

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

**Rapport beleidsdoorlichting
Voedselveiligheid
artikel 41
Periode 2000 - 2007**

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Den Haag, April 2009

INHOUD

Management-samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1. Afbakening	4
1.2. Aanpak	4
1.3. Leeswijzer	5
2. Rol van de overheid	6
2.1 Chronologisch	6
2.2 Institutionele omgeving	7
3. Uitgangspunten en beleidsdoelstellingen	8
3.1. Uitgangspunten	8
3.2. Beleidsdoelstellingen	11
4. Beleidsinstrumenten 2000-2007	12
4.1. Signalering, monitoring en surveillance	12
4.2. Risicobeoordeling	12
4.3. Normstelling, regelgeving	13
4.4. Voorlichting en communicatie	13
4.5. Toezicht en handhaving	13
5. Resultaten van de doelstellingen in de periode 2000 – 2007	14
5.1. Hoofddoelstelling 1: Gezondheidsschade door onveilig voedsel moet voorkomen worden	14
5.2. Hoofddoelstelling 2: Voorkomen van gezondheidsschade door nieuwe voedselveiligheidsrisico's	16
5.3. Hoofddoelstelling 3: Zorg dragen voor adequaat toezicht en handhaving op de voedselveiligheid	16
5.4. Hoofddoelstelling 4: Bieden van informatie voor de consument	18
6. Financiën voedselveiligheid	20
7. Percepties belanghebbenden (Regulier Overleg Warenwet)	22
7.1. Legitimiteit	22
7.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid	22
8. Conclusie: het beleid met betrekking tot voedselveiligheid geëvalueerd	23
8.1. Probleemanalyse	23
8.2. Rol overheid	23
8.3. Beleidsinstrumenten	23
8.4. Doeltreffendheid	23
8.5. Doelmatigheid	24

Literatuuroverzicht

Bijlage: Beleidsdoelstellingen voedselveiligheid in de periode 2000 - 2007

Management-Samenvatting

In de Rijksbegrotingsvoorschriften is de Regeling Periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie opgenomen (Rpe 2006). Hierin zijn de eisen opgenomen die gesteld worden aan een beleidsdoorlichting

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft aan de hand van deze eisen een beleidsdoorlichting uitgevoerd op het gebied van voedselveiligheid (op artikel 41 van zijn begroting).

Hiervoor is een analyse gemaakt van de begrotingsdoelstellingen die over dit onderwerp in de periode 2000 – 2007 waren opgesteld. Er is nagegaan welke instrumenten hiervoor zijn ingezet in deze periode en wat de effecten hiervan waren.

In de eerste plaats is nagegaan in hoeverre het door het ministerie van VWS gevoerde beleid op voedselveiligheid legitiem was. Vervolgens is nagegaan, aan de hand van de resultaten van de gestelde doelen en de hiervoor ingezette instrumenten, in hoeverre het gevoerde beleid effectief en doelmatig is geweest. De beoordeling is gedaan aan de hand van een studie van beschikbare beleidsnota's, brieven aan de Tweede Kamer en diverse evaluatie rapporten. Ook zijn belanghebbenden in de omgeving van het ministerie van VWS geraadpleegd middels het Regulier Overleg Warenwet (ROW).

Uit de analyse blijkt dat het ministerie van VWS goede redenen heeft om aandacht te besteden aan voedselveiligheid. De Grondwet voorziet hierin, ook belanghebbenden achten het noodzakelijk dat de overheid generieke normen stelt waaraan sectoren vervolgens kunnen voldoen. Het ministerie van VWS ziet voor zichzelf met name een taak op het vlak van de normstelling en andere maatregelen ter verbetering van de voedselveiligheid, toezicht/handhaving en voorlichting.

Ten algemene wordt geconstateerd dat het ministerie van VWS in het begin van de beleidsperiode zich ondermeer naar aanleiding van een aantal crises (BSE, dioxine) aanzienlijk heeft ingezet om het Nederlandse gedachtegoed voor wat betreft HACCP ingevoerd te krijgen in Europese regelgeving. Nadat in 2006 het *Hygiënepakket* ((EG) 852, 853 en 854/2004) was ingegaan, verlegde de beleidsaandacht zich naar andere voor de volksgezondheid relevante onderwerpen op het gebied van gezonde voeding en overgewicht. De aandacht voor voedselveiligheid verlegde zich naar de inzet op goede risicobeoordeling, toezicht en handhaving conform de risicogebaseerde aanpak.

Belangrijke conclusies ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid zijn dat:

- doelstellingen vaak niet SMART+C zijn geformuleerd. Dit maakt het moeilijk om zicht te krijgen op de doeltreffendheid.
- voor een aantal doelstellingen wel duidelijke resultaten worden behaald.
- het causale verband tussen de aanpassing van beleid en toezicht plausibel lijkt maar (nog) niet kan worden aangetoond.
- het systeem van toezicht in de beleidsperiode in belangrijke mate is aangepast conform het nieuwe toezichtmodel 'Handhaven met Verstand en Gevoel'. De invoering van dit concept is nog gaande. De effecten in termen van naleving en reductie van administratieve lasten zijn nog niet uitgekristalliseerd.
- voldoende wordt ingezet op communicatie en voorlichting aan de consument, zodanig dat de consument voldoende moet kunnen vertrouwen op de veiligheid van het voedsel.
- het aantal fte beleidsinzet in belangrijke mate is afgenomen. Door deze verminderde inzet zien de belanghebbenden dat de effectiviteit in internationaal overleg over voedselveiligheid aanzienlijk is afgenomen.
- het proces van risicobeoordeling naar risicomangement-beslissingen voor de belanghebbenden onvoldoende transparant is.
- bij de risicobeoordeling de samenwerking tussen de diverse instanties (VWA, RIVM en dierlijke sector) belangrijk is en aandacht behoeft.
- het ministerie zich volgens de belanghebbenden niet nadrukkelijk bemoeit met de interpretatie van regelgeving in de richting van de toezichthouder (VWA).
- het ministerie van VWS volgens hen ook niet transparant opereert in tijden van crises.

1. Inleiding

Om op een goede manier verantwoording af te kunnen leggen over en te leren van gevoerde beleid, heeft het toenmalige kabinet Balkenende in 2005/2006 het instrument van beleidsdoorlichting geïntroduceerd. Dit instrument is opgenomen in Regeling Periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (Rpe 2006) die inmiddels onderdeel uitmaakt van de Rijksbegrotingsvoorschriften. Met deze regeling wordt beoogd de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te vergroten. In de Rpe zijn eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden.

In de Rpe 2006 is aangegeven dat een beleidsdoorlichting bestaat uit de volgende onderdelen:

- beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- beschrijving en motivering van de rol van de overheid;
- beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;
- beschrijving van de gehanteerde instrumenten en een analyse van de maatschappelijke effecten daarvan;
- beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft besloten een beleidsdoorlichting uit te voeren op het gebied van voedselveiligheid, artikel 41 van zijn begroting onder operationele doelstelling 41.3.2.. De doorlichting beperkt zich tot voedselveiligheid en gaat daarmee niet over productveiligheid (inclusief dierproeven) en gezonde voeding.

Onderdeel van het experiment Verbetering verantwoording vormt het bij het departementale jaarverslag meesturen van een beleidsdoorlichting naar de Tweede Kamer. Met deze beleidsdoorlichting doet VWS als pilot departement de daarover gemaakte afspraken gestand.

1.1. Afbakening

Voor deze studie zijn alle relevante beleidsnota's in de periode 2000-2007 doorgelicht (zie literatuurlijst). Voor de doorlichting is juist deze periode gekozen, omdat op het gebied van voedselveiligheid juist in deze periode belangrijke stappen zijn gezet, nadat de noodzaak hiertoe was gerezen door een aantal voedselcrises in de jaren 'negentig'.

Deze beleidsdoorlichting is uitgevoerd in samenhang met de beleidsdoorlichting 'voedselkwaliteit en diergezondheid' van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De evaluaties van de ministeries van VWS en LNV worden gezamenlijk naar de Tweede Kamer verstuurd.

1.2. Aanpak

De beleidsdoorlichting van artikel 41 is in een aantal stappen uitgevoerd.

Reconstructie beleidstheorie

Gestart is met de reconstructie van het in de periode 2000 – 2007 gevoerde beleid. Hiertoe is allereerst een overzicht gemaakt van alle geformuleerde (deel)doelstellingen op het gebied van voedselveiligheid. In de bijlage treft u alle doelstellingen aan.

Vervolgens is in diverse beleidsdocumenten de verdere achtergrond geraadpleegd, in termen van ingezette instrumenten en beoogde effecten. Bij deze analyse werd duidelijk op welke uitgangspunten het ingezette beleid was gebaseerd.

Analyse ingezette instrumenten

Vervolgens zijn de ingezette instrumenten in de algemene zin geanalyseerd. In deze fase werd beoordeeld op welke wijze het ministerie van VWS de instrumenten voor het beleidsterrein voedselveiligheid heeft benut.

Analyse van behaalde resultaten

Dan volgt een analyse van de behaalde resultaten van de opgestelde doelstellingen. Per doelstelling is nagegaan of er evaluatie gegevens beschikbaar waren. Belangrijke conclusies hieruit zijn in de beleidsdoorlichting opgenomen. Deze informatie geeft een objectief beeld van de bereikte effecten. Ook is nagegaan of er informatie beschikbaar was over de effectiviteit van de ingezette instrumenten.

Perceptie onderzoek bij de belanghebbenden

Aan de hand van de resultaten bovengenoemde stappen is aan belanghebbenden gevraagd in hoeverre zij het door het ministerie van VWS gevoerde beleid legitiem achten en hoe zij de effectiviteit en doelmatigheid van het gevoerde beleid beoordelen.

Voor dit perceptie onderzoek is gebruik gemaakt van het Regulier Overleg Warenwet (ROW), het overlegorgaan dat het ministerie van VWS altijd benut om in overleg te treden met de belanghebbenden.

De resultaten uit de bovengenoemde stappen zijn in onderstaand document weergegeven.

Onafhankelijkheid en begeleiding stuurgroep

De RPE/RBV schrijft voor dat een onafhankelijke derde betrokken is bij de beleidsdoorlichting. Het ministerie van VWS heeft in deze de voorzitter van het Algemeen Overleg ROW betrokken als onafhankelijk deskundige. De voorzitter van het Algemeen Overleg is niet werkzaam in het werkveld, heeft derhalve geen belang bij de uitkomsten van het onderzoek. De voorzitter heeft het perceptie onderzoek bij de belanghebbenden begeleid.

De stuurgroep is in totaal driemaal bijeen geweest en heeft de totstandkoming van dit rapport begeleid. In de stuurgroep hadden zitting ambtenaren van het ministerie van VWS, ministerie van Financiën en het ministerie van LNV.

1.3. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk twee treft u een beschrijving aan van de rol die het ministerie van VWS zichzelf toedicht op het gebied van voedselveiligheid en de verschuivingen in beleidsaandacht die hierin zijn opgetreden.

Hoofdstuk drie gaat in op de belangrijkste uitgangspunten die de basis vormen voor de belangrijkste beleidsdoelstellingen in de evaluatieperiode. Dan een overzicht van de vier hoofddoelstellingen van het voedselveiligheidsbeleid van het ministerie van VWS. Alle in de bijlage opgesomde doelstellingen vallen onder deze vier hoofddoelstellingen.

In hoofdstuk vier worden de ingezette instrumenten toegelicht.

In hoofdstuk vijf de beschrijving van de resultaten van de ingezette acties en projecten.

In hoofdstuk zes staat een beschrijving van de ingezette budgetten in de periode van doorlichting.

In hoofdstuk zeven zijn de percepties van belanghebbenden (via het ROW) in beeld gebracht. Er wordt een antwoord gegeven op de vragen in hoeverre het door het ministerie van VWS gevoerde beleid voor voedselveiligheid legitiem was en wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid beoordeeld.

Tenslotte volgen in hoofdstuk acht de samenvatting en conclusies.

2. Rol van de overheid

In dit hoofdstuk lichten wij toe op welke wijze het ministerie van VWS in de loop van de beleidsperiode haar rol met betrekking tot voedselveiligheid heeft opgevat (legitimiteit). Dan volgt een beschrijving van de institutionele omgeving van VWS waarbinnen zij haar rol uitvoert.

2.1. Chronologisch

De bescherming van de volksgezondheid door te zorgen voor veilige levensmiddelen is een relatief oud aandachtsgebied van de overheid. Zo stamt de eerste Warenwet uit 1919. Veilig voedsel is een basisbehoefte, waarvan de maatschappij een bemoeienis van de overheid verwacht. De verantwoordelijkheid hiervoor is ook onderdeel van het Europees Verdrag en in Nederland de Grondwet. In artikel 22 van de Nederlandse Grondwet staat namelijk dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid.

De ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor het beleid en de regelgeving met betrekking tot voedselveiligheid (zie brief aan Tweede Kamer, kenmerk 26991, nr. 119).

De minister van VWS is verantwoordelijk voor de veiligheid van alle levensmiddelen in alle stadia van de productie, verwerking, distributie, invoer en uitvoer, met uitzondering van het slachten van dieren en het keuren en uitsnijden van vlees. Voor dat laatste is de minister van LNV verantwoordelijk. Daarnaast is de minister van LNV verantwoordelijk voor onder meer de regels voor diervoeders en illegale groeibevorderaars.

Bij het vaststellen van deze normen wordt uiteraard rekening gehouden met andere relevante maatschappelijke belangen. Op basis van risicobeoordelingen worden de beslissingen ten aanzien van te nemen maatregelen genomen.

Voor het toezicht op de naleving van de vastgestelde regelgeving op het gebied van voedselveiligheid is in Nederland de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) ingesteld. De VWA wordt hierin door zowel het ministerie van VWS als het ministerie van LNV aangestuurd.

Het overheidsbeleid is in de doorlichtingperiode sterk beïnvloed door een aantal zaken. Zo is de rol van de Europese Unie (EU) op dit beleidsterrein sterk toegenomen. Het Europese beleid voor voedselveiligheid regelt dat de Europese consumenten zonder zorgen het voedsel kunnen consumeren dat binnen de EU wordt geproduceerd en ingevoerd. In de geëvalueerde periode is de versnipperde regelgeving op het vlak van de voedselveiligheid gebundeld tot een samenhangend pakket regelgeving.

Eind jaren negentig en aan het begin van het decennium daarop kende Europa en dus ook Nederland een aantal crises op het terrein van voedselveiligheid. De belangrijkste waren de dioxinecrisis en de BSE-crisis. De crises leidden tot grote ophef in de samenleving. De publieke aandacht voor voedselveiligheid werd versterkt. De overheid zag de noodzaak tot actief ingrijpen en het voorstellen van maatregelen en versterken van het beleid en toezicht op het vlak van voedselveiligheid. Het belang van goede traceerbaarheid werd nadrukkelijker. Ook beter inzicht in het ontstaan van nieuwe risico's werd nodig.

Naar aanleiding van deze crises is de personele inzet bij het ministerie van VWS begin 2000 versterkt tot ongeveer tien fte (full time eenheden) en zijn er nationale en Europese maatregelen genomen om de veiligheid van ons voedsel te verbeteren en het vertrouwen van de burgers in de veiligheid van hun voedsel "van boer tot bord" te herstellen. Aan het einde van de evaluatieperiode (rond 2006) belandde het voedselveiligheidsbeleid in een meer consoliderende fase. Daarop werd de inzet vanuit beleid teruggebracht naar nu nog ongeveer vier fte. Wel wordt meer gebruik gemaakt van gelieerde instanties, zoals de VWA (signalering en toezicht) en het RIVM (risicobeoordeling) om de resultaten van het gerealiseerde beleid te monitoren, handhaven en alert te blijven op voorkomende incidenten.

In de evaluatieperiode heeft ook het onderdeel informatievoorziening voor de consument een belangrijke rol gekregen. De ingezette instrumenten zullen verderop nader worden toegelicht.

Tenslotte is het van belang te vermelden dat in deze periode ook het belang van beleidsonderwerpen gerelateerd aan gezonde voeding en overgewicht toenam. Door de aanzienlijke toename van chronische ziekten (diabetes, etc.) en overgewicht werd het belang van gezonde voeding en beweging steeds nadrukkelijker. Met name in het rapport 'Ons eten gemeten'

maakt het RIVM (2004) zeer duidelijk dat de extra gezondheidswinst die gehaald kan worden door voedselveiligheid te verbeteren aanzienlijk minder is dan de gezondheidswinst te bereiken door nieuw beleid te voeren op gezonde voeding en overgewicht. Dit heeft zijn weerslag gekregen in de beleidsmatige inzet van het ministerie van VWS aan het eind van de geëvalueerde periode. Op dit beleidsgebied heeft het ministerie van VWS nu duidelijk initiatieven genomen. Dit onderdeel valt echter buiten de reikwijdte van deze beleidsdoorlichting.

2.2. Institutionele omgeving

Het ministerie van VWS werkt aan de doelstellingen op het gebied van voedselveiligheid in afstemming met andere departementen, die vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voedselveiligheid benaderen. Het ministerie van LNV is al genoemd. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) benadert deze onderwerpen meer vanuit de bedrijfseconomische en macro economische invalshoek. Het ministerie van Volks huisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu (VROM) is betrokken om de gevolgen voor het milieu van de te kiezen maatregelen af te wegen.

Het ministerie van VWS neemt geen maatregelen zonder deze af te stemmen met het betrokken werkveld. Alvorens keuzes worden gemaakt worden altijd de belanghebbenden geconsulteerd. Hiermee voldoet het ministerie aan het gestelde in artikel 9 van verordening (EG) 178/2002. In dit artikel is namelijk vastgelegd dat het publiek bij de opstelling, beoordeling en herziening van de levensmiddelenwetgeving wordt geraadpleegd. Dit kan via representatieve partijen. De partijen representeren alle schakels in de voortbrengingsketen, vanaf de primaire sector tot en met de consument. Ook worden consequenties voor het toezicht en de voorlichting in beeld gebracht, door raadpleging van de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) en het Voedingscentrum.

Om op efficiënte wijze al de partijen gehoord te kunnen hebben is hiervoor een overlegorgaan in het leven geroepen: het Regulier Overleg Warenwet (ROW). Het ROW wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter.

De taken van het ROW zijn de consultatie over:

- conceptregelgeving van de Europese Unie die verband houdt met levensmiddelen en niet-levensmiddelen.
- voorgenomen regelgeving in het kader van de Warenwet
- andere beleidsvoornemens inzake de toepassing van de Warenwet
- andere door een deelnemer aan het ROW op te brengen punten.

Deelnemers aan dit overleg zijn:

- organisaties van ondernemers (industrie en handel)
- organisaties van consumenten
- de ministeries van VWS, LNV en EZ
- de VWA
- bedrijfsschappen en/of productschappen.

3. Uitgangspunten en beleidsdoelstellingen

De belangrijkste uitgangspunten voor het beleid vormen een aantal principes en doelstellingen die richting geven aan het handelen van het ministerie van VWS inzake voedselveiligheid.

Belangrijke uitgangspunten voor realisatie van de doelstellingen zijn:

- Veilig voedsel is een zaak van nationaal organiseren binnen de context van de internationale handel van producten en internationale regelgeving.
- De verantwoordelijkheden en rollen van de diverse actoren dienen helder afgesproken te zijn. Producenten zorgen voor de afzet van veilig voedsel, de overheid borgt deze veiligheid.
- De ingestelde aanpak (regelgeving, handhaving, voorlichting) dient gebaseerd te zijn op een goede risicobeoordeling.
- De aanpak van de risico's omvat alle schakels van de productieketen van levensmiddelen.

Door andere invloeden zoals de druk van politieke en maatschappelijke organisaties worden door de overheid haar beleidskeuzes af en toe anders gewogen en worden verdergaande maatregelen genomen dan die op grond van alleen de mogelijke gezondheidseffecten zouden worden gekozen. Voorbeelden:

- het dossier residuen van bestrijdingsmiddelen waarbij nultoleranties worden gehanteerd;
- het uitgebreide maatregelenpakket tegen BSE waarbij uit voorzorg zeer stringente (tijdelijke) maatregelen werden afgekondigd;
- de terughoudendheid over doorstraling omdat er een zeer afwijzende houding bij de consument is over doorstraling;
- de beperkingen op additieven, doordat bijvoorbeeld regels gesteld zijn aan de aanwezigheid van aspartaam in voedingsmiddelen. Hierbij is consumentenacceptatie meegewogen in de besluitvorming over maatregelen.

Een nadere toelichting van de uitgangspunten volgt hieronder.

3.1. Uitgangspunten

Veilig voedsel is een zaak van nationaal organiseren binnen de context van de internationale handel van producten en internationale regelgeving.

Het belang van internationale afspraken op het gebied van voedselveiligheid is duidelijk. Langere, complexere productieketens en internationale handel zorgen ervoor dat we allang niet meer alleen lokaal geproduceerde voedingsmiddelen consumeren. Het borgen van voedselveiligheid vereist dan ook regelgeving (normering) die internationaal (Europees en mondiaal) is geharmoniseerd.

Europese Unie (EU)

Het ministerie van VWS is betrokken bij en actief in de discussie over maatregelen en regelgeving in de EU die over voedselveiligheid gaan. Binnen de Europese context was voedselveiligheid langere tijd ondergeschikt aan de vrijheid van handel van voedsel. Echter, door de crises en incidenten met voedsel in de EU is voedselveiligheid vanaf de jaren tachtig almaar belangrijker geworden. Het vertrouwen van de consument in de veiligheid van levensmiddelen was aangetast door een aantal opeenvolgende schandalen en crises. Om hier iets aan te doen heeft de EU in 2000 het Europese Witboek voedselveiligheid uitgebracht. Hierin is de brede strategie weergegeven om het vertrouwen van de burgers in de veiligheid van hun voedsel 'van boer tot bord' te herstellen.

Het Witboek heeft uiteindelijk geleid tot een algemene verordening voor levensmiddelen en diervoeders (verordening (EG) 178/2002, in de wandelgangen wel aangeduid als *General Food Law*), de oprichting van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA, 2003), en een drietal specifieke verordeningen voor de hygiëne van levensmiddelen (samen ook wel aangeduid als *Hygiënepakket*).

In verordening (EG) 178/2002 zijn de algemene principes en voorschriften ten aanzien van voedselveiligheid vastgelegd, en is de oprichting van de EFSA geregeld. De EFSA is de centrale autoriteit voor de risicobeoordeling van levensmiddelen.

De start van de uitvoering van het *Hygiënepakket* is begonnen in 2006. In Europees verband is een eerste evaluatie voorzien in 2009.

Veel onderdelen die vastgelegd zijn in het *Hygiënepakket* zijn voor Nederland niet nieuw. Veel van deze regelgeving is gebaseerd op ervaringen die Nederland opgedaan had sinds de jaren tachtig

(HACCP e.d.). HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points) is een systematiek waarbij wordt vastgesteld wat de punten in een voedselketen zijn die volksgezondheidsrisico's kunnen opleveren (Hazard Analysis) en hoe die punten in de voedselketen die risico's vormen, kunnen worden beheerst (Critical Control Points).

De actieve inzet van Nederland in de internationale overlegorganen heeft er duidelijk toe geleid dat het Nederlandse gedachtegoed van deze risicogebaseerde aanpak via HACCP werd ingebed in de Europese regelgeving. Dit heeft ertoe geleid dat in Nederland nu dus vooral gewerkt wordt aan vervolmaking van de uitvoering van deze regelgeving. Beleidsmatig worden nog bepaalde ontbrekende elementen in deze regelgeving opgespoord en via het overheidsbeleid verder ingevuld.

Nederland heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het tot stand komen van deze regelgeving en is van oudsher een koploper geweest in Europa. Zowel op het gebied van onderzoek, monitoring, toezicht en normstelling had Nederland een belangrijke inbreng in Europa. Van lieverlee heeft Nederland ervoor gekozen een minder prominente rol te vervullen in Europa. Immers, de basis voor een goed instrumentarium om de veiligheid van levensmiddelen te borgen is nu voldoende gelegd. De aandacht is nu gericht op het goed en efficiënt ten uitvoer leggen van deze regelgeving.

Met deze regelgeving lijkt de regelgeving binnen Europa op het terrein van voedselveiligheid zo goed als af. Er wordt thans door Nederland met name ingezet op het verfijnen van bestaande regelgeving en op onderwerpen zoals consumenteninformatie en verrijking van levensmiddelen. Andere belangrijke onderwerpen voor Nederland zijn de rol van EFSA als autoriteit voor risicobeoordeling, de uitbreiding van de EU met landen die nog een achterstand hebben op het gebied van de voedselveiligheid en de nieuwe buitengrenzen.

Voor wat betreft consumenteninformatie wordt op dit moment in de EU gewerkt aan een aanpassing van de regelgeving op etiketteringsgebied. Dit heeft geleid tot de publicatie van een concept EG-verordening in januari 2008. Uitgangspunt voor Nederland hierbij is dat de consument een heldere keuze kan maken op basis van de essentiële informatie over de veiligheid en gezondheid van het aan te kopen voedingsmiddel.

Nederland ziet de EFSA als de belangrijke beoordelingsautoriteit voor de Europese commissie. Op basis van wetenschappelijke en onafhankelijke adviezen van de EFSA kunnen binnen de EU belangrijke risico management keuzes gemaakt worden. De EFSA wordt door de risicobeoordelingsautoriteiten in de lidstaten ondersteund bij de voorbereiding van adviezen.

Mondiaal/Codex Alimentarius

In de jaren vijftig begon de samenwerking tussen de WHO (World Health Organization) en de FAO (Food Agricultural Organization) op voedings- en voedselveiligheidsaspecten. Dit leidde in de jaren zestig tot een mandaat om gemeenschappelijke FAO/WHO standaarden te ontwikkelen. In de eerste jaren hadden deze standaarden nog geen bijzondere impact. Echter met het vaststellen van het SPS-agreement in 1995 werden de Codex standaarden belangrijke instrumenten bij het beslechten van handelskwesties in het kader van de afspraken binnen de World Trade Organization (WTO). Ook is het ministerie van VWS in deze jaren zeer actief geweest in het overleg over voedselveiligheidsstandaarden binnen de Codex Alimentarius. Deze standaarden hebben geen regelgevende status, maar er gaat wel veel invloed vanuit.

Het ministerie van VWS heeft zich vanaf de jaren tachtig actief ingezet bij de ontwikkeling van vele standaarden op het gebied van voedselveiligheid. Belangrijke Codex comités in deze jaren waren de Codex on Food Hygiene, Codex on Meat and Meat products, Codex on Food Labelling, Codex on Contaminants, Codex on Additives en Taskforce biotechnology.

Vanaf de jaren zestig lag het voorzitterschap en de organisatie van het Codex Comité voor Residuen van Bestrijdingsmiddelen (CCPR) en van Codex Comité voor Additieven en Contaminanten (CCFAC) bij Nederland. De comités voor residuen van bestrijdingsmiddelen en voor additieven zijn in 2007 aan China overgedragen.

In de loop der jaren is door Nederland de intensiteit en omvang van deelname aan diverse Codex comités wat verlaagd omdat de basis voor besluitvorming in Codex verband in Nederland veelal binnen Europese regelgeving al is vastgelegd. Door het lidmaatschap van de EU was het niet langer nodig om uitgebreide delegaties af te vaardigen naar de diverse comités. Ook is besloten om vanuit het ministerie van VWS niet meer deel te nemen aan de zogeheten 'verticale' comités (deze comités gaan over samenstelling van producten uit oogpunt van kwaliteit), maar wordt

alleen nog deelgenomen aan 'horizontale' comités zoals het Comité voor Voedselhygiëne en het Contaminantencomité.

De verantwoordelijkheden en rollen van de diverse actoren dienen helder afgesproken te zijn.

Om de beleidsdoelstellingen goed te kunnen realiseren is het van essentieel belang om afspraken te maken over de verantwoordelijkheden van de diverse actoren in dit beleidsveld. Belangrijke omwenteling die in de regelgeving in deze jaren is gemaakt, vastgelegd in Europese regelgeving (verordening (EG) 178/2002), is het feit dat de verantwoordelijkheid voor het veilig produceren van voedsel primair bij de producent ligt nu ook expliciet in regelgeving is vastgelegd. Op deelterreinen was deze verantwoordelijkheidsverdeling in Nederland de praktijk. Vanaf 2002 is dit concept breed uitgerold te worden in alle sectoren. De in de jaren tachtig en negentig ontwikkelde branchebrede hygiënecodes werden nu breed toegepast. De rol van certificering werd belangrijker. Hiermee is de inrichting van de regelgeving op het gebied van voedselveiligheid geheel gekanteld. Niet langer worden middelvoorschriften opgelegd, maar doelvoorschriften. De overheid stelt de eindnormen vast. Het bedrijfsleven toont aan of en hoe hieraan is voldaan. Binnen eigen kwaliteitssystemen dienen de bedrijven de veiligheid van het voedsel te borgen.

De ingestelde maatregelen dienen te zijn gebaseerd op een goede risicobeoordeling en vergezeld te gaan van een goede risicocommunicatie.

Het principe van risico analyse houdt drie stappen in: risicobeoordeling, risicomanagement en risicocommunicatie. Voor het voedselveiligheidsbeleid wordt, voordat tot maatregelen wordt overgegaan via signalering, monitoring en surveillance nagegaan of er een risico is, wat de ernst is en wat de oorzaak. Een dergelijke risico beoordeling kan de kans op crises en incidenten verkleinen.

Daarna volgt risico management. Via regelgeving of afspraken anderszins wordt ervoor gezorgd dat het bedrijfsleven haar verantwoordelijkheid neemt. In artikel 6 van verordening (EG) 178/2002 zijn hiervoor bepalingen opgenomen. In dit artikel wordt ook duidelijk gesteld dat de risicobeoordeling gebaseerd is op de beschikbare wetenschappelijke gegevens en dat deze op onafhankelijke, objectieve en doorzichtige wijze wordt uitgevoerd.

In specifieke situaties echter, heeft de overheid altijd de mogelijkheid het zogeheten voorzorgsbeginsel te hanteren. In artikel 7 van verordening (EG) 178/2002 is dit vastgelegd. In dit artikel is opgenomen dat wanneer na beoordeling van de beschikbare informatie de mogelijkheid van schadelijke gevolgen voor de gezondheid is geconstateerd, maar er nog wetenschappelijke onzekerheid heerst, er voorlopige maatregelen genomen kunnen worden in afwachting van nadere wetenschappelijke gegevens ten behoeve van een vollediger risicobeoordeling. Uitgangspunt is dat het gekozen hoge niveau van gezondheidsbescherming wordt gewaarborgd.

Voorbeeld van de toepassing van het voorzorgsbeginsel is de aanpak die gekozen is voor de bestrijding van BSE. Ondanks dat geen wetenschappelijk bewijs voor de oorzaken van deze ziekte werden gevonden, zijn vanaf eind jaren negentig tijdelijke maatregelen genomen.

Tenslotte volgt risico communicatie, verplichting hiervoor is opgenomen in artikel 10 van de verordening (EG) 178/2002. De burger wordt zo objectief mogelijk ingelicht worden over mogelijke risico's van producten. Hierbij wordt zo volledig mogelijk aangegeven welke levensmiddelen, dan welk soort levensmiddel het betreft. Welk risico de consumptie hiervan kan inhouden en welke maatregelen zijn/worden genomen om het risico te voorkomen, te beperken of weg te nemen.

De aanpak van de risico's omvat alle schakels van de productieketen van levensmiddelen.

Beheersing van voedselveiligheidsrisico's moet gebeuren in alle schakels van de productieketen. De beleidsverantwoordelijkheid voor voedselveiligheid van het ministerie van VWS ligt in de gehele keten, met uitzondering van de slacht en vleeskeuring. De verantwoordelijkheid voor dit laatste ligt bij het ministerie van LNV (zie brief aan de Tweede Kamer, kenmerk 26991, nr. 119. Nauwe samenwerking met het ministerie van LNV om de beleidsdoelen op het gebied van voedselveiligheid te realiseren is daarom vereist.

Ter illustratie hiervan kan de bestrijding van *Salmonella* in de pluimveeketens genoemd worden. De verantwoordelijkheid voor de normstelling hiervoor ligt bij het ministerie van VWS. De pluimveesectoren nemen in nauw overleg met het ministerie van LNV maatregelen in alle schakels van de keten om de *Salmonella* besmettingen terug te dringen. Uiteindelijke afspraken hierover worden met goedvinden van het ministerie van VWS door de sector en het ministerie van LNV afgekondigd.

3.2. Beleidsdoelstellingen

De beleidsdoelstellingen met betrekking tot voedselveiligheid zijn veelal opgenomen in de begrotingen van het ministerie van VWS (artikel 41) en de diverse beleidsnota's over voedselveiligheid. Alle doelstellingen zijn te vinden in de bijlage. De individuele beleidsdoelstellingen vallen onder de volgende hoofddoelstellingen:

1. Gezondheidsschade door onveilig voedsel moet voorkomen worden.

In de begrotingen in de jaren 2000 – 2007 worden jaarlijks doelstellingen bepaald om onveilig voedsel te voorkomen. Deze doelstellingen werden meer en minder concreet bepaald. Doelstelling is het verbeteren en handhaven van het huidige beschermingsniveau van de consument met betrekking tot voedselveiligheid.

2. Voorkomen van gezondheidsschade door opduikende voedselveiligheidsrisico's.

Voorkomen van gezondheidsschade door nieuwe voedselveiligheidsrisico's zoals door nieuwe voedingsmiddelen ('novel foods') en nieuwe technologieën zoals nanotechnologie.

3. Zorgdragen voor adequaat toezicht en handhaving op voedselveiligheid.

De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van voedingsmiddelen ligt primair bij het bedrijfsleven. De overheid is er voor kaderstelling, normstelling en het toezicht hierop. De VWA (opgericht tijdens de geëvalueerde periode) moet de regels voor de veiligheid van voedsel controleren en daarop handhaven.

4. Bieden van informatie aan de consument.

De overheid moet zorgdragen voor mogelijkheden voor de consument zodat hij zelf een bewuste keuze kan maken met betrekking tot zijn voedsel en goed geïnformeerd is over zijn eigen rol inzake veilige bereiding van voedsel.

4. Beleidsinstrumenten 2000 - 2007

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de diverse instrumenten die ingezet kunnen worden om de voedselveiligheid te borgen. De instrumenten zijn in logische volgorde weergegeven. Dat wil zeggen dat beleidsvorming op het gebied van voedselveiligheid altijd begint met een signaal dat via diverse wegen binnen kan komen. Dit systeem vormt een dynamisch geheel van besluitvorming en actie. Het proces is een trapsgewijs, iteratief proces vanaf signalering, risicobeoordeling en verificatie van het risico naar het nader kwantificeren van het risico en een risicobeoordeling om te komen tot advisering aan het risicomanagement. De advisering kan uitstrekken van het constateren dat er geen risico is tot aan het nemen van maatregelen zoals normering of handhaving en de risicocommunicatie. Hieronder een toelichting op de instrumenten.

4.1 Signalering, monitoring en surveillance

De signalen kunnen via diverse wegen binnenkomen. Dit kan komen door een melding van voedselinfecties via de signalering door het RIVM. RIVM is in deze de centrale melding voor humane infecties vanuit de GGD afdelingen in Nederland.

Daarnaast ontvangen de signaleringsafdelingen van de VWA signalen van besmette producten. Dit kan binnenkomen via de inspecties, maar ook worden internationale signalen vanuit het Europese signaleringssysteem Rapid Alert System on Food and Feed (RASFF) beoordeeld. En tenslotte komen signalen binnen via de centrale Meldkamer van de VWA. Al deze signalen worden gebundeld en besproken in het zogeheten signaleringsoverleg.

Om voortdurend zicht te houden op de ontwikkelingen op het terrein van voedselveiligheid zijn meerdere monitoringssystemen opgezet. De belangrijkste zijn de monitoringssystemen van de VWA en de voedselconsumptiepeilingen en monitoringstudies in de humane populatie door het RIVM.

Jaarlijks onderzoekt de VWA in bepaalde producten of sectoren of er voedselveiligheidsrisico's zijn. Zo worden diverse producten onderzocht op aanwezige ziekteverwekkers. Indien deze monitoringstudies aanleiding geven tot extra aandacht wordt meer gericht naar de betreffende sectoren/producten gekeken door extra toezicht en/of handhaving.

Ook in het kader van het Staatstoezicht kan de VWA ook monitoring of surveillance in de diverse sectoren inzetten. Het Staatstoezicht is vastgelegd in de Gezondheidswet. Via deze wet kunnen de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de VWA op verzoek van de Minister of uit eigen beweging onderzoek verrichten naar de staat van de volksgezondheid en waar nodig aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan. Dit reikt dus verder dan de wettelijke bepalingen van Warenwet.

Ook kan toezicht op de naleving en opsporing van overtredingen worden verricht van wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid. Deze wet biedt de IGZ en de VWA de faciliteiten om dit onderzoek en de opsporing goed te kunnen doen.

Ook via de surveillance systemen van het RIVM is voortdurend zicht op het aantal voedselinfecties. Deze surveillance geeft voor veel voedselinfecties een onderschatting van het daadwerkelijk aantal voorkomende gevallen. Veel van de voorkomende voedselinfecties zijn immers niet meldingsplichtig. Bovendien leidt lang niet elke voedselinfectie tot een melding.

Door VWS wordt het consumptiepatroon van de Nederlandse consument gevolgd via de Voedsel Consumptie Peilingen (VCP). Primair zijn de VCP bedoeld om het beleid op het vlak gezonde voeding te ondersteunen, maar ook voor het voedselveiligheidsbeleid is het een onmisbaar instrument gebleken. Met de VCP kan namelijk de blootstelling van de consument aan gevaarlijke stoffen goed worden ingeschat. Deze blootstelling is de basis voor normstelling of gerichte maatregelen van de VWA bij incidenten. Ook biedt de VCP informatie over consumptiepatronen van specifieke doelgroepen (kinderen, ouderen, allergische consument).

Tenslotte wordt door de VWA de voedselveiligheidsmonitor ingezet, een instrument dat gebruikt wordt om de beleving van de consument voor wat betreft voedselveiligheid te meten.

4.2 Risicobeoordeling

De fase van de risicobeoordeling/-inventarisatie wordt in belangrijke mate ondersteund door hiervoor relevant onderzoek. Jaarlijks worden hierover vragen gesteld aan het RIVM.

Daarnaast kunnen ad-hoc vragen gesteld worden aan het RIVM om terstond een beoordeling te kunnen geven over bepaalde risico's.

In de doorlichtingsperiode is het Bureau risicobeoordeling van de VWA opgericht. Dit onderdeel van de VWA is volledig onafhankelijk en kan gevraagd en ongevraagd adviezen over voedselveiligheidsrisico's geven aan de departementen (de ministeries van VWS en LNV). Op basis van binnenkomende signalen (literatuur, Rapid alert meldingen, monitoring en surveillance) wordt het risico beoordeeld. Het Bureau risicobeoordeling van de VWA kan vervolgens additioneel onderzoek uitzetten en zo nodig een kwantitatieve risicobeoordeling laten uitvoeren. Op basis van de resultaten hiervan volgt een advies aan het risicomanagement en de toezichthouder (VWA). Dit kan uitmonden in nieuwe normen of risicogebaseerd, gericht handhaven van bestaande normen.

4.3 Normstelling, regelgeving

In de Warenwet waren al jarenlang normen opgenomen (bijv. microbiologische criteria). Met de komst van het *Hygiënepakket* werd de regelgeving vanuit de EU leidend. Wezenlijk onderdeel van deze regelgeving is met name de introductie van HACCP. De focus in de periode 2000– 2007 is geweest het breed invoeren van de HACCP verplichting. In Nederland gebruiken veel sectoren hiervoor Hygiëncodes, branchebrede leidraden, die bedrijven kunnen gebruiken om aan hun HACCP verplichting te voldoen. Deze codes worden voorgelegd aan het ROW. Na advisering over een code door dit orgaan kan de minister van VWS overgaan tot goedkeuring van de betreffende code.

Aan chemische stoffen worden voor de aanwezigheid in voedingsmiddelen grenzen gesteld (normstelling). Daarnaast worden ook stoffen specifiek na een risicobeoordeling goedgekeurd voor toepassing in voedingsmiddelen.

4.4 Voorlichting en communicatie

Voorlichting en communicatie is een belangrijk instrument om met name de consument te informeren over hun voedsel. Een belangrijke taak hiervoor is weggelegd voor het Voedingscentrum en voor de VWA.

Door de incidenten en crises eind jaren negentig kwam het inzicht dat risicocommunicatie aandacht behoeft. De consument bleek heel heftig en niet altijd rationeel te reageren op de gebeurtenissen in die jaren, mede aangejaagd door de media. Vervolgens is ingezet op effectieve risicocommunicatie. Het Voedingscentrum ontving extra gelden voor onder andere een hygiëne campagne, maar ook is een samenwerkingsverband tussen de VWA en het Voedingscentrum gestart met als doel eenduidige informatie te verstrekken in de richting van de burger. Doelstelling van de communicatie activiteiten waren enerzijds het vergroten van het consumentenvertrouwen anderzijds de consumenten veiliger laten omgaan met (de bereiding van) voedsel.

4.5 Toezicht en handhaving

In de beleidsperiode 2000– 2007 is de VWA opgericht. De VWA is in 2002 opgericht als NVA (Nederlandse voedselveiligheidsautoriteit). In de VWA zijn de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst van Vee en Vlees geïntegreerd. Zo kan de VWA onder andere ook dieren en hun omgeving onderzoeken in relatie tot de volksgezondheid.

De VWA viel tot medio 2003 beheersmatig onder het ministerie van VWS en vanaf mei 2003 onder het ministerie van LNV. Zowel het ministerie van VWS als het ministerie van LNV zijn opdrachtgevers voor de VWA.

Belangrijke ontwikkeling was met name het invoeren van het risicogebaseerde toezicht. Met deze wijze van toezicht is begonnen nadat het *Hygiënepakket* in 2006 van kracht werd. Hierbij wordt er van uit gegaan dat het bedrijfsleven verantwoordelijk is voor de productie van veilig voedsel. De overheid houdt hierop toezicht. De VWA ging anders te werk dan voorheen. Risicogebaseerd toezicht houdt ook in dat er gerichte aandacht is voor kritische bedrijven/sectoren. Handhaving is ook meer gericht. Dit is vastgelegd in het document "Handhaven met verstand en gevoel".

5. Resultaten van de doelstellingen in de periode 2000 – 2007

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt op welke wijze in de jaren 2000-2007 is gewerkt aan het realiseren van de doelstellingen en wat hiervan de resultaten zijn geweest. Op basis hiervan kunnen uitspraken gedaan worden over de effectiviteit van de diverse ingezette instrumenten. In de bijlage zijn alle begrotingsdoelstellingen die in de beleidsperiode zijn vastgesteld opgesomd. Hierin wordt duidelijk dat jaarlijks prioriteiten zijn gesteld, hangende aan de vier hoofddoelstellingen, zoals vermeld in hoofdstuk drie. Een aantal onderwerpen waren wederkerig, omdat hiervoor jarenlang intensief beleid gevoerd diende te worden (bijvoorbeeld *Salmonella* en *Campylobacter* bestrijding). Maar ook zijn diverse onderwerpen binnen deze periode gedurende een of enkele jaren een punt van aandacht geweest (dioxine, acrylamide).

5.1 Hoofddoelstelling 1: Gezondheidsschade door onveilig voedsel moet voorkomen worden

Op een groot aantal dossiers op het gebied van voedselveiligheid heeft VWS in de beleidsperiode doelen gesteld. Hieronder een overzicht van de onderwerpen die opgenomen waren in begrotingen in de beleidsperiode. Geschetst worden de ingezette acties naar aanleiding van gestelde doelen en de bereikte resultaten.

Een rapport dat de doeltreffendheid van voedselveiligheid ten algemene bespreekt is het rapport van de Algemene Rekenkamer "Voedselveiligheid en diervoeders (kamerstuk 30400, nr. 2) van 2005. In dit rapport wordt geconcludeerd dat het beleid voor wat betreft voedselveiligheidsbeleid niet altijd SMART+C is (specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden, consistent.). Onduidelijk is namelijk wat het exact het "huidige hoge beschermingsniveau van de consument" is en dus ook wanneer de doelstelling om dat niveau te handhaven is bereikt.

Bestrijding Salmonella en Campylobacter.

Gewerkt is aan de bestrijding van zowel *Salmonella* als *Campylobacter* via met name pluimvee. Vanuit het ministerie van VWS is beleid gevoerd om te komen tot een verbod tot het afleveren van *Salmonella* besmette eieren. Dit verbod is echter niet van kracht gegaan omdat de EU dit niet toestond. Wel is in deze periode een verbod op het gebruik van rauwe eieren in instellingen afgekondigd, vanwege het risico op aanwezigheid van *Salmonella*.

Verder zijn binnen de EU regelgeving normen voor de aan-/afwezigheid van *Salmonella* in pluimveevlees en eieren afgekondigd.

Voor *Campylobacter* is de beleidsdoelstelling in de periode gewijzigd van de afkondiging van een nultolerantie voor de aanwezigheid van *Campylobacter* op pluimveevlees, naar een meer risicogebaseerde insteek, waarbij toegewerkt moet worden naar een reductie van het aantal *Campylobacter* bacteriën op pluimveevlees.

In Europees verband is verordening (EG) 2160/2003 vastgesteld (Zoönoseverordening). Daarnaast zijn normen/criteria gesteld in verordening (EG) 2073/2005 (microbiologische criteria). Deze regelgeving bevat vooral normen en maatregelen waaraan in Nederland in de jaren voorafgaand aan de vaststelling van de Europese aanpak al werd gewerkt. Het betrof dus een voortzetting van nationaal reeds ingezet beleid.

De *Salmonella* besmetting in de producten wordt jaarlijks gemonitord door de VWA. Hierin is voor *Salmonella* duidelijk een neergaande lijn te zien. Besmetting van pluimveevlees is gedaald van ruim 35 % naar nog zo'n 6 %. Ook de humane infecties worden gevolgd door het RIVM. Beide metingen laten een drastische terugval zien met zo'n 50%. Was aanvankelijk het aantal gevallen Salmonellose nog zo'n 100.000 gevallen per jaar. Nu is dit teruggelopen naar zo'n 50.000 gevallen.

Metingen van de VWA laten zien dat de hoeveelheid met *Campylobacter* besmet pluimveevlees in de loop der jaren ook is afgenomen (1999: 24%, 2006: 14%). Echter de hoeveelheid humane infecties blijft hier nog op een gelijk niveau, zo'n 80.000 gevallen per jaar. Voor *Campylobacter* zijn geen maatregelen afgekondigd, maar wordt nog via onderzoek gezocht naar gerichte maatregelen.

Tenslotte is in de beleidsperiode door het Voedingscentrum de hygiënische bereiding van voedsel benadrukt. Soms via een campagne, maar ook als onderdeel van de algemene communicatie over veilig bewaren en bereiden van voedsel. Ook is in de Warenwet geregeld dat op verpakt vers pluimveevlees een vermelding moet worden gemaakt dat het vlees op hygiënische wijze bereid moet worden voor consumptie (het zogenoemde 'waarschuwingsetiket').

Doorbreken van de kringloop dat zoonosen van dier op mensen kunnen overgaan, te beginnen met BSE

Om BSE te voorkomen is in deze periode in EU verband een diermeelverbod afgesproken. Daarmee werd de verspreiding gestopt van het prioneiwit dat BSE veroorzaakt. Ook werden de onderdelen van geslachte dieren waarmee BSE bij de mens kan worden veroorzaakt, uit de voedselketen verwijderd. Tot slot werden alle risico-dieren bij het slachten getest op BSE. Dit maatregelen pakket leidde tot een sterke afname van de ziekte van het aantal gevallen van BSE bij dieren en verkleinde het risico van het ontstaan van Creutzfeldt Jacob bij de mens en BSE bij de dieren.

In de afgelopen jaren is gebleken dat de afkondigde maatregelen goed worden nageleefd. Ook is het aantal nieuwe BSE gevallen in de dierhouderij sterk afgenomen. Dit heeft ertoe geleid dat nu wordt gesproken over versoepeling van de monitoring op BSE bij de dieren. De leeftijdsgrens vanaf welke BSE gemonitord moet worden wordt mogelijk opgehoogd.

Resistentie van antimicrobiële middelen terugdringen.

In samenwerking met het ministerie van LNV wordt gewerkt aan dit onderwerp. Jaarlijks wordt het gebruik van antimicrobiële middelen gemonitord en is in de beleidsperiode ook actief restrictief beleid gevoerd op het inzetten van deze middelen in de primaire sectoren.

Inmiddels is in Europees verband een verbod op het gebruik van AMGBs (antimicrobiële groeibevorderaars) in diervoeders afgekondigd.

Ook is het probleem met betrekking tot de antibioticum resistentie met nadruk aangekaart in overleggen in Brussel en ook binnen Codex verband is een Taskforce gestart die de problematiek in kaart brengt en verder tracht te beteugelen.

Resultaten uit ingezette acties zijn nog niet echt te zien. De antibioticumresistentie problematiek is actueler dan ooit, met name opgekomen door de MRSA gevallen in 2007. Wel komt dit onderwerp door beïnvloeding vanuit onder andere Nederland nadrukkelijker op de ‘agenda’ in Brussel.

Voedselallergie

Goede informatie moet beschikbaar zijn voor de voedselallergische patiënt. Hiertoe is in 2003 via een wijziging van de richtlijn (EG) 2000/13 een etiketteringsverplichting voor veertien allergenen vastgesteld. Ook is de allergenendatabank (ALBA) verder ontwikkeld.

Monitoringsstudies tot nu toe geven een onduidelijk beeld van de prevalentie van voedselallergie en of hierin trends zijn waar te nemen. Onderzoek moet duidelijk maken of het ‘gevoelde’ volksgezondheidsprobleem daadwerkelijk zo hoog is.

De verplichting tot het etiketteren is nog niet uitontwikkeld. Er zijn nogal wat onvolkomenheden hierin. Zo is de vermelding van allergenen op het etiket veroorzaakt door kruisbesmetting niet consequent.

Ook valt uit een eerste studie van de VWA af te leiden dat de naleving van de allergenenetikettering nog niet toereikend is. In 5% van de onderzochte monsters werd het aanwezige allergeen nog niet vermeld op het etiket.

Te hoge gehalten aan agrarische, industriële, milieu- of procesverontreinigingen en levensmiddelenadditieven

Nieuwe normen voor een aantal natuurlijke toxinen waaronder aflatoxine, deoxynivalenol en ochratoxine zijn in EU verband vastgesteld in verordening (EG) 1881/2006.

In de beleidsperiode is een aantal overschrijdingen van de aflatoxinenorm, met name in noten, in het algemeen afgenomen. Voor ochratoxine zijn sinds 2003 geen overschrijdingen van de norm aangetroffen.

Inzicht in de vorming van acrylamide en maatregelen hiertegen

Er is geen normstelling voor de gehalten acrylamide in levensmiddelen ontwikkeld. Er is voor gekozen om met het bedrijfsleven het overleg aan te gaan over de mogelijke reducties van de gehalten onder andere door het aanpassen van hun productieprocessen. Het bedrijfsleven heeft zelf maatregelen genomen (onder ander het ontwikkelen van een “toolbox” met mogelijke maatregelen).

De overheid stimuleert onderzoek naar technologische ontwikkelingen voor het terugdringen van de gehalten aan acrylamide in levensmiddelen. Ook vindt er periodiek monitoring door de VWA plaats van de gehalten acrylamide in levensmiddelen.

De concentratie van acrylamide is in de geëvalueerde periode in een aantal belangrijke voedingsmiddelen afgenomen. Dit heeft in de periode 2002-2006 geresulteerd in een afname van de blootstelling van de Nederlandse bevolking aan acrylamide met ongeveer 25%.

PCB's en dioxine regelgeving

In 2006 is in EU-verband nieuwe regelgeving (verordening (EG) 1883/2006) met betrekking tot residuen van dioxinen en dioxine-achtige PCB's in levensmiddelen van dierlijke oorsprong van kracht geworden. De blootstelling van de Nederlandse bevolking aan dioxinen via voeding neemt nog steeds af, met gemiddeld een halvering voor elke periode van zeven jaar. Alertheid blijft echter geboden.

5.2 Hoofddoelstelling 2: Voorkomen van gezondheidsschade door nieuwe voedselveiligheidsrisico's

Early warning systemen en rapid alert systemen

Early warning systemen zijn anno 2009 in Nederland nog altijd in ontwikkeling. Een goede afstemming en samenwerking tussen de diverse spelers in de keten is essentieel om snel en effectief te kunnen reageren op onbekende en nieuwe signalen. Het samenbrengen van expertise in de humane sector (GGD en RIVM) en de dierlijke sectoren (Gezondheidsdienst voor Dieren, onderzoeksinstituten) is hierbij van groot belang.

Om goed te kunnen reageren op (snel) opkomende voedselveiligheidsproblemen maakt de VWA gebruik van early/pre-warning systemen en rapid alert systemen. Jaarlijks worden in het RASFF systeem ruim 5000 meldingen gedaan uit heel Europa.

Nieuwe voedselveiligheidsrisico's

Nanotechnologie is een nieuwe technologie die kansen biedt op vele terreinen zoals op het gebied van voeding en medische toepassingen. Om de kansen te kunnen benutten is het van belang dat er ook aandacht is voor de eventuele (voedselveiligheids-) risico's van deze nieuwe technologie. Voor het beheersen van de risico's van nanodeeltjes wordt zoveel mogelijk uitgegaan van de bestaande regelgeving en wordt voortdurend bezien of aanpassing nodig is om de mogelijke risico's te blijven beheersen. Ook is erkend dat er meer kennis nodig om adequaat toezicht en handhaving mogelijk te maken. In de geëvalueerde periode is deze beleidslijn uiteengezet. Dit beleid is verder uitgewerkt in een actieplan (in 2008). De resultaten hiervan vallen buiten de evaluatieperiode.

Ook voor 'nieuwe' voedselveiligheidsrisico's van levensmiddelen of ingrediënten zijn maatregelen genomen. Normen worden gesteld en consumenten worden eenduidig voorgelicht zodat hijzelf een afweging kan maken.

Voor wat betreft de genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) is het ministerie van VWS altijd van mening geweest dat producten met ggo's veilig op de markt gebracht zijn/worden, maar dat de consument een eigen afweging kan maken ten aanzien van aankoop.

In geëvalueerde periode heeft de Europese harmonisatie van de regelgeving voor toelating, etikettering en traceerbaarheid van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) in relatie tot levensmiddelen plaats gevonden.

Hierbij heeft het Ministerie van VWS haar beleidstandpunt bij kunnen dragen:

voedselveiligheid van de genetisch gemodificeerde levensmiddelen en de keuzevrijheid van de consument.

Genetisch gemodificeerde levensmiddelen worden toegelaten mits ze een voedselveiligheid risicobeoordeling hebben ondergaan met een gunstige resultaat. Daarnaast maken de etiketteringsvoorschriften van de GG-levensmiddelen consumentkeuzevrijheid mogelijk.

In 2004 is het rapport "Verantwoord kiezen" verschenen over de uitvoering van de nieuwe Europese wetgeving betreffende genetisch gemodificeerde organismen, genetisch gemodificeerde levensmiddelen en genetisch gemodificeerde diervoeders. Dit rapport was een uitgave van de ministeries van VWS, LNV en VROM

5.3 Hoofddoelstelling 3: Zorg dragen voor adequaat toezicht en handhaving op voedselveiligheid.

Het ministerie van VWS heeft voor wat betreft de aansturing van het toezicht gekozen voor een model waarbij ze op afstand de VWA aanstuurt. Jaarlijks worden op hoofdlijnen de

prioriteiten in het toezicht bepaald. De VWA geeft aan op welke wijze zij hieraan invulling geeft. Hierin past het toezichtbeleid zoals hieronder beschreven.

Toezichtbeleid algemeen

In de nota van 6 november 2006 'Handhaven met Verstand en Gevoel' is een visie neergelegd voor de vernieuwing van het handhavingsbeleid van de VWA. Dit heeft ten doel de effectiviteit van het toezicht te verhogen en de toezichtlast voor ondernemers die goed presteren te verminderen. Deze vernieuwingen sluiten aan op de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 en op rapporten en aanbevelingen van de ministeries van VWS en LNV. De vernieuwingen omvatten onder andere:

- het herijken van het handhavingbeleid naar ernst van overtredingen;
- andere aanpak herinspectie;
- uitbreiden van hulp bij naleving voor ondernemers;
- effectief interveniëren;
- notoire recidivisten onder streng regime plaatsen;
- minder controleren waar dat verantwoord is (bevorderen 'zelfcontrole' en systeemtoezicht);
- handhavingsbeleid en inspectieresultaten bekend maken.

Voor goed risicogebaseerd toezicht maakt de VWA, indien aanwezig, gebruik van informatie uit private systemen (ketensystemen, bedrijfssystemen). Met de invoering van deze handhavingssystematiek wordt beoogd dat een behoorlijke vermindering van lastendruk bereikt kan worden, zowel voor het bedrijfsleven als voor de toezichthouder. Deze wijze van toezicht is nog altijd in ontwikkeling.

Monitorings- en handhavingscyclus (bewakingssystemen)

De VWA draagt zorg voor de signalering, monitoring, surveillance en handhaving van de diverse regelgeving. Hiervoor worden vele projecten verricht. De monitoringsstudies betreffen onder andere een analyse van de hygiëne bij chinese afhaalrestaurants (2003-2005), monitoring pesticiden (2006), Acrylamide in levensmiddelen op de Nederlandse markt (2006-2007), Surveillance en monitoring van ziekteverwekkende bacteriën in voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong (2005-2006), Monitoring in kip en kipproducten (2003-2007). Dit zijn slechts voorbeelden. Jaarlijks wordt een veelvoud aan monitoringsstudies verricht.

Op basis van de resultaten van deze monitoringsstudies wordt bepaald in hoeverre nader toezicht op de naleving (handhaving) voor betreffend voedselveiligheidsaspect noodzakelijk en geeft ook informatie voor het beleid in hoeverre beleidsdoelstellingen gehaald worden (bijvoorbeeld monitoring in kip en kipproducten ten behoeve van de doelstellingen voor *Salmonella* en *Campylobacter* en de meting van Acrylamide in levensmiddelen ten behoeve de doelstelling om acrylamide in levensmiddelen te reduceren).

Crisisbeheersing

Om (grote) uitbraken beter en efficiënter te kunnen bestrijden is het van belang dat er een goede, efficiënte crisisorganisatie is. De beleidsorganisatie moet klaar zijn voor een crisis en zij zorgt daarvoor door crisisdraaiboeken te maken.

Het ministerie van VWS heeft een eigen draaiboek voor een crisisorganisatie. Voor voedselveiligheid is hiervoor een beleidsverantwoordelijke aangewezen als crisismanager, die in tijden van crisis hiervoor ingezet kan worden en de organisatie van een crisis binnen het departement en de contacten en afspraken met de belangrijkste belanghebbenden in de omgeving regelt.

Periodiek wordt de werking van een dergelijk draaiboek geëvalueerd door crisisoefeningen voedselveiligheid. In 2004 en in 2008 is nog geoefend. Voor de crisissen op het gebied van voedselveiligheid wordt goed afgestemd met de crisisbeheersing bij het ministerie van LNV en de VWA.

Belangrijke leerpunten die uit dergelijke oefeningen waren met name dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij betrokkenen helder moeten zijn. Ook is een goede afstemming tussen de operationele en bestuurlijke organisatie heel relevant.

Bedrijven moeten adequaat kunnen ingrijpen bij incidenten of crises. Daarom is in verordening (EG) 178/2002 de bepaling opgenomen dat bedrijven voedingsmiddelen op een snelle en heldere manier het proces van grondstoffen tot eindproduct en vice versa kunnen traceren (systemen voor tracking en tracing).

Openbaarmaking

De overheid zet in op een transparantere overheid, zowel in beleid als bij het toezicht. In de kaderstellende Visie op Toezicht geldt transparantie als een van de zes principes van goed toezicht. Daartoe is aan het eind van de doorlichtingsperiode (2006) begonnen met het openbaar maken van controlegegevens. Primair werd dit instrument ontwikkeld wordt de naleving van de regelgeving bij het bedrijfsleven te bevorderen.

Omdat het proces van openbaarmaking zorgvuldig ingezet moet worden is besloten om te werken met cases. Er is een algemeen kader opgesteld met criteria voor het type gegevens dat openbaar gemaakt kan worden. De ervaringen hiermee vormen de basis voor het verdere proces van openbaarmaking.

