

Vergaderjaar 1999–2000

26 991

Voedselveiligheid

Nr. 1

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUUR-
BEHEER EN VISSERIJ, DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 4 februari 2000

Tijdens het Algemeen Overleg medio juni 1999 inzake de dioxine-kwestie hebben wij uw Kamer toegezegd op korte termijn maatregelen te nemen ter verbetering van de coördinatie en de communicatie met betrekking tot de voedselveiligheid. In dit kader hebben wij het bureau Berenschot gevraagd om de samenwerking tussen de betrokken departementen waar het gaat om voedselveiligheid scherp in beeld te brengen en de mogelijkheden te verkennen om de coördinatie en de communicatie op dit punt te verbeteren.

Bij deze bieden wij u het rapport «Voedselveiligheid: Waar borgen en waar zorgen; Onderzoek naar het waarborgen van voedselveiligheid» aan. Tevens informeren wij u over ons standpunt op de conclusies en aanbevelingen die Berenschot doet. Met het reageren op het rapport in de richting van de Kamer is gewacht tot de inhoud van het recent verschenen Witboek Voedselveiligheid bekend was en het beleidsvoornemen diervoeding «Grondstof voor Vertrouwen» naar de Kamer verzonden kon worden. Dit heeft ons er niet van weerhouden die maatregelen die betrekking hebben op de omgang met crises al in te voeren.

Inleiding

Voedselveiligheid is al decennia lang een centrale beleidsdoelstelling van de overheid waarbij gestreefd wordt naar een hoog beschermingsniveau van de consument. Er is een uitgebreid stelsel van wetgeving en normen tot stand gebracht. Deze regelgeving is thans in belangrijke mate communautair geharmoniseerd. Op mondiaal niveau zet de Codex Alimentarius zich in om deze normen te harmoniseren. Aan de normstelling liggen gedegen wetenschappelijke adviezen ten grondslag. Een belangrijke verandering in het beleid ten aanzien van voedsel-

veiligheid sinds het midden van de jaren tachtig is het bewaken van de veiligheid door de gehele voedselketen heen. Door het accent te verleggen van de eindnorm naar het bewaken van de veiligheid in de keten komt dit uiteindelijk de veiligheid en de kwaliteit van het eindproduct ten goede. Voor de levensmiddelenproducent heeft dit tot gevolg dat binnen het productieproces het HACCP-principe (Hazard Analysis and Critical Control Points) wordt geïntroduceerd. Het HACCP-principe vereist dat binnen het productieproces de kritische factoren voor de voedselveiligheid moeten worden geïdentificeerd en gecontroleerd. Al deze inspanningen hebben er toe geleid dat heden ten dage de consument een veilig voedselpakket van goede kwaliteit ter beschikking staat.

Consumenten willen weten wat ze eten en stellen steeds hogere eisen aan de kwaliteit daarvan. De variatie van het voedselpakket is enorm uitgebreid en het aanbod is zeer divers. Dit is mogelijk geworden doordat de internationale handel in agrarische producten en levensmiddelen sterk is toegenomen, mede door verdere professionalisering van de distributie. Daarnaast heeft ook de productiewijze een aanzienlijke schaalvergroting ondergaan en zijn er technologische innovaties van het productieproces gerealiseerd.

Naast deze ontwikkelingen die op zich positief kunnen worden gewaardeerd, is de consument in de afgelopen jaren nadrukkelijk geconfronteerd met de keerzijde van de medaille. Zaken als de BSE-crisis, de introductie van de genetisch gemodificeerde producten en de varkenspest, hoezeer ook verschillend van elkaar, hebben bijgedragen aan het veranderende bewustzijn van de consument omtrent de productiewijze en de veiligheid van zijn voedsel. Juist de hiervoor genoemde factoren als schaalvergroting, intensivering van de agrarische productie, internationalisering van de handel en introductie van nieuwe technologieën hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. Belangrijk element daarbij is ook dat zowel diervoeder als voedingsbestanddelen rondgaan in internationale handel en distributiestromen, die verificatie van de veiligheid en de kwaliteit sterk bemoeilijken.

