

UITGEBEEND - De strijd om de voedselveiligheid

(voorpublicatie)

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 'kapotbezuinigd'

Door Marcel van Silfhout

Het toezicht op de voedselveiligheid en de veterinaire volksgezondheid in Nederland is in tien jaar tijd zodanig verzwakt dat er grotere risico's zijn als het gaat om het ontstaan van voedselincidenten en omvangrijke schade voor de exportsector. Het is tijdens de formatie van het kabinet Balkenende II in 2003 fundamenteel fout geweest om de primaire politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) over te hevelen van het ministerie van Volksgezondheid naar Landbouw en later Economische Zaken.

De focus van de NVWA op voedselveiligheid en volksgezondheid is vanaf 2003 door de onderbrenging bij Landbouw, bezuinigingen, fusies, privatiseringen en reorganisaties volgens betrokkenen 'uitgebeend', 'wegverdund' en 'kapotbezuinigd.' De in mankracht vrijwel gehalveerde inspectiedienst (van 3700 naar 2175 fte's in tien jaar tijd) is een 'speelbal' geworden van ministeries en politiek en daarmee onvoldoende onafhankelijk en gezaghebbend. Het bedrijfsleven wenst een veel 'sterkere autoriteit' die met expertise controleert en de agrarische sector en de voedselindustrie scherp houdt.

Dit zeggen onder meer ex-leidinggevendenden, (anonieme) NVWA-ambtenaren en een reeks voedselexperts vanuit het bedrijfsleven, hoogleraren en de oud-ministers Cees Veerman (CDA) en Laurens-Jan Brinkhorst (D66) in het journalistieke onderzoek *UITGEBEEND - De strijd om de voedselveiligheid*, uitgevoerd door onderzoeksjournalist Marcel van Silfhout op verzoek van de Stichting Maatschappij en Veiligheid onder voorzitterschap van prof. mr. Pieter van Vollenhoven. Het onderzoek - waar ruim zestig bronnen aan meewerken - verschijnt dit najaar in boekvorm bij Uitgeverij Oostenwind.

Hoewel Volksgezondheid nog steeds medeverantwoordelijk is voor de NVWA, ligt het bestuurlijke primaat vanaf 2003 bij Landbouw en inmiddels Economische Zaken. Brinkhorst vindt echter dat Volksgezondheid (VWS)

eerstverantwoordelijke zou moeten zijn voor de NVWA. Toenmalig CDA-minister Veerman, die de voedselautoriteit in 2003 onder zijn hoede kreeg, vindt dat nu ook. Veerman zegt dat de landbouwsector uit eigenbelang een stevige “tegenmacht” nodig heeft. ‘Anders,’ zegt de oud-landbouwminister, ‘vertrouwen op den duur de politiek en het publiek de landbouwsector niet meer. Bij Landbouw gaan de exportbelangen al snel boven alles.’

Nu de NVWA hoofdzakelijk wordt aangestuurd door het ministerie van Economische Zaken, vindt Veerman dat de expertise vanuit Volksgezondheid én vanuit Landbouw met zijn excellente wetgevingsjuristen nog verder is afgedreven. ‘Toen wij het beheerden, hebben we ervoor gezorgd dat dit nog wel goed ging. Maar ik bestrijd niet dat het na mij niet goed is gegaan. Men is ook nog eens alles bij elkaar gaan doen, tot en met een fusie met de Algemene Inspectiedienst (AID) aan toe. Dat is dwaas, dat hoort daar niet’ zegt Veerman. ‘Het volksgezondheidstoezicht van de Keuringsdienst van Waren is op de achtergrond geraakt.’

De uitspraken van Veerman en Brinkhorst zijn opmerkelijk. Beide oud-ministers waren tijdens de kabinetsformatie in 2003 betrokken bij de beslissing om de Voedsel- en Warenautoriteit weer bij Landbouw onder te brengen. Dat de toen excellent opererende Keuringsdienst van Waren als onderdeel van de net gefuseerde Voedsel- en Warenautoriteit vanuit Volksgezondheid meekwam naar het op de export gerichte Landbouw, is als het ware per ongeluk gebeurd omdat het CDA en Veerman eigenlijk alleen de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) met de dierziektebestrijding terug wilden hebben op landbouw

Vooraf het wegvallen van gezaghebbende kennis binnen de NVWA, de sterk verminderde inspecties en een te grote afstand tot het ministerie van Volksgezondheid worden als zorgelijk ervaren omdat dit belangrijke medeoorzaken zijn van veel recente misstanden en incidenten. Met als gevolg onvoldoende toezicht op in gebreke blijvende slachthuizen, het falen van de overheid tijdens de grote Q-koortsuitbraak, het massale gebruik van antibiotica in de veesector met opkomende gevaarlijke antibioticaresistente bacteriën. Ook de opmerkelijk grote omvang van de laat ontdekte paardenvleesaffaire.

Hoogleraar veterinaire volksgezondheid Frans van Knapen, lid van de raad van advies van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, noemt de NVWA een 'wangedrocht,' en pleit voor een terugkeer naar onafhankelijk staatstoezicht vanuit de Volksgezondheid.