Eerste conclusies zijn dat de openbaarmaking tot nu toe zorgvuldig is uitgevoerd en dat de informatie voor consumenten en ketenpartijen als bruikbaar wordt gezien, maar dat deze informatie voor consumenten onvoldoende begrijpelijk en toegankelijk is. Daarom moeten er aanpassingen gedaan te worden aan de presentatie van de gegevens. Ze moeten begrijpelijk, toegankelijk en bruikbaar worden gepresenteerd voor zowel ketenpartijen als consumenten.

Uitvoering Toezicht

De VWA heeft in de periode van de beleidsdoorlichting de effectiviteit van toezicht duidelijk verbeterd. Via de methodiek Effectief Toezicht, een concept aan de hand waarvan alle toezichtactiviteiten worden ingericht, is beoordeeld in hoeverre toezicht effect is geweest. Het doel is een zo groot mogelijk naleefpercentage te bereiken. Een van de middelen hiervoor is de branches bewust laten worden van de onveiligheid van producten en daardoor de acceptatie van nieuwe regelgeving te vergroten. Een hogere acceptatie leidt tot een groter aantal spontane nalevers. In combinatie met de reguliere handhaving is gebleken dat dit een effectieve aanpak is in veel projecten.

Een rapportage in 2006 laat zien dat Effectief Toezicht gestaag vorm begint te krijgen. De veiligheid van levensmiddelen wordt hiermee verhoogd. Het monitoren van naleefpercentages is nog niet uitgekristalliseerd. In de komende jaren is het van belang, bij de verdere uitrol van het nieuwe toezichtmodel, de naleefpercentages te volgen.

Ook is in de handhaving in 2001 zodanig aangepast doordat de Warenwet het mogelijk maakte dat bestuurlijke boetes werden uitgevaardigd. Een evaluatiestudie in 2005 laat zien dat het handhavingsniveau hierdoor is toegenomen, omdat door de instelling van bestuurlijke boetes grote aantallen processen-verbaal snel verwerkt kunnen worden. De repressiedruk was toegenomen. Ook ondernemers gaven aan dat het bestaan van de bestuurlijke boete hen stimuleert tot naleving van de wet.

Het Europese Food and Veterinary Office, onderdeel van de Europese Commissie, DG Sanco, brengt jaarlijks meerdere audit- en inspectiebezoeken aan de lidstaten. Deze dienen om na te gaan of de communautaire wetgeving door de lidstaten juist ten uitvoer wordt gebracht. Zijn gaan dus met name in op de wijze van uitvoering van het beleid. Zij geven een indicatie over het functioneren van het toezicht in Nederland. Ten algemene kan gesteld worden dat Nederland bovengemiddeld uitvoering geeft aan de communautaire regelgeving en dat er goed uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen. De resultaten van de *General audit* in 2007 bevestigen dit beeld.

5.4 Hoofddoelstelling 4: Bieden van informatie voor de consument

Voorlichting

Informatie voor de consument kan op diverse wijzen aangeboden worden. In de periode 2000-2007 zijn een aantal campagnes op het gebied van voedselveiligheid uitgezet. Het Voedingscentrum besteedt structureel aandacht aan voedselveiligheid en het hygiënisch omgaan met voedsel via informatie op de website, in algemeen en specifiek voorlichtingsmateriaal en via de informatiedienst op vragen van de consument.

Enkele campagnes zijn door het Voedingscentrum geëvalueerd. Voor wat betreft de campagne 'Hygiëne in de keuken 2005' liet de evaluatie zien dat de burger meer bekend is met de pathogene *Campylobacter* en de risico's hiervan, mogelijke besmettingsbronnen en welke maatregelen genomen kunnen worden. Het kennisniveau is gestegen. Vraag blijft alleen of de hoofddoelstelling van de hygiëne campagnes, het verbeteren van het gedrag bij bereiding van risicoproducten, met deze campagnes gehaald kan worden.

De communicatiedoelstelling op kennis en houding zijn gerealiseerd, kennis en bewustzijn zijn vergroot en de risicoperceptie is verbeterd. Effecten op gedrag waren niet gemeten. Het is ook de vraag of op basis van campagnes met deze (relatief beperkte) omvang meetbare gedragsverandering mag worden verwacht.

Etikettering

Ook biedt het etiket belangrijke informatie over de veiligheid van het product. Binnen de beleidsperiode zijn diverse zaken met betrekking tot voedselveiligheid vastgesteld die op het etiket vermeld dienden te worden.

Voor veertien allergenen is het nu verplicht deze te vermelden op het etiket, indien deze aanwezig zijn in het product. Ook is er de levensmiddelen databank bij het Voedingscentrum, waaruit met name de allergische consument informatie kan krijgen over de aanwezigheid van allergenen in producten.

Ook is er het eerder (onder hoofddoelstelling 1.) genoemde waarschuwingsetiket op de verpakking van verse kip. Deze mededeling waarschuwt de consument dat over de mogelijke aanwezigheid van bacteriën en dat product dus goed verhit moet worden.

Voedselketens transparant en traceerbaar

De Nederlandse overheid hecht aan het zorgvuldig beoordelen van de veiligheid van deze producten voor mens, dier en milieu en aan keuzevrijheid voor de consument.

Producenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk om aan de regels te voldoen. Om de praktische uitvoering en handhaafbaarheid in Nederland daadwerkelijk handen en voeten te geven hebben de ministeries van VWS, LNV en VROM samen met de betrokken controle -instanties de tijd tussen het vaststellen en inwerking treden van de in 2003 vastgestelde EU-regelgeving omtrent ggo's (verordeningen 1829/2003/EG en 1830/2003/EG), waarin etiketteringseisen voor ggo zijn opgenomen, gebruikt om de nieuwe regels praktisch in te vullen.

Om de traceerbaarheid en transparantie in de keten te garanderen houdt in dat alle producten afkomstig van genetisch gemodificeerde organismen worden geëtiketteerd, ongeacht of nog genetisch gemodificeerd materiaal aan te tonen of aanwezig is.

De verordeningen bepalen dat op het etiket moet staan of een levensmiddel of diervoeder een ggo of product geproduceerd met ggo's bevat en hieruit volgt dat niet mag worden vermeld dat het misschien aanwezig is ('kan bevatten'). De Warenwet verbiedt in ons land de aanduiding 'ggo-vrij' op het etiket van een levensmiddel. Wel mag de term 'bereid zonder gentechniek' worden gebruikt wanneer in het hele productieproces geen gebruik is gemaakt van gentechnologie.

Consumentenmonitor

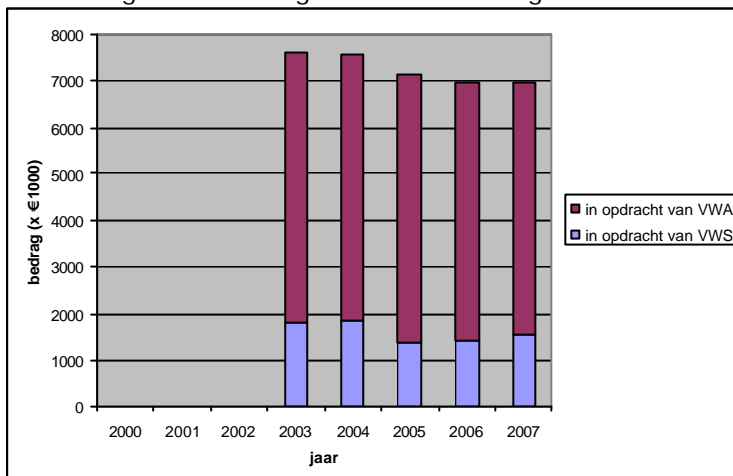
De resultaten hiervan laten zien dat de consument in de achtereenvolgende jaren groot vertrouwen heeft in de veiligheid van het voedsel. Zij vertrouwt hierbij op de borging en het toezicht vanuit de overheid. Blijkbaar straalt de communicatie vanuit de overheid dit. Valkuil hierbij is het feit dat de eigen verantwoordelijkheid van de consument hierdoor ondermijnd wordt.

6. Financiën voedselveiligheid.

Op het gebied van voedselveiligheid worden jaarlijks aanzienlijke bedragen gestoken in monitoring en surveillance, onderzoek, toezicht en voorlichting. Met de gelden worden voornamelijk activiteiten van de Voedsel- en Warenautoriteit en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu bekostigd. Daarnaast worden in mindere mate gelden besteed bij TNO ten behoeve van innovatie en bij het Voedingscentrum voor voorlichtingsactiviteiten. In deze paragraaf volgt een overzicht van de bestede bedragen voor deze activiteiten.

Onderzoek

Zowel het ministerie van VWS als de VWA hebben een sturingsfunctie in de vraagstelling en beschikken over een budget voor onderzoek door het RIVM. Vragen kunnen van diverse aard zijn, bijvoorbeeld inschatting van risico's, beleidsgerichte vragen ten behoeve van mogelijk toekomstige normstelling of andere maatregelen.

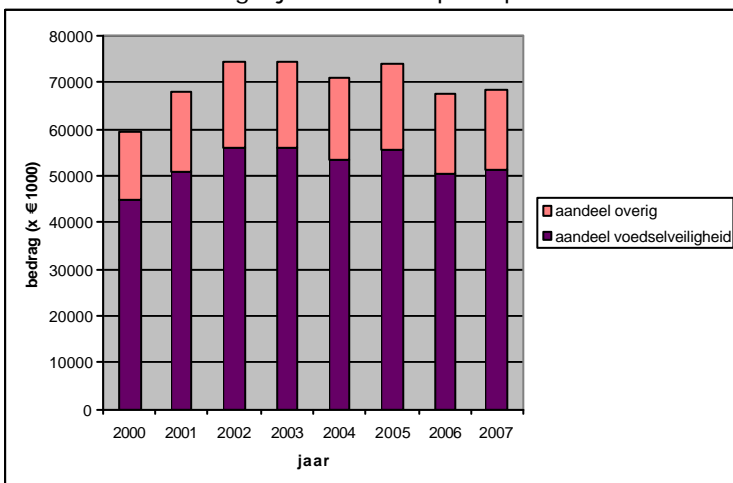


Figuur 6.1: Uitgaven voor onderzoek.

Bovenstaande grafiek laat zien dat met onderzoek op het gebied van voedselveiligheid in de periode 2003 – 2007 vanuit het ministerie van VWS (beleid) jaarlijks ca. € 1,5 miljoen gemoeid was en vanuit de VWA (handhaving) ca. € 5,5 miljoen. Voor de jaren 2000 – 2002 zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar. Globaal werd vanuit het ministerie van VWS ongeveer 25% van de onderzoeksgelden op het gebied van voeding, voedselveiligheid en productveiligheid aan voedselveiligheid en productveiligheid besteed; voor de VWA ging het om ongeveer 85% van het beschikbare onderzoeksbudget.

Toezicht en handhaving

De meeste middelen op het terrein van voedselveiligheid worden jaarlijks inzet voor het toezicht en de handhaving door de VWA. Dit omvat zowel de kosten voor monitoren en surveillance om mogelijke risico's op te sporen als de kosten voor inspecties en handhaving.



Figuur 6.2: Uitgaven voor toezicht en handhaving door de VWA.

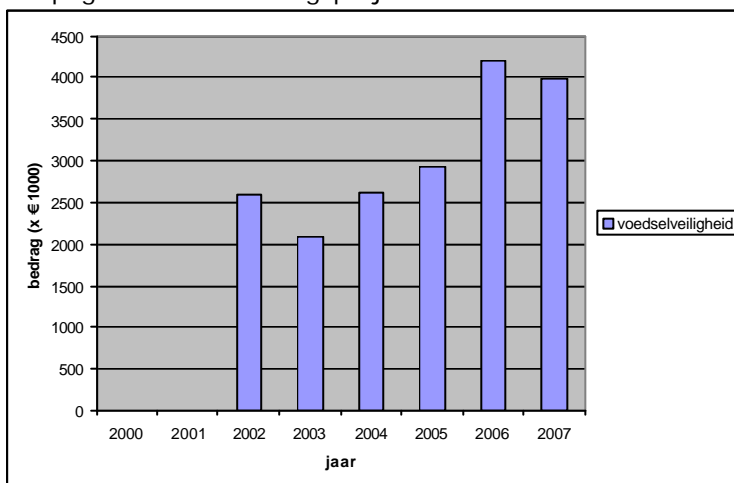
De uitgaven vanuit het opdrachtgeversbudget (exclusief onderzoek, zie hierboven) van het ministerie van VWS voor toezicht en handhaving door de VWA zijn sinds 2000 opgelopen van ca. € 60 miljoen tot € 74 miljoen in 2005. In 2006 en 2007 ging het om ca. € 68 miljoen. Naar schatting 25% van het opdrachtgeversbudget wordt ingezet voor productveiligheid, Drink- en Horecawet en de Tabakswet (in figuur 6.2 aangegeven als 'aandeel overig').

In de ontwikkeling van de uitgaven is in de eerste jaren een oploep zichtbaar, gevolgd door een stabilisatie en afname. Op een aantal momenten is het opdrachtgeversbudget uitgebreid voor onderwerpen op het gebied van voedselveiligheid. In 2001 was € 1,5 miljoen beschikbaar voor intensivering van het toezicht op het gebied van voedselveiligheid; vanaf 2002 gaat het om € 4,0 miljoen. In 2002 en 2003 is vanuit het beleidsbudget ruim € 1,1 miljoen beschikbaar gesteld voor bestrijding bioterrorisme. In 2004 en 2005 is beleidsbudget toegevoegd aan het budget voor de VWA, terwijl vanaf 2006 budget is overgeboekt naar LNV.

In de periode 2000-2007 is een bedrag oplopend tot € 7,4 miljoen toegekend voor aanpassing van het budget aan loon- en prijsstijgingen. Anderzijds is een bedrag oplopend tot € 5,9 miljoen aan taakstellingen opgelegd. De komende jaren zal het voor de VWA beschikbare bedrag verder afnemen. De VWA is bezig haar effectiviteit en doelmatigheid te vergroten via het nieuwe toezichtmodel 'Handhaven met Verstand en Gevoel'.

Beleid

Tenslotte besteedt het ministerie van VWS jaarlijks een deel van het beleidsgeld aan activiteiten ten behoeve van voedselveiligheid. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om voorlichtingscampagnes en stimuleringsprojecten.



Figuur 6.3: Beleidsuitgaven.

De grafiek met de bestede bedragen voor voedselveiligheid in de beleidsperiode laat zien dat de uitgaven varieerden van ruim € 2 miljoen tot maximaal ruim € 4 miljoen in 2006. In 2005 was € 0,5 miljoen extra beschikbaar voor het onderwerp etikettering en € 0,2 miljoen voor projecten die het gebruik van foliumzuur stimuleren, op grond van het amendement-Kant (TK 2004/2005, 29800 XVI, nr. 23). Vanaf 2006 zijn structureel extra middelen beschikbaar voor het Voedingscentrum Nederland (€ 0,8 miljoen) en COKZ en CPE (€ 0,5 miljoen). In 2007 was € 0,3 miljoen extra beschikbaar voor Alba/Nevo (allergenen databank/Nederlandse voedingsmiddelen databank). Voor de jaren 2000 en 2001 zijn geen betrouwbare gegevens beschikbaar.

7. Voedselveiligheidsbeleid door de omgeving geëvalueerd (belanghebbenden)

7.1. Legitimiteit

Ten algemene waren de deelnemers aan het Algemeen Overleg van het ROW het eens met de door het ministerie van VWS geformuleerde beleidsdoelstellingen. Men ziet zeker een belangrijke rol voor het ministerie van VWS op het gebied van voedselveiligheid. Uit de evaluatie bleek met name dat de afnemende inzet hierop naar het einde van de beleidsperiode werd betreurd. Voor Nederland is het zeker van groot belang om haar invloed in Europa en mondiaal met voldoende inzet effectief te kunnen blijven voortzetten.

Ook wordt het voor de VWA met de almaar knellende middelen die zij tot haar beschikking heeft steeds lastiger om goed toezicht te kunnen uitvoeren.

Het bedrijfsleven ziet echter ook voor zichzelf een wezenlijke rol om veilig voedsel te kunnen garanderen en verwacht dan ook dat een goede afstemming tussen overheid en bedrijfsleven hierin plaatsvindt.

7.2. Doeltreffendheid en doelmatigheid

Hieronder de opmerkingen van de deelnemers aan het ROW die zowel betrekking hebben op de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Ten algemene schetsen de deelnemers aan het Algemeen Overleg van het ROW dat het proces van risicobeoordeling welke vervolgens moet leiden tot risico managementmaatregelen lang niet altijd tot de juiste management beslissingen heeft geleid. Dit proces moet transparant en eenduidig zijn. Men had de indruk dat het ministerie van VWS hierin onvoldoende doeltreffend geopereerd had. Dergelijke beslissingen worden vaak in Europees verband genomen. Mogelijk dat door onvoldoende inzet daar kansen zijn gemist.

Op een aantal deeldoelstellingen geeft men aan dat het voorgenomen beleid niet effectief is doorgevoerd (naast een aantal waarop goede resultaten zijn bereikt). Voor *Campylobacter* is nog altijd geen reductie gerealiseerd. Diverse partijen zijn kritisch over de naleving van de etiketteringsregelgeving op het gebied van voedselallergenen zoals dit is gepresenteerd in een monitoringsstudie door de VWA. Ondanks een verbod op bepaalde antibiotica is er nog altijd weinig nuttig effect gerealiseerd. Tegelijkertijd werd wel gerealiseerd dat betreffende doelstellingen niet eenduidig te realiseren zijn.

In haar werk met betrekking tot voedselveiligheid moet de overheid transparant omgaan met de omgeving. Het ministerie van VWS heeft hiervoor het ROW ingericht. In dit overleg wordt de voorbereiding van beleid doorgesproken met de diverse betrokken sectoren. Men beoordeelt de instelling en het functioneren van dit orgaan als zeer positief. Wel vindt men dat vanuit de overheid (Europa dan wel nationaal) duidelijke regelgeving moet worden opgesteld die niet op meerdere wijzen geïnterpreteerd kan worden. Het ministerie van VWS kan duidelijker opereren in de richting van de toezichthouder bij de verdere interpretatie van regelgeving.

Ten aanzien van crisisbeheersing is het de deelnemers van het ROW niet helemaal duidelijk op welke wijze met het bedrijfsleven wordt gecommuniceerd. Duidelijk is dat de overheid een interne crisisbeheersingsorganisatie heeft, maar ook naar de omgeving moet deze organisatie helder zijn en moet communicatie plaatsvinden.

8. Conclusie: het beleid met betrekking tot voedselveiligheid geëvalueerd

In dit hoofdstuk wordt de probleemanalyse, rol van de rijksoverheid (en specifiek het ministerie van VWS), de legitimiteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het gebied van voedselveiligheid samengevat.

8.1 Probleemanalyse

Eind jaren negentig en aan het begin van het decennium daarop kende Europa en dus ook Nederland een aantal crises op het terrein van voedselveiligheid (BSE, dioxine). De overheid zag de noodzaak tot actief ingrijpen en het voorstellen van maatregelen en versterken van het beleid en toezicht op het vlak van voedselveiligheid.

8.2 Rol overheid

Het ministerie van VWS ziet het als een overheidsverantwoordelijkheid om voor het bedrijfsleven kaders te scheppen waaraan voldaan moet worden om ervoor te zorgen dat de consument niet ziek wordt van voedsel. Dit kan niet aan de individuele marktpartij overgelaten worden, omdat deze hiervoor onvoldoende geoutilleerd is. De consument moet erop kunnen vertrouwen dat voedsel veilig is. Dit niveau van veiligheid moet grotendeels gelijk zijn, mogelijk met enige diversificatie naar specifieke doelgroepen (kinderen, ouderen).

Mede naar aanleiding van de genoemde crises en de ervaringen met de aanpak van voedselveiligheid in Nederland heeft het ministerie nadrukkelijk haar stempel gedrukt op de vernieuwde regelgeving in Europa, waarbij duidelijk een verantwoordelijkheid voor het produceren van veilig voedsel bij het bedrijfsleven is vastgelegd. Dit principe is echter niet nieuw. Op deelterreinen werd dit in Nederland al op deze wijze uitgevoerd. Ook voor kaderstelling en normering op het gebied van voedselveiligheid in Nederland is dit opgehangen aan EU-regelgeving. De beïnvloeding op EU-regelgeving is belangrijk om voor de Nederlandse consument de juiste bescherming te kunnen afdwingen. De belangrijkste instrumenten die het ministerie van VWS in de afgelopen periode heeft ingezet zijn regelgeving, afspraken met het bedrijfsleven, toezicht/handhaving en voorlichting.

Na implementatie ziet de overheid voor zichzelf een verantwoordelijkheid als toezichthouder op de vernieuwde regelgeving. Het bedrijfsleven is primair verantwoordelijk voor het leveren van veilig voedsel. De VWA ziet hierop toe. Hiervoor beschikt de VWA over een divers instrumentarium (signalering, monitoring, surveillance, handhaving en risicocommunicatie). De belanghebbenden waren het eens met de rol die het ministerie van VWS voor voedselveiligheid kiest.

8.3 Beleidsinstrumenten

Om de prioriteiten en beleidskeuzes te kunnen motiveren wordt gebruik gemaakt van risicobeoordeling, onderzoek, toezicht, handhaving en voorlichting. Tenslotte blijft het altijd noodzakelijk crisismanagement in te zetten bij crises. Hiervoor beschikt het ministerie van VWS over een crisisorganisatie.

De overheid bij weegt haar bestedingen op bovenstaande activiteiten telkens af met welke intensiteit inzet op beleid, onderzoek, toezicht en handhaving en voorlichting noodzakelijk is. Na de inwerkingstelling van het vernieuwde pakket Europese regelgeving ((EG) 178/2002 en (EG) 852, 853 en 854/2004) werd de noodzaak van een aanzienlijk beleidsmatige inzet voor het ministerie van VWS minder van belang. Ook in het toezicht en handhaving werd langzamerhand overgegaan tot een meer effectieve, risicogebaseerde aanpak.

Voorlichting over het hygiënisch bereiden van voedsel rekent de overheid tot haar taak. Ondanks dat de consument moet kunnen vertrouwen op de veiligheid van voedsel moet hij/zij ook bewust zijn van haar eigen verantwoordelijkheid hierin. Hygiënisch bewaren en bereiden van voedsel zijn een belangrijk laatste onderdeel van de voortbrengingsketen van voedsel voor consumptie. Ook vindt de overheid het belangrijk de burger voldoende te informeren over de wijze waarop zij de voedselveiligheid in Nederland borgt. Dit uit zich in het veelvuldig publiceren van de onderzoeken en adviezen van de VWA op haar website.

8.4 Doeltreffendheid

Hoofddoelstelling 1: Gezondheidsschade door onveilig voedsel moet voorkomen worden.

In hoofdstuk vijf worden bij de concrete uitwerkingen van de beleidsdoelstellingen duidelijk een aantal resultaten opgesomd (bijvoorbeeld de afname van het aantal *Salmonella* infecties, minder dioxine en acrylamide). Hiervoor zijn een mix van instrumenten ingezet. De vraag is

echter of er een direct causaal verband bestaat tussen de inzet van de instrumenten het bereikte resultaat. Oftewel de vraag is of de vermindering van het *Salmonella* infecties of de dioxine gehalten in levensmiddelen direct veroorzaakt wordt door de normstellingen in de beleidsperiode of dat andere (maatschappelijke) invloeden er voor gezorgd hebben dat het aantal infecties terugliep. Door gebrek aan data is dit niet aan te tonen.

Belanghebbenden geven aan dat, naast het feit dat resultaten zijn geboekt, voor een deel van de doelstellingen onvoldoende resultaten zijn bereikt.

Hoofddoelstelling 2: Voorkomen van gezondheidsschade door nieuwe voedselveiligheidsrisico's.

Het signaleringssysteem om nieuwe voedselveiligheidsrisico's te kunnen signaleren is zeer uitgebreid. Via diverse wegen komen signalen uit zowel de humane populatie als de meldingen van besmettingen van producten bij elkaar. Deze signalen worden zo goed mogelijk geaggregeerd in het wekelijkse signaleringsoverleg bij het RIVM. Bij dit overleg zijn diverse partijen betrokken (o.a. VWA, RIVM). Wel dient de samenwerking tussen diverse partijen geoptimaliseerd te worden en moeten ook signalen uit de dierlijke sectoren betrokken worden. Nog niet duidelijk is in hoeverre deze nieuwe signaleringssystemen en daadwerkelijk leiden tot een betere preventie m.b.t. gezondheidsschade door nieuwe veiligheidsrisico's.

Hoofddoelstelling 3: Zorg dragen voor adequaat toezicht en handhaving op de voedselveiligheid.

Om haar taak goed te kunnen uitvoeren beschikt de VWA over een divers instrumentarium. Dit instrumentarium werd in de loop van de beleidsperiode anders ingezet. De uitgangspunten van de nota 'Handhaven met Verstand en Gevoel' zijn tegen het einde van de beleidsperiode geëffectueerd. Deze nieuwe werkwijze was fundamenteel anders dan de wijze waarop voorheen toezicht werd uitgeoefend. Invoeren van risicogebaseerd toezicht, handhaven met verstand en gevoel en openbaarheid vergen een lange adem. De invoering van deze handhavingstilosie is nog altijd gaande en nog niet uitgekristalliseerd. In de komende jaren moeten de naleefpercentages goed gemonitord worden bij de verdere doorontwikkeling van de nieuwe werkwijze.

Op het gebied van crisismanagement is de overheid steeds beter in het hanteren van voorkomende crises. Diverse evaluaties naar aanleiding van crises en oefeningen hebben hiertoe bijgedragen. De belanghebbenden ervaren echter onvoldoende betrokkenheid bij het crisismanagement.

Hoofddoelstelling 4: Bieden van informatie voor de consument.

Met de risicocommunicatie door VWA en Voedingscentrum wordt invulling gegeven aan de informatieplicht van de overheid richting de burger. Dit is noodzakelijk om het gewenste kennisniveau te onderhouden. De consument besluit echter zelf of hij/zij er iets mee doet. Bekend is dat voor beïnvloeding van gedrag andere instrumenten nodig zijn. Op basis van evaluaties vanuit de EU kan worden vastgesteld dat na de intensivering van de communicatie over voedselveiligheid na de dioxine-affaire het vertrouwen van de consument in het voedsel duidelijk is toegenomen.

De consumentenmonitor van de VWA laat ook zien dat het vertrouwen van de consument in veiligheid van voedsel heel groot is. Dit impliceert dat communicatie over crises en incidenten goed verloopt.

8.5 Doelmatigheid

Eind jaren negentig was het beleidsmatig nog nodig om een flink aantal fte in te zetten op het vlak van de voedselveiligheid. Door vastgestelde regelgeving en genomen maatregelen is de beleidsmatige inzet minder nodig geworden. De belanghebbenden betreuren deze verminderde inzet, men vindt dat het ministerie van VWS hierdoor minder effectief en doelmatig kan opereren in het internationale overleg. Overigens laat de financiële paragraaf zien dat in de beleidsperiode nauwelijks een afname te zien is op de uitgaven voor de VWA en het onderzoek. In het besteedde beleidsgeld is zelfs een toename te zien.

Het nu bereikte niveau van veiligheid wordt geconsolideerd door gebruik te maken van een onafhankelijke autoriteit voor de risicobeoordeling (Bureau Risicobeoordeling van de VWA), de signaleringsfunctie van de VWA en het RIVM (via het signaleringsoverleg). Deze structuur werkt, maar is nog niet optimaal. Samenwerking van de diverse instanties blijft een punt van aandacht. De belanghebbenden oordelen dat het proces van risicobeoordeling naar het

risicomanagement-beslissingen niet altijd transparant is. Wel zijn zij positief over de instelling en het functioneren van het ROW.
Tenslotte merkten de belanghebbenden op dat het ministerie van VWS onvoldoende betrokken is bij de interpretatie van regelgeving.

Literatuuroverzicht

- Evaluatie MPA crisis 2002
- Evaluatie crisisoefening voedselveiligheid 2004
- Evaluatie dioxine-incident in diervoedervet (2006)
- FVO rapport: General audit of official controls in the Netherlands

VWA rapportages:

- Monitoring Warenwet (2000)
- Hygiëneverbetering bij Chinese (afhaal)restaurants
- Analyse van verboden kleurstoffen in kruiden en specerijen (2003-2007)
- Report of pesticide monitoring results of the Netherlands (2003-2007)
- Handhaving mycotoxinen (2004, 2005, 2006)
- Surveillance en monitoring van pathogene bacteriën in voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong (2005)
- Acrylamide in levensmiddelen op de Nederlandse markt (2006-2007)
- Hygiëne in de ambachtelijke sector (2004-2005)
- Frituurvet in de horeca (2004-2005)
- De zuivelketen (2004-2005)
- MCS-rapportage Voedsel en Warenautoriteit 2006
- Consumentenmonitor 2003 - 2006
- De beoogde effecten van de bestuurlijke boete gemeten (2005).

Evaluatierapporten:

- Hygiëne in de keuken 2005, resultaten van een enquête onder de Nederlandse bevolking
- Wijs met de wijzer...? Een evaluatieonderzoek naar de Bacteriewijzer van het Voedingscentrum.

Rapporten en brieven aan de Tweede Kamer

- Brief ministers o.a. VWS en LNV n.a.v. Rapport Voedselveiligheid 'Waar borgen en waar zorgen. Onderzoek naar het waarborgen van voedselveiligheid' (26991, nr. 1), 2000
- Brief ministers LNV en VWS n.a.v. Witboek Voedselveiligheid (26991, nr. 5), 2000
- Brief minister LNV aan de Tweede Kamer 'De Nederlandse Voedselautoriteit (26991, nr. 37), 2000
- Verslag van een notaoverleg over de beleidsnota Voedselveiligheid 2001 – 2004 'Veilig voedsel in een veranderende omgeving (26991, nr. 48), 2001
- Verslag van een Algemeen overleg over voedselveiligheid (26991, nr. 26), 2000
- Beleidsnota Voedselveiligheid 2001 – 2004 (26991, nr. 47), 2001
- Brief ministers VWS en LNV 'advies en aanbevelingen van de Gezondheidsraad: Voedselinfecties' (26991, nr. 64) 2002
- Brief minister VWS aan de Tweede Kamer 'Acrylamide' (26991, nr. 65), 2002
- Brief minister VWS aan de Tweede Kamer ' Acrylamide (26991, nr. 72), 2002
- Rapport "Ons eten gemeten", RIVM (22894, nr. 43) 2004
- Rapport "Verantwoord kiezen" (27428, nr. 53), 2004
- Rapport Algemene Rekenkamer : Voedselveiligheid en diervoeders (30400. nr. 2), 2005
- Lijst met vragen en antwoorden: Voedselveiligheid en diervoeders (30400, nr. 4), 2005
- Regeling van een onafhankelijke uitoefening van risicobeoordeling door de voedsel en warenautoriteit (Wet onafhankelijke risicobeoordeling voedsel en warenautoriteit) (29863, nr. 7), 2005
- Brief ministers LNV en VWS aan de Tweede Kamer 'Verantwoordelijkheidsverdeling voedselveiligheid' (26991, nr.119), 2005
- Brief ministers LNV en VWS aan de Tweede Kamer 'Veilig voedsel voor iedereen; een gezamenlijke verantwoordelijkheid' (26991, nr. 115), 2005
- Brief ministers VWS en LNV aan de Tweede Kamer 'Herijken van het Campylobacterbeleid' (26991, nr. 121), 2005
- Brief ministers VWS en LNV aan de Tweede Kamer 'Kaderstellende Visie op Toezicht 'Minder last, meer effect' (27831, nr. 15), 2006.

- Brief diverse ministers aan de Tweede Kamer, Kabinetsvisie 'Nanotechnologieën, (29338, nr. 54), 2006
- Brief ministers VWS en LNV aan de Tweede Kamer "Openbaarmaking van controlegegevens VWA" (26991, nr. 160), 2007
- Brief van minister VWS aan de Tweede Kamer 'Resultaten onderzoek naar het openbaar maken van drie cases' (26991, nr. 164), 2008
-
- Onderzoek VWA-rapport 'Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten' (26991, nr. 177), 2008
- Brief LNV aan Tweede Kamer 'Het functioneren van de VWA in de controle op slachthuizen en export verzamelplaatsen' (26991, nr. 205), 2008

Bijlage: Beleidsdoelstellingen voedselveiligheid in de periode 2000 - 2007

Gezondheidsschade moet voorkomen worden door onveilig voedsel

In de begrotingen in de jaren 2000 – 2007 worden jaarlijks doelstellingen bepaald om onveilig voedsel te voorkomen. Deze doelstellingen waren meer en minder concreet bepaald.

Beleidsdoelstellingen die in deze jaren werden geformuleerd:

- Door de crises (o.a. dioxine) is een herbezinning op de rol van de overheid in het waarborgen van veiligheid van levensmiddelen nodig. Een intensief voedselveiligheidsbeleid moet uitgewerkt worden. Voorlichting aan de consument is van belang. Tevens een maatschappelijk debat rond ggo's (2000).
- Samenleving verwacht van de overheid dat zij toeziet op de veiligheid van voedingsmiddelen. De dreiging van incidenten versterkt dit. Er wordt, in samenwerking met LNV, gewerkt aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven en het stroomlijnen van de controle van levensmiddelen. Nagedacht wordt over de oprichting van een voedselcontrolebureau. Ook worden hiaten in de regelgeving geanalyseerd en ingebracht bij besprekingen in Brussel over het Witboek voedselveiligheid (2001).
- Inzet moet gepleegd worden voor de oprichting van de Voedsel- en Warenautoriteit (2002).
- Aanscherping de etikettering van de producten van moderne biotechnologie (2002).
- Verantwoordelijkheid voor de veiligheid van voedingsmiddelen ligt primair bij het bedrijfsleven. Overheid is er voor kaderstelling, normstelling en het toezicht hierop (2002).
- Er moet zicht komen op de insleep van acrylamide in het productieproces en mogelijkheden om de gehalten te verlagen (2002).
- Aanscherping EU-regelgeving op het gebied van chemische contaminanten in levensmiddelen, met name dioxines en PCB's (2002).
- In Europees verband afspraken vastleggen voor wat betreft de bestrijding van Salmonella in pluimveevlees en eieren (2002).
- Streven naar een daling van de dioxine gehalten in levensmiddelen (2003).
- Afkondiging van een verbod van salmonella in eieren en een waarschuwing op het etiket van pluimveevlees voor mogelijke aanwezigheid van pathogenen (2003).
- In EU verband werken aan verscherping van de etiketteringseisen van ggo's.
- Behandeling aanvragen voor nieuwe voedingsmiddelen en voedselingrediënten in het kader van EU-regelgeving (2003).
- Streven naar minder voedselinfecties. Daartoe wordt ingezet op een verbod op de aanwezigheid van Salmonella- en Campylobacter bacteriën rauw pluimveevlees (2004, 2005)
- Doorbreken van de kringloop van belangrijke ziekten die van dier op mens over kunnen gaan (zoönosen), te beginnen bij BSE (Bovine Spongiforme Encéfalopathie) (2004, 2005).
- De resistentie tegen antimicrobiële middelen terugdringen (2005).
- Voorkomen dat consumenten levensmiddelen krijgen met te hoge gehalten aan agrarische, industriële, milieu- of procesverontreinigingen en levensmiddelenadditieven (2005)
- Vanuit het oogpunt van voedselveiligheid moeten voedselketens transparant en traceerbaar zijn. Dit geldt ook voor ketens die afkomstig zijn van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) en nieuwe levensmiddelen.
- Allergische reacties door voedingsmiddelen moeten worden voorkomen. Streven naar goede informatie en gezonde voedingsmiddelen voor consumenten (2005).

Vanaf 2006 verschuift de beleidsaandacht van voedselveiligheid veel meer naar gezonde voeding, gezonde leefstijl en overgewicht.

Doelstellingen voor voedselveiligheid zijn veel algemener geformuleerd.

- VWS is verantwoordelijk voor het beschermen van de burger voor de gevolgen van infectieziekten. De bedrijven zijn verantwoordelijk voor het veilig produceren van levensmiddelen (2006).
- Veilige levensmiddelen borgen de gezondheid van de consument. Consument moet beschermd worden tegen onveilig voedsel en de gevolgen van infectieziekten. VWA moet de regels voor de veiligheid van voedsel controleren en daarop handhaven (2007).