Het afgelopen jaar werd de consument opgeschrikt door problemen met dioxine in voedingsmiddelen. De publieke onrust over de dioxine-kwestie past goed in het hiervoor geschetste beeld. Door de verknoping van internationale productie- en handelsstromen beperkte de kwestie zich niet tot België maar waaierde uit over Europa. De kwestie maakte ook duidelijk dat een misslag vroeg in het productieproces kan doordringen tot in de uiterste haarvaten van de voedselketen. Tevens illustreerde deze crisis de afhankelijkheid (zowel ten behoeve van het beleid als ten behoeve van de communicatie) van betrouwbare informatie. In casu moest die uit een buurland (België) komen maar bleek in de praktijk onvolkomen of niet tijdig genoeg.

Het rapport Berenschot

Het rapport geeft een verkenning van het thema voedselveiligheid en de verantwoordelijkheden van overheid, producent en consument ter zake. Aandacht is besteed aan met name de rollen van VWS en LNV, maar ook bijvoorbeeld van VROM. Het geeft een actueel overzicht op het gebied van wet- en regelgeving, de crisisdocumentatie en de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit actuele overzicht is getoetst aan de gewenste aanpak van voedselveiligheids crises. Het kabinet is van oordeel dat Berenschot op evenwichtige en genuanceerde wijze een goede analyse heeft gemaakt van de complexe wereld die schuil gaat achter het vraagstuk van de voedselveiligheid.

Het rapport opent met de constatering dat ten aanzien van voedselveiligheid de attitude van de consument de laatste jaren veranderd is. Het rapport sluit aan bij hetgeen daarover in de inleiding van deze brief is opgemerkt.

Het rapport Berenschot constateert dat het huidige systeem van wet- en regelgeving, controle, opsporing en handhaving complex is. Publieke en private partijen, zij het met verschillende verantwoordelijkheden, zijn bij het voedingsmiddelenbeleid betrokken. Tegelijk met de ontwikkeling van nieuwe producten, processen en distributiemethoden heeft dit geleid tot een complex stelsel van regelgeving, verantwoordelijkheden en taken. De organisaties die belast zijn met de uitvoering van deze taken zijn een afspiegeling van dit systeem. Het kabinet deelt de analyse van Berenschot dat het huidige systeem complex is.

VWS en LNV zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de voedselveiligheid. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid nergens expliciet is belegd, blijkt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen beide departementen zoals neergelegd in het Protocol De Leeuw/Sangster uit 1995 een bruikbare te zijn. Berenschot constateert dat LNV en VWS de dioxine-affaire adequaat hebben aangepakt. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding te komen tot een ingrijpende verandering van politieke en ambtelijke verantwoordelijkheden. Veeleer wordt de aandacht gericht op het verbeteren van de werkprocessen, betere afstemming en betere interne en externe communicatie.

Het rapport maakt onderscheid tussen het denken over de beheersing van de voedselveiligheid in een stabiele situatie en ten tijde van crises. Berenschot constateert dat ondanks de tevredenheid over het functioneren van het crisismanagement bij LNV en VWS, op diverse punten verbeteringen mogelijk zijn. Een cruciale opmerking daarbij is dat departementen signalen van potentiële crises vooral rationeel benaderen vanuit de optiek van materiedeskundigheid en veel minder vanuit de optiek van politiek-bestuurlijke overwegingen of vanuit de optiek van consumenten-overwegingen, waarbij ook emotionele factoren een rol kunnen spelen. Met name de communicatieve invalshoek behoeft dan ook veel meer aandacht.

Het kabinet onderschrijft dit. Inmiddels zijn stappen genomen om zowel binnen de organisatie van VWS en LNV als tussen de ministeries de nodige verbeteringen te realiseren. Ook bij VROM is het crisismanagement op dit punt aangescherpt. Die zijn gericht op de werkprocessen, de alarmering en de communicatie, waarbij tevens verzekerd is dat vanaf het begin sprake is van betrokkenheid van anderen dan alleen materie-deskundigen. Hieronder zal hierop nader worden ingegaan.

Berenschot komt uiteindelijk met een aantal aanbevelingen tot verbetering van de controle van wet- en regelgeving, de coördinatie binnen en tussen de betrokken departementen en de communicatie. De regering onderschrijft in grote lijnen deze aanbevelingen en komt mede op basis daarvan tot een aantal voorstellen voor concrete maatregelen die onderstaand verder worden toegelicht.

Controle wet- en regelgeving

Een belangrijke aanbeveling betreft het in kaart brengen van de wet- en regelgeving inzake voedselveiligheid. Deze aanbeveling vloeit voort uit de constatering in het rapport dat het huidige wettelijke kader gecompliceerd is en op onderdelen niet transparant en eenduidig is.

Met betrekking tot de vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving kan verwezen worden naar een aantal recente ontwikkelingen.

Op advies van de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit heeft de regering besloten, met instemming van uw Kamer, de wetgeving voor levensmiddelen te vereenvoudigen (Kamerstukken II 1996–1997, 24 036 nrs.115 en 128). Als gevolg hiervan zijn inmiddels vele krachtens de Warenwet gestelde voorschriften vervallen of vereenvoudigd. Ook de Landbouwkwaliteitswet en andere wetgeving op het gebied van levensmiddelen zijn inmiddels aan deze MDW-toets onderworpen. In de context van deze MDW-operatie heeft prof. mr M. Scheltema de regering geadviseerd over de wenselijkheid van één levensmiddelenwet. In zijn standpunt op dit advies heeft het kabinet aangegeven dat ondanks de complexiteit van het geheel aan wet- en regelgeving, het zonder meer verantwoord is te wachten op de eventuele totstandkoming van één Europese richtlijn voor levensmiddelen, alvorens zelf een besluit te nemen over een eventuele herziening van de Nederlandse wetgeving. Aan dit standpunt ligt ten grondslag de aanzienlijke wetgevende inspanning om tot één wettelijk kader te komen, de niet door het veld (consumenten, industrie, handel en productschappen) als dringend gevoelde behoefte aan een aanpassing en de ontwikkelingen op Europees niveau. De regering ziet geen aanleiding om naar aanleiding van de dioxine-kwestie dit standpunt te herzien.

Inmiddels heeft de Europese Commissie het witboek Voedselveiligheid gepubliceerd, als uitwerking van het groenboek levensmiddelenwetgeving dat in 1997 door de EU openbaar is gemaakt. Doelstelling van het groenboek was een aanzienlijke vereenvoudiging van het communautaire levensmiddelenrecht. Eenduidige Europese normen sluiten ten tijde van een probleem, discussie over de te handhaven norm uit. Producenten en consumenten hebben beiden belang bij transparante en objectief handhaafbare normen. Recente uitspraken van de voorzitter van de Europese Commissie versterken de opvatting van het kabinet dat in Brussel het proces van harmonisatie van de regelgeving in een stroomversnelling zal komen. Nederland zal zich op dit dossier actief inzetten.

De dioxine-affaire heeft zichtbaar gemaakt dat er lacunes in de regelgeving zijn daar waar grondstof en -afvalstromen bijeenkomen aan het begin van de voedselketen, in casu bij de bereiding van diervoeders. In relatie tot het in kaart brengen van de wet- en regelgeving zal het kabinet zijn actie concentreren op lacunes in de regelgeving die in het bijzonder risico's voor de voedselveiligheid met zich mee kunnen brengen. Het kabinet heeft derhalve besloten om een interdepartementale werkgroep in te stellen die de regelgeving, het toezicht en de controle met name rond potentiële risicogebieden in relatie tot voedselveiligheid in kaart zal brengen om met concrete voorstellen te komen om het systeem sluitend te maken. Het identificeren van terreinen waar aanvullende normstelling noodzakelijk of gewenst is, maakt daarvan onderdeel uit. In deze werkgroep zullen in ieder geval VWS, LNV en VROM vertegenwoordigd zijn. De werkgroep zal onder leiding staan van een externe deskundige. Ten aanzien van het specifieke onderwerp diervoeder is reeds het integrale beleidsvoornemen diervoeder «Grondstof voor Vertrouwen» naar de Kamer gestuurd.

Coördinatie

Berenschot komt met een drietal aanbevelingen ter versterking van de coördinatie binnen en tussen de departementen met betrekking tot het adequaat reageren op signalen van potentiële voedselonveiligheid. Het rapport beveelt een centraal meldsysteem per departement aan, alsmede een bredere afweging van signalen waarbij naast technische overwegingen ook politieke, emotionele en economische aspecten worden

meegewogen. Bij deze signaalverwerking moeten vaste patronen worden ontwikkeld.

Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen met de kanttekening dat gezien de aard en het aantal van de signalen de realisatie daarvan niet eenvoudig is. Verandering van de attitude van de organisatie is mogelijk belangrijker dan aanpassing van de structuur. Signalen over mogelijke voedsel(on)veiligheid zijn er dagelijks in grote aantallen. De resultaten van het werk van de inspectiediensten, informatie die via het Rapid Alert System vanuit Brussel tot ons komt, rapporten van onderzoeksinstituten, informatie van bedrijven en berichten in de media maken onderdeel uit van deze informatiestroom.

De organisatie van de meldingen zal worden veranderd. Nu komen meldingen per departement op diverse plekken binnen de organisatie binnen. Zij worden ook per departement op uiteenlopende wijze verwerkt. VWS en LNV zullen overgaan tot het creëren van één meldingsorganisatie, bestaande uit twee meldpunten, één bij VWS en één bij LNV. Door te komen tot één organisatie wordt een optimale informatie-uitwisseling gewaarborgd. Daar meldingen in relatie tot milieucontaminanten of genetisch gemodificeerde organismen dan wel verpakkingsmaterialen, drinkwater, straling of afvalstromen veelal ook bij het meldpunt van VROM binnenkomen, zal ook met VROM nadrukkelijk afstemming plaatsvinden. De meldpunten zullen op inspectieniveau worden gepositioneerd. Procedures en werkwijzen zullen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Op deze wijze kan enerzijds voorkomen worden dat meldingen tussen wal en schip vallen en anderzijds een maximale ontvangst van signalen worden gerealiseerd. Deze meldpunten zullen, voor zover dit nog niet het geval is, 24 uur per etmaal bereikbaar zijn. Meldingen worden geregistreerd en volgens het meer-ogenprincipe ook getoetst op politieke, emotionele, economische merites. Waar relevant worden de ambtelijke en politieke leiding en de andere betrokken departementen geïnformeerd.

Bij VWS en LNV is een comité voedselveiligheid ingesteld dat onder leiding staat van een lid van de ambtelijke leiding. In dit comité hebben naast de inspectiehoofden ook beleids- en stafdirecteuren zitting. Het comité is verantwoordelijk voor voorzieningen die een adequate reactie in normale omstandigheden en ten tijde van crises garanderen. Het comité draagt zorg voor heldere draaiboeken opdat voor alle medewerkers de procedures duidelijk en eenduidig zijn. Daarnaast kunnen voor specifieke onderwerpen audits worden opgedragen en draagt het comité tijdens crises zorg voor de mobilisatie en communicatie.

Teneinde de gewenste afstemming tussen de departementen te stimuleren is tevens voorzien in de oprichting van een interdepartementaal comité voedselveiligheid, waarin zitting hebben de secretarissen-generaal van VWS, van LNV en van VROM, de verantwoordelijke directeuren-generaal van de drie genoemde departementen, beleidsdirecteuren, de directeuren voorlichting, hoofdinspecteurs en externe deskundigen. Taak van dit comité is om de gang van zaken te evalueren met name rond de drie door Berenschot genoemde aandachtvelden: coördinatie, controle en communicatie. Bij dreigende crises zal het interdepartementale comité als overlegforum fungeren. Per kwartaal rapporteren de departementale comités aan het interdepartementale comité. Op het gebied van de milieuaspecten rapporteert de Hoofdinspecteur Milieuhygiëne. Het interdepartementale comité toetst achteraf of adequaat op de binnengekomen signalen is gereageerd. Tevens krijgt het interdepartementale comité tot taak grotere bewegingen /trends rond voedsel te onderkennen en vervolgens de organisaties daarop af te stemmen. Ook hier geldt dat vertegenwoordigers van andere departementen uitgenodigd zullen worden aan de

beraadslagingen deel te nemen als daartoe aanleiding bestaat. Aan de Kamer zal op basis van de bevindingen van het comité jaarlijks gerapporteerd worden over de voedselveiligheid.

Het departementale noch het interdepartementale comité mag remmend werken op het contact tussen deskundigen op lagere niveaus. Uitgangspunt is het automatisme van wederzijdse informatie, zoals dat in de beleidslijn noodzakelijk is en reeds gebeurt, op alle niveau's te garanderen.

Communicatie

Het rapport van Berenschot besteedt terecht veel aandacht aan het aspect communicatie. Het rapport constateert dat de dioxinecrisis feitelijk geen voedselveiligheids crisis was. Dit maakt eens te meer het belang van goede en op de situatie toegespitste communicatie duidelijk. De gevoeligheid voor het onderwerp is groot. Berenschot vraagt aandacht voor een instantie die onafhankelijk en gezaghebbend kan spreken over voedsel en voedselveiligheid.

Hoewel voedselveiligheid in de voorlichtingsactiviteiten van het Voedingscentrum Nederland, Consumentenbond en anderen een regelmatig terugkerend onderwerp is, delen wij de opvatting van Berenschot dat er meer aandacht nodig is voor een structurele communicatie over voedselveiligheid. Het Voedingscentrum is naar onze mening de aangewezen organisatie om – in overleg met betrokken partijen – inhoud en uitvoering te geven aan een meerjarig communicatieprogramma over voedselveiligheid. Het overleg met het Voedingscentrum is reeds gestart.

Voor de vroegere Keuringsdienst van Waren, de huidige Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire zaken (IW&V) geldt dat door de naamswijziging de herkenbaarheid sterk verminderd is. Deze organisatie had (en heeft nog steeds) onder haar oude naam een grote en vertrouwenwekkende bekendheid. Om deze reden zullen we de naam voor deze inspectie weer in ere herstellen.

Ook de Beraadsgroep Voeding van de Gezondheidsraad kan een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering van de communicatie door nieuwe risico-factoren te signaleren en te adviseren ten aanzien van gewenst overheidsoptreden. De Beraadsgroep Voeding is ook belast met de evaluatie van de veiligheid van nieuwe voedingmiddelen en levensmiddelen die genetisch gemodificeerd zijn. Dit onderdeel van de Gezondheidsraad staat dus vanuit een wetenschappelijke achtergrond midden in het maatschappelijke debat over ons voedsel. Elektronische media zullen voor de departementen een belangrijk instrument zijn om enerzijds tot een brede voorlichting te komen en anderzijds om meningen van organisaties en individuele burgers over voedsel te verzamelen, om als voeding voor beleid te dienen. Tevens zal in overleg met de Gezondheidsraad het programma voor onderzoek op het gebied van de voedselveiligheid nader onder de loep worden genomen.

Verder zal het onderwerp voedselveiligheid door de overheid versterkt worden ingebracht in bestaande reguliere overlegfora tussen overheid en het maatschappelijk veld. Een gedachte daarbij is om het Regulier Overleg Warenwet, waarin producenten, consumenten en overheid regelmatig overleggen, de uitkomsten van het overleg duidelijk naar buiten te laten brengen.

We delen de visie van Berenschot dat bij incidenten met de veiligheid van voedsel op de eerste plaats de overheid verantwoordelijk is voor de communicatie. Het is de taak van het meest betrokken departement om

maatschappij en parlement éénduidig en adequaat te informeren. De taakverdeling zoals vastgelegd in het convenant De Leeuw/Sangster geldt hierbij als basis waarbij het eerder genoemde interdepartementaal comité voedselveiligheid per geval dient aan te geven welk ministerie de woordvoerder is namens de overheid. Tevens wordt in dat overleg de inhoud van de informatie afgestemd.

Ook bij crises is er echter een taak weggelegd voor het Voedingscentrum, vooral omdat dit – als betrouwbare zender op dit terrein – op grote schaal door het publiek zal worden benaderd. Het betreft hier dan vooral het verstrekken van achtergrondinformatie. Dit vraagt om een goede informatie-uitwisseling tussen Voedingscentrum en departementen aan de hand van helder omschreven procedures.

Europese Voedselautoriteit

Dit jaar is van verschillende zijden binnen de Europese Unie de roep ontstaan voor het instellen van een Europees Food Agency, bijvoorbeeld naar Amerikaans model. Van de kant van het bedrijfsleven bestaat een duidelijke behoefte aan stroomlijning van de toelatingsprocedures, bijvoorbeeld van die voor genetisch gemodificeerde levensmiddelen. Huidige procedures zijn niet transparant en vragen mede daardoor veel tijd. Ten tijde van de dioxine-affaire werd van politieke zijde het idee van een Europees agentschap geopperd, met name om de handhaving van de wetgeving binnen de Gemeenschap te versterken. Recent heeft de voorzitter van de Europese Commissie zich voorzichtig positief uitgelaten over een agentschap waarbij hij overigens de vorm en taakstelling in het midden liet. In het onlangs gepubliceerde Witboek over voedselveiligheid stelt de Commissie voor een autoriteit in dit stadium te belasten met de wetenschappelijke beoordeling van voedselveiligheid. In de discussie over een apart agentschap voor voedselveiligheid staan drie taken centraal: de wetenschappelijke beoordeling van de voedselveiligheid, het toezicht op/de coördinatie van de controle op wetgeving en het toelatingsbeleid voor (nieuwe) producten. Het kabinet zal u binnenkort over zijn standpunt inzake een Europese Voedselautoriteit apart informeren.

Tenslotte

De veiligheid en kwaliteit van het huidige voedselpakket van de Nederlandse consument is van hoog niveau. De maatschappelijk onrust die er bestaat rond het vraagstuk van de voedselveiligheid is hiermee in tegenspraak. De communicatie over voedselveiligheid tussen overheid en samenleving ziet het kabinet als een uitdaging voor de komende jaren. Immers, de perceptie van de burger over wat veilig is laat zich niet eenvoudig verbinden met de objectieve norm die de overheid daarbij hanteert. Naast deze spanning spelen nog heel andere zaken een rol. In onze samenleving valt een verschuiving van normen en waarden te bespeuren, die ook consequenties heeft voor de rol en verantwoordelijkheid van de overheid richting samenleving. Dit speelt ook op terrein van

voedselveiligheid. De hierboven genoemde uitdaging is feitelijk het ontwikkelen van antennes om deze veranderingen in de samenleving tijdig te onderkennen en daarop te anticiperen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
G. Ybema

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals