

Risicostrategieën voor de voedselveiligheid

Dr. F. de Meere
Drs. ing. M.J. Bogaardt

Projectcode 61546

November 2000

Rapport 6.00.04

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Risicostrategieën voor de voedselveiligheid

Meere, F. de en M.J. Bogaardt

Den Haag, LEI, 2000

Rapport 6.00.04; ISBN 90-5242- ; Prijs f 31,- (inclusief 6% BTW)

66 p., fig., bijl.

Dit rapport bevat allereerst een inventarisatie van literatuur over de omgang met risico's. Daarbij wordt de aandacht gericht op soorten schadelijke effecten, soorten activiteiten die aanleiding geven tot risico's en soorten reacties die mogelijk zijn op het ontstaan van risico's. Vervolgens wordt het voedselveiligheidsbeleid van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij beschreven in termen van bestaande voorschriften, gebruikte financiële prikkels en inspanningen op het gebied van informatieoverdracht. Verder worden recente beleidsvoornemens ten aanzien van de voedselveiligheid verwoord. Daarna worden deze beleidsvoornemens geconfronteerd met de geformuleerde risicostrategieën.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2000

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponneerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	11
2. Risicostategieën	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Aard van potentiële effecten	13
2.3 Aard van de productie van risico's	16
2.4 Aard van de benadering	18
2.5 Wat nu?	21
3. Voedselveiligheidsbeleid van het ministerie van LNV	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Huidige wetgeving ten aanzien van voedingsmiddelen	23
3.2.1 De Zaaizaad- en plantgoedwet	24
3.2.2 De Warenwet	24
3.2.3 De Landbouwkwaliteitswet	25
3.2.4 De Vleeskeuringswet	26
3.2.5 De Veewet	26
3.2.6 De Diergeneesmiddelenwet	27
3.2.7 De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	27
3.2.8 De Bestrijdingsmiddelenwet	28
3.2.9 Besluit ggo's	28
3.2.10 Warenwetregeling Nieuwe voedingsmiddelen	28
3.2.11 Wet Productaansprakelijkheid	29
3.3 Subsidies	30
3.4 Voorlichting	31
3.5 Toekomstig beleid	31
3.5.1 Algemeen beleidsprogramma	31
3.5.2 Diergezondheidszorg	32
3.5.3 Diervoeder	33
3.5.4 Identificatie en registratie voor runderen	35
3.5.5 Diergeneesmiddelen	35
3.5.6 Illegale groeibevorderaars	35
3.5.7 Bestrijdingsmiddelenbeleid	36
3.5.8 Kennisbeleid	37

	Blz.
4. Risicostategieën in het voedselveiligheidsbeleid	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Risicostategieën en het voedselveiligheidsbeleid	39
4.2.1 Betrokkenen risicoaspecten relatief zwaarder laten wegen ten opzichte van baten	39
4.2.2 Betrokkenen toekomstige risico's naar het heden laten halen	39
4.2.3 Betrokkenen in hun afwegingen fysiek veraf gelegen risico's naar het hier en nu laten halen	40
4.2.4 Betrokkenen publieke risico's laten internaliseren in hun particuliere afwegingen	41
4.2.5 Het aantal complexe interacties in risicoproducerende processen verminderen	41
4.2.6 Het aantal afhankelijkheden binnen risicoproducerende processen verminderen	42
4.2.7 De inzichtelijkheid vergroten van de processen welke tot risico's aanleiding geven	42
4.2.8 De interpretatie verruimen van mogelijke processen die tot ongelukken aanleiding kunnen geven	43
4.2.9 Risicovolle activiteiten vermijden	44
4.2.10 Risico's aangaan en daardoor leren van gemaakte fouten	44
4.2.11 Risicovolle activiteiten normeren, monitoren en controleren	45
4.2.12 Risico's en risicovolle activiteiten door veel verschillende personen laten beoordelen	45
4.3 Een integrale risicobeheersing?	46
4.4 Conclusies	48
4.5 Aanbevelingen	49
Literatuur	51
Bijlagen	
1 Beleidsmakers	55
2 Beleidsuitvoerders	60
3 Schema relevante actoren	66

Woord vooraf

De veiligheid van het voedsel dat we tot ons nemen staat tegenwoordig ruim in de aandacht. Het beleid van het Ministerie van LNV op het gebied van voedselveiligheid ook. In dit rapport wordt gepoogd het huidige beleid en de tot en met 1999 genomen of aangekondigde maatregelen te typeren. Dit gebeurt aan de hand van risicostrategieën. Na de typering wordt de vraag beantwoord welke risicostrategieën potentieel in staat zijn meer bij te dragen aan de voedselveiligheid dan nu het geval is. De studie is uitgevoerd door Freek de Meere en Marc-Jeroen Bogaardt. Zij bedanken Hans van den Heuvel van het Ministerie van LNV en enkele anonieme referenten voor hun opbouwende commentaar.

De directeur,

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse

Samenvatting

In deze studie is nagegaan welke risicostrategieën bruikbaar kunnen zijn voor het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid van het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij. Risico's zijn mogelijke, ongewenste gebeurtenissen in de toekomst, waarmee op dit moment wellicht rekening moet worden gehouden. De toekomst wordt door het denken in termen van risico's naar het heden gehaald en in een handelingsstrategie betrokken. Een risicostrategie is een bewuste afweging van de lange termijn keuze uit alternatieve opties hoe om te gaan met risico's. De alternatieve opties bestaan uit een specifieke inzet van middelen die het ministerie van LNV in het algemeen ter beschikking staan en nu reeds op verschillende manieren worden gebruikt: het gebruik van ge- en verbodsbepalingen, financiële prikkels en communicatie.

Het huidige beleid en de tot en met 1999 genomen of aangekondigde maatregelen ter verbetering van de voedselveiligheid in Nederland kunnen met de strategieën worden getypeerd. Dominant is de strategie waarin risicovolle activiteiten worden genormeerd, gemonitord en gecontroleerd. Deze dominantie is zowel zichtbaar in het bestaande beleid als in de aangekondigde maatregelen. Ze zijn gericht op de interacties en afhankelijkheden in risicoproducerende processen, waarbij echter niet de verantwoordelijkheid van individuele bedrijven wordt overgenomen. Nieuwe activiteiten zoals de genetische modificatie van dieren ondervinden een gebruik van de strategie waarin risicoveroorzakende activiteiten vermeden worden. Deze strategie lijkt meer gebruikt te gaan worden. Belangrijk is ook de constatering dat de interpretatie van het te beheersen systeem is verruimd tot de diervoedersector, waar dit deel van de productieketen tot voor kort als niet relevant werd gezien voor de voedselveiligheid. Van een aantal strategieën lijkt het de moeite waard de mogelijkheden explicieter te onderzoeken. Dit betreft de risicostrategie die aangrijpt op de kosten-baten overwegingen van betrokkenen, de strategie die betrokkenen fysiek veraf gelegen risico's naar het hier en nu laat halen, de strategie die betrokkenen publieke risico's laat internaliseren in hun particuliere afwegingen, de strategie die wijst op de noodzaak de inzichtelijkheid te vergroten van de processen welke tot risico's aanleiding geven en de strategie die beweert dat risico's en risicovolle activiteiten door veel verschillende personen moeten worden beoordeeld. We hebben de strategieën niet geëvalueerd op doelmatigheid, efficiency en dergelijke. Gezien de huidige stand van zaken was dat een te grote opdracht. Deze verkenning heeft een meer kwalitatief karakter, waarna op onderdelen een verscherping van de analyse plaats kan vinden. Dit rapport is onderdeel van een programma dat zich richt op een integraal risicobeheersingssysteem voor de voedselveiligheid. In een integraal risicobeheersingssysteem zullen 'alle relevante factoren en actoren' een onmiddellijk te begrijpen plekje dienen te hebben. Een begrijpelijke wens, maar niet erg reëel gezien de complexiteit van de materie.

De werkelijkheid rond de productie en consumptie van voedsel wordt alleen maar ingewikkelder. De roep om een integrale benadering van de risico's is vooral te zien als de roep om meer inzicht. Dit dient uitermate serieus genomen te worden. Vergroten van de inzichtelijkheid van zowel de risicoveroorzakende processen als het beheersingssysteem vragen constante en expliciete aandacht.

1 Inleiding

In het kader van het onderzoeksprogramma risicobeheersing van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, wordt gewerkt aan een integrale beheersing van veiligheidsrisico's rond de productie, handel en consumptie van voedsel. Voor dit werk is de vraag relevant in hoeverre het zinnig is te zoeken naar een 'totale' beheersing van voedselveiligheidsrisico's. Er zijn immers andere mogelijkheden, zoals het verzekeren van risico's en het herstellen van de ontstane schade. In deze studie gaan we dan ook na welke in de literatuur voorkomende algemene strategieën om met risico's om te gaan, bruikbaar kunnen zijn voor het Nederlandse voedselveiligheidsbeleid. Er worden voorbeelden gegeven over het gebruik van de risicostrategieën op diverse beleidsterreinen. De geschiktheid van de strategieën voor onderdelen van het voedselveiligheidsbeleid zal worden ingeschat. De driedelige vraagstelling luidt:

- welke strategieën om met risico's om te gaan zijn te onderscheiden;
- welke risicostrategieën worden gebruikt in maatregelen van LNV ter bevordering van de voedselveiligheid;
- welke risicostrategieën zijn potentieel in staat meer bij te dragen aan de voedselveiligheid dan nu het geval is.

Ter beantwoording hiervan inventariseren we in het tweede hoofdstuk literatuur over de omgang met risico's. Deze literatuur structureren we door ons allereerst te richten op strategieën welke differentiëren naar soorten schadelijke effecten. Ten tweede kijken we naar strategieën die worden onderscheiden op basis van verschillende soorten activiteiten die tot risico's aanleiding geven. Ten derde onderscheiden we strategieën naar de soorten reacties die mogelijk zijn op het ontstaan van risico's.

Het voedselveiligheidsbeleid van het ministerie van LNV wordt in het derde hoofdstuk uiteengezet. Allereerst worden de belangrijkste instrumenten behandeld in termen van bestaande voorschriften, gebruikte financiële prikkels en inspanningen op het gebied van informatieoverdracht. Dit alles dient, door de hoeveelheid aan details, op een algemeen niveau te geschieden. Hierdoor ontstaat in ieder geval inzicht in wat onderwerp is van onderzoek.

Vervolgens worden de beleidsvoornemens behandeld zoals die tot en met 1999 zijn verwoord. Deze worden op een specifiekere niveau naar voren gebracht, zodat ze later geconfronteerd kunnen worden met de geformuleerde risicostrategieën. In de bijlage wordt een schematische voorstelling gegeven van relevante organisaties en instellingen die zijn betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid op het gebied van voedselveiligheid van het ministerie van LNV. In het vierde hoofdstuk wordt vervolgens het voedselveiligheidsbeleid beschreven in de termen uit het tweede hoofdstuk. We zien dat veel strategieën worden toegepast, maar dat het gebruik daarvan niet altijd bewust geschiedt. We zoeken naar onderdelen van het voedselveiligheidsbeleid waar het wellicht de moeite waard is strategieën verder uit te werken.

We sluiten af met de betekenis van het voorgaande voor een 'integraal beheersings-systeem'. We besluiten de studie met de conclusies en aanbevelingen. De aanbevelingen blijven beperkt tot die welke om nader onderzoek vragen.

2 Risicostrategieën

2.1 Inleiding

Risico's zijn mogelijke, ongewenste gebeurtenissen in de toekomst, waarop dit moment wellicht rekening mee gehouden moet worden. De toekomst wordt door het denken in termen van risico's naar het heden gehaald en in een handelingsstrategie betrokken. Een handelingsstrategie is een bewuste afweging van de lange termijn keuze uit alternatieve opties hoe te handelen. De alternatieve opties bestaan uit de specifieke inzet van middelen die de overheid in het algemeen ter beschikking staan en nu reeds op verschillende manieren worden gebruikt: het gebruik van ge- en verbodsbepalingen, financiële prikkels en communicatie.

Om risico's te kunnen bepalen, moeten we de aard van de negatieve consequenties weten en dient ook een inschatting gemaakt te worden van de kans op deze consequenties. Deze activiteiten hebben echter alleen maar zin als uit de verschillende mogelijke uitkomsten ook verschillende consequenties getrokken kunnen worden voor huidige activiteiten. Bovenstaande drie elementen gebruiken we als kapstok om verschillen in strategieën na te gaan. We starten met verschillen in de aard van de negatieve effecten, vervolgens bezien we verschillen in de wijze waarop risico's worden geproduceerd en ten derde kijken we naar soorten reacties die mogelijk zijn. We sluiten het hoofdstuk af met een indeling in strategieën welke we in het vervolg van het rapport gebruiken om het voedselveiligheidsbeleid te kenschetsen.

De strategieën welke hieronder aan de orde komen, kunnen vaak op twee niveaus gelezen worden. Ten eerste op het niveau van het daadwerkelijk veranderen van een situatie ter vermindering van risico's. We behandelen de strategieën op dit niveau. Een tweede niveau kan echter ook worden onderscheiden. Strategieën kunnen puur en alleen op de interactie met het publiek worden gericht. De strategie is dan niet gericht op het verminderen van bepaalde risico's, maar op het verminderen (of vergroten) van publieke zorgen daarover. We nemen dit tweede niveau slechts dan in de overwegingen mee, wanneer er wel een duidelijke relatie is te zien met de daadwerkelijke vermindering van bepaalde risico's. Bijvoorbeeld een campagne over de risico's van alcohol in het verkeer, is een bewuste actie om het risicobewustzijn van het publiek te vergroten om daarmee de risico's van alcoholgebruik in het verkeer te verminderen.

2.2 Aard van potentiële effecten

In de gekozen benadering van risico's staat het kiezen van standpunten centraal en dus niet analyses van de risico's verbonden aan een activiteit. Kennis over de risico's is belangrijk en krijgt als zodanig een plekje in de afwegingen voor te nemen acties. Zo kunnen risico's verzekeraar worden gemaakt of verzekeringsvoorwaarden worden aangepast door een

toenemende kennis over kansverdelingen. Echter, het kiezen van een strategie hoe met risico's en kennis hierover om te gaan, is per definitie een proces welke zich onttrekt aan dergelijke 'objectieve' risicoanalyses. Vandaar dat we hieronder kwalitatieve verschillen in de aard van potentiële effecten benoemen, welke blijkbaar door mensen van belang worden geacht.

Vlek en Keren (1992) formuleren in hun bespreking van de literatuur rondom de milieuproblematiek een viertal 'survival dilemma's', welke van belang zijn voor beslissingen rond risicovolle activiteiten. Deze dilemma's verwijzen allen naar de kwalitatieve verschillen in de aard van risico's, zonder te verwijzen naar verschillen in de productie van de risico's en de soorten standaardreacties. Het betreft het dilemma van de afweging tussen risico's en opbrengsten van activiteiten, het dilemma van de korte versus de lange termijn risico's, het dilemma van het fysiek op deze plek 'overleven' versus risico's ergens ver weg en tot slot het dilemma dat de afwegingen over risico's voor individuen of bedrijven verschillen van de afwegingen welke op samenlevingsniveau moeten worden gemaakt. We hadden overigens ook een model kunnen nemen als bijvoorbeeld Greer-Wootten (1980), waarin grotendeels dezelfde elementen terugkomen.

Mensen hebben in de dilemma's de neiging risico's te onderschatten als de baten groter zijn, de mogelijke risico's pas op langere termijn plaatsvinden, de risico's fysiek verder weg plaats vinden en/of de risico's vooral het collectief betreffen. Risico's worden sneller overschat indien de baten kleiner zijn, de risico's zich snel in de tijd voordoen, de risico's fysiek dichtbij te aanschouwen zijn en/of dat particuliere belangen kunnen worden geschaad ¹. Hieronder redeneren we constant vanuit het idee dat risico's worden onderschat, en zoeken dus strategieën om dat tegen te gaan.

De geformuleerde dilemma's zijn afkomstig uit het denken over milieuproblemen, zodat de vraag relevant is of deze dilemma's inzicht bieden in vraagstukken rond voedselveiligheid. Kijken we naar de specifieke problematiek van de risico's verbonden aan de genetisch modificatie van voedselproducten, dan spelen alle vier de dilemma's nadrukkelijk. Ook als we het hebben over bijvoorbeeld de mogelijke lange termijn effecten van aanwezige dioxines en over de noodzaak van ruiming van Britse kalveren komen we op het terrein van de geformuleerde dilemma's. De dilemma's lijken daarmee bruikbaar, maar in de volgende hoofdstukken bekijken we dit specifieker.

We lopen hieronder de verschillende dilemma's langs. We definiëren strategieën gericht op het verminderen van de ernst van de risico's. Daarna geven we een voorbeeld van een beleidsterrein waar deze strategie wordt gebruikt. De strategieën worden afgeleid van de verschillende dilemma's en zijn daarmee algemeen van aard. Na het volgende hoofdstuk waarin 'het voedselveiligheidsbeleid' wordt beschreven kunnen we preciezer omgaan met de strategieën. Hoewel waarschijnlijk overbodig, is het toch relevant te benadrukken dat de dilemma's in een specifiek geval allen tegelijk op kunnen gaan.

Cost-benefit dilemma

Hoe meer voordelen aan een bepaalde activiteit worden gehecht, des te minder van belang zijn de bijbehorende risico's. Hoewel oordelen van mensen over voordelen van een activiteit en risico's daarvan blijken afhankelijk te zijn van elkaar - trouwens ook bij experts en

¹ Er zijn meerdere van dergelijke factoren, maar hier volgen we zoals gezegd Vlek en Keren (1992).

beleidsmakers -, is het voor een analyse van belang beide in eerste instantie te scheiden. Het gaat hier om de definiëring van risico's en voordelen, de vergelijkbaarheid van risico's en voordelen, plus een evaluatie van beide ten opzichte van elkaar. Hierbij dienen altijd discutabele beslissingen te worden genomen, omdat bijvoorbeeld de voordelen in geld zijn te meten en de risico's in mensenlevens. Een strategie ter vermindering van risico's is betrokkenen risicoaspecten relatief zwaarder laten wegen ten opzichte van de baten. Het ruimer (laten) definiëren van risico's, het beperkter (laten) definiëren van voordelen en de risicoaspecten relatief zwaarder (laten) wegen zijn onderdelen daarvan. De drie verschillende onderdelen van de strategie kunnen aanschouwelijk worden gemaakt met een aantal borden die men langs de snelwegen tegenkomt:

- niet te hard. Ook voor het groene hart;
- levert hard rijden tijdswinst op? Plaatje politie die iemand aanhoudt;
- sneller thuis? Plaatje crash.

Over het geheel gezien ligt een van de beste voorbeelden juist op het terrein van de voedselveiligheid. De (Nederlandse) maatregelen in verband met BSE zijn in een kosten-baten afweging zeer duur. De maatregelen worden gepresenteerd als zou er helemaal geen kostenbaten afweging nodig of mogelijk zijn (Sepers, 1999).

Temporeel dilemma

Hoe verder weg risico's in de tijd liggen, des te minder ernstig worden de risico's geacht. In het algemeen zijn de voordelen wel binnen afzienbare termijn te halen, anders verrichtte men de activiteit niet. Een strategie ter vermindering van risico's bestaat er daarom uit, afwegingen van betrokkenen over toekomstige risico's meer naar het heden te laten halen. Een voorbeeld van een beleidsterrein waar men poogt risico's in de verre toekomst nu een plaats te geven in het beleid, is de opslag van radioactief afval. Men poogt met de notie 'terughaalbaarheid' de omgang met het afval nu te regelen, met het oog op toekomstige risico's. Daarbij is er bijvoorbeeld discussie over 'permanente terughaalbaarheid' en 'terughaalbaarheid van 200 jaar', zijn de financiële zaken nog niet geregeld en is nog niet goed nagedacht hoe informatie over te dragen aan toekomstige generaties (Damveld en Van den Berg, 1998).

Fysiek dilemma

Hetzelfde als voor het temporele dilemma geldt, geldt voor de fysieke afstand waar de negatieve effecten zich kunnen laten voelen. Hoe verder weg risico's qua afstand plaats vinden, des te minder ernstig worden de risico's geacht. Vaak is het bij de beslisser gewoon niet bekend dat er ergens ver weg risico's kleven aan de beslissingen die men neemt, of anders is het geen serieus probleem waar wat aan gedaan dient te worden. Een strategie ter vermindering van risico's is betrokkenen fysiek elders gelegen risico's in hun afwegingen te laten betrekken. Politieke druk op Nederland om haar drugsbeleid te verscherpen is in de ogen van veel buitenlandse bestuurders één van de middelen om drugsoverlast in het eigen land tegen te gaan. 'Gewone' verboden zoals de toelatingseisen die gelden voor geneesmiddelen, dwingen buitenlandse fabrikanten natuurlijk wel te denken in termen van de risico's voor Nederlandse gebruikers. Ingewikkelder in de internationale verhoudingen zijn milieurisico's welke zich niet aan grenzen storen. Het meest toegesneden voorbeeld om het

blikveld van betrokkenen te verruimen is de in sommige gevallen verplichte Milieu Effect Rapportage. Het wordt zelfs al gevolgd door het pleidooi voor een Veiligheidseffectrapportage.

Sociaal dilemma

Hoe meer de risico's verbonden aan een bepaalde activiteit collectief van aard zijn en niet zozeer de direct betrokkenen betreffen, des te minder ernstig worden deze risico's geacht. Een strategie ter vermindering van risico's is dan ook publieke risico's te laten internaliseren bij degenen die vanuit particuliere belangen de risico's bezien. Een voorbeeld van veiligheidsbeleid welke dit vormgeeft, betreft het beleid rondom de risico's verbonden aan ondergrondse bouwwerken. Verwacht wordt dat dit een hoge vlucht gaat nemen. Anticiperend daarop is een leidraad voor bij de besluitvorming ontwikkeld, waarin staat welke veiligheidsaspecten moeten worden meegewogen bij beslissingen over een ondergronds bouwwerk, op welke wijze, wie daarbij moeten worden betrokken en wanneer dat moet gebeuren. Zonder een dergelijke leidraad verwacht men dat verschillende veiligheidsmaatstaven niet in de overwegingen betrokken zouden worden (Integraal veiligheidsprogramma, BZK 1999). Het meest bekende voorbeeld in deze categorie is echter de aansprakelijkheid voor en het verzekeren van schade. Hierbij gaat het echter wel slechts om de financieel waardeerbare onderdelen van de risico's.

