gebied van gezonde voeding en overgewicht.

Algemene aanbeveling uit de beleidsdoorlichting

Uit de beleidsdoorlichtingen blijkt dat de doelen niet voldoende SMART (= Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) zijn geformuleerd. Het extern onderzoeksbureau van LNV beveelt daarom aan om de doelen meer SMART te maken. LNV anticipeert op dit advies en heeft in 2008 het Programma Beleidsinformatie (PBI) gelanceerd, waarin wordt gewerkt aan een versterking van de verantwoording op hoofdlijnen van beleid. Zij doet dit door voorstellen voor de vermindering van het aantal indicatoren in de begroting. LNV ontwikkelt een set SMART indicatoren, die zo goed mogelijk zijn gericht op de gewenste maatschappelijke resultaten en aansluiten bij de rol en verantwoordelijkheden van de minister van LNV. Deze set bevat ook indicatoren die betrekking hebben op het functioneren van de handhavings- en uitvoeringsdiensten van LNV. SMART indicatoren dienen gebaseerd te zijn op SMART doelen. LNV heeft de doelen op basis van het staande beleid benoemd die passend invulling geven aan de rol en ambitie van LNV. De eerste resultaten van dit programma zullen te zien zijn in de begroting 2010.

VWS kiest ervoor om gebruik te blijven maken van beschikbare indicatoren waarmee het aannemelijk kan worden gemaakt dat maatregelen een effect hebben. Een voorbeeld hiervan is het aantal ziektegevallen, vanwege bijvoorbeeld voedselinfecties, dat de indicator kan zijn om de effecten van doelstellingen op het gebied van Salmonella besmettingen te meten. De causaliteit tussen genomen maatregelen en de effecten is vaak moeilijk te meten maar het is wel aannemelijk te maken. Overigens tekenen wij hierbij aan dat steeds meer beleid wordt ontwikkeld in partnerschap met stakeholders en maatschappelijke organisaties in een gezamenlijk proces. Herleiding van prestaties van een individuele deelnemer is dan complex.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg