

Vergaderjaar 2009–2010

26 991

Voedselveiligheid

Nr. 276

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit EN VAN VOLKSgezondheid, Welzijn EN Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2009

Tijdens het Algemeen Overleg op 25 juni 2009 (kamerstuk 26 991, nr. 271) heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) toegezegd de resultaten van de beleidsevaluatie openbaarmaking controlegegevens door de Voedsel en Waren Autoriteit aan de Kamer te zenden. Conform de wens van de Kamer is geëvalueerd wat de effecten van de openbaarmaking van de controlegegevens zijn, is het juridisch kader onderzocht en is gekeken naar de financiële consequenties.

In deze brief informeren wij u over de resultaten van de evaluatie en leggen wij de conclusies die wij hieraan verbinden aan u voor.

Historie openbaarmaking

Sinds 2006 maakt de VWA controlegegevens op haar website openbaar. In 2007 heeft een partiële evaluatie plaatsgevonden over de eerste drie cases (HACCP in slachthuizen, residuen van bestrijdingsmiddelen en signaleringsonderzoek transvetzuren)¹. Die evaluatie had betrekking op de zorgvuldige uitvoering van de cases, het toepassen van de criteria van het algemene kader, de begrijpelijkheid, de bruikbaarheid en de toegankelijkheid van de beschikbare gegevens. Bij brief van 17 december 2007 (TK 26 991, nr. 160) hebben wij u geïnformeerd over de resultaten daarvan. De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en LNV hebben de aanbevelingen uit deze partiële evaluatie ter hand genomen:

- De beleidsregels zijn aangepast zodat de gegevens nog maar maximaal twee jaar en met een maximum van drie controles openbaar blijven.
- De termijn voor bedrijven om een weerwoord te kunnen geven, is verlengd van twee naar zes weken.
- De VWA besteedt extra aandacht aan het communiceren naar bedrijven over de procedure van openbaarmaking.

¹ Openbaarheid van controlegegevens: evaluatie van de drie cases. Create to Connect i.s.m. Technopolis BV, Amsterdam, 9 juli 2007.

- De controlegegevens zijn beter geschikt gemaakt om voor bedrijven te gebruiken bij hun interne kwaliteitszorg en het traceren van producten.
- De VWA verbetert regelmatig de presentatie van de gegevens en de zogenoemde contextinformatie op haar website. De volgende verbetering is in december 2009 voorzien.

In de brief van december 2007 hebben wij ook de beleidsdoelen van het openbaarmakingsbeleid geformuleerd in relatie tot het vernieuwde toezichtbeleid. Die doelen zijn:

1. het bieden van transparantie aan partijen binnen de (voedsel)productieketen zodat zij hierop hun keuzen kunnen baseren;
2. het leveren van een bijdrage aan het vertrouwen van de consumenten in het handelen van de overheid, in het voedsel en in andere producten/diensten.

Daarnaast werd in de brief aan de Tweede Kamer in 2007 gemeld dat beoogd werd op termijn openbaarmaking nadrukkelijker in te zetten voor een bijdrage aan een verhoogd niveau van naleving.

Het aantal cases, waarvan de controleresultaten openbaar worden gemaakt, is inmiddels uitgebreid met het beheer van gemeentelijke speelplaatsen, doe-het-zelf-verhuur en sinds 19 december 2008 de formulebedrijven levensmiddelen (caterars, keurslagers, tankstations, vanaf juni 2009 de bakkerijen en restaurants en vanaf juli 2009 de supermarkten).

De huidige evaluatie betreft een evaluatie van de beoogde effecten, een analyse van het juridisch kader en een inventarisatie van de financiële consequenties van openbaarmaking. Hieronder volgen de resultaten van deze evaluatie.

Evaluatie naar de effecten van openbaarmaking

Gelet op de eerdergenoemde doelen moest het evaluatieonderzoek naar de effecten inzicht geven in:

- de effecten op het vertrouwen van de consument in zowel de overheid als in voedsel- en productveiligheid;
- de effecten op het keuzegedrag van bedrijven;
- mogelijke neveneffecten op de risicobeheersing bij gemeenten en bedrijven.

Hiervoor is een extern onderzoeksbureau ingeschakeld¹ (zie bijlage)². Dit bureau heeft het onderzoek naar de effecten in de maand september 2009 uitgevoerd door middel van enquêtes en interviews bij de diverse actoren (consumenten, bedrijven en brancheverenigingen).

De belangrijkste *resultaten* van het evaluatieonderzoek naar de effecten zijn:

- Openbaarmaking draagt bij aan het (al hoge) vertrouwen van de consument in de VWA en in voedsel- en productveiligheid, maar vergroot dit vertrouwen niet.
Het vertrouwen van de consument in de VWA en de product- en voedselveiligheid is hoog. Consumenten staan positief tegenover openbaarmaking van controlegegevens. Openbaarmaking draagt volgens driekwart van de consumenten bij aan hun vertrouwen in de VWA en in de voedsel- en productveiligheid. Toch is het vertrouwen van consumenten die bekend zijn met de openbaarmaking, niet hoger dan dat van consumenten die er niet mee bekend zijn. Vooral nog leidt openbaarmaking dus niet tot een vergroting van het (toch al hoge) vertrouwen van de consument. De bekendheid bij de consument met openbaarmaking door de VWA is niet hoog.
- Het effect van openbaarmaking van controlegegevens van de VWA op het keuzegedrag van partijen in de keten is op dit moment gering.

¹ Openbaarmaking van controlegegevens van de VWA. Een evaluatie van de beleidsdoelstellingen. Research voor Beleid, Zoetermeer, 24 november 2009. Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Partijen baseren hun keuzes niet of nauwelijks op deze gegevens en ze worden er ook niet mee geconfronteerd. Ook bij de bedrijven is de bekendheid met openbaarmaking laag. Bedrijven en gemeenten staan in het algemeen positief tegenover openbaarmaking.

- Openbaarmaking heeft wel effect op de risicobeheersing binnen de bedrijven en gemeenten. Bijna de helft van de bedrijven en gemeenten zegt dat openbaarmaking van controlegegevens hen stimuleert nog meer aandacht aan producten voedselveiligheid te geven. Ook werd aangegeven dat deze aandacht voor risicobeheersing te maken heeft met het mogelijke effect van imagoschade voor bedrijven.

Naast dit onderzoek van het externe bureau hebben wij aan de VWA gevraagd in hoeverre zij effecten op het beheersen van de risico's door de bedrijven ziet als gevolg van openbaarmaking van controlegegevens. De VWA geeft aan dat het in een aantal cases (bijvoorbeeld formulebedrijven levensmiddelen en slachthuizen) waar sprake is van openbaarmaking en een verhoogd niveau van risicobeheersing, aannemelijk is, dat dit een gevolg is van de openbaarmaking. Dit omdat de openbaarmaking in de afgelopen periode de enige grote wijziging is geweest in deze cases.

Analyse van het juridisch kader

De openbaarmaking van controlegegevens vindt plaats binnen het algemene juridische kader voor actieve openbaarmaking zoals vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur. Dit kader is uitgewerkt in beleidsregels. In het Algemeen Overleg van 25 juni 2009 vroeg u aandacht voor de mogelijkheid dat het kader niet zou voldoen volgens de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Wet op de economische delicten (Wed) en het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM). Op deze punten zijn de literatuur en de jurisprudentie doorgenomen, zie bijlage 2.

Uit deze analyse concluderen wij dat de procedure en het juridisch kader voor de openbaarmaking door de VWA geleidelijk en zorgvuldig is vastgesteld. De openbaarmaking is informerend en niet punitief bedoeld. Het juridisch kader is daarop afgestemd. De bezwaren die in de literatuur worden geopperd, berusten vooral daarop dat het publiceren van de naam van een bedrijf waar negatieve uitkomsten van een inspectie zijn geconstateerd, beschouwd wordt als een sanctie. In de jurisprudentie vinden wij geen steun voor het aannemen van deze van onze bedoeling afwijkende kwalificatie.

Financiële consequenties van openbaarmaking

Openbaarmaking van controlegegevens brengt kosten met zich bij de VWA en bij bedrijven:

VWA:

Per traject maakt de VWA eenmalige ontwikkelkosten. Tot nu toe bedroegen die circa 120 000 euro per traject (tot nu toe 6 trajecten). Het is de bedoeling dat deze ontwikkelkosten af zullen nemen zodra openbaarmaking onder de reguliere werkwijze gaat vallen.

Daarnaast vergt de openbaarmaking jaarlijkse onderhouds- en uitvoeringskosten die variëren per openbaar gemaakte case. In totaal gaat het om ongeveer 400 000 euro per jaar.

Tenslotte zijn er kosten gemoeid met de communicatie, vooral verbetering van de VWA-website. Deze kosten bedroegen tot nu toe 200 000 euro; voor volgend jaar is een extra investering in de verbetering van de website van 100 000 euro voorzien.

Bedrijven:

Bedrijven maken kosten bij het nalopen van de VWA-rapportage en het opstellen van een eventuele reactie daarop. Zij kunnen ook baten hebben

omdat zij beter inzicht krijgen in de mate van risicobeheersing van het bedrijf en in aangrijpingspunten voor aanpassing en verbetering daarin. Op termijn kan dat leiden tot verminderde toezichtlasten voor bedrijven.

Conclusies

Wij zijn verheugd dat de consumenten openbaarmaking van controlegegevens als een geschikt instrument zien dat een bijdrage levert aan hun vertrouwen in de VWA en de veiligheid van voedsel en andere producten. Een daadwerkelijk effect op verhoging van dit vertrouwen is (nog) niet zichtbaar. Ook stellen wij vast dat openbaarmaking de aandacht voor en een verhoogd niveau van risicobeheersing bij bedrijven en gemeenten stimuleert. Bedrijven, gemeenten en consumenten staan veelal positief tegenover openbaarmaking. Alleen worden nog nauwelijks effecten gezien op het keuzegedrag van de partijen.

Uit de evaluatie blijkt dat consumenten, bedrijven en gemeenten onvoldoende op de hoogte zijn van het feit dat de VWA het instrument openbaarmaking van controlegegevens inzet. De bekendheid met dit instrument behoeft derhalve verbetering om de effecten op het vertrouwen van de consument en op het keuzegedrag van partijen in de keten te verstevigen.

Daarom hebben wij aan de VWA gevraagd 1) de openbaarmaking een prominentere plek te geven op haar website (dit gebeurt al in december 2009) en 2) te werken aan verdere verbetering van de toegankelijkheid en de presentatie van de openbaargemaakte gegevens op de website. Zo zullen de controlegegevens van de residuen van bestrijdingsmiddelen binnenkort op geheel andere wijze worden gepresenteerd. Door die nieuwe presentatie kan de consument zich een beter oordeel vormen over de veiligheid van de producten die hij koopt.

Zoals al in vorige brieven aan de Tweede Kamer aangegeven, was ons doel voor de lange termijn openbaarmaking in te zetten als instrument om de naleving te bevorderen. Hiervoor zou een wetgevingstraject worden gestart.

De resultaten van het evaluatieonderzoek geven aan dat ten gevolge van de openbaarmaking bedrijven en gemeenten meer aandacht geven aan risicobeheersing. Dit effect is voor ons een indicatie dat openbaarmaking een waardevol instrument kan zijn voor de bevordering van de naleving. Wij zijn voornemens om op korte termijn het ontwikkelen van een hierop toegesneden wettelijke voorziening ter hand te nemen.

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

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