2.3 Aard van de productie van risico's

Hierboven werden strategieën benoemd welke alle in feite proberen de definitie van risico's zodanig te veranderen, dat heel andere beslissingen in zicht komen. Op deze plek gaat het om veranderingen in de aard van de productie van de risico's zelf. Het gaat om de wijze waarop bepaalde activiteiten zijn georganiseerd en of er mogelijkheden liggen activiteiten anders vorm te geven. We hebben het daarmee overigens nog steeds niet over een technische bepaling van de risico's. We volgen Perrow (1984) in zijn analyse van mogelijke ongelukken. Hoewel de datum van zijn boek wellicht anders doet vermoeden, betreft dit nog steeds een van de maatgevende analyses (Mascini, 1999).

Perrow onderzocht in zijn *Normal Accidents* een groot aantal ongelukken in technische installaties (zie ook bijvoorbeeld MacKenzie, 1990, Sagan, 1993, Vaughan, 1996 en een reactie van Perrow op Sagans analyse, 1994). Hij biedt een overzichtelijke en simpele verklaring voor de verschillende consequenties die allerlei incidenten in technische installaties kunnen hebben. Hij stelt dat het plaatsvinden van incidenten normaal is, omdat alle technische systemen ook vooral een organisatie zijn van mensen en door mensen gemaakte producten. De consequenties van deze incidenten zijn volgens Perrow echter totaal verschillend binnen specifieke soorten systemen. Als een productiesysteem bestaat uit complexe interacties tussen verschillende elementen in het systeem, en er een strakke koppeling is tussen de verschillende processen, dan kunnen alledaagse fouten desastreuze effecten met zich meebrengen. Perrow zoekt de oorzaken van grote ongelukken dus niet in de concrete voorvallen in elk specifiek geval afzonderlijk, maar op systeemniveau. Essentieel daarbij is dat de participanten in de verschillende processen lang niet alle

gebeurtenissen kunnen overzien. Zij moeten de gebeurtenissen interpreteren en op basis daarvan beslissingen nemen die achteraf gezien 'fout' kunnen zijn.

Het belangrijkste bezwaar tegen zijn analyse is de onbepaaldheid van het begrip 'systeem' (Mascini, 1999). Dit punt is zeker van belang als men consequenties uit de analyse wil trekken in de trant van 'deze systemen zouden verboden moeten worden'. Voor het doel dat we hier nastreven - het onderkennen van verschillende strategieën - doet het genoemde bezwaar niets af aan het belang van de door Perrow naar voren gehaalde dimensies. Voor ons doel is het belangrijker het bezwaar om te zetten in een apart, belangrijk aandachtspunt bij de definiëring van strategieën. We nemen hieronder daarom de vraag mee hoe grenzen te bepalen van een risico's producerend systeem van activiteiten.

Interacties

Voordat een stukje vlees bij mensen thuis op tafel komt, zijn er heel wat handelingen door heel wat personen en instanties verricht, welke allen van invloed zijn op de kwaliteit van dat stukje vlees. De (sociale) interacties in dat proces zijn veelvuldiger en complexer dan het opdienen van een stukje bloemkool uit de eigen tuin. Een belangrijke strategie ter vermindering van risico's, is het aantal interacties te verminderen. Dit idee schuilt onder veel beleid waar een apart plekje wordt gegeven aan een specifieke activiteit, waardoor deze fysiek gescheiden wordt van het gewone leven van alledag. Van het creëren van hangplekken voor jongeren tot het benoemen van een aparte racebaan op Zandvoort. Van het bouwen van een fly-over tot het aanleggen van aparte fietsstroken. De hele regulering van het vliegverkeer, waarbij elk individueel vliegtuig te traceren is en op basis daarvan dwingende aanwijzingen krijgt, is een voorbeeld van een hoogontwikkeld beleid gericht op het verminderen van het aantal mogelijke interacties. Alleen zijn dóór deze regulering de bewegingen van vliegtuigen wel meer afhankelijk van elkaar gemaakt.

Afhankelijkheden

Ook al bestaat een systeem dat risico's veroorzaakt uit complexe interacties, dat wil nog niet zeggen dat allerlei zaken afhankelijk zijn van elkaar. Het beste voorbeeld betreft het werk aan research en development zoals dat aan universiteiten en binnen bedrijven geschiedt. De interacties tussen wetenschappers, hun kennis en hun producten zijn veelvuldig en moeilijk te overzien, maar zijn zowel in tijd als ruimte tevens zeer gescheiden van elkaar. Een strategie om risico's te verkleinen, is het aantal afhankelijkheden binnen risico's producerende processen te verminderen. Daarbij stuit men op allerlei natuurlijke grenzen, omdat bijvoorbeeld olieraffinage nu eenmaal een aantal opeenvolgende stappen vereist. Echter, in het verminderen van bijvoorbeeld financiële risico's wordt het al veel eenvoudiger. Met het verzekeren van brandschade maakt de verzekerde zich in financieel opzicht onafhankelijk van het brandrisico.

Inzichtelijkheid processen

Sommige onderzoekers beperken vraagstukken over risico's tot een vraagstuk als bij verzekeringen en loterijen. In loterijen zijn zaken als de inleg, de potentiële winst, het tijdspad enzovoort bekend. Echter, dit betreft een voor deze plek te modelmatige representatie van de risicoproblematiek. Helaas zijn bij de meeste risico's de processen niet zo inzichtelijk als bij een loterij. In zijn analyse laat Perrow dan ook een groot aantal incidenten zien die

worden veroorzaakt door onverwachte en vooraf moeilijk te begrijpen interacties en koppelingen tussen deelsystemen. Het is vaak onmogelijk vooraf alle mogelijke gebeurtenissen te voorzien. Het zal duidelijk zijn dat in zo'n benadering fouten-makendemen gewoon onderdeel van de werkelijkheid vormen. Een algemene strategie ter vermindering van risico's is dan ook de inzichtelijkheid te vergroten van de processen welke tot risico's aanleiding geven. En dan hebben we het niet over de kennis die ergens misschien beschikbaar is bij iemand of in een rapport, maar de inzichtelijkheid van de processen bij betrokkenen die deze processen zelf vormgeven. Bekende algemene voorbeelden zijn het uitvoeren van simulaties en oefeningen. Een voorbeeld van een instrument welke op dit punt poogt risico's te verkleinen, is de effectwijzer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Het instrument is puur bedoeld betrokkenen en verantwoordelijken bij gemeenten een beeld te schetsen van mogelijke risicobronnen in gemeentes en het soort effecten dat ze kunnen verwachten. Zonder verder ook maar iets te doen aan specifieke kennisopbouw, of aan de productie van de risico's zelf, poogt het instrument betrokkenen een globaal inzicht te geven.

Bepaling grenzen

Een bron van discensus is de soorten processen die überhaupt in een risicoanalyse behoren te verschijnen. Sommigen willen zaken als terrorisme en stakingen in de bepaling van het risico van kerncentrales betrokken zien, anderen noemen dit liever restrisico's. Het woord restrisico geeft dan aan dat een specifiek aantal factoren in de risicoanalyse betrokken wordt en alles wat daarbuiten valt, moeilijk te modeleren is. Een voorbeeld betreft een ongeluk met de in Duitsland gelegen lightrail. Daarmee vonden nooit ongelukken plaats en deze wordt als inherent veilig beoordeeld. Toch vond er begin 1999 een ongeluk plaats met verschillende slachtoffers. Na nachtelijk onderhoud had men verzuimd een constructie van de baan te halen. Sommigen houden vol dat het systeem inherent veilig is. Dit is vol te houden door fouten als gevolg van het onderhoud niet bij het te beoordelen systeem te rekenen. Een strategie om risico's te verkleinen is een verruiming van de interpretatie van de mogelijke processen die tot ongelukken aanleiding kunnen geven. Het milieubeleid is het terrein waar geconstateerd kan worden dat verruiming van de definitie van de grenzen van het te 'beheersen' systeem heeft plaatsgevonden. Van het vooraf bepalen van mogelijke negatieve effecten, de milieueffectrapportage, tot aan vernieuwingen in aansprakelijkheidsclaims (ESB, 1999).

2.4 Aard van de benadering

Met de bovenbenoemde verschillen in de aard van risico's en de productie ervan, is op verschillende strategieën geweest. Op deze plek is het zaak verschillen in de aard van de benadering te definiëren welke los staan van de verschillen in de hierboven genoemde situaties. De hier te benoemen strategieën verschillen naar de mate van verantwoording die vanuit de overheid genomen kan worden. Ze sluiten elkaar niet uit, net als bij de strategieën hierboven. Ook vinden ze vaak in combinatie plaats, maar voor een analyse is het nuttig ze uit elkaar te houden. We sluiten aan bij discussies over managementstijlen en culturele verschillen tussen geprefereerde aanpakken van risico's (Douglas en Wildavsky 1982, uit-

gewerkt en gebruikt door bijvoorbeeld Schwarz en Thompson, 1990, WRR, 1994 en De Meere, 1996). Voordat de situatie wordt geanalyseerd welke risico's oplevert, vraagt men zich in de benadering van Douglas en Wildavsky eerst af vanuit welke positie en denkwijze mensen naar die situaties kijken. De vraag moet dan worden beantwoord in hoeverre risicovolle activiteiten een bedreiging of ondersteuning vormen voor de eigen manier van leven die door mensen wordt voorgestaan.

Genoemde auteurs onderscheiden verschillende denkwijzen die in principe tijdloos zijn. We kunnen in de geschiedenis van de mensheid dan ook constant dezelfde denkwijzen terugvinden. De claims welke binnen deze benadering door diverse auteurs worden gemaakt, verschillen nogal. 'Extreme' varianten van de theorie beweren dat ieder persoon maar een enkele denkwijze kan hanteren en deze ook voor elk probleem aanwendt. Ook wordt een eenduidige relatie gesteld tussen iemands sociale positie enerzijds en de hanteling van een specifieke denkwijze anderzijds. Daarnaast wordt ook een verbinding gelegd tussen verschillende wijzen waarop mensen het sociale leven zien en evalueren, en visies op de wijze waarop mensen met de natuur behoren om te gaan. Op basis van de sociale verbanden waarin mensen leven, wordt daarmee niet alleen een denkwijze onderscheiden die deze manier van leven ondersteunt en legitimeert, maar ook een manier van omgang met ecosystemen.

Op deze plek is het voldoende een 'milde' variant van de theorie te nemen. Er wordt slechts beweerd dat de hieronder te benoemen denkwijzen daadwerkelijk worden gehanteerd door mensen, dat de denkwijzen zijn te onderscheiden van elkaar en dat mensen een voorkeur kunnen hebben voor een of meer van de denkwijzen, zonder een ander perse te 'verketteren'. De onderscheidingen zijn eenvoudig voor te stellen in een discussie. Een eerste persoon vindt dat een risicovolle activiteit gewoon gestopt moet worden, een tweede reageert daar fel op door te stellen dat de risico's gewoon voor lief genomen dienen te worden. Dit ontlokt een derde persoon het idee dat we het allemaal wel kunnen regelen door specifiek te bepalen wat nou wel of niet toelaatbaar is. Een vierde persoon tenslotte is bang dat bij het bepalen van de toelaatbaarheid slechts technische argumenten worden gebruikt, terwijl juist de voorkeuren van alle betrokkenen in het proces aan de orde behoren te komen. Belangrijk voor de theorie is, dat de genoemde denkbeelden voorkeuren betreffen welke zijn ingebed in een algemeen beeld van de werkelijkheid welke mensen hebben. Deze staat voor een groot deel los van de specifieke activiteiten en specifieke aard van de risico's.

Vermijden van risicovolle activiteiten

Het denken in termen van risico's is in dit beeld onderdeel van de dominante moderne cultuur. In deze dominante cultuur wordt gepoogd de chaotische werkelijkheid in een duidelijk model te plaatsen, waarbij onvoorziene effecten een in principe beheersbare plaats krijgen. Maar allerlei rampen zijn een aanwijzing voor het idee dat 'de werkelijkheid' nooit geheel gevat en beheerst kan worden. Risico's zijn onvoorspelbaar, onkenbaar en nooit totaal te beheersen. Activiteiten met grootschalige risico's zetten daarom het waardevolle in de maatschappij op het spel, doordat abusievelijk gedacht wordt dat risico's wel te beheersen zijn. De strategie om risico's tegen te gaan is dan ook de risicovolle activiteit te vermijden. Of, milder gesteld, om het voorzorgsprincipe toe te passen. Deze oplossingsrichting wordt bijvoorbeeld gekozen bij het verbieden van het werken met allerlei

specifieke chemische stoffen. Tegelijkertijd zijn van de meeste stoffen de risico's helemaal nog niet bekend (Reijnders, 1999), zodat voor het gebruik van veel stoffen deze strategie helemaal niet wordt toegepast.

Conformerend aan risicovolle activiteiten

Binnen dit denkbeeld zijn risico's van activiteiten een moderne variant van het noodlot. Risico's moeten natuurlijk wel worden tegengegaan, maar in het besef dat risico's altijd voor zullen komen, moet aan normstelling ook niet teveel geld en moeite worden besteed. Dit zien we bijvoorbeeld bij Wildavsky (1988:75):

'Some protective decisions may be justified on the grounds that the safety of this or that part does enhance the health of the whole. But the bias in decision making ought to be against protecting the parts unless a strong case to the contrary has been made - not the other way around. Of course, here the 'parts' are human beings who have rights; these are rights for individuals to take chances with the rest of us, however, not to gain personal protection without sharing the risk.'

De door Wildavsky voorgestane strategie om risico's te beheersen, is de risico's aan te gaan en te leren van gemaakte fouten. Daarbij is het uiteraard verstandig activiteiten eerst op kleine schaal uit te proberen. Een voorbeeld is de zoektocht naar werkzame medicijnen tegen de gevolgen van HIV-besmettingen. Ondanks het veelal ontbreken van een duidelijk beeld over de bijwerkingen is er toch reden genoeg allerlei mogelijke medicaties uit te proberen. Uiteraard is de omstandigheid dat betrokkenen anders ook dood gaan een belangrijke overweging een dergelijke strategie toe te staan. Wildavsky pleit voor een bredere toepassing van deze strategie, omdat deze strategie de beste kansen biedt op lange termijn leereffecten.

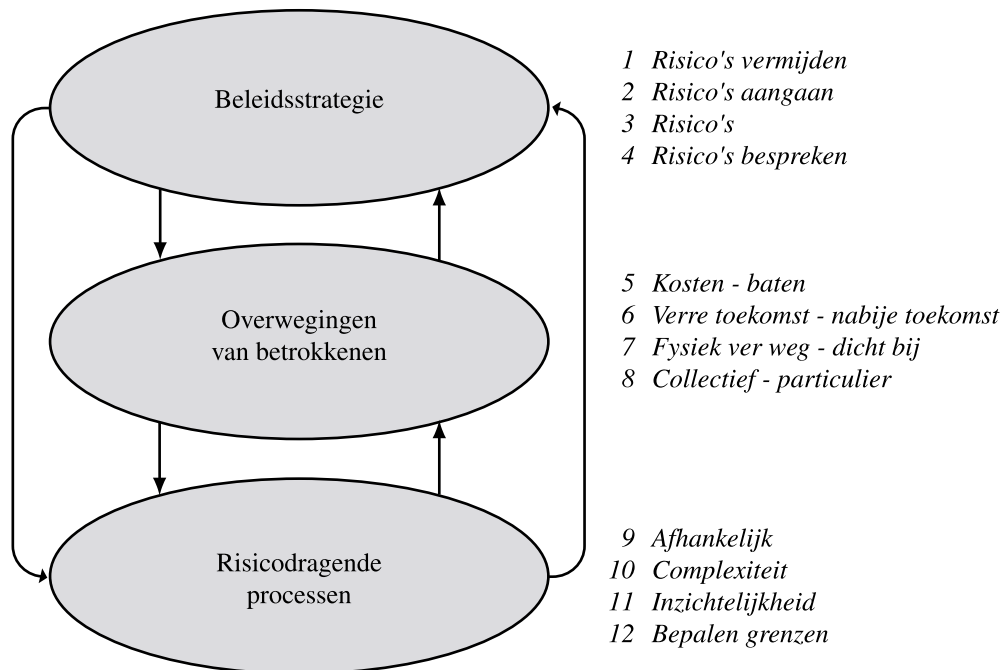
Stellen van normen aan risicovolle activiteiten

Risicobeheersing betreft de oplossing van technische problemen. Er heerst een positief beeld van de mogelijkheid door goed onderzoek risico's te beheersen. Risico's zijn daarmee vooral tijdelijke problemen, die kunnen worden opgelost, mits experts in staat worden gesteld betere systemen te ontwerpen. Dit terrein van denken en handelen moet afgeschermd worden van allerlei onvoorspelbare en 'irrationele' processen en gebeurtenissen in de werkelijkheid, zodat een onderscheid gemaakt dient te worden tussen 'objectieve' en 'subjectieve' risico's. De strategie om risico's te beheersen is om experts veiligheidssystemen te laten bouwen en onderhouden, geld te stoppen in fundamenteel onderzoek en de ontwikkelingen in de wetenschap te volgen. Op basis van de uitkomsten van onderzoek kunnen voorwaarden worden gesteld aan risicovolle activiteiten. Een dergelijke benadering is zo'n 'normale' manier van werken, dat in elk beleidsterrein hier aandacht aan wordt gegeven.

Participatie van betrokkenen

In dit denkbeeld wordt het risicobegrip gebruikt door mensen en hun organisaties om hun belangen en visies over mogelijke negatieve gevolgen van een activiteit naar voren te brengen. Risico's zijn constructies in een definitiestrijd. Door de overheid opgestelde ri-

siconormen zijn een ordeningsprincipe; de beste oplossing waarmee te leven valt door de betrokkenen, gegeven de huidige zienswijze en kennis van die betrokkenen. Bijvoorbeeld Wynne (1992:108) vertrekt vanuit zo'n benadering van risico's: [...] technische risicodefinities verwijzen altijd naar de sociale werkelijkheid waarin risico's ontstaan en ervaren worden. Dit sociale aspect bevat twee componenten. In de eerste plaats resulteren verschillende vooronderstellingen over sociaal gedrag in verschillen in omvang van het fysieke risico. In de tweede plaats is de definitie van risico vatbaar voor onderhandelingen (waarbij ook, maar niet uitsluitend) kwantitatieve schattingen van fysieke schade een rol spelen. De strategie om risico's te verminderen is veel verschillende betrokkenen mee te laten denken. Door een activiteit van verschillende kanten te laten bekijken, ontvang je veel kennis en inzicht in de risico's en de wijze waarop nu al getracht wordt deze tegen te gaan. Daarnaast ontvang je ook eerder medewerking voor maatregelen. Als voorbeeld van het gebruik van deze strategie op het terrein van risico's is het meest bekend de brede maatschappelijke discussie over kernenergie begin jaren tachtig. In het lokale criminaliteitsbeleid zijn de veiligheidsgevoelens van burgers het afgelopen decennium belangrijker geworden dan voorheen ten opzichte van 'objectieve' ongevalstatistieken voor de sturing van het beleid.



Figuur 2.1 Strategieën

2.5 Wat nu?

Een strategie is een bewuste afweging van de lange termijn keuze uit alternatieve opties hoe te handelen. De alternatieve opties kunnen worden nagestreefd met een specifieke in-

zet van middelen die de overheid in het algemeen ter beschikking staan en nu reeds op verschillende manieren worden gebruikt: ge- en verbodsbepalingen, financiële prikkels en communicatie. De twaalf strategieën die we hebben geïnventariseerd, zijn inzichtelijk te maken met figuur 2.1:

- risicovolle activiteiten vermijden;
- risico's aangaan en daardoor leren van gemaakte fouten;
- risicovolle activiteiten normeren, monitoren en controleren;
- risico's en risicovolle activiteiten door veel verschillende personen laten beoordelen;
- betrokkenen risicoaspecten relatief zwaarder laten wegen ten opzichte van baten;
- betrokkenen in hun afwegingen toekomstig gelegen risico's naar het hier en nu laten halen;
- betrokkenen in hun afwegingen fysiek veraf gelegen risico's naar het hier en nu laten halen;
- betrokkenen publieke risico's laten internaliseren in hun particuliere afwegingen;
- het aantal interacties in risicoproducerende processen verminderen;
- het aantal afhankelijkheden binnen risicoproducerende processen verminderen;
- de inzichtelijkheid vergroten van de processen welke tot risico's aanleiding geven;
- de interpretatie verruimen van mogelijke processen die tot ongelukken aanleiding kunnen geven.

De bovengenoemde strategieën sluiten elkaar niet uit. Ze verschillen van herkomst en zijn daarmee soms van een andere orde. Wel is de claim dat iedere strategie zo zijn merites heeft en ook daadwerkelijk wordt gebruikt door mensen en in overheidsbeleid. Voordeel van de genoemde rij van twaalf strategieën is, dat het een snel overzicht van een aantal mogelijkheden geeft, welke uit verschillende onderzoekslijnen stammen. Het is een eenvoudige lijst, welke het mogelijk maakt een aantal (impliciete) keuzes in het voedselveiligheidsbeleid op een inzichtelijke wijze bloot te leggen. We hebben als het ware de algemene claim 'het beter beheersen van de risico's' uiteengerafeld in een twaalftal na te streven doelstellingen, welke nuttig kunnen zijn ter vermindering van voedselrisico's.

Het is nu van belang de uitgangssituatie van 'het voedselveiligheidsbeleid' te bepalen, om ons de vraag te stellen of uitwerking van een aantal specifieke strategieën zinvol is. Het is de vraag of er in een bepaalde richting bij wijze van spreken nog niets geregeld is, of dat een bepaalde strategie al tot zijn finesses is uitgedacht en geïmplementeerd. We zullen in een dergelijke exercitie bemerken dat een zelfde concrete maatregel past binnen verschillende strategieën tegelijkertijd. In het volgende hoofdstuk zullen we dan ook nog géén poging doen de concrete maatregelen te verbinden met de strategieën. We zetten de genomen maatregelen uiteen in hoofdstuk drie. In het vierde hoofdstuk zijn we dan in staat de huidige instrumenten te bekijken door de bril van de geformuleerde strategieën.

Waarschijnlijk ten overvloede dient te worden opgemerkt dat het gebruikte 'model' niet is uitontwikkeld. De verhouding tussen de verschillende strategieën, het benoemen van voor- en nadelen, het definiëren van relevante toepassingsgebieden, het is allemaal mogelijk. Ook kan men andersom redeneren: Als een diversificatiestrategie wordt gevolgd, waar past dat dan in de bovengenoemde strategieën? In het concluderende hoofdstuk komen we op dit vraagstuk kort terug.

3 Voedselveiligheidsbeleid van het ministerie van LNV

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het beleid beschreven dat het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (afgekort: MLNV) voert ten aanzien van de voedselveiligheid. Het uitgangspunt bij voedselveiligheid is het beschermen van de gezondheid van mensen tegen de risico's van ongewenste, schadelijke stoffen in voedingsmiddelen. Daarbij gaat het om voedingsmiddelen die stoffen of eigenschappen bevatten die bij consumptie direct of op termijn een schadelijke effect hebben op de lichamelijke of geestelijke gezondheid van mensen. Het voorkomen van schade aan de gezondheid kan worden bereikt door het waarborgen van een bepaalde kwaliteit van voedsel. Dat houdt onder meer in dat er normen en eisen aan de kwaliteit van voedsel moeten worden gesteld. Bij de beschrijving van het huidige beleid wordt aandacht besteed aan de juridische, economische en communicatieve instrumenten die door MLNV worden ingezet en de doelstellingen die men daarbij wil bereiken. Vervolgens wordt het toekomstige beleid beschreven aan de hand van de beleidsvoornemens van MLNV op het gebied van voedselveiligheid. In de bijlage worden de relevante organisatieonderdelen van MLNV beschreven die betrokken zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid op het terrein van de voedselveiligheid. Verder wordt in de bijlage een schematische voorstelling gegeven van de relevante organisaties en instellingen die van belang zijn voor de beleidsmakers en beleidsuitvoerders bij MLNV op het gebied van voedselveiligheid.

3.2 Huidige wetgeving ten aanzien van voedingsmiddelen

De kwaliteit van ons voedsel wordt bepaald door de grondstoffen waaruit het is samengesteld. Planten en dieren leveren deze grondstoffen die afkomstig zijn uit de agrarische sector. Via wet- en regelgeving worden eisen gesteld aan de kwaliteit van de agrarische producten. Deze regelgeving betreft de Warenwet, de Landbouwkwaliteitswet, de Vleeskeuringswet en de besluiten die op basis van deze wetten tot stand zijn gekomen. Verder worden door publiekrechtelijke bedrijfsorganen verordeningen uitgevaardigd die ook eisen stellen aan producten van dierlijke en plantaardige oorsprong. Voor de kwaliteit van de agrarische producten is het agrarisch productieproces van belang. Om een bepaalde kwaliteit van het agrarisch productieproces te bereiken, worden via wetgeving eisen gesteld. Bij de ontwikkeling van planten begint kwaliteitsbeheersing al bij het veredelen en verhandelen van plantaardig uitgangsmateriaal. Dit wordt geregeld in de Zaaizaad- en Plantgoedwet. De eisen voor het waarborgen van de kwaliteit van het productieproces worden gesteld in de regelgeving die beoogt planten en dieren te vrijwaren van ziekten en plagen: de Bestrijdingsmiddelenwet, de Plantenziektewet, de Veewet en de Diergenees-

middelenwet. De eisen ten aanzien van de gezondheid en het welzijn van dieren zijn vastgelegd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

3.2.1 De Zaaizaad- en plantgoedwet

In de Zaaizaad- en plantgoedwet, uitgegeven in 1967, wordt de bescherming van kweekproducten geregeld door een intellectueel eigendomsrecht: het kwekersrecht. Hierdoor kan een veredelaar de geïnvesteerde kosten van zijn kweekarbeid terug verdienen. Daarnaast bevat de wet regels betreffende het verkeer met teeltmateriaal om de doorzichtigheid van de handel met kweekproducten te bevorderen. Zo mag uitsluitend teeltmateriaal van geregistreerde rassen van landbouwgewassen in het verkeer worden gebracht en verhandeld. Teeltmateriaal van siergewassen kan zonder registratie in het verkeer worden gebracht.

Om de kwaliteit van het teeltmateriaal te controleren zijn in Nederland vier privaatrechtelijke keuringsinstellingen bevoegd om voorschriften te geven om de kwaliteit en de zuiverheid van het teeltmateriaal te garanderen: de stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Landbouwzaden en Aardappelpootgoed (NAK), de stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen (NAKS), de stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Groente- en bloemzaden (NAKG) en de stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Boomkwekerijgewassen (NAKB). Deze privaatrechtelijke keuringsinstellingen oefenen toezicht uit op de naleving van de kwaliteitsvoorschriften, zijn verplicht en bevoegd de handel van teeltmateriaal dat niet voldoet aan de gestelde eisen te verbieden. Als kweekbedrijven de voorschriften overtreden, mag de keuringsinstelling een berisping, een geldboete of een scherpere controle toepassen. De minister van LNV houdt toezicht op de keuringsinstellingen.

3.2.2 De Warenwet

De Warenwet is de belangrijkste wet op het terrein van voedingsmiddelen in Nederland. De Warenwet trad in werking in 1919. Het doel van de Warenwet uit 1919 en 1935 was het dienen van het belang van de volksgezondheid en van de eerlijkheid in de handel. De reden voor het indienen van de Warenwet 1919 was dat het wenselijk was dat eet- en drinkwaren en gebruiksartikelen werden gekeurd want door bereiding of vermenging van levensmiddelen met schadelijke stoffen wordt de volksgezondheid geschaad. Maar bij de indiening van het ontwerp voor de Warenwet 1935 werd het belang van de volksgezondheid niet als zodanig genoemd. De regering wilde voorschriften voor het bevorderen van de goede hoedanigheid van waren en regels voor de aanduiding van waren.

Na 1935 is de Warenwet vele malen gewijzigd, de laatste keer in 1988. Met de wet van 21 april 1988 werd van de oorspronkelijke Warenwet 1919 en van 1935 weinig meer overgelaten aangezien geen enkel artikel ongewijzigd bleef. Door de Warenwet van 1988 is een einde gekomen aan de gemeentelijke en provinciale bemoeienis met de keuring van waren. Daarvoor is in de plaats gekomen de Rijksdienst voor de Keuring van waren, thans de Inspectie Gezondheidsdienst, Waren en Veterinaire Zaken van het ministerie van VWS. Het ministerie van VWS is als eerste verantwoordelijk voor de Warenwet. De minister van VWS handelt in overeenstemming met de minister van LNV en EZ.

Omdat de Warenwet een kaderwet is, biedt het de lagere wetgever (Kroon, minister) mogelijkheden om binnen het gegeven wettelijke kader maatregelen te treffen om de belangen van de Warenwet te behartigen. De Warenwet kent vier belangen waarvoor wettelijke maatregelen met betrekking tot levensmiddelen kunnen worden getroffen: (i) volksgezondheid, (ii) veiligheid (verbijzondering van volksgezondheid), (iii) goede voorlichting met betrekking tot waren en (iv) eerlijkheid in de handel. De Warenwet is van toepassing op het verhandelen van waren, uitstallen, verkopen, afleveren, voorhanden of in voorraad hebben, uitdelen, verstrekken van monsters, verhuren en in gebruik geven. De Warenwet is ook van toepassing op de productiefase.

Op basis van de Warenwet kunnen meer gedetailleerde voorschriften voor levensmiddelen worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) of ministeriële regeling, bijvoorbeeld ten aanzien van de deugdelijke samenstelling van waren, het productieproces van waren, vermeldingen en verpakkingen van levensmiddelen.

De lagere regelgever kan maatregelen treffen die onder meer betrekking hebben op: het weren van schadelijke of minderwaardige waren, de bevordering van de aanwezigheid van belangrijke voedingsstoffen, een deugdelijke aanpak bij het verrichten van handelingen rond waren (bijvoorbeeld bereiden, bewaren, verpakken, vervoeren), een deugdelijke toestand van waren en de voorlichting omtrent waren. De bepalingen in de Warenwet die zich rechtstreeks tot de justitiabelen richten hebben onder meer betrekking op het in voorraad hebben van schadelijke of minderwaardige waren, een verbod schadelijke of ongeschikte of minderwaardige levensmiddelen te verhandelen, een verbod om schadelijke grondstoffen te gebruiken, een verbod van het verschaffen van onjuiste informatie, een verbod van medische claims bij levensmiddelen, de wijze waarop met een ontheffing dient te worden omgegaan en de verplichting om mee te werken bij het uitoefenen van toezicht ingevolge de Warenwet. Artikel 18 van de Warenwet noemt vier verboden betreffende levensmiddelen die dienen voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de mens. De Warenwet is gebaseerd op een systeem van repressieve controles.

3.2.3 De Landbouwkwaliteitswet

Tot de oudste wetten op het gebied van de landbouw behoren in Nederland de wetten die zijn gericht op de kwaliteit van agrarische producten. Het eerste product dat daartoe in aanmerking kwam was de boter. De bedoeling van de regeling was te voorkomen dat de afzet zou inkrimpen door klachten over de kwaliteit. De regeling diende voor het hooghouden van de naam van het Nederlands product en voor het verwerven, behouden en uitbreiden van afzetgebieden. Sindsdien zijn vele wetten en andere voorzieningen verschenen betreffende de kwaliteit van landbouwproducten. Ze hebben vaak hetzelfde karakter, namelijk het beoordelen van datgene wat uit particulier initiatief in het bedrijfsleven tot stand is gebracht. Daardoor zijn de voorschriften steeds gericht tot de producenten: landbouwers, be- en verwerkers, handelaren en exporteurs. De Landbouwkwaliteitswet is oorspronkelijk vastgesteld op 8 april 1919 (Staatsblad nr. 371). Het doel van de wet is het stellen van regels ten aanzien van de kwaliteit van landbouwproducten om zo de afzet van landbouwproducten te bevorderen. De Landbouwkwaliteitswet is een kaderwet. De voorschriften van deze kaderwet zijn gericht tot producenten en handelaren van landbouwproducten. Ter bevordering van de afzet kunnen regels worden gesteld betreffen-

de de kwaliteit van producten. Deze regels kunnen betrekking hebben op de oorsprong, de hoedanigheid, de sortering, de verzorging, de verpakking, de vorm, de afwerking, de aanduiding, de maat en het gewicht van producten, de inrichting en het gebruik, met betrekking tot producten, van bedrijfsgebouwen en vervoermiddelen, het gebruik en verbruik, met betrekking tot producten, van toevoegingen, grond- en hulpstoffen, de be- en verwerkingswijzen van producten, het gebruik, met betrekking tot producten, van machines, werktuigen en gereedschappen en de hoedanigheid en het gebruik van verpakkingsmiddelen voor producten. Bescherming van de volksgezondheid of van de consument is niet het primaire doel van deze wet.

De regelgeving op grond van de Landbouwkwaliteitswet wordt in nauw overleg met en vaak op verzoek van het betrokken bedrijfsleven geïnitieerd en tot stand gebracht. Controle op naleving gebeurt door middel van privaatrechtelijke controle instanties zoals de Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), het Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit (KCB) en de Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten (SKAL). Het toezicht door de overheid gebeurt door de Algemene Inspectiedienst (AID) van het ministerie van LNV, en de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken van het ministerie van VWS.

Voor de kwaliteit van voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong, en daarmee de voedselveiligheid, is de gezondheid van de veestapel van belang. Daarvoor is een goede bestrijding van dierziekten belangrijk. Er bestaan zowel regelgeving vanuit de rijksoverheid als voorschriften op grond van verordeningen van publiekrechtelijke organisaties zoals het Landbouwschap, het PVV en het PPE.

3.2.4 De Vleeskeuringswet

De Vleeskeuringswet is oorspronkelijk wettelijk vastgesteld op 25 juli 1919 (Staatsblad nr. 524). Het doel van de regels in deze wet is het weren van vlees en vleeswaren die schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Deze wet is primair gericht op de bescherming van de volksgezondheid. Deze wet heeft alleen betrekking op vlees dat is bestemd voor binnenlandse consumptie, niet op vlees bestemd voor de export.

De Vleeskeuringswet is gebaseerd op een systeem van preventieve controles. Deze wet bevat bepalingen over de keuring van slachtdieren, de keuringsdienst, de financiële bepalingen, de invoer van vlees en vleeswaren, het uitvoeren van internationale overeenkomsten en onderzoek van monsters. De controle op de naleving van de wettelijke regels gebeurt door de RVV en de Veterinaire Inspectie.

3.2.5 De Veewet

De Veewet is oorspronkelijk bij wet vastgesteld in 1920. Het doel van deze wet is het voorkomen en bestrijden van besmettelijke dierziekten. Op grond van deze wet kunnen zowel preventieve als repressieve maatregelen worden getroffen. Preventief (vooraf) moet bij een houden van een veemarkt de gemeente een verordening vaststellen waarin het toezicht door een veearts op de veemarkt is geregeld. De Veewet bevat voorschriften met betrekking tot de zorg voor de algemene gezondheidstoestand van de veestapel (keuringen) en de uitvoer van vlees en vleesproducten. De Veewet is de wettelijke basis voor secundai-

re regelgeving zoals de beschikking Vaststelling borden of biljetten ter aanduiding van een vervoersverbod in verband met varkenspest; de regeling In- en doorvoer van vleesproducten (1985), de regeling Uitvoer vers vlees en vleesbereidingen (1985), de regeling Tarieven keuring vlees en vleesproducten (1993). De Veewet bevat voorschriften voor vlees dat is bestemd voor de afzet op buitenlandse markten. Het toezicht op de gezondheidstoestand van de veestapel en de bestrijding van besmettelijke ziekten valt onder de directie VVM van het ministerie van LNV en wordt uitgevoerd door de RVV. Het opsporen van strafbare feiten gebeurt door de AID.

3.2.6 De Diergeneesmiddelenwet

Het gebruik van diergeneesmiddelen (zoals antibiotica) bij dieren kan risico's met zich mee brengen voor de volksgezondheid. Om deze risico's te beheersen bestaat in Nederland uitgebreide wetgeving. De productie, handel en gebruik van diergeneesmiddelen wordt in de Diergeneesmiddelenwet gereguleerd. Zo is het verboden om middelen te gebruiken die niet zijn geregistreerd of die voor een andere toepassing dan waarvoor ze zijn geregistreerd worden gebruikt. De Diergeneesmiddelenwet is oorspronkelijk vastgesteld in 1985. Deze wet heeft als doel het registreren en kanaliseren van diergeneesmiddelen. In deze wet is gekozen voor een preventieve benadering. Diergeneesmiddelen mogen alleen worden gebruikt als ze zijn toegelaten. Bij algemene maatregelen van bestuur zijn voorschriften uitgevaardigd met betrekking tot het verpakken, etiketteren en bewaren van geneesmiddelen. De AID houdt zich bezig met het bestrijden van de illegale handel in diergeneesmiddelen en hormonen. De AID verricht preventieve en repressieve controles. Om illegaal gebruik van diergeneesmiddelen en hormonen te voorkomen vinden controles plaats op de handel en het toedienen van deze stoffen aan dieren. In 1998 werden ongeveer 500 controles ingesteld bij producenten, handelaren en dierenartsen naar eventuele handel in en gebruik van illegale diergeneesmiddelen en hormonen. De afwezigheid van resten van dergelijke middelen in dierlijke producten worden via nationale monitoringsprogramma's gecontroleerd. Als dergelijke stoffen worden aangetroffen is er sprake van een overtreding.

3.2.7 De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Deze wet is oorspronkelijk vastgesteld in 1992. De wet is een kaderwet met voorschriften over onder meer de zorg voor de gezondheid van dieren (bijvoorbeeld het weren en bestrijden van besmettelijke dierziekten), de zorg voor het welzijn van dieren (bijvoorbeeld doden van dieren, huisvesting, fokken, vervoeren), biotechnologie, en het uitvoeren van dieren en producten van dierlijke oorsprong. Het onderliggende wetsvoorstel bevatte naast bepalingen die gericht zijn op de gezondheids- en veiligheidsaspecten van het houden van dieren, ook bepalingen omtrent de welzijnsbelangen van dieren en de ethische aspecten van bepaalde activiteiten met dieren (zoals de toepassing van biotechnologie). Onder de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren zijn algemene maatregelen van bestuur tot stand gebracht met voorschriften ten aanzien van het gebruik van sera en entstoffen, de bestrijding en opsporing van besmettelijke dierziekten en dergelijke. Verder is de wijziging van

het genetisch materiaal van dieren en de toepassing van biotechnologische technieken op dieren geregeld. De controle op de naleving van deze wet gebeurt door de RVV en de AID.

3.2.8 De Bestrijdingsmiddelenwet

Deze wet is oorspronkelijk vastgesteld in 1962 en bevat voorschriften voor de toelating, gebruik, samenstelling, verpakking en etikettering van bestrijdingsmiddelen. Onder bestrijdingsmiddelen vallen zowel bepaalde stoffen als micro-organismen en virussen. Bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik zijn onder meer onkruid- en schimmelbestrijdingsmiddelen, insecticiden, grondontsmettingsmiddelen en groeireguleringsmiddelen. Met behulp van deze middelen wordt de aanwezigheid van overmatige plantengroei, ongedierte, insecten en andere schadelijke organismen voorkomen of bestreden. Aan het gebruik van dergelijke stoffen kunnen gevaren voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu verbonden zijn. In deze wet is gekozen voor een preventieve benadering. Bestrijdingsmiddelen mogen pas worden verhandeld of gebruikt nadat ze zijn toegelaten door de bevoegde autoriteit. De Bestrijdingsmiddelenwet is een kaderwet waarbinnen nadere regelgeving kan worden uitgevaardigd. Een belangrijk Koninklijk besluit is het Residubesluit (1964) en de daarop gebaseerde beschikking (regeling) die de toelaatbare residuwaarde in eet- en drinkwaren regelt. Andere ministeriële regelingen zijn de Beschikking uitzondering bestrijdingsmiddelen (1978), de Uitvoeringsbeschikking bestrijdingsmiddelen (1976). De controle op de naleving van de wet gebeurt door de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken van het ministerie van VWS en de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van LNV. Zij zijn bevoegd monsters te nemen en die voor onderzoek aan te bieden aan de Plantenziektenkundige Dienst voor onderzoek.

3.2.9 Besluit ggo's

In het milieu brengen van genetisch gemodificeerde organismen kunnen risico's opleveren voor mens en milieu. Momenteel is onvoldoende bekend welke effecten het in het milieu brengen van ggo opleveren. Het Besluit ggo's werd in 1990 ingevoerd en ingediend door de minister van VROM in overeenstemming met de minister van LNV. Het doel van het besluit is de eventuele negatieve effecten op de menselijke gezondheid te beperken.

3.2.10 Warenwetregeling Nieuwe voedingsmiddelen

Midden jaren negentig zijn nieuwe voedingsmiddelen op de markt gekomen die waren vervaardigd met behulp van nieuwe biotechnieken in de voedings- en genotsmiddelensector. Deze nieuwe voedingsmiddelen bevatten onbekende stoffen en waren geproduceerd met nog niet eerder gebruikte procedures. De overheid in de persoon van de minister van VWS, stelde dat nieuwe levensmiddelen geen risico's voor de gezondheid van mensen met zich mee mag brengen. Daartoe is in 1993 de Warenwetregeling Nieuwe voedingsmiddelen in werking getreden die het in de handel brengen van nieuwe voedingsmiddelen verbiedt. De minister van VWS is als eerste verantwoordelijk en handelt in overeenstemming met de ministers van LNV en EZ.

3.2.11 Wet Productaansprakelijkheid

In 1985 is de Europese richtlijn ten aanzien van productaansprakelijkheid van kracht geworden. Belangrijke doelen van de richtlijn waren harmonisatie van wetgeving en een rechtvaardige verdeling van de risico's tussen consument en producent. In oktober 1997 heeft de Europese commissie voorgesteld om de uitzondering van deze richtlijn voor onbewerkte agrarische producten te laten vervallen. De richtlijn stelt de producent aansprakelijk voor de schade die wordt veroorzaakt door een gebrek in zijn product. In mei 1997 heeft de minister van LNV gezegd dat Nederland voorstander is van uitbreiding van productaansprakelijkheid naar primair agrarische producten. In december 1998 heeft de Interne Markt Raad het voorstel aanvaard. Het Europese Parlement heeft in 1999 ingestemd met het voorstel. In Nederland wordt de richtlijn productaansprakelijkheid geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek. De overheid biedt via deze richtlijn een wettelijk kader waarbinnen een consument schade ten gevolge van een gebrekkig product, kan verhalen op de producent. Een product is gebrekkig als het niet de veiligheid biedt die de koper er in het algemeen van mag verwachten. Zo is bijvoorbeeld een supermarkt aansprakelijk als een consument gewond raakt of door glassplinters in een pot jam van het huismerk van deze supermarkt, ook al wordt deze jam door een ander bedrijf gemaakt. Ook boeren en tuinders kunnen aansprakelijk worden gesteld voor hun producten wanneer daar iets mis mee is.

Beleidsinstrument	Beleidsdoelstelling	Doelgroep van het beleid
Zaaizaad- en Plantgoedwet	Het waarborgen van de kwaliteit en handel	De kwekers
Warenwet	Het beschermen van de volksgezondheid, zorgen voor goede voorlichting en eerlijke handel	De producenten (land- en akkerbouwers) en handelaren
Landbouwkwaliteitswet	Het bevorderen van de afzet van landbouwproducten	De producten, be- en verwerkers, handelaren
Vleeskeuringswet	Het beschermen van de volksgezondheid	Be- en verwerkers (slachterijen)
Veewet	Het voorkomen en bestrijden van besmettelijke dierziekten	Veehouders
Diergeneesmiddelenwet	Het registreren en kanaliseren van diergeneesmiddelen	Veehouders
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	Het weren en bestrijden van besmettelijke dierziekten. Het bevorderen van het welzijn van dieren.	Veehouders
Besluit ggo's	Het beperken van risico's voor volksgezondheid	De kwekers en producenten
Wet Productaansprakelijkheid	Het verhogen van de kwaliteit van producten.	Voedselproducenten
Bestrijdingsmiddelenwet	Het beschermen van de gezondheid van mens, dier en milieu	Fabrikanten, importeurs, handelaren, landbouwers.

Figuur 3.1 Overzicht huidige wetgeving

Voor het MLNV zijn er geen directe consequenties voor de uitvoering aan verbonden. De consequentie voor de agrarische sector is dat zij direct voor schade aansprakelijk kan worden gesteld, ook al is er geen sprake voor verwijtbaar gedrag.

3.3 Subsidies

In de begroting voor 1999 van het ministerie van LNV worden diverse subsidieregelingen beschikbaar gesteld ter stimulering van projecten en initiatieven op het gebied van de voedselveiligheid.

Ten eerste trekt MLNV *f* 12.500.000,- uit voor het op een zo hoog mogelijk peil brengen van de gezondheidstoestand van de veestapel met als doel de bescherming van de consument, een ongestoorde afzet, het laag houden van de economische schade door ziekten en het bevorderen van de rentabiliteit van bedrijven. Deze subsidieregeling (nr. 112) is primair gericht aan de Stichting Gezondheidsdienst voor dieren.

Ten tweede is subsidie beschikbaar voor de diergezondheid. De doelstelling van deze subsidieregeling (nr. 158) is het realiseren van een toonaangevend niveau van diergezondheid in EU-verband. De subsidie is bedoeld voor de veehouderijen. Voor 1999 is *f* 2.500.000,- beschikbaar.

Ten derde bestaat er een subsidie (nr. 190) betreft veterinaire prioritaire activiteiten. Het doel is het realiseren van een hoger niveau van diergezondheid in Nederland. De subsidies zijn bestemd voor overkoepelende organisaties van ondernemers in dierlijke productieketens en organisaties werkzaam op het gebied van de verbetering van de diergezondheid in Nederland. Daarvoor heeft MLNV voor 1999 een bedrag van *f* 22.670.000,- begroot.

Ten vierde verstrekt MLNV financiële bijdragen in de keuringskosten van private keuringsdiensten (subsidieregeling nr. 113). Daarmee wil MLNV de toepassing van Europese en nationale regelgeving met betrekking tot keuring van agrarische producten bevorderen. In eerste instantie is deze regeling bedoeld voor keuringsinstellingen op dit terrein en daarna voor producenten die hun producten laten keuren. Voor 1999 is een bedrag van *f* 600.000,- begroot.

Ten vijfde wil MLNV met subsidies (nr. 150) de kwaliteit en kwaliteitszorg van agrarische producten en de productie ervan bevorderen. De doelgroep zijn privaatrechtelijke keuringsinstellingen (voor wat betreft agrarische producten), product- en bedrijfsschappen en organisaties in de agrarische sector die een collectief belang behartigen zonder winstoogmerk. Voor 1999 is *f* 2.890.000,- beschikbaar gesteld.

Ten zesde is een subsidie ter beschikking gesteld (nr. 151) met als doel het initiëren en stimuleren van de kwaliteit(szorg), het bevorderen van sectoroverschrijdend milieubeleid en het voedingsconsumentenbeleid. Daartoe moet deskundigheid worden ontwikkeld en gemobiliseerd, en kennis worden verbeterd, verspreid en aangewend.

De subsidieverlening richt zich op organisaties, die een inspanning leveren op het gebied van kwaliteit(szorg), gezondheid en welzijn dieren, milieuvraagstukken of voedings- en consumentenaangelegenheden. Voor 1999 heeft MLNV *f* 2.915.000,- in kas. Voor het jaar 2000 heeft MLNV een totaal bedrag van 976,3 miljoen gulden begroot voor subsidies. Voor de bovengenoemde zes subsidieregelingen heeft het ministerie van LNV

voor 2000 respectievelijk f 12.500.000,-, f 170.000,-, f 18.875.000,-, f 800.000,-, f 500.000,- en f 1.951.000,- begroot.

3.4 Voorlichting

Het ministerie van LNV levert een financiële bijdrage aan instellingen die voorlichting geven aan burgers of bedrijven. In 1998 was het budget daarvoor f 4.700.000,-. Met ingang van 1999 is het jaarlijkse budget verlaagd met 1 miljoen gulden tot f 3.700.000,-.

Verder financiert MLNV de campagne Goede voeding, wat let je. Deze campagne loopt van 1996 tot 2001 en is het vervolg op de campagne Let op vet. Het jaarlijks campagnebudget bedraagt circa f 2.500.000,-. Naast MLNV wordt dit bedrag gefinancierd door diverse stichtingen, fondsen, de productschappen en het ministerie van VWS. De nieuwe campagne is gericht op verhoging van de consumptie van complexe koolhydraten, met name in de vorm van groenten en fruit. Het verlagen van de vetconsumptie blijft een impliciet doel. Uit onderzoek naar voedselconsumptie is gebleken dat in de jaren van de campagne 'Let op vet' de vetconsumptie is gedaald. De nieuwe campagne 'Goede voeding, wat let je' heeft zowel massamediale als specifieke, doelgroepgerichte activiteiten.

3.5 Toekomstig beleid

3.5.1 Algemeen beleidsprogramma

In de beleidsnota Kracht en Kwaliteit beschrijft de minister van LNV het beleidsprogramma van MLNV voor de periode 1999-2002. In deze periode zal het 'voorzorgprincipe' centraal staan in het Nederlandse overheidsbeleid ten aanzien van de kwaliteit van voeding. Tevens wil MLNV bedrijven die geen kwaliteitsborgingsysteem hebben zwaarder aanpakken met onder meer hogere tarieven voor keuringen. Verder wil MLNV de komende jaren stimulerende beleidsmaatregelen nemen die zijn gericht op het realiseren van niveaus die hoger liggen dan de wettelijke minimum normen. Dat wil MLNV ondersteunen door het verstrekken van subsidies aan innovatieve integrale ketenprojecten.

De minister van LNV wil dat de HACCP-benadering in de gehele voedselketen wordt toegepast en dat daarbij naast aspecten als veiligheid en gezondheid van mensen ook diergezondheid en welzijn wordt opgenomen. Daarom wil MLNV de komende 4 jaren prioriteit leggen bij het versterken en verder ontwikkelen van ketens en private kwaliteitsborgingsystemen in de primaire sector. Dat wil MLNV bereiken door middel van regelgeving, subsidies en informatieverstrekking aan de consument.

In het beleid voor voedselveiligheid wil MLNV dat de gevaren voor de consument zoveel mogelijk worden ingeperkt door de nadruk te leggen op de controle in het begin van de voedselketen van zowel plantaardige als dierlijke producten. Daarbij zal MLNV wel zwaar inzetten op de veiligheid van de dierlijke productie. De controle op veevoer zal worden geïntensiveerd. Tevens wil MLNV dat de normen voor en de controle op de kwaliteit van veevoer helder worden gesteld. Daartoe gaat MLNV een nieuw beleid ontwikkelen.

Dat houdt in dat de bestaande wet- en regelgeving wordt aangepast en dat er een Kadertwet Veevoer komt. In deze nieuwe wet worden de verantwoordelijkheden tussen MLNV en het Productschap Diervoeder herverdeeld met betrekking tot het uitvoeren en controleren van de regelgeving. MLNV wil haar sturingsmogelijkheden vergroten ten aanzien van de kwaliteit van veevoer.

MLNV wil dat het gebruik van anti-microbiële groeibevorderaars (amgb's) als toevoeging aan diervoeder uit voorzorg wordt verboden. De Nederlandse overheid wil dat binnen 3 jaar het gebruik van elke amgb is verboden. Verder zal MLNV de komende 4 jaren geld uitgeven aan onderzoek naar de mogelijkheden om het voorkomen van zoönosen verder terug te dringen.

Ten aanzien van het toepassen van moderne biotechnologie bij planten voert de overheid een 'ja-mits' beleid. Bij dieren is het beleid gebaseerd op 'nee-tenzij' principe. De uitgangspunten bij het overheidsbeleid zijn het behoud van veiligheid, keuzevrijheid van de consument en biodiversiteit.

3.5.2 Diergezondheidszorg

Naar aanleiding van de recente varkenspestepidemie in Nederland heeft de toenmalige minister van MLNV, Van Aartsen, in 1998 een evaluatieonderzoek naar deze epidemie laten verrichten. De belangrijkste conclusie in het Evaluatierapport varkenspest was dat de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de diergezondheid in Nederland tussen de overheid en de sector moest veranderen. Deze verdeling is uitgewerkt in het besluit Diergezondheid. In lijn met de nota Kracht en Kwaliteit wordt gesteld dat de Nederlandse overheid verantwoordelijkheid draagt voor (i) de bestrijding van zeer besmettelijke dierziekten die een bedreiging vormen voor de gezondheid van dieren, en dierziekten die een gevaar vormen voor de volksgezondheid, en (ii) de vrijwaring van handelspartners (het garanderen van kwaliteit). De doelstelling van de beleidsvoornemens is het verhogen van het niveau van de diergezondheid in Nederland. Daartoe moeten zowel preventieve als repressieve maatregelen worden genomen. Op korte termijn worden de volgende preventieve beleidsmaatregelen aangekondigd.

Ten eerste moeten risico's worden teruggedrongen door veehouders te laten investeren in de diergezondheid. Daarvoor moet de dierenarts, die de gezondheid van de dieren op een veehouderij beoordeelt, een onafhankelijke positie blijven innemen ten opzichte van de veehouder. Daartoe wordt bepaald dat alleen een erkende dierenarts bevoegd is tot het verrichten van wettelijke taken zoals het tekenen van certificaten en het melden van dierziekten. Hierdoor kunnen veehouders alleen dieren afvoeren die zijn voorzien van een certificaat dat is ondertekend door een erkende dierenarts. Voor de erkenning worden diverse voorwaarden gesteld.

Ten tweede moet ten behoeve van het bestrijden van dierziekten en het certificeren van de export, de bestaande regelgeving voor het identificatie en registratiesysteem worden aangepast. Dat betreft de volgende onderdelen: oormerken, meldingsverplichtingen, UBN's in relatie tot bedrijfsregister, vervoersdocumenten, versterking van I&R bij de verzamelplaatsen voor de export, en versterking van I&R bij schapen en geiten.

Ten derde moeten de controles op de gezondheid van de veestapel via bloedaftapping en op een aantal dierziekten worden verhoogd.

Ten vierde moet ter voorkoming van besmettelijke dierziekten, een effectieve systematiek van reiniging en ontsmetting worden doorgevoerd. Dit moet gelden voor alle schakels in de keten: primaire bedrijven, vervoer, slachthuizen en verzamelplaatsen. Elk bedrijf zal jaarlijks worden gecontroleerd. Hierdoor moet het niveau van de diergezondheid worden verhoogd.

Ten vijfde worden, om verspreiding van ziekten te voorkomen, de voorschriften betreffende de handel binnen Nederland in sperma van landbouwhuisdieren en de toepassing van kunstmatige inseminatie aangepast. Sperma van dieren kan een drager zijn van smetstoffen. De aanpassingen betreffen onder andere inrichtingseisen, hygiëne, controle.

Ten zesde worden ter voorkoming van besmetting van dierziekten bij het verhandelen van dieren, de eisen ten aanzien van de inrichting en hygiëne op verzamelplaatsen aangescherpt. Dit geldt voor alle plaatsen waar dieren bijeen worden gebracht: markten, tentoonstellingen.

Daarnaast worden beleidsmaatregelen aangekondigd voor het bestrijden van een aantal dierziekten die in Nederland momenteel voorkomen en die op de langere termijn een risico vormen. Het betreft de dierziekten campylobacter, salmonella, scrapie en para-tbc. Met de aanpak van deze dierziekten wil men het niveau van de diergezondheid verhogen.

3.5.3 Diervoeder

Begin juni 1999 kondigde de staatssecretaris van LNV structurele maatregelen aan ter versnelling van de aanscherping van het diervoederbeleid (TK 1999-2000, 26577). Allereerst moet het aandeel van de rijksoverheid in de controle op naleving van de regelgeving worden versterkt. Daartoe wordt op de lange termijn een nieuwe Kaderwet Diervoeder opgesteld. Deze nieuwe wet moet eind 1999 zijn opgesteld. Op de korte termijn zal de rijksoverheid zich vooral richten op een aantal specifieke risicovolle grondstoffen zoals diervoeder en vetten, de naleving van het swillverbod en de controle van grondstoffen aan de buitengrens. De controle op naleving ten aanzien van ongewenste stoffen zal vooral door de Kwaliteitsdienst Diervoedersector (KDD) worden verricht. Daarnaast zal de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) haar activiteiten uitbreiden en ook onderzoek uitvoeren naar zware metalen en residuen van pesticiden in diervoeders.

De tweede beleidsmaatregel betreft het verbieden van grondstoffen met een hoog risicoprofiel in diervoeder. Het MLNV levert een financiële bijdrage aan de door de diervoedersector zelf uit te voeren plan Versterking Kwaliteitsborging Diervoedersector.

De derde beleidsmaatregel is het signaleren van reststromen door de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (Inspectie W&V) van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (MVWS). Daarbij gaat het om reststromen die weer invoer zijn voor diervoeders. Verder heeft het MLNV een regulier overleg laten starten tussen de controle instanties Algemene Inspectiedienst (AID), RVV, Inspectie Milieuhygiëne (IMH), KDD en Inspectie W&V, met als doel lacunes in de controleactiviteiten op te sporen en op te vullen.

De vierde beleidsmaatregel betreft het invoeren van een verplicht garanticertificaat voor grondstoffen voor diervoeder. Daartoe zal de diervoedersector zelf een voorstel ontwikkelen. Volgens het MLNV moeten bedrijven in de diervoedersector verplicht worden gesteld te werken volgens de HACCP-benadering (Hazard Analysis Critical Control

Points). Behalve de vier genoemde structurele beleidsmaatregelen, zijn door het MLNV nog andere maatregelen getroffen ten aanzien van diervoeder.

Ten eerste is de RVV in juni 1999 gestart met een intensief monitoringsprogramma naar het dioxinegehalte in diervoedervet. En in het kader van een uitgebreid controleprogramma begint de AID in 2000 met het uitvoeren van administratieve controles bij bedrijven in de vetketen. Daarbij zullen ongeveer 50 bedrijven maandelijks worden bezocht.

Ten tweede heeft de AID samen met de IMH een onderzoek uitgevoerd naar risico's voor mens en dier van verontreiniging van vet met ongewenste afvalstoffen. Ten derde heeft TNO in opdracht van de Productschappen Margarine, Vetten en Oliën (PMVO) en Diervoeder (PDV) een risicoanalyse uitgevoerd van de vetstromen die bestemd zijn voor het gebruik in diervoeder. Een belangrijke maatregel om deze risico's in te perken is het introduceren van de HACCP-benadering. Verder is het MLNV van mening dat het gebruik van een aantal categorieën vetten in diervoeder (onder andere gerecycled frituurvet) moet worden verboden. Tevens blijft het MLNV het dioxinegehalte van diervoedervet intensief controleren.

Eveneens heeft het MLNV maatregelen getroffen ten aanzien van het gebruik van zuiverings- en flotatieslib in veevoeder. Allereerst is door het PDV en MLNV besloten om vanaf 11 september 1999 het gebruik van alle slib in diervoeder voorlopig te verbieden.

En tenslotte heeft het MLNV samen met het MVWS opdracht gegeven om de totale stroom dierlijk materiaal zoals kadavers richting destructor te analyseren op de risico's, gevolgen voor het milieu, de kostentoedeling, alternatieven, ethische aspecten en consumentengevoelens.

Normen

Het uitgangspunt voor het overheidsbeleid ten aanzien van dioxine in vetten en oliën ten behoeve van diervoeders is het voorzorgprincipe en het vermijden van onnodige blootstelling van de consument aan dioxine. Vanaf 18 juni 1999 heeft het MLNV verboden om voedermiddelen (voorzover bestaande uit vetten) en diervoeders te bereiden, verwerken, leveren of vervoederen wanneer in die voedermiddelen en diervoeders het maximumgehalte aan dioxine meer is dan 6 picogram per gram voedermiddel. Daarbij wordt gesteld dat enige mate van verontreiniging als gevolg van de natuurlijke achtergrondbelasting onvermijdbaar is. Op basis van monitoringsresultaten zal deze norm waar nodig worden bijgesteld en waar mogelijk worden verbijzonderd. Deze regeling is gebaseerd op de Landbouwwet (Staatscourant, 1999b). Verder wordt voor kaliniet uit voorzorg de norm van 0,5 picogram per gram product gehanteerd (Tweede Kamer, 1999a).

Op basis van de Landbouwwet heeft het MLNV vanaf 1 maart 1999 een verbod ingesteld met betrekking tot het gebruik van dierlijke eiwitten in voer voor herkauwers. Dat geldt niet voor diervoeder met dierlijke eiwitten die afkomstig zijn van melk, gelatine, aminozuren uit hoeven en huiden, fosfaat uit onvette beenderen, gedroogd plasma, veren, eieren en vis. Tevens krijgt het Productschap Diervoeder (PDV) medebewindstaken opgedragen. Dat betekent dat het PDV een verordening opstelt waarin regels staan betreffende voorzorgsmaatregelen die door bedrijven moeten worden genomen, te verrichten onderzoeken en administraties (Staatscourant, 1999a).

3.5.4 Identificatie en registratie voor runderen

Naar aanleiding van de problemen met het Identificatie- en Registratiesysteem (I&R-systeem) voor runderen werkt het MLNV in 1999 in overleg met het bedrijfsleven aan het organisatorisch en technisch aanpassen van het systeem (TK 1998-1999, 26200 XIV). Ten aanzien van organisatorische maatregelen worden nieuwe afspraken gemaakt inzake de verdeling van de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken van het MLNV, het Productschap van Vee en Vlees (PVV) en de uitvoerende en controlerende diensten.

Ten tweede worden op het technische vlak maatregelen genomen op zowel korte als lange termijn. Op korte termijn wordt een procedure ontwikkeld om de technische problemen bij de import van runderen te minimaliseren. Daarnaast wordt de procedure in slachterijen met betrekking tot het vernietigen van oormerken aangescherpt om de kans op hergebruik te minimaliseren. Tevens gaat de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) controleren of alle actoren meldingen doen, en niet alleen veehouders. Verder worden de gegevens van de kadavermelding gekoppeld aan de doodmelding van het I&R-systeem. Ook worden nieuwe afspraken gemaakt met betrekking tot het meldproces: de RVV gaat slachtgegevens doorgeven aan de GD, de GD gaat informatie doorgeven over melddiscipline aan de AID en RVV, en de GD rapporteert regelmatig over de meldingsgedrag van alle actoren aan het PVV. En tenslotte heeft het MLNV besloten het I&R-systeem on-line te maken waardoor de mogelijkheden voor effectieve controle door toezichthouders en opsporende diensten wordt vergroot. Met de maatregelen op de korte termijn verwacht het MLNV dat de kansen op fouten maximaal worden teruggedrongen.

3.5.5 Diergeneesmiddelen

Door nieuwe ontwikkelingen en problemen wil het MLNV het toezicht op de regelgeving betreffende diergeneesmiddelen en verboden stoffen verbeteren en aanscherpen: de controles worden verfijnd en aangescherpt, de coördinatie tussen beleid en uitvoering wordt verbeterd, de monsters worden gericht genomen en gevoeligere meetmethoden worden ontwikkeld. Tevens onderzoekt het MLNV of aanvullende wettelijke voorzieningen noodzakelijk zijn. Het MLNV heeft een nieuwe regeling ontwikkeld voor het gebruik van niet geregistreerde middelen bij gezelschapsdieren in bijzondere omstandigheden. Verder worden de eisen voor vergunning voor de productie en verkoop van diergeneesmiddelen verzaamd. Tenslotte wil het MLNV de positie van de dierenarts met betrekking tot het gebruik van diergeneesmiddelen verbeteren ten opzichte van die van de veehouder door een beroepscode voor dierenartsen te introduceren.

3.5.6 Illegale groeibevorderaars

Sinds oktober 1997 heeft de Nederlandse overheid allerlei maatregelen genomen om de controle op het illegale gebruik van groeibevorderaars in de rundveehouderij te verbeteren. De verdeling van de verantwoordelijkheid ten aanzien van de controle op het gebruik van hormonen tussen het MLNV en het bedrijfsleven, is verhelderd. In het kader van het Nationaal Plan Hormonen en Overige Stoffen (een systeem van controle van residuen in levende dieren en dierlijke producten) worden dieren op rundveebedrijven en in slachterij-

en door de overheid onderzocht op residuen van verboden stoffen. De monsters op de boerderij worden niet meer aselekt genomen maar gericht, op grond van aanwijzingen voor gebruik van illegale groeibevorderaars. De lijst van te onderzoeken verboden stoffen in het Nationaal Plan is in 1999 uitgebreid. Nieuwe analysemethoden, die zijn ontwikkeld door het RIKILT, worden geïmplementeerd in de praktijk. Daarbij gaat het om onderzoek van preparaten (cocktails), nieuwe monstermaterialen (haar, haarswaps, ogen, gal) en natuurlijke hormonen (groeibevorderaar). Tevens worden de activiteiten uitgebreid naar andere dierlijke sectoren en naar de controle op het illegale gebruik van diergeneesmiddelen. Zo worden de controles door de overheid op het gebruik van illegale groeibevorderaars en het illegale gebruik van diergeneesmiddelen verder geoptimaliseerd.

3.5.7 Bestrijdingsmiddelenbeleid

In de toelichting op de begroting van het MLNV voor 1999 stelt de minister van LNV dat de basisgedachte voor het gewasbeschermingsbeleid na 2000 zal zijn het bevorderen van een meer duurzame bedrijfsvoering die structureel minder kwetsbaar is voor ziekten en plagen. Om de structurele afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen (vooral fungiciden en chemische loofdoodmiddelen) te verminderen moet systeemgerichte preventie worden ontwikkeld (Tweede Kamer, 1998b). In de discussienotitie Gewasbescherming na 2000 stelt de staatssecretaris van LNV dat het streefbeeld voor het beleid na 2000 moet zijn het 'nee, tenzij....-principe'. Dat houdt in dat alleen chemische bestrijden is toegestaan nadat alle preventieve en niet-chemische gewasbeschermingsmaatregelen zijn benut. Daartoe wil de overheid gecertificeerde bedrijven gaan belonen.

Het illegaal gebruik van gewasbeschermingsmiddelen denkt het MLNV te voorkomen door de aansturing en de samenwerking tussen alle betrokken handhavingdiensten te verbeteren. Tevens wordt geprobeerd een zo ruim mogelijk middelenpakket beschikbaar te stellen door maatwerk toe te passen in het toelaten van middelen, bijvoorbeeld het op recept verstrekken van bepaalde middelen (Tweede Kamer, 1999e).

In september 1999 heeft het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB) besloten om de toelating van 42 kanalisatiestoffen per 1 januari 2000 te beëindigen. De landbouwsector geeft aan dat vele stoffen onmisbaar zijn voor de landbouw. Vervolgens heeft MLNV de belangenorganisaties van de landbouwsector en de farmaceutische industrie gevraagd aan te geven welke stoffen landbouwkundige onmisbaar zijn. De staatssecretaris heeft gezegd dat deze beperkte lijst door de regering zal worden overgenomen (Tweede Kamer, 1999d).

In november 1999 geeft de staatssecretaris van LNV aan dat een algemene regeling voor landbouwkundige onmisbaarheid zal worden getroffen om de landbouwsector extra gelegenheid te bieden voor het ontwikkelen en toepassen van alternatieve gewasbeschermingsmiddelen. Voorwaarde daarbij is dat een middel wel aan de toelatingseisen met betrekking tot de volksgezondheid of arbeidsveiligheid moet voldoen. De onmisbare middelen kunnen voor een periode van maximaal 2 jaar worden toegelaten (Tweede Kamer, 1999f).

3.5.8 Kennisbeleid

Met het kennisbeleidsuitvoeringsprogramma voor de periode 1999-2002 wil het MLNV bijdragen aan de oplossing van beleidsmatige vraagstukken met betrekking tot voedselveiligheid. Daarbij gaat het om activiteiten als het verwerven, verspreiden en toepassen van kennis. Voor de financiering van het kennisbeleid heeft het MLNV ongeveer 1300 miljoen gulden jaarlijks beschikbaar. In het kennisbeleid ten aanzien van voedselveiligheid wil MLNV het accent leggen op kennis over garantiesystematiek, nieuwe controlemethodieken, de relatie tussen voeding en gezondheid en productiemethoden. Daartoe zal het MLNV samen met het ministerie van VWS overleg voeren over de subsidieprogramma op het gebied van voeding om een betere afstemming te krijgen. Verder financiert MLNV samen met de ministeries van VWS en OCW het NWO-stimuleringsprogramma 'Verantwoorde voeding'. Daarbij staan drie thema's centraal: bioactieve componenten, consumentenonderzoek en veiligheid. Ook entameert MLNV onderzoek naar ggo-vrije ketens. En in EU-verband onderzoekt MLNV de mogelijkheden voor samenwerking rond voedselveiligheid (MLNV, 1999e).

4 Risicostategieën in het voedselveiligheidsbeleid

4.1 Inleiding

In het ESB-dossier over nieuwe risico's en hoe daarmee om te gaan (1999), schreef Hugo Keuzenkamp de epiloog van een enkele pagina. Hoewel het ESB-dossier gevuld is met algemene verzekeringskwesties, milieurisico's en meer disciplinaire artikelen, krijgen landbouw onderwerpen in de epiloog een belangrijke rol als voorbeeld. Risico's behorende bij biotechnologie worden genoemd als bij uitstek een voorbeeld van 'nieuwe risico's'. Dat staat voor onder andere een lange incubatietijd, grootschalig, geen traditionele verzekeringsoplossingen, moeilijk kenbaar, iedereen kunnen treffen en dergelijke. Ten tweede wordt een betere regeling van aansprakelijkheidswetgeving op de agenda gezet, waarbij met name de uitzonderingspositie van landbouw aan de orde wordt gesteld. Ten derde wordt onder de verwijzing 'het is niet gemakkelijk om op verstandige wijze met risico's om te gaan' de gang van zaken rond de gekke koeienziekte betiteld als verspillend beleid. Het is duidelijk dat het veiligheidsbeleid van het ministerie van LNV voor grote uitdagingen staat.

Een van de maatregelen is het ontstaan van het onderzoeksprogramma risicobeheersing, waar dit rapport onderdeel van vormt. In dat onderzoeksprogramma staat de wens centraal te komen tot een integraal risicobeoordelingssysteem. Deze wens is begrijpelijk en valt op allerlei terreinen van veiligheidsbeleid te beluisteren. Echter, dit is niet eenvoudig. De zoektocht naar integrale veiligheid met betrekking tot criminaliteit wordt bijvoorbeeld door Jan Schrijen, burgemeester van Venlo als volgt beoordeeld:

'In dat kader beschrijven wij processen in een zogenaamde integrale veiligheidsketen... Integraal in ambtelijke taal betekent dat er vele kanten aan zitten, het resultaat van maatregelen niet eenduidig voorspeld kan worden. Dat er meerdere partijen nodig zijn voor de oplossing enzovoort. Wees op uw hoede voor de integralen onder ons, want ook zij geven de burger geen gerust gevoel (Index, 1999).'

Een integrale risicobeheersing is makkelijker als wens geformuleerd, dan in daden omgezet. In deze situatie is enige reflectie op de mogelijkheden gewenst. In dit hoofdstuk doen we een poging, door de twaalf geformuleerde strategieën te confronteren met de beleidsvoornemens van het ministerie van LNV inzake het voedselveiligheidsbeleid. Ten eerste lopen we de twaalf strategieën langs met de vraag of deze worden gebruikt in de beleidsvoornemens. Daarna bekijken we in meer algemene termen of een dergelijke strategie ten grondslag ligt aan de beschreven wijze waarop de risicobeheersing is vormgegeven. Vervolgens bezien we de mogelijkheden dergelijke strategieën verder uit te werken. Dit alles is per strategie verwerkt in de tweede paragraaf. Tot slot van het hoofdstuk vragen we ons af welke betekenis de resultaten hebben voor een integrale risicobeheersing en trekken we conclusies.

4.2 Risicostategieën en het voedselveiligheidsbeleid

Hieronder worden de maatregelen zoals die tot en met 1999 door het ministerie van LNV zijn aangekondigd, getypeerd in termen van de risicostategieën. Dezelfde maatregel kan onder verschillende strategieën vallen. Bijvoorbeeld het verhogen van de pakkans bij de naleving van normen, kan naast een verscherping van de normeringsystematiek ook gezien worden als een poging de betrokkenen een andere kostenbaten verdeling te laten hanteren. We pogen de dubbele scores zoveel mogelijk te beperken, door de primaire bedoeling van de maatregelen in ogenschouw te nemen, en niet de indirecte werking van de maatregelen. Het aflopen van de strategieën levert twaalf verschillende 'evaluaties' van de MLNV beleidsmaatregelen op. Deze evaluaties zijn niet uitgebreid, maar staan ten dienste van het verkrijgen van inzicht in richtingen welke mogelijk uitwerking kunnen gebruiken. Combinaties zijn daarbij uitstekend te maken.

4.2.1 Betrokkenen risicoaspecten relatief zwaarder laten wegen ten opzichte van baten

Kijken we naar de beleidsmaatregelen uit het vorige hoofdstuk, dan komen we op verschillende plaatsen deze strategie tegen. We tellen alleen de maatregelen welke direct pogen de kostenbaten afweging van betrokkenen te beïnvloeden. Maatregelen welke gericht zijn op het bestrijden van bijvoorbeeld een dierziekte en door MLNV worden betaald, vallen niet onder deze strategie. We komen de volgende maatregelen tegen.

Bedrijven die geen kwaliteitsborgingsysteem hebben zullen zwaarder worden aangepakt met onder meer hogere tarieven voor keuringen. MLNV levert tevens een financiële bijdrage aan de door de diervoedersector zelf uit te voeren plan Versterking Kwaliteitsborging Diervoedersector. Daarnaast wil de overheid gecertificeerde bedrijven gaan belonen in het kader van preventieve en niet-chemische gewasbeschermingsmaatregelen. Tot slot vergen structurele maatregelen ter aanscherping van het diervoederbeleid een strengere controle op naleving van de regelgeving, om zo de pakkans te verhogen.

In de context van het gehele veiligheidsbeleid van MLNV vindt op meer plekken inbreuk plaats op de kostenbaten afwegingen van betrokkenen. Duidelijke geldboetes bij overtredingen zijn geformuleerd. Stimuleringsmaatregelen worden genomen. Het lijkt er echter niet op dat de hoogtes van de boetes en de stimuleringsmaatregelen ten aanzien van voedselveiligheidsmaatregelen bewust worden geëvalueerd in termen van individuele kosten en baten voor betrokkenen. Dit terwijl Van der Lugt in haar proefschrift concludeert: 'in de praktijk zijn de transactiebedragen en de boetes voor schendingen van het levensmiddelenrecht vaak lager dan het met de schending verkregen voordeel' (1998). Een van haar vele aanbevelingen is dan ook het opleggen van meer geschikte en strengere straffen voor overtredingen van het levensmiddelenrecht. Het lijkt dan ook nuttig een verkennende studie te verrichten naar de (on)mogelijkheden op dit vlak.

4.2.2 Betrokkenen toekomstige risico's naar het heden laten halen

De strategie om betrokkenen bewust een andere tijdshorizon te geven waar risico's zich voordoen, komen we in het vorige hoofdstuk amper tegen. Meer dan vroeger wordt de nadruk gelegd op de controle in het begin van de voedselketen van zowel plantaardige als

dierlijke producten. De veevoedersector krijgt dus meer te maken met regels in het kader van voedselveiligheid, waardoor het meer dan voorheen een probleem van het hier en nu wordt. We willen deze keuze echter niet in de eerste plaats typeren als een verruiming van het blikveld van betrokkenen. Het is namelijk eerder te typeren als een uitbreiding van het te beheersen systeem met een aantal activiteiten dat voorheen buiten schot bleef (zie 4.2.8). Ook de opbouw van kennis en het verplicht stellen van HACCP zien we als een indirect gebruik van deze risicostrategie. We zien geen duidelijke motivatie om via de toekomstperspectieven van betrokkenen risico's in te perken.

Uitzonderingen betreffen het toepassen van moderne biotechnologie bij dieren en de regeling nieuwe voedingsmiddelen. Bij biotechnologie wordt via het 'nee, tenzij' principe gepoogd mogelijke gevaren ook in de verre toekomst nu reeds te voorzien en wordt gepoogd afdoende antwoorden te formuleren. Dit dwingt ontwikkelaars van moderne biotechnologie rekening te houden met ver weg gelegen gezondheidsrisico's en bijvoorbeeld vraagstukken rond biodiversiteit. Ook bij nieuwe voedingsmiddelen dienen bedrijven van tevoren rekening te houden met ver weg gelegen risico's. Het gebruik van deze strategie juist op het terrein van technologische vernieuwingen wijst op de vraag of deze strategie zo geschikt is voor 'normale' voedselveiligheid. De strategie is ook afgeleid van 'nieuwe' milieuproblemen, waardoor de relevantie vooral lijkt te worden bepaald door de mate van onbekendheid van mogelijke gevaren.

4.2.3 Betrokkenen in hun afwegingen fysiek veraf gelegen risico's naar het hier en nu laten halen

We komen deze strategie in de gekozen maatregelen niet expliciet tegen. Indirect wel, als bijvoorbeeld wordt gepoogd keteninitiatieven boven wettelijke vereisten te stimuleren. Het is eenvoudig voor te stellen dat dan toeleveranciers in het buitenland gedwongen worden bepaalde maatregelen te nemen die Nederland of de EU niet kan afdwingen. Een meer strenge invoercontrole wordt wel afgekondigd, wat voor Nederland waarschijnlijk veiliger producten oplevert. De vraag wat de gevolgen daarvan zijn voor derde landen - de afgekeurde producten gaan toch ergens naar toe - staat niet ter discussie, wat aangeeft dat de voedselveiligheidsproblematiek op nationaal en Europees terrein wordt gedefinieerd.

De strategie is afgeleid van de milieuproblematiek, waarin de wereldschaal van vraagstukken evident is. Ook het wereldvoedselvraagstuk is een probleem op wereldschaal en bestaande productstromen beslaan de hele wereldbol. Het geringe gebruik van de strategie in het voedselveiligheidsbeleid kan gedeeltelijk worden begrepen door juist de aangebrachte scheiding van dit probleem met die van voedselzekerheid. Een analyse waarin de twee beleidsvelden op elkaar betrokken worden zou wellicht contradicties aan het licht kunnen brengen. Daarin kan de vraag behandeld worden naar de effecten van een strengere beheersingssysteem binnen Nederland en de EU en keteninitiatieven op dat vlak voor voedselveiligheid en voedselzekerheid in derde landen. Ook kan daarin aan de orde komen welke initiatieven de Nederlandse overheid kan nemen om bedrijven de voedselveiligheid in derde landen beter te dienen.

4.2.4 Betrokkenen publieke risico's laten internaliseren in hun particuliere afwegingen

Vrijwel alle maatregelen zijn gericht op het laten internaliseren van publieke risico's in de handelingen van particulieren welke bij de voedselvoorziening zijn betrokken. Met een strengere definitie van 'internaliseren' wordt echter bedoeld dat actoren uit eigener beweging al afwegingen maken betreffende de veiligheid van anderen. Die eigen verantwoordelijkheid kan via bijvoorbeeld convenanten, informatievoorziening of financiële stimulansen (tijdelijk) worden gestimuleerd.

We zien deze strategie gevolgd worden wanneer MLNV de komende jaren stimulerende beleidsmaatregelen wil nemen die zijn gericht op het realiseren van veiligheidsniveaus die hoger liggen dan de wettelijke minimum normen. Dat wil MLNV ondersteunen door het verstrekken van subsidies aan innovatieve integrale ketenprojecten. De komende 4 jaren wordt prioriteit gelegd bij het versterken en verder ontwikkelen van ketens en private kwaliteitsborgingsystemen in de primaire sector. Daarnaast is er aandacht voor consumentenzaken en ethische aspecten. Consumentenvoorlichting legt de hoop op een bewustwordingsproces en er is regelgeving rond etikettering: consumenten moeten zelf (kunnen) beslissen wat veilig en goed is voor henzelf en het milieu. MLNV steunt de ontwikkeling waarbij marktpartijen pogen zich op het punt van de voedselveiligheid te onderscheiden, echter zonder eigen verantwoordelijkheid terug te nemen.

In principe zou zonder het door MLNV gevoerde beleid door betrokkenen minder rekening worden gehouden met publieke risico's. Gezien de diverse schandalen van de afgelopen tijd lijkt het inderdaad ook niet slim slechts op het eigenbelang van voedingsmiddelenproducenten en handelaren te vertrouwen. Echter, men kan wel wellicht bewuster op dit eigenbelang en de eigen inzichten sturen dan blijkt uit de door MLNV te nemen maatregelen.

4.2.5 Het aantal complexe interacties in risicoproducerende processen verminderen

De noodzaak interacties te vermijden of te verminderen komt op verschillende plaatsen terug bij de door MLNV aangekondigde en genomen maatregelen, maar vooral indirect. Ter voorkoming van besmetting van dierziekten worden de eisen ten aanzien van de inrichting en hygiëne verscherpt, worden voorschriften aangepast betreffende de handel in sperma en wordt een effectieve systematiek van reiniging en ontsmetting voorgestaan. Ook op het organisatorische vlak wordt gepoogd bestaande interacties te veranderen door de positie van de dierenarts te verbeteren en maatregelen om de kans op hergebruik van oormerken te verminderen. Ook het opbouwen van normen voor de diervoedersector is het opwerpen van extra hordes voor onveilige ingrediënten. Dergelijke maatregelen zijn echter ingebed in een vertoog over normstelling, controle en handhaving (zie 4.2.11). Wel worden ggo-vrije ketens gesteund, maar voornamelijk beargumenteerd met het belang voor de keuzevrijheid van de consument. Een argument dat hier van belang zou zijn, is de creatie van een 'achtervang' voor als zich op langere termijn ernstige effecten voor zouden doen met specifieke ggo-producten. Tot slot wordt het gebruik van HACCP in de gehele voedselketen gestimuleerd. Bedrijven en ketens lichten de eigen activiteiten daarbij door op kritische interacties.

Gezien ontwikkelingen in de voedselproductie richting internationalisering, richting een diversivering van verkooppunten (inclusief internet), een groeiend aandeel van buitenshuis consumptie, een toename van het gebruik van gemakproducten en verwerkte versproducten en dergelijke, is de aandacht voor nieuwe interacties klein te noemen. Dit kan worden begrepen uit de moeilijkheid van de materie: zoek maar eens uit welke interacties tussen stoffen en personen plaatsvinden achter de consumptie op een enkele dag door een enkele consument. Het is alleen behapbaar door primair ketenpartijen zelf verantwoordelijk te laten zijn voor hun kritische processen en de interactie met hun omgeving. Per overkoepelend thema - bijvoorbeeld wat zijn de gevolgen van een toenemend toerisme - kunnen wel regelmatig veranderingen welke individuele bedrijven overstijgen gemonitord worden op de mogelijke gevolgen voor de voedselveiligheid.

4.2.6 Het aantal afhankelijkheden binnen risicoproducerende processen verminderen

Los van interacties zijn ook de afhankelijkheden in het voedselveiligheidssysteem van belang voor de vraag of allerlei kleine incidenten uit kunnen groeien tot gebeurtenissen van crisis formaat. In de procesvoering is het van belang dat er tijd en ruimte is om fouten te ontdekken en voor de onvolkomenheden maatregelen te treffen. In deze zin bevindt de voedselproductie zich in een relatief gunstige positie. Er zijn wel een onnoemelijk aantal afhankelijkheden te benoemen, maar de processen zijn qua tijd vaak niet zo kritisch dat er niets aan fouten gedaan kan worden ter bescherming van de eindgebruiker. Een groot deel van de hele beschreven risicobeheersing grijpt ook op dit vlak in: Het monitoren van de aanwezigheid van zieke dieren, van dioxines, de signalering van reststromen en dergelijke en daaropvolgend het verwijderen van het 'foute' gedeelte uit de voedselketen.

De strategie wordt wel gebruikt maar niet echt expliciet verwoord, wat begrijpelijk is gezien het voor de hand liggende karakter van de strategie. Een vraag is - de auteurs hebben er geen goed zicht op - of niet meer analyses gemaakt moeten worden over afhankelijkheden welke niet direct op het bordje van individuele bedrijven en hun kritische processen ligt. Te denken valt aan een afhankelijkheden rond bijvoorbeeld informatietechnologie, stroomvoorziening, waterkwaliteiten enzovoort.

4.2.7 De inzichtelijkheid vergroten van de processen welke tot risico's aanleiding geven

Een toenemend inzicht wordt ten eerste gezocht via het verrichten van (wetenschappelijk) onderzoek. In het diergeneesmiddelenbeleid is bijvoorbeeld het voornemen te zoeken naar betere meetmethoden. Van betere meetmethoden is echter te verwachten dat ze juist tot extra nuances en nieuwe onderkende risico's aanleiding geven en dus tot minder inzichtelijkheid voor de niet-experts. Ten tweede wordt gepoogd via HACCP-procedures en verplichte garantiecertificaten de veevoedersector te doordringen van de gevolgen van hun acties voor de volksgezondheid en vrije handel. Meer inzicht bij een speciale doelgroep dus. Ten derde wordt gepoogd in de varkens- en de zuivelketen een geheel nieuw monitoringssysteem op te zetten. Deze activiteit leidt tot een inzichtelijker informatiesysteem, mits de aansluiting bij de veranderende omstandigheden wordt gezocht. Ten vierde wordt in de toekomst meer overlegd. Bijvoorbeeld bij de diervoeders laat MLNV regulier overleg starten tussen de controle instanties AID, RVV, Inspectie Milieuhygiëne (IMH), KDD en

Inspectie W&V, met als doel lacunes in de controleactiviteiten op te sporen en op te vullen. Ten vijfde gaat MLNV beter gebruikmaken van beschikbare informatietechnologie. Zo heeft het besloten het I&R-systeem on-line te maken. Ten vijfde wordt de bestaande regelgeving en organisatie van verplichte identificatie en registratie aangepakt ten behoeve van het bestrijden van dierziekten. Onder andere de gegevens van de kadavermelding worden gekoppeld aan de doodmelding in het I&R-systeem.

Al deze maatregelen lijken nuttig. Het lijkt echter ook verstandig expliciet op de (toenemende) onduidelijkheid bij niet specialisten in te spelen. De roep om een integrale benadering wordt dan opgevat als een roep om meer inzichtelijkheid in de risicobeheersing. In het tweede hoofdstuk werd als voorbeeld op dit terrein de effectwijzer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties genoemd. Het betreft een soort invuloefening van mogelijke gevaren in een gebied. Het op het internet aanwezige instrument is puur bedoeld betrokkenen en verantwoordelijken bij gemeenten een beeld te schetsen van mogelijke risicobronnen in gemeentes en de soort effecten die ze kunnen verwachten. Zonder verder ook maar iets te doen aan specifieke kennisopbouw, of aan de productie van de risico's zelf, poogt het instrument betrokkenen een globaal inzicht te geven waar eigenlijk over gewaakt moet worden. De ontwikkeling van dergelijke instrumenten in de voedselveiligheid lijkt waardevol voor de vele niet-specialisten. Ook de geïnteresseerde consument is natuurlijk als doelgroep te benoemen. Deze kan bijvoorbeeld worden bediend met een semi-educatieve cd-rom met spelletjes, quizvragen, beeldmateriaal en dergelijke. Het lijkt zinvol deze strategie meer aandacht in het beleid te geven.

4.2.8 De interpretatie verruimen van mogelijke processen die tot ongelukken aanleiding kunnen geven

Een groot deel van de maatregelen richt zich op het betrekken van de veevoedersector in het voedselveiligheidsbeleid. Dit is een belangrijke uitbreiding van het te controleren systeem. Ook de signalering van reststromen als zodanig komt meer onder de aandacht en de controle op het illegaal gebruik van hormoonontregelende stoffen wordt niet meer beperkt tot de rundveehouderij, maar ook andere dierlijke sectoren krijgen ermee te maken. Er is een begin gemaakt aan de aanpak van bestaande dierziekten welke op langere termijn een risico vormen.

We zien dat het bestaande systeem met een uitbreiding te maken krijgt, waar men eerder de argumentatie gebruikte dat bijvoorbeeld dioxines in het veevoer niet van belang zijn zolang de dioxines in de melk onder de norm blijven. De vraag is of de oude redenering na de recente crises rond BSE en dioxines ook helemaal niet meer geldig is. Het is in ieder geval van tijd tot tijd relevant om zich de vraag te stellen of naar aanleiding van crises geformuleerde uitbreidingen van het systeem ook weer toe zijn aan een opruiming. Een andere vraag is of hiermee het systeem inderdaad 'afdoende' gedekt is, of dat er over een aantal jaren incidenten plaats zullen vinden waarbij het systeem alsnog een nieuw toepassingsgebied krijgt. Een verkenning hiernaar is natuurlijk mogelijk, door mensen langs te gaan die met de huidige grenzen van het systeem te maken hebben en te vragen naar hun inzichten in mogelijke knelpunten. Zo schuilt een mogelijk knelpunt in het daadwerkelijk gebruik van voedingsmiddelen door de consument, zeker als veel nieuwe health foods de winkelschappen bereiken.

4.2.9 Risicovolle activiteiten vermijden

In de nota *Kracht en Kwaliteit* (1998) wordt het voorzorgprincipe naar voren gehaald als een centraal principe bij de beoordeling bij kwaliteit van voeding. Het gebruik van anti-microbiële groeibevorderaars als groeimiddel aan diervoeders wordt verboden. Het gebruik van antibiotica wordt binnen drie jaar verboden, wat in overleg met het landbouwbedrijfsleven, de Consumentenbond en de levensmiddelenhandel zal worden vormgegeven. Ook worden categorieën vetten, specifieke dierlijke eiwitten en slib (voorlopig) verboden in diervoeders. Ten aanzien van de toepassing van biotechnologie bij dieren wordt het 'nee, tenzij' principe gehanteerd. Ook ten aanzien van chemische bestrijdingsmiddelen wordt het nee-tenzij principe ingevoerd.

Het lijkt alsof deze strategie vaak wordt toegepast, maar dat valt mee als we bedenken dat het verbieden van activiteiten vaak onderdeel uitmaakt van een strategie die normen vaststelt (zie 4.2.11). Essentieel voor de strategie hier is echter, dat een verbod niet wordt verantwoord op grond van risicoanalyses, maar op grond van argumenten op ander vlak, als bijvoorbeeld ethische overwegingen, angstbeelden van consumenten of het idee niet afhankelijk van bepaalde middelen te willen zijn. Het daadwerkelijke gebruik van deze strategie mag dan wel mee vallen, het lijkt er wel op dat er meer gebruik van gemaakt wordt dan voorheen.

Het gebruik van deze strategie heeft het voordeel dat het recht kan doen aan wat genoemd worden 'consumer concerns'. Mensen zouden bijvoorbeeld niet willen dat de resten van bestrijdingsmiddelen onder een veilige norm vallen, maar dat ze gewoon niet aanwezig behoren te zijn, tenzij het niet anders kan. De strategie is relatief goedkoop voor de beleidsmakers, omdat men niet hoeft uit te maken welke bestrijdingsmiddelen bij welk gebruik nu precies onveilig zijn. Het is tevens een relatief eenvoudig te communiceren boodschap. Met het gebruik van deze strategie is wel de moeilijkheid verbonden dat een aantal mensen getroffen wordt in hun economische belangen. Deze mensen zullen beargumenteren dat het voordeel van de gehanteerde strategie in termen van veiligheid niet in verhouding staat tot het leed dat hen wordt aangedaan. We zien dergelijke discussies in de internationale handel. Daarnaast wordt in het geval van biotechnologie beargumenteerd dat een dergelijke strategie funest is voor innovaties en dus voor economische groei. Mogelijkheden voor de uitbouw van deze strategie zijn aanwezig, maar vereist moeilijke afwegingen hoe om te gaan met getroffen en met bestaande regels in het economisch verkeer. Dat vereist ook beantwoording van de vraag wie er nu precies zit te wachten op dergelijke maatregelen: een ongespecificeerd beroep op consumentenzorgen lijkt onvoldoende.

4.2.10 Risico's aangaan en daardoor leren van gemaakte fouten

In de voedselproductie mogen veel activiteiten gewoon worden verricht, al dan niet met restricties. Het expliciete gebruik van deze strategie in de zin dat door het aangaan van risico's geleerd kan worden van fouten, komen we amper tegen bij de te nemen maatregelen. Wel valt veel onderzoek in deze categorie. Bijvoorbeeld op proefvelden moeten effecten van het gebruik van genetisch gemodificeerde gewassen blijken. Belangrijk is echter dat deze strategie constant impliciet wordt toegepast bij alle producten en processen

die van oudsher geschieden en waar blijkbaar geen veiligheidsproblemen aan de orde zijn geweest of blijkbaar geen veiligheidsproblemen op de agenda worden gezet. Ggo-tomaten worden vele malen meer onderzocht op veiligheid dan 'gewone' tomaten, een terugkerende klacht van biotechnologen. De vraag is of er voor deze strategie meer kansen liggen op het gebied van de veiligheid van het voedsel, of dat alleen 'traditionele' producten en processen hiervan gebruik mogen maken. Dat lijkt niet het geval, omdat voedselveiligheid een politiek gevoelig onderwerp is (eerder geen risico's dan experimenteren) en de samenleving sowieso minder geneigd lijkt te experimenteren met veiligheid. Alleen in het onderzoek liggen er mogelijkheden.

4.2.11 Risicovolle activiteiten normeren, monitoren en controleren

Deze categorie maatregelen wordt het meest gebruikt. Zoveel zelfs, dat we het niet gaan vullen met alle maatregelen. Daarvoor kunnen bij wijze van spreken de maatregelen in paragraaf 3.7 gewoon gelezen worden. Als we dit bekijken tegen de achtergrond van de reeds bestaande systematiek, dan is helemaal duidelijk dat deze strategie in het geheel dominant te noemen is. Het is de strategie waar de overheid ook een behoorlijke verantwoording naar zich toe trekt: zij bepaalt welke normen gehanteerd moeten worden en als gevolg waarvan verboden uitgevaardigd worden en handhaving goed geregeld moet zijn. Zij leunt daarbij op tal van wetenschappers en controlerende en normerende instanties, daar het een arbeidsintensieve strategie is. Denkend vanuit deze strategie wordt reeds veel tijd en energie besteed aan het perfectioneren van de risicobeheersing, zodat studies op dit terrein niet speciaal gestimuleerd behoeven te worden.

4.2.12 Risico's en risicovolle activiteiten door veel verschillende personen laten beoordelen

Deze strategie vinden we in de aangekondigde en genomen maatregelen op drie manieren terug. Ten eerste door een beter overleg tussen allerlei bij een problematiek betrokken actoren. Wat betreft de diervoeder heeft MLNV een regulier overleg laten opstarten tussen de controle-instanties AID, RVV, Inspectie Milieuhygiëne (IMH), KDD en Inspectie W&V, met als doel lacunes in de controleactiviteiten op te sporen en op te vullen. Op het terrein van de identificatie en registratie van runderen wordt meer informatie naar elkaar toe gespeeld en gegevens gekoppeld om een meer overzichtelijke en meervoudige beoordeling van de situatie mogelijk te maken.

Ten tweede wordt gepoogd de communicatie met de doelgroep van beleid te verbeteren. Op het gebied van de bestrijdingsmiddelen wordt los van de betere samenwerking tussen alle betrokken handhavingdiensten geprobeerd maatwerk toe te passen in het toelaten van middelen, bijvoorbeeld het op recept verstrekken van bepaalde middelen. De hele discussie betreffende het verbieden van middelen is te zien als een vorm van bespreken van risico's in verhouding tot andere overwegingen.

Ten derde wordt bij de beoordeling van de veiligheid van de totale stroom aan materialen die wordt gebruikt voor diervoeders, ook gekeken naar ethische aspecten en consumentengevoelens. In principe worden inzichten vanuit die afwegingen meegenomen worden in de beoordeling van risico's.

Kijken we naar het bestaande beleid, dan is niet precies duidelijk of deze strategie veel gevolgd wordt. De uitgangssituatie is op zich gunstig: veel verschillende partijen die vanuit een eigen optiek en deskundigheid risico's kunnen signaleren en invulling aan de beheersing daarvan kunnen geven. Issuemanagement lijkt goed mogelijk, waarbij partijen elkaar snel weten te vinden ook al staat dat niet op papier (Berenschot 1999). Tegelijkertijd wordt uit de maatregelen duidelijk dat men ook vindt dat meer en beter overleg moet plaatsvinden. Daarbij is een cultuur essentieel waar de partijen met elkaar meedenken en verantwoording nemen voor de voedselveiligheid als geheel, en niet slechts vanuit de rol en verantwoordelijkheden van de eigen organisatie. Naast het ontwikkelen van een dergelijke cultuur zijn er mogelijkheden om meningen van groepen daarbuiten te betrekken in het geheel, zoals consumenten via monitoring. Daarnaast kan informatie-uitwisseling verplicht worden gesteld, zoals over de samenstelling van producten en de verplichting bij calamiteiten standaard informatie over herkomst van grondstoffen ter beschikking te hebben.

4.3 Een integrale risicobeheersing?

Het proefschrift van Marieke Lugt (1999), waarin zij de handhaving van Europees en nationaal voedingsmiddelenrecht in Engeland en Nederland vergelijkt, eindigt met een pleidooi voor een 'geïntegreerde handhavingsbenadering'. Dit houdt in, de 'ontwikkeling van pro-actieve en reactieve handhavingsstrategieën met aandacht voor alle relevante factoren en actoren. Het bestaat uit twee elementen: 1) integratie van levensmiddelenbeleid en recht en 2) integratie van en samenwerking tussen handhavingsinstanties' (1999:347). Onder deze kop worden een aantal aanbevelingen gedaan op Europees niveau, in de EU en de lidstaten gezamenlijk en voor de landen Nederland en Engeland. Er wordt bijvoorbeeld gepleit voor een betere samenwerking tussen LNV en VWS, maar ook voor een betere samenwerking binnen de Inspectie voor Waren en Veterinaire zaken.

In de Amerikaanse publicatie van de National Research Council getiteld Ensuring Safe Food (1998) vinden we ook een roep om een eenduidig voedselveiligheidssysteem, zowel in de bepaling van de regels als in de handhaving. Deze geluiden zijn ook in andere veiligheidsthema's te horen. Deze roep is begrijpelijk, want in termen van veiligheid is een systeem waaraan niets ontbreekt en dus alles omvat, natuurlijk erg handig. Toch begonnen we dit hoofdstuk met een waarschuwing van iemand uit de praktijk: Hoed U voor de integralen onder ons. We sluiten ons bij deze waarschuwing aan. Het is beter verschillende ontwikkelingen apart op hun merites voor de veiligheid te beoordelen, maar wel met overzicht van en inzicht in de vele verschillende ontwikkelingen. Dit laatste blijkt moeilijk. In termen van de omschreven strategieën, is het in die situatie van groot belang de inzichtelijkheid te vergroten van de processen die tot risico's aanleiding geven (zie 4.2.7). Daarnaast is ook inzicht in de risicobeheersingssystematiek noodzakelijk.

In het voorgaande hebben we bij de bespreking van de beleidsmaatregelen gezien dat aan de hand van het huidige systeem wordt gezocht naar verbeteringen in normstelling, handhaving, verdeling van bevoegdheden, het bepalen van de grenzen van de te beheersen processen en dergelijke. Het aantal (potentiële) wijzigingen in de risicobeheersing is hiermee in een stroomversnelling geraakt. Voor buitenstaanders als consumenten wordt de

inzichtelijkheid van het geheel er daardoor niet beter op. Van mensen welke dagelijks met de regelgeving te maken hebben kan worden verwacht dat ze het overzicht over het voor hun relevante deel wel behouden. Dit was ook de argumentatie van het Regulier Overleg Warenwet (ROW), als reactie op het pleidooi in het rapport Scheltema voor één levensmiddelenwetgeving: de huidige complexe regelgeving is met kennis van zaken goed uitvoerbaar. De complexiteit en ondoorzichtigheid wordt vooral veroorzaakt door de aard en hoeveelheid te regelen materie. Voor degenen die zijdelings zijn betrokken - van bijvoorbeeld de directeur van een vetmelterij tot een hoogleraar - is het echter op zijn minst onhandig dat het moeilijk is overzicht te verkrijgen. En als mocht blijken dat zelfs stakeholders en verantwoordelijke ambtenaren niet weten wie waakt over een specifiek voedselveiligheidsissue, dan ligt er echt een belangrijke taak (National Research Council 1998:174).

Wat echter ook blijkt uit het zojuist genoemde ROW standpunt, is dat de discussie rond een integrale risicobeheersing meer lijkt te gaan om de regelgeving dan om veranderingen in de processen welke tot risico's aanleiding geven. Dit is ook precies een gevaar van een 'geïntegreerde risicobeheersing', namelijk dat de blik teveel wordt gericht op de logica van het controlesysteem in plaats van veranderingen daarbuiten waaraan het zich dient aan te passen. En dat er zich veranderingen voordoen is duidelijk (De Meere et al., 1999, National Research Council, 1998). Een mooi voorbeeld is de opkomst van nieuwe productiemethoden zoals genetische modificatie. De risico's zijn relatief nieuw en nieuwe partijen worden betrokken bij de voedselproductie en de controle daarop. Geen ontwikkeling die gaat richting een meer inzichtelijke situatie, dunkt ons.

Dit rapport is geschreven in het kader van een onderzoeksprogramma hoe te komen tot een integrale beheersing van veiligheidsrisico's rond de productie, handel en consumptie van voedsel. In een integraal systeem zullen 'alle relevante factoren en actoren' een onmiddellijk te begrijpen plekje dienen te hebben. Het gevaar van een integraal beheersingssysteem is dat een gesloten, mechanistisch controlesysteem wordt opgezet welke afhankelijk is van wetenschappelijke informatie die zowel duur als traag te verkrijgen is (zie voor een dergelijke wens bijvoorbeeld National Research Council, 1998). De werkelijkheid rond de productie- en consumptie van voedsel wordt echter alleen maar ingewikkelder. In het streven naar integrale beheersing wordt de kans groter dat mogelijk belangrijke veranderingen en analyses worden ondergedompeld in een systeem welke een eigen leven leidt.

Het is niet verwonderlijk dat er op dit moment geen integraal beheersingssysteem bestaat. Bestaande regelgeving is onder andere het gevolg van constante aanpassing aan veranderingen in de productie van risico's en van veranderende eisen. Dat zal zo blijven. Een gegroeide onoverzichtelijke situatie kan om reorganisatie vragen. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving is nastrevenswaardig en in bepaalde gevallen ook mogelijk. Herverdeling van verantwoordelijkheden kan mooi zijn. Nieuwe benaderingen verlangen nieuwe organisatievormen. Dat we sceptisch zijn over een integrale risicobeheersing wil dus niet zeggen dat het bestaande systeem zomaar behouden moet blijven. Te ontwikkelen beheersingssystemen zullen echter in hun diversiteit en onafhankelijkheden zich nog steeds dienen aan te passen aan de veranderende omgeving, te weten veranderingen in de aard van de voedselproductie en de daarbij geproduceerde risico's. Het is de vraag in welke mate en in welke vorm integratie haalbaar en uitvoerbaar is in het nastreven van een geïntegreerde risicobeheersing.

tegreerd risicobeheersingssysteem. Houdt een geïntegreerd beheersingssysteem in dat alle activiteiten en maatregelen inhoudelijk op elkaar zijn afgestemd? Gezien de bevindingen in dit rapport dat verschillende strategieën naast elkaar worden gebruikt, maakt het realiseren van die wens niet makkelijk. Of moet een geïntegreerd systeem zijn gebaseerd op het op elkaar afgestemd zijn van procedures? Vindt samenwerking tussen de betrokken instellingen en bedrijven plaats op vrijwillige basis of moet juridisch worden vastgelegd dat de actoren regelmatig overleggen en gezamenlijk tot eenduidige besluiten komen? De omvang en diversiteit van spelers bij zowel de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering als de doelgroep (het bedrijfsleven) maakt alleen al het denken hierover tot een uitdagende exercitie. Deze vragen zijn niet eenvoudig en staan niet centraal in dit rapport.

Een integraal risicobeheersingssysteem voor de voedselveiligheid is een begrijpelijke wens. De roep om een integrale benadering is de roep om inzicht, welke serieus genomen dient te worden. Vergroten van de inzichtelijkheid van de verschillende processen, actoren en factoren en de rol die ze spelen vereist constante en expliciete aandacht.

4.4 Conclusies

We hebben ons aan het begin van dit rapport de vraag gesteld welke strategieën zijn te onderscheiden om met risico's om te gaan, welke risicostrategieën worden gebruikt in maatregelen van LNV ter bevordering van de voedselveiligheid en welke risicostrategieën potentieel in staat zijn meer bij te dragen aan de voedselveiligheid dan nu het geval is?

Het voorgaande overziende worden de tot en met 1999 aangekondigde en genomen maatregelen ter verbetering van de voedselveiligheid in Nederland als volgt getypeerd. Dominant is de strategie waarin risicovolle activiteiten worden genormeerd, gemonitord en gecontroleerd. Deze dominantie is zowel zichtbaar in het bestaande beleid als in de aangekondigde maatregelen. Ze zijn gericht op de interacties en afhankelijkheden in risicoproducerende processen, waarbij het niet de bedoeling is de verantwoordelijkheid van individuele bedrijven geheel over te nemen. Nieuwe activiteiten zoals de genetische modificatie van dieren ondervinden tevens een gebruik van de strategie waarin risicoveroorzakende activiteiten vermeden worden. Deze strategie lijkt meer gebruikt te gaan worden. Belangrijk is ook de constatering dat de interpretatie van het te beheersen systeem is verruimd tot de diervoedersector, waar die tot voor kort als niet relevant werd gezien.

Van een aantal strategieën lijkt het de moeite waard de mogelijkheden explicieter te onderzoeken. Dit betreft de risicostrategie die aangrijpt op de kostenbaten overwegingen van betrokkenen, de strategie die betrokkenen fysiek veraf gelegen risico's naar het hier en nu laat halen, de strategie die wijst op de noodzaak de inzichtelijkheid te vergroten van de processen welke tot risico's aanleiding geven en de strategie die beweert dat risico's en risicovolle activiteiten door veel verschillende personen moeten worden beoordeeld. In de aanbevelingen komen we hierop terug.

De door MLNV genomen maatregelen en onze typering daarvan betreffen een momentopname, die we hebben gezien tegen de achtergrond van het bestaande voedselveiligheidsbeleid. De strategie om gewoon risico's aan te gaan en daardoor te leren van gemaakte fouten lijkt niet aanwezig, maar wordt van oudsher wel gebruikt. Bij cala-

miteiten wordt bekeken hoe dat komt en hoe dat in de toekomst te vermijden is. Producten en productieprocessen die de soms al eeuwen durende praktijktest goed hebben doorstaan kunnen met een relatief minimum aan eisen op de markt worden gebracht. Ontwikkelaars van nieuwe producten en productieprocessen zouden ook meer gebruik van een dergelijke strategie willen maken, maar krijgen dat moeilijk gedaan. Het laat wel de vraag open of de historisch gegroeide eisen een consistent geheel maken en of dus een argument om te vragen naar een integraal voedselveiligheidsbeleid.

We hebben de strategieën niet geëvalueerd op doelmatigheid, efficiency en dergelijke. Gezien de huidige stand van zaken was dat een te grote opdracht. Deze verkenning heeft een meer kwalitatief karakter, waarna op onderdelen een verscherping van de analyse plaats kan vinden.

4.5 Aanbevelingen

Het gebruikte 'model' van de twaalf risicostrategieën is niet ontwikkeld. Het doel van deze studie is echter het denken over bruikbare oplossingsrichtingen te stimuleren voor het vraagstuk rond voedselveiligheid. Voor dat doel heeft de indeling gefunctioneerd. Hieronder vermelden we gevonden mogelijkheden voor onderzoek naar verbetering van de risicobeheersing.

1. Het lijkt er niet op dat de hoogtes van de boetes en de stimuleringsmaatregelen ten aanzien van voedselveiligheidsmaatregelen bewust worden geëvalueerd in termen van individuele kosten en baten voor betrokkenen. Het lijkt dan ook nuttig een verkennende studie te verrichten naar de mogelijkheden op dit vlak, zeker gezien de aanwijzingen dat sommige boetes lager zijn dan het potentiële gewin voor betrokkenen.
2. Een analyse lijkt nuttig waarin de beleidsvelden 'voedselveiligheid' en 'voedselzekerheid' op elkaar worden betrokken. Bij voedselzekerheid staat het probleem centraal dat mensen op deze wereldbol niet altijd verzekerd zijn van de aanwezigheid van voedsel. In een dergelijke analyse kunnen verschillende vragen worden behandeld. Ten eerste is het de vraag wat de effecten zijn van een strenger beheersingssysteem binnen Nederland en de EU voor de voedselveiligheid en voedselzekerheid in derde landen. Ten tweede kan de vraag worden gesteld welke initiatieven de Nederlandse overheid kan nemen om bedrijven hier de voedselveiligheid in derde landen beter te laten dienen. En tot slot andersom, welke initiatieven kan de Nederlandse overheid nemen om bedrijven in derde landen beter de voedselveiligheid in Nederland te dienen. Deze vragen liggen gevoelig in discussies rond de liberalisering van de wereldhandel.
3. Gezien de diverse schandalen van de afgelopen tijd op het gebied van de voedselveiligheid lijkt het niet slim slechts op het eigenbelang van voedingsmiddelenproducenten en handelaren te vertrouwen. Echter, men kan wellicht bewuster op dit eigenbelang en de eigen inzichten sturen dan blijkt uit de door MLNV te nemen maatregelen. Zie bijvoorbeeld De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) voor een pleidooi voor zelfsturing op het gebied van risicoreductie, waarbij afspraken met een sector worden gemaakt dat men elk jaar nieuwe maatregelen afkondigt. Dreigen met stren-

gere normering dient onderdeel van deze strategie te zijn. Voordeel van deze werkwijze is het grotere aantal vrijheidsgraden voor een sector, waardoor kostenefficiënter en met meer prikkels voor innovatie aan voedselveiligheid gewerkt kan worden. Een verkennende studie hiernaar op het terrein van de voedselveiligheid lijkt zinvol.

4. Ketenpartijen zijn zelf verantwoordelijk voor hun kritische processen en de interactie met hun omgeving. Per overkoepelend thema - bijvoorbeeld wat zijn de gevolgen van een toenemend toerisme voor de voedselveiligheid - kunnen regelmatig veranderingen gemonitord worden, die de verantwoordelijkheid en het blikveld van individuele bedrijven en controlerende instanties overstijgen. Verkennende studies in deze richtingen lijken nuttig. De auteurs hebben geen goed zicht op het aantal en de kwaliteit van dergelijke analyses op dit moment. Belangrijk is het besef dat dergelijke activiteiten ook zonder concrete aanleiding continue aandacht verdienen, waarbij ruimte aanwezig dient te zijn voor nieuwe ideeën.
5. In de voedselveiligheid lijkt het zeer waardevol instrumentarium te ontwikkelen welke zich richt op het vergroten van het inzicht van allerlei betrokkenen. Het gaat om vragen als welke processen voedsel onveilig maken, welke veranderingen plaatsvinden, op welke wijze de beheersing in elkaar steekt, welke rollen verschillende spelers hebben en dergelijke. De processen en de regulering zijn zo complex, dat constant aandacht geschonken dient te worden aan de transparantie van het geheel voor betrokkenen.
6. Veel verschillende partijen kunnen momenteel vanuit een eigen optiek en deskundigheid risico's signaleren en invulling geven aan de beheersing daarvan. Issuemanagement lijkt goed mogelijk, waarbij partijen elkaar snel weten te vinden ook al staat dat niet altijd op papier. Tegelijkertijd wordt uit de maatregelen duidelijk dat men ook vindt dat meer en beter overleg moet plaatsvinden. In de aanbevelingen van Berenschot (1999) wordt op een concreter niveau hierop ingegaan. Een voorbeeld is het monitoren van denkbare bij consumenten over de veiligheid van het voedsel.

Literatuur

Adams, J., *Risk*. UCL Press, London, 1995.

Beer, B.J., J.M. Franken, M.J. Lugt en R. Vossers, *Praktijkboek levensmiddelenrecht*. Koninklijke Vermande, Lelystad, 1998.

Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, *Management in netwerken* (tweede herziene druk). Lemma, Utrecht, 1999.

Brussaard, W. (red.), *Hoofdpijnen van het agrarisch recht*. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.

CPE, *Jaarverslag 1998*. Controlebureau Pluimvee, Eieren en Eiproducten, Zeist, 1998.

Damveld, H. en R.J. van den Berg, *Kernafval en kernethiek: Maatschappelijke en ethische aspecten van (de terughaalbare) opslag van kernafval*. Metra 98-26, 1998.

Douglas, M. and A. Wildavsky, *Risk and Culture: an essay on the selection of technical and environmental dangers*. University of California Press, Berkely, 1982.

EFPFA and FSA, *An European Food and Public Health Authority. The future of scientific advice in the EU*. December 1999.

Greer-Wooten, 'Context, concept and consequence in risk assessment research'. In: J. Conrad (red.) *Society, Technology and Risk Assessment*. Academic Press, London, 1980.

Hooker, N.H. and J.A. Caswell, 'Regulatory Targets and Regimes for Food Safety: A Comparison of North American and European Approaches', Department of Resource Economics, University of Massachusetts. In: *The Economics of Reducing Health Risks from Food*. Washington, 1995.

Keuzenkamp, H. (red.), 'Nieuwe risico's'. In: special van *Economisch Statistische Berichten (ESB)*, jrg 84 (1999) nr 4, p.193.

LEI, *Landbouw-Economisch Bericht 2000*. Den Haag, 2000.

Lugt, M., 'Meer verantwoordelijkheden DG XXIV'. In: *VMT*, nr. 1-2 (1998) p. 21.

Lugt, M., *Enforcing European and National Food Law in the Netherlands and England*. Koninklijke Vermande, 1999.

- Mascini, P., *Risico's in bedrijf: Omgaan met gezondheidsrisico's op de werkvloer*. Optima Grafische Communicatie, Rotterdam, 1999.
- Meere, F. de, *U kunt gerust gaan slapen: denkbeelden over technologie, risico's en samenleving*. Eburon, Delft, 1996.
- Meere, F. de, *Verkenning voedselveiligheid. Een inventarisatie van veranderingen in voedselketens en de potentiële gevolgen voor voedselveiligheid*. Ministerie van LNV, Den Haag, 1999.
- Ministerie van LNV, *Beleidsvoornemens diergezondheidszorg in Nederland*. Bijlage bij brief Evaluatie varkenspest aan de Tweede Kamer, Den Haag, 1998.
- Ministerie van LNV, *Discussienotitie Verkenning van een beleid voor gewasbescherming na 2000*. Den Haag, 1999a.
- Ministerie van LNV, *Kracht en Kwaliteit*. LNV-beleidsprogramma 1999-2002, Den Haag, 1999b.
- Ministerie van LNV, *Identificatie en registratie (I&R)*. Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 1999c.
- Ministerie van LNV, *De illegale handel in diergeneesmiddelen*. Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 1999d.
- Ministerie van LNV, *Kennis voor Kracht en Kwaliteit; Sturen op interactie*. Ontwerp uitvoeringsprogramma LNV-kennisbeleid 1999-2002, Den Haag, 1999e.
- Ministerie van LNV, *Voortgangsrapportage hormonen*. Brief aan de Tweede Kamer, Den Haag, 1999f.
- National Research Council, *Ensuring Safe Food: From Production to Consumption*. National Academy Press, Washington D.C., 1998.
- Perrow, C., *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. Basic Books, New York, 1984.
- Perrow, C, 'The Limits of Safety: The Enhancement of a Theory of Accidents'. In: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2 (1994) 4, p. 212-220.
- Reijnders, 'De anatomie van nieuwe risico's'. In: *ESB*, jrg 84 (1998) nr 4193.
- Schwarz, M. and M. Thompson, *Divided we Stand: Redefining Politics, Technology and Social Choice*. Harvester Wheatsheaf, New York, 1990.

- Sepers, C., *De gekke koe bij de horens gevat*. Intern rapport. LEI, Den Haag, 1999.
- Sluijs en Fischeidich, *Omgaan met onzekerheden in wetenschap voor (milieu)beleid: een inventarisatie van theorieën en aanpakken*. Intern rapport. Rathenau Instituut, Den Haag, 1997.
- Staatscourant, *Regeling verbod diermeel in diervoeders*. Nr. 37, p. 10, 1999a.
- Staatscourant, *Regeling gehalte dioxine in vetten en diervoeders*. Nr. 114, p. 5, 1999b.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van MLNV voor 1999*. Vergaderjaar 1998-1999, 26.200 XIV. Memorie van Toelichting, nr. 2, p. 18, Den Haag, 1998.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vaststelling begroting van de uitgaven en de ontvangsten van MLNV voor 1999*. Vergaderjaar 1998-1999, 26200 XIV. Nr. 54, Den Haag, 1999.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1998-1999, 1890. Den Haag, 1999.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Dioxinen in veevoer*. Vergaderjaar 1999-2000, 26.577, nr. 23, Den Haag, 1999.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van MLNV voor 2000. Bijlagen bij de begroting*. Vergaderjaar 1999-2000, 26.800 hoofdstuk XIV, nr. 3, Den Haag, 1999.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van MLNV voor 2000. Verslag van een algemeen overleg*. Vergaderjaar 1999-2000, 26.800 hoofdstuk XIV, nr. 7, Den Haag, 1999.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *LNV-Beleidsprogramma 1999-2002. Lijst met vragen en antwoorden*. Vergaderjaar 1999-2000, 26.446, nr. 3, Den Haag, 1999.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van MLNV voor 2000. Brief van de staatssecretaris van LNV*. Vergaderjaar 1999-2000, 26.800 hoofdstuk XIV, nr. 51, Den Haag, 1999.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Voedselveiligheid. Brief van de staatssecretaris van LNV*. Vergaderjaar 1999-2000, 26.888, nr. 1, Den Haag, 1999.
- Vlek, C. and G. Keren, 'Behavioral decision theory and environmental risk management: Assessment and resolution of four 'survival' dilemmas'. In: *Acta Psychologica*, 80 (1992) p. 249-278.
- Wildavsky, A., *Searching for Safety*. New Brunswick/Oxford, 1988.

WRR, *Duurzame risico's: een blijvend gegeven*. Den Haag, 1994.

Wynne, B., 'Risico en reflexiviteit: Van objectief naar onderhandelbaar risico'. In: N.J.H. Huls (red.), *Sturing in de risicomaatschappij*. Tjeenk Willink, Zwolle, 1992.

Bijlage 1 Beleidsmakers

1. Ministerie van LNV

Bij het Ministerie van LNV houden de volgende directies zich bezig met het ontwikkelen van beleid op het terrein van de voedselveiligheid: Veterinaire, Voedings- en Milieu-aangelegenheden (waarbij de Chief Veterinary Officer hoort), Landbouw, Industrie en Handel, Juridische Zaken.

1.1 Directie Veterinaire, Voedings- en Milieuaangelegenheden (VVM)

De directie VVM houdt zich bezig met het ontwikkelen van beleid gericht op het waarborgen van de gezondheid van mens en dier. Voeding moet voldoen aan hoge kwaliteitseisen en mag geen schadelijke stoffen bevatten. Bij de beleidsontwikkeling gaat het om de bestrijding van dierziekten, diergeneeskundige beroepsuitoefening, diergeneesmiddelen, handel in dieren en dierlijke producten, kwaliteit van agrarische productieketens, ethische aspecten van agrarische producten, waaronder biotechnologie, veiligheid van voedingsmiddelen en productiesystemen en de kwaliteit van bodem, water en lucht in het landelijk gebied. Daarbij werkt de directie nauw samen met andere beleidsdirecties en uitvoerende diensten binnen MLNV. Maar ook met andere ministeries, internationale organisaties, zoals de Europese Commissie (EC), de Wereldhandelsorganisatie (WTO), Codex Alimentarius en de OIE (Office International des Epizooties), kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven.

De directie VVM bestaat uit de volgende afdelingen: diergezondheid, veterinaire handel en controle, voeding en kwaliteit, milieu, en beleidsondersteuning en bedrijfsvoering. De afdeling *Diergezondheid* houdt zich bezig met de volgende onderwerpen:

- de algemene diergezondheid (landbouwhuisdieren);
- de bestrijding van dierziekten, inclusief de gezondheidsrisico's voor mensen;
- het vergunningstelsel voor de toepassing van 'Biotechnologie bij dieren'.

De overheid is verplicht alle besmettelijke dierziekten, waarvoor een Europese bestrijdingsverplichting bestaat, te bestrijden. Dit geldt ook voor dierziekten die een gevaar opleveren voor de volksgezondheid (zoönosen). De clusters Algemeen diergezondheidsbeleid en Dierziektenbestrijding richten zich met name op het voorkomen en bestrijden van besmettelijke dierziekten, zoals varkenspest en mond- en klauwzeer en van dierziekten die een gevaar vormen voor de volksgezondheid, zoals BSE. Daarom wordt er alles aan gedaan om de diergezondheidszorg in Nederland verder te verbeteren. Dit gebeurt veelal in samenspraak met het bedrijfsleven en internationale organisaties, zoals de EU en OIE. Daarnaast wordt toezicht gehouden op de veterinaire beroepsuitoefening.

Binnen de samenleving bestaat er een discussie over de aanvaardbaarheid van biotechnologie bij dieren. De Commissie Biotechnologie toetst de aanvragen voor

biotechnologie bij dieren en geeft daar advies over. De cluster Biotechnologie verzorgt de administratie en bereidt standpunten van de minister voor. De afdeling Veterinaire Handel en Controle (VHC) heeft de volgende taken:

- het verzorgen van de voorbereiding en de inbreng van het Nederlandse standpunt in vergaderingen van de EU, de OIE, de Wereldvoedselorganisatie (FAO) en de WTO. Tevens ondersteunt de afdeling de CVO bij afspraken over veterinaire eisen bij export, binnen en buiten de Europese Unie;
- het opzetten van systemen voor monitoring, toezicht en controle van het beleid. Daartoe onderhoudt de afdeling nauwe contacten met de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV). De ontwikkeling van veterinair beleid voor dierlijke producten, diergeneesmiddelen en andere stoffen, zodat de consument verzekerd is van veilig voedsel en bij de export gevraagde garanties verstrekt kunnen worden.

Binnen de EU en met derde landen worden afspraken gemaakt over veterinaire eisen op het gebied van onder andere de handel in levende dieren, vlees en producten van dierlijke oorsprong. Vaak gaat het over lange termijn afspraken, soms over acute problemen, zoals de uitbraak van een besmettelijk ziekte als varkenspest of mond- en klauwzeer. Ook handelsbelemmeringen die derde landen opwerpen, worden aangepakt. De cluster Coördinatie Internationale Veterinaire Zaken bereidt de veterinaire inbreng voor van het ministerie van LNV in internationale overlegorganen, zoals de OIE en de WTO.

Een belangrijke taak van de afdeling is het ondersteunen van de Bestuursraad van het ministerie van LNV bij de aansturing van de RVV, het ontwikkelen van algemeen beleid voor de veterinaire controle en toezicht, inclusief garantiesystemen. Daarnaast is de cluster Coördinatie Veterinaire Controle, Toezicht en Monitoring verantwoordelijk voor het opzetten en het beheren van een veterinair monitoringsysteem, noodzakelijk om goede beleidsinformatie te krijgen.

De cluster Beleid voor Dierlijke Producten en Diergeneesmiddelen stelt de voorwaarden op voor de productie van veilige voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong en voor het gebruik en de toelating van diergeneesmiddelen en andere hulpstoffen. De cluster houdt zich ook bezig met de registratie van diergeneesmiddelen.

De afdeling *Voeding en Kwaliteit* heeft als taak het ontwikkelen en coördineren van het algemene beleid van het ministerie op het gebied van veiligheid en gezondheid van voeding en voedingsmiddelen. De afdeling houdt zich ook bezig met de kwaliteit van agrarische productiemethoden, het verstrekken van informatie aan de consumenten via etikettering van levensmiddelen en biotechnologie. Hierbij gelden de eisen en wensen van consumenten als vertrekpunt.

De afdeling doet voorstellen voor wetgeving en eventuele normen op het gebied van voedingsmiddelen, additieven en contaminanten (milieuverontreinigingen die in de voedselketen terecht kunnen komen, zoals dioxine en nitraat).

De afdeling is het Nederlandse Codex Contactpoint van de Codex Alimentarius en levert de voorzitter van het Codex Committee Food Additives and Contaminants. De Codex Alimentarius, werkend onder auspiciën van de FAO en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), tracht wereldwijd de levensmiddelen wetgeving gelijk te trekken.

Ook de coördinatie van het algemene biotechnologiebeleid binnen het ministerie van LNV ligt bij deze afdeling. Het gaat daarbij met name om het gebruik van biotechnologie in planten en voedingsmiddelen, de voedsel- en milieuveiligheid en de informatie daarover aan de consument.

Etikettering en keurmerken maken een belangrijk onderdeel uit van de kwaliteitszorg. De bezorgdheid van de consument over productiewijzen is daarbij een belangrijk gegeven. De afdeling stuurt de door MLNV gesubsidieerde voedingsvoorlichting aan. Het bedrijfsleven let zelf steeds meer op de kwaliteit van de producten en de productiesystemen, stelt zelf normen op en regelt kwaliteitscontrolesystemen. De afdeling heeft tot taak de overgang naar dit soort kwaliteitssystemen te begeleiden en het toezicht op kwaliteitskeuringsdiensten te moderniseren.

De afdeling *Milieu* is verantwoordelijk voor het algemene milieu- en waterbeleid van het ministerie. De afdeling vervult een brugfunctie naar andere departementen en naar internationale organisaties en coördineert de bijdragen van MLNV aan interdepartementale milieuoverlegorganen, internationale milieuverdragen en aan milieunota's van het kabinet. Voorbeelden daarvan zijn EU-wet- en regelgeving, internationale milieu- en waterverdragen, het Noordzeeverdrag, het Nationaal Milieu Plan³, de Vierde Nota Waterhuishouding en de Vervolgnota Klimaatverandering. In samenwerking met andere directies wordt gewerkt aan een verdergaande integratie van sector- en facetbeleid. Voorbeelden daarvan zijn het natuurbeleid, ruimtelijk beleid, visserijbeleid en landbouwbeleid.

De beleidsvorming voor nieuwe en sectoroverstijgende milieuproblemen met name op het gebied van klimaat en water staat hoog op de agenda. Daarnaast heeft de afdeling bemoeienis met het op gang brengen van bestuurlijke vernieuwing. Dit gebeurt onder andere op het gebied van milieucoöperaties.

De afdeling *Beleidsondersteuning en Bedrijfsvoering* is verantwoordelijk voor de beleidsmatige en beheersmatige ondersteuning op het gebied van personeel, financiën, informatievoorziening, automatisering, voorlichting, organisatie en facilitaire zaken.

Chief Veterinary Officer (CVO)

De CVO is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid gericht op de dierziektenbestrijding en certificering van dieren en dierlijke productie. Hiertoe zijn bij de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees en de beleidsdirectie VVM veterinaire eenheden gevormd die de CVO ten dienste staan. De CVO verzorgt op het hoogste niveau de toets of VVM bij haar beleidsontwikkeling de veterinaire-technische argumenten voldoende heeft meegewogen. Verder is de CVO in EU-verband verantwoordelijk voor de besluitvorming in aangelegenheden betreffende dierziekten en veterinaire aspecten van de voedselveiligheid. De CVO is rechtstreeks geplaatst onder de politieke en ambtelijke top van het ministerie van LNV.

1.2 Directie Landbouw

De directie Landbouw is verantwoordelijk voor het beleid voor de agrarische sector, in het bijzonder de primaire productie. De directie Landbouw streeft naar een duurzame en sociaal-economisch levenskrachtige landbouw die zich ontwikkelt in harmonie met de andere functies in het landelijk gebied en de maatschappelijke omgeving.

De directie Landbouw ontwikkelt beleid op het terrein van de dierlijke en plantaardige productie. Daarnaast houdt de directie zich bezig met het beleid ten aanzien van de gewasbeschermingsmiddelen, de diergezondheid en dierenwelzijn en veterinaire aspecten, en het mestbeleid. Verder is de directie verantwoordelijk voor de implementatie van Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren en draagt zij bij aan de Nederlandse inbreng in EU-regelgeving op het terrein van diergezondheid en -welzijn. Een onderdeel van de directie is het Expertisecentrum LNV. Dit centrum ondersteunt de beleidsontwikkeling bij de directie Landbouw op basis van informatie vanuit de praktijk. Daarnaast speelt het expertisecentrum een rol in de beleidsimplementatie.

1.3 Directie Industrie en Handel

Binnen het ministerie van LNV is de directie Industrie en Handel de gesprekspartner is voor de agribusiness en de non-food agro-industrie. Onder de agribusiness wordt verstaan de voedings- en genotmiddelenindustrie, de agrarische handels- en dienstensectoren en de toeleveringssector aan de agribusiness. De directie ontwikkelt beleid dat relevant is voor de agribusiness. Daarbij is de doelstelling het bevorderen van een duurzame en internationaal concurrerende agribusiness gericht op de bijdrage aan Nederlandse economie en werkgelegenheid.

1.4 Directie Juridische Zaken

De directie Juridische Zaken bevordert op de beleidsterreinen van het ministerie van LNV het functioneren van de rechtsstaat en draagt ertoe bij dat het ministerie handelt in overeenstemming met het recht. De directie levert een bijdrage aan het kiezen van toereikende beleidsinstrumenten en draagt zorg dat deze instrumenten overeenkomen met het (inter)nationale recht. De directie is verantwoordelijk voor de vertaling van beleid in regelgeving.

2. Organisaties buiten MLNV

Vanuit een aantal internationale en Europese instellingen worden normen en richtlijnen uitgevaardigd die van belang zijn voor de beleidsontwikkeling bij het Ministerie van LNV op het gebied van voedselveiligheid.

2.1 Codex Alimentarius

Naast nationale normen, worden ook in internationaal verband normen vastgesteld ten aanzien van voedselveiligheid. De Codex Alimentarius is een intergouvernementele organisatie die normen opstelt die betrekking hebben op de veiligheid en kwaliteit van levensmiddelen, met als doel de bescherming van de consument en het bevorderen van de eerlijkheid in de (internationale) handel. De organisatie is opgericht in 1962 en bestaat in 1999 uit 165 lidstaten. Bij handelsconflicten in het kader van de WTO zijn de normen en standaarden van de Codex Alimentarius het referentiekader. Zo kan bijvoorbeeld de Codex

Alimentarius een maximum residu limiet vaststellen voor het hormoon Bovine Somatotropine (BST). De Codex Alimentarius is georganiseerd in 30 besluitvoorbereidende comités. In deze comités zitten deskundige afgevaardigden van de lidstaten en afgevaardigden van internationale organisaties van producenten en consumenten. De comités zijn georganiseerd naar algemene onderwerpen (bijvoorbeeld additieven), naar producten (bijvoorbeeld zuivel) of als regionaal comité (bijvoorbeeld voor Europa). Nederland vaardigt delegaties af naar bijna alle comités. Deze delegaties zijn meestal samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van VWS en LNV, aangevuld met vertegenwoordigers uit de productschappen, het bedrijfsleven en de consumentenorganisaties (Tweede Kamer, 1999g).

2.2 Europese Commissie

Binnen de Europese Commissie richt het Directoraat-generaal XXIV (Gezondheids- en Consumentenbescherming) zich op beleid ten aanzien van de bescherming van de gezondheid van consumenten, veiligheid en economische belangen en volksgezondheid. In 1999 heeft een herverdeling van de taken van enkele Directoraten-generaal (beleidsdirecties) bij de Europese Commissie plaatsgevonden, waardoor de rol van het Directoraat-generaal XXIV is versterkt. De afdeling die zich binnen het Directoraat-generaal V bezighoudt met volksgezondheid en gezondheidsvoorlichting, en de afdeling van het Directoraat-generaal VI (Landbouw), dat zich richt op de gezondheid van dieren en planten, veterinaire en fyto-sanitaire aangelegenheden, en diervoeders, zijn overgegaan naar het Directoraat-generaal XXIV. De naam van het Directoraat-generaal XXIV is veranderd in Directoraat-generaal SANCO. Momenteel vallen alle wetenschappelijke comités die zijn gericht op de bescherming van de gezondheid van consumenten onder de verantwoordelijkheid van het Directoraat-generaal SANCO. De rol van de wetenschappelijke comités heeft betrekking op de beoordeling van risico's voor de gezondheid. Binnen DG SANCO bevinden zich acht wetenschappelijke comités, onder meer op het gebied van voedsel, diervoeder, diergezondheid en -welzijn, veterinaire maatregelen die betrekking hebben op de volksgezondheid (EFPHA, 1999).

2.3 Wereld Handelsorganisatie (WTO)

Bij handelsconflicten in het kader van de WTO zijn de normen en standaarden van de Codex Alimentarius het referentiekader. De Codex stelt internationaal geldende normen op ten aanzien van voedselveiligheid. Eind 1999 hebben 135 landen deelgenomen aan de WTO-conferentie in Seattle. Ondanks dat de onderhandelingen tijdens deze conferentie zijn vastgelopen, was in de concepttekst van de landbouwparagraaf overeengekomen dat bij de internationale handel rekening zal worden gehouden met 'non-trade-concerns' zoals voedselveiligheid en milieu. Daarbij gaat het om het toepassen van het voorzorgsbeginsel. In de WTO-overeenkomst voor Sanitary and Phytosanitary measures (SPS-overeenkomst) zijn voedselveiligheidsaspecten met betrekking tot toelating van Living Modified Organisms (LMO's) geregeld (LEB, 2000).

Bijlage 2 Beleidsuitvoerders

Bij de beleidsuitvoering controleert het MLNV of de bedrijven in de voedselproductie en -distributieketen de wettelijke gestelde eisen en normen naleven. Daartoe heeft het MLNV verschillende bevoegdheden ter beschikking: toezicht, opsporing, vervolging en strafoplegging.

Toezicht is het uitvoeren van steekproefsgewijze controles om na te gaan of de regelgeving wordt nageleefd. Er is nog geen verdenking van een overtreding van een concreet strafbaar feit. Opsporing gebeurt wanneer er een verdenking is van een overtreding van een concreet strafbaar feit. Opsporing kan alleen plaatsvinden door opsporingsdiensten die deze taak hebben toegewezen gekregen door de minister van Justitie. Vervolging mag in Nederland alleen maar plaatsvinden door het Openbaar Ministerie (OM). Wanneer een opsporingsambtenaar voldoende bewijs heeft verzameld voor de overtreding van de regelgeving, dan geeft hij deze informatie door aan het OM en die beslist dan of de verdachte zal worden vervolgd of niet.

De controle op de naleving wordt uitgevoerd door zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instellingen. Onder de betrokken publieke instellingen die ressorteren onder het MLNV, vallen de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektkundige Dienst (PD) en Bureau Heffingen. Naast deze publiekrechtelijke instellingen zijn enkele privaatrechtelijke organisaties verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen: de Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), het Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit (KCB), de Stichting Controle Bureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) en de Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten (SKAL).

1. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees

Bij haar oprichting in 1983 verving de RVV de toenmalige 114 gemeentelijke en een aantal staatsdiensten. Sinds 1999 valt de RVV onder de verantwoordelijkheid van het MLNV. Momenteel is het werkgebied van de RVV verdeeld in zes regionale inspecties ('kringen') die weer onderverdeeld zijn in districten. In totaal werken bij de RVV 1.650 mensen, waaronder ongeveer 230 dierenartsen (waarvan 180 inspecterende dierenartsen en de overigen zijn hoofd van een regio of district), 900 keurmeesters en 25 keuringsassistenten.

De missie van de RVV is het er op toezien dat de productie en verhandeling van dieren en producten van dierlijke oorsprong voldoet aan de eisen met betrekking tot de gezondheid van mens en dier en dierenwelzijn. Daartoe ziet de RVV erop toe dat bij de productie en afzet van dieren en producten van dierlijke oorsprong wordt voldaan aan de voorschriften die zijn gebaseerd op de Veewet, de Vleeskeuringswet, de Landbouwwet en de Landbouwkwaliteitswet. Ook is de RVV verantwoordelijk voor het weren en bestrijden van besmettelijke dierziekten. In de praktijk is haar belangrijkste taak het uitoefenen van

controles (vleeskeuring) in slachterijen voor en na het slachten, controles in vleesproductenbedrijven met en zonder EG-erkenning, de keuring van vlees bij uitvoer, invoer en doorvoer, het afgeven van erkenningen aan inrichtingen en HACCP-audits. HACCP staat voor Hazard Analysis Critical Control Points en is een methode voor de bewaking van voedselveiligheid. Deze controles worden voornamelijk uitgevoerd door dierenartsen en vleeskeurmeesters op basis van de Vleeskeuringswet en de Veewet. Verder heeft de RVV taken op het gebied van invoer van dierlijke producten uit derde landen. Iedere zending vlees, vis, zuivel of eiprodukten uit een derde land moet aan de Nederlandse grens worden gekeurd op afwezigheid van risico's voor mens en dier. De RVV heeft alleen toezichtsbevoegdheden. Wanneer een medewerker van de RVV een overtreding constateert of vermoedt, wordt de zaak overgedragen aan de AID of Inspectie W&V. De keurmeesters en dierenartsen zijn niet meer iedere dag werkzaam in dezelfde slachterij, maar roeleren tussen verschillende bedrijven. Naast de genoemde wettelijke taken voert de RVV ook betaalde werkzaamheden uit voor derden zoals het verstrekken van garantiecertificaten voor derde landen.

2. Algemene Inspectiedienst

De AID is opgericht in 1954 en is een intern verzelfstandigde dienst van MLNV. De AID heeft drie regionale inspecties. In 1999 werken bij de AID ongeveer 600 mensen. De AID is verantwoordelijk voor de handhaving van voorschriften op het terrein van landbouw en visserij betreffende dierziekten, diergeneesmiddelen, hormonen, meststoffen, eieren, groenten en fruit, zuivel en visserijquota. Tevens houdt de AID zich bezig met het opsporen van illegaal slachten, uitsnijden of verhandelen van vlees zonder de vereiste certificaten. De ambtenaren van de AID hebben zowel toezichts- als opsporingsbevoegdheden op grond van onder andere de Vleeskeuringswet, de Landbouwkwaliteitswet en PBO-verordeningen. De AID heeft een adviserende rol ten aanzien van de controle en handhaving van beleid en regelgeving

3. Plantenziektenkundige Dienst

De Plantenziektenkundige Dienst (PD) is een agentschap van het ministerie van LNV dat als taak heeft het weren, bestrijden en beheersen van ziekten en plagen in de plantaardige sector. De PD richt zich als keuringsdienst op de kwaliteit en gezondheid van het plantmateriaal. De kernfuncties van de PD zijn het inspecteren van de import van agrarische producten uit landen buiten de Europese Unie en export naar landen buiten de Europese Unie, het opsporen, bestrijden en beheersen van ziekten en plagen, diagnostiek, het onderzoeken van bestrijdingsmiddelen, het evalueren van de landbouwkundige deugdelijkheid van bestrijdingsmiddelen, kennisoverdracht en advies. Verder is de PD verantwoordelijk voor het afgeven van plantenaspoorten en fyto-sanitaire exportcertificaten.

4. Bureau Heffingen

Het Bureau Heffingen, een agentschap van het ministerie van LNV, registreert en beoordeelt gegevens die nodig zijn om de wetgeving rond onder andere de mestproductie uit te

voeren. Binnen het bureau is de vakgroep Heffingen en Invordering belast met de heffingen ten behoeve van het Diergezondheidsfonds. Op termijn gaat het daarbij om 100.000 aangiften. Verder worden alle wijzigingen in de bedrijfs situatie van ongeveer 140.000 bedrijven verwerkt die gevolgen hebben voor de geregistreerde varkens- en mestproductierechten. Tevens houdt het Bureau Heffingen zich bezig met de aangifte van aan- en afvoer van mineralen op circa 120.000 aangifteplichtige bedrijven.

5. Voedingscentrum

Het Voedingscentrum is een zelfstandige non-profitorganisatie. Het wordt grotendeels gefinancierd door de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en dat van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het Voedingscentrum richt zich voor een belangrijk deel op de consument en de patiënt. Een bijzondere groep vormen mensen die kampen met voedselovergevoeligheid. Andere doelgroepen zijn: artsen en diëtisten, medewerkers in de grootkeukensector, gezondheidsvoorlichters, leraren en docenten. Het Voedingscentrum is een onafhankelijk, objectief, betrouwbaar en gezaghebbend instituut. Het neemt deel aan de maatschappelijke discussie over voeding en alles wat daarmee samenhangt. Daartoe werkt het Voedingscentrum nauw samen met tal van deskundigen uit wetenschappelijke instellingen en uit het bedrijfsleven. Het Voedingscentrum beantwoordt vragen van iedereen die iets wil weten over voeding en voedsel in relatie tot gezondheid, kwaliteit en veiligheid. Een team van deskundige medewerkers van het Voedingscentrum vertaalt hiertoe wetenschappelijke kennis naar toegankelijke en op specifieke doelgroepen toegesneden, praktische en toepasbare normen, richtlijnen en informatie. De informatie die het Voedingscentrum levert is gebaseerd op de resultaten van wetenschappelijk onderzoek en op consensus binnen maatschappij en wetenschap. Een belangrijk richtsnoer hierbij zijn de resultaten van de landelijke Voedselconsumptiepeiling, adviezen van de beraadgroep Voeding van de Gezondheidsraad en de conclusies van wetenschappelijke symposia en workshops.

6. Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties

Op basis van de Wet op de PBO's zijn autonome en medebewindstaken en bevoegdheden overgedragen aan diverse publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Deze organisaties maken verordeningen ten aanzien van producten en productiemethoden en uitvoeringsregelingen. Twee typen publiekrechtelijke organisaties zijn te onderscheiden. Allereerst de (hoofd)productschappen die zich bezighouden met een bepaalde productgroep zoals zuivel of bier. Enkele belangrijke productschappen zijn: Hoofdproductschap voor Akkerbouwproducten (HPA), Productschap Tuinbouw, Productschap voor Aardappelen, Productschap Bier, Productschap voor Gedistilleerde dranken, Productschap voor Granen, Zaden en Peulvruchten (GZP), Productschap voor Groenten en Fruit (PGF), Productschap Margarine, Vetten en Oliën (MVO), Productschap Pluimvee en Eieren (PPE), Productschap Vee en Vlees (PVV), Productschap Vis, Productschap voor Wijn, Productschap voor Zuivel (PZ), Productschap voor Veevoerders (VVR).

Het Productschap voor Veevoerders heeft de (gedelegeerde) verantwoordelijkheid namens MLNV voor de uitvoering van diervoederwetgeving. De VVR heeft daartoe veror-

deningen opgesteld ten behoeve van diervoedersector. En de Kwaliteitsdienst Diervoeders (KDD) van VVR voert controles (op de wettelijke eisen) uit bij bedrijven die geen Good Manufacturing Practice of Good Managing Practice (GMP) erkenning bezitten.

Ten tweede zijn er de (hoofd)bedrijfsschappen die zich bezighouden met een bepaalde groep ondernemingen zoals bakkers, slaggers. Enkele belangrijke bedrijfsschappen zijn: Hoofdbedrijfsschap Detailhandel (HBD), Bedrijfsschap Groothandel en Tussenpersonen in Aardappelen, Bedrijfsschap Frisdranken en Waters, Bedrijfsschap Groothandel in Eieren en Eiproducten en de Eiproductenindustrie, Bedrijfsschap Pluimveehandel en -industrie. De taak van de schappen is het zorgen voor een ordelijk economisch verkeer tussen de bedrijfsgenoten. Op het terrein van de levensmiddelen richt men zich op het vormgeven van de marktordening en het kwaliteitsbeleid. Deze verordeningen kunnen autonoom door een PBO worden uitgevaardigd of onderdeel zijn van andere wetgeving van de rijksoverheid. Dit laatste noemt men medebewind.

7. Privaatrechtelijke organisaties

De controle op de naleving van wettelijke kwaliteitseisen op het gebied van voedingsmiddelen wordt ook uitgevoerd door een aantal privaatrechtelijke organisaties.

COKZ

De stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) is een onafhankelijke keuringsinstelling dat door de ministeries van LNV en van VWS is aangewezen als toezichthouder op de uitvoering van eisen van de nationale en Europese wet- en regelgeving. In de Warenwet en de Landbouwkwaliteitswet is het COKZ in Nederland aangewezen voor het toezicht op de naleving van de voorschriften ten aanzien van zuivelhygiëne. Het COKZ heeft de taak om toezicht te houden op het kwaliteitsonderzoek en verwerking van boerderijmelk, boerderijzuivelproducten, boter, kaas, poedervormige en vloeibare melkproducten en smeltkaas. De feitelijke controle wordt gedaan door het Melkcontrolestation (MCS).

CPE

De stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE) is een officieel erkende, onafhankelijk opererende organisatie die pluimvee, eieren en eiproducten controleert. CPE voert de EU-kwaliteitscontrole uit op eieren bij pakstations, verzamelaars en grossiers. Tevens worden eieren die afkomstig zijn van alternatieve productiemethoden door het CPE gecontroleerd volgens zowel de Europese en Nederlandse wetgeving.

Het CPE is een van de instanties die betrokken zijn bij de controle van de besmetting met salmonella en campylobacter. Bij legpluimveehouders controleert het CPE jaarlijks of het bedrijf voldoet aan alle eisen die nodig zijn om salmonella-besmetting te voorkomen. IKB-deelnemers worden een keer per jaar gecontroleerd en niet-IKB-deelnemers worden twee keer per jaar gecontroleerd. Verder wordt het CPE ingeschakeld bij de verplichte controle op de maatregelen die moeten worden genomen zodra bij een bedrijf salmonella- of campylobacter-besmetting is geconstateerd. Ook neemt het CPE deel aan de controle vanuit het IKB-controle-programma dat is opgezet door het Productschap voor Pluimvee

en Eieren. Daartoe voert het CPE onder meer erkennings- en toezichtscontroles uit (CPE, 1998).

KCB

Het Kwaliteitscontrolebureau voert toezicht uit op de kwaliteit van groenten en fruit die in Nederland zijn voortgebracht.

Skal

De stichting KeurAlternatief voortgebrachte Landbouwproducten is in 1985 opgericht onder de naam S.E.C. (Stichting Eko-merk Controle) en opereert sinds 1992 onder de naam Skal. Skal is een controle- en certificatieorganisatie, die nationaal en internationaal opereert op het gebied van duurzame productiemethoden. De missie van Skal is het bevorderen van goede en terechte aanduidingen die verwijzen naar duurzame productiemethoden. Skal tracht dit doel te bereiken door het uitoefenen van onafhankelijk en objectief toezicht, keuring, controle en certificatie.

Skal is als enige organisatie in Nederland aangewezen door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij om toe te zien op de naleving van de productievoorwaarden beschreven in Verordening (EEG) nr. 2.092/91 inzake biologische productiemethoden. Daarnaast is Skal erkend voor het uitvoeren van controles conform Verordening (EEG) nr. 2.092/91 in Duitsland, Turkije (op basis van nationale wetgeving) en Hongarije. Skal is door de Raad van Accreditatie geaccrediteerd voor het certificatieschema Proces- en productcertificatie van agrarische producten afkomstig van biologische productiemethoden op basis van publiekrechtelijke productievoorschriften (het Landbouwkwaliteitsbesluit biologische productiemethode en Verordening (EEG) nr. 2.092/91).

Skal is bevoegd tot het geven van een kwaliteitsgarantie aan milieuvriendelijk geproduceerde producten gebaseerd op controle: het EKO-keurmerk. Skal is houder van het EKO-keurmerk.

NAK

De stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Landbouwzaden en Aardappelpootgoed (NAK), de stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Siergewassen (NAKS), de stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Groente- en bloemzaden (NAKG) en de stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Boomkwekerijgewassen (NAKB). Deze privaatrechtelijke keuringsinstellingen oefenen toezicht uit op de naleving van de kwaliteitsvoorschriften. Tevens zijn ze verplicht en bevoegd de handel van teeltmateriaal te verbieden als dat niet voldoet aan de gestelde eisen.

SKV

De Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector is een privaatrechtelijke controle instantie die niet is gebaseerd op de Landbouwkwaliteitswet. De SKV voert controles uit op het gebruik van verboden stoffen (hormonen) in kalverveevoeder en vleeskalveren op last van het Productschap voor Vee en Vlees en het Productschap voor Veevoeder. De SKV rapporteert geconstateerde overtredingen ten aanzien van het gebruik van hormonen aan de AID.

8. Inspectie W&V (Keuringsdienst voor Waren)

Ondanks het feit dat de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken een uitvoerende dienst is die valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, heeft deze Inspectie W&V relevante taken en verantwoordelijkheden in relatie met de beleidsuitvoerende instanties van het ministerie van LNV. Naast een Algemene Inspectie bestaat de Inspectie W&V uit vijf Regionale Inspecties verspreid over Nederland. De regionale diensten beschikken over eigen laboratoria waar monsters, die door de keurmeesters worden genomen, kunnen worden onderzocht. Aan elke regionale inspectie is, buiten de algemene werkzaamheden, een speciale onderzoeksopdracht toegewezen. Deze specialisaties dienen ter ondersteuning van het landelijke opsporingsbeleid. De Inspectie W&V heeft 850 medewerkers in dienst en is de grootste bijzondere opsporingsdienst in Nederland.

De Inspectie W&V streeft naar bescherming van de volksgezondheid en consumentenbescherming. Naast haar taken op basis van de Gezondheidswet, heeft de Inspectie W&V als belangrijkste taak het controleren en bevorderen van naleving van voorschriften voor waren. Deze voorschriften zijn in verschillende wetten en verordeningen vastgelegd. De belangrijkste wetten daarbij zijn de Warenwet, de Vleeskeuringswet, de Bestrijdingsmiddelenwet, de Wet Milieugevaarlijke Stoffen, de Drank- en Horecawet en de Tabakswet. De Inspectie W&V voert haar taken uit door middel toezicht, opsporing en gerichte voorlichting. De Inspectie W&V stuurt de RVV aan.

9. RIKILT

Het Rijkskwaliteitsinstituut voor land- en tuinbouwproducten verricht onderzoek ten behoeve van de veiligheid, gezondheid en kwaliteit van land- en tuinbouwproducten. Zowel primaire agrarische producten als eindproducten worden onderzocht. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de nationale en internationale overheid en bedrijfsleven evenals voor maatschappelijke organisaties. Het RIKILT voert onderzoek uit naar de detectie, identificatie en de functionaliteit van bio-actieve stoffen in voedsel en naar de interacties van deze stoffen in de voedselketen. Het instituut draagt bij aan de beheersing van productieketens, aan de kwaliteit van het agrarisch product, aan de kennis van gezondheidsbeschermende stoffen in ons voedsel en aan een duurzaam milieu. Voor de overheid worden wettelijke en beleidsondersteunende taken verricht. Het instituut houdt toezicht op de laboratoria van private instellingen zoals bijvoorbeeld COKZ.

Bijlage 3 Schema relevante actoren