De strijd om de voedselveiligheid

Europese experts zijn verontrust over de dreigende gevolgen van de uitgekilde voedselwaakhond in Nederland. Herman Koëter, internationaal vooraanstaand deskundige op het gebied van voedselveiligheid en toxicologie, heeft dezelfde kritiek. Koëter, o.a. voormalig wetenschappelijk directeur van de European Food Safety Authority (EFSA), zegt dat de vroegere Keuringsdienst van Waren tenminste nog duidelijk het accent op voedselveiligheid legde. Nederland was en is nog steeds trendsettend op het gebied van voedsel met Wageningen University Research (WUR), een sterke agrarische sector en bedrijven als Unilever. 'Maar het vreemde,' zegt Koëter, 'is dat waar Europa vanaf het jaar 2000 duidelijk heeft gekozen om een onafhankelijk agentschap als het EFSA op te tuigen, Nederland precies het omgekeerde heeft gedaan door voedselveiligheid onder het ministerie van Landbouw en nu Economische Zaken te brengen.' Het is ook Koëter opgevallen dat er daarna alleen nog maar fors is bezuinigd op de VWA. 'Dat zal wel doorgaan tot er eens een ramp gebeurt,' zegt hij cynisch. Nederland heeft immers niet alleen veel ondernemers, maar helaas ook veel 'frauderende ondernemers'.

Voor Harm Evert Waalkens, die met een korte onderbreking tijdens Balkenende I van 1998 tot 2010 voor de PvdA in de Tweede Kamer zat, was het in 2003 al duidelijk dat de aansturing vanuit twee ministeries niet zou werken. 'Gedeelde verantwoordelijkheid is geen verantwoordelijkheid,' zei hij toen. Hij waarschuwde voor 'een tandeloze leeuw'. Toenmalig VWA-directeur Johan de Leeuw en de betrokken bewindslieden konden daar destijds niet om lachen, maar Waalkens heeft zijn waarschuwingen wel bewaarheid zien worden. 'Helaas,' zegt hij nu. 'Je hebt een krachtige autoriteit nodig die geen belangen behartigt, maar afweegt. Nu is het een spagaat tussen die twee, of zelfs gewoon belangenbehartiging.'

Het oud-Kamerlid ijverde destijds voor een volstrekt onafhankelijke consumentenbewaker die actief zou zijn op het terrein 'van kip tot wikipip'. Waalkens wilde een VWA naar Zweeds voorbeeld die als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zou opereren, zonder last of ruggespraak dus, verder weg van ministeries vooral. Het huidige staatstoezicht op de voedselveiligheid beschouwt hij inmiddels als 'verweesd,' zeker omdat VWS zich eigenlijk nooit echt heeft bekommerd om de relatie tussen diergezondheid en volksgezondheid. 'De noodzakelijke samenwerking tussen de veterinaire sector en de humane geneeskunde was volstrekt onvoldoende,' zegt hij nu. En landbouw en economische zaken zijn als de vos bij wie je je kippen achterlaat. Het naar elkaar zwartepieten van de ministers en ministeries tijdens een aantal crisis noemt de oud-parlementariër een 'gênante vertoning.' Evenals oud-landbouwminister Cees Veerman begrijpt ook de voormalige PvdA-landbouwwoordvoerder niet dat de Algemene Inspectiedienst nu ineens bij de NVWA ressorteert. Dat kan wat hem betreft veel beter richting het onafhankelijker justitie. Waalkens: 'Het heeft helaas alles te maken met het politieke bevechten van territorium.'

Hugo de Sitter, die voor zowel de Keuringsdienst van Waren als de VWA inspecteur was (hij vertrok in 2005) voelde zich als vele andere eveneens betrokken collega's niet meer in de organisatie thuis vanwege de cultuur en filosofie van het Landbouwministerie. 'De echte kennis en expertise telt nauwelijks nog en is veel te laag in de organisatie terecht gekomen,' zegt hij. komen. Die bedrijven denken zelf helemaal niet meer na.'

Nico Olie, vele jaren directeur bij zowel de oude Keuringsdienst als de VWA, is tegenwoordig directeur van het in Brussel gevestigde Europese Product Safety Enforcement Forum of Europe, afgekort Prosafe. Olie heeft de VWA en nu de NVWA overgenomen zien worden door 'procesmanagers' die 'denken dat je een verzekeringsmaatschappij net zo kunt runnen als een fietsenfabriek'. Hij heeft een grote uitstroom op gang zien komen bij de overgang naar het ministerie van Landbouw tussen 2003 en 2005. Dat ministerie, zegt hij, staat bekend om een cultuur van 'in parafen gestold wantrouwen en een top-down in plaats van bottom-up bedrijfsfilosofie'. Sindsdien hoort hij nogal vaak 'bijzonder gefrustreerde NVWA-medewerkers aan' die zich alleen nog maar

met hun eigen werk bezighouden en de organisatie de organisatie laten.
'Zoiets,' zegt hij, 'is dodelijk.'

Anke Sitter, tot twee jaar terug nog projectleider bij de NVWA en eerder senior strategische personeelsplanning, zegt dat de Keuringsdienst van Waren in 2003 met de Rijksdienst voor de keuring van Vlees en Vee (RVV) mee naar Landbouw is getrokken als een 'laatste strohalm' om het ministerie overeind te houden – om überhaupt voort te kunnen bestaan. Maar, zegt ze nu – en zei ze destijds ook met veel van haar RVV-collega's – het staatstoezicht op de voedselveiligheid hoort onder Volksgezondheid. Sitter: 'Helaas vormen handelsbelangen bij Landbouw en nu bij Economische Zaken de boventoon.' En dat is funest voor het bijhouden en ontwikkelen van nieuwe wetenschappelijke kennis en daaraan te relateren wetgeving op veterinaire -en voedselveiligheidsgebied. Sitter: 'Als ik nu met oud-collega's praat die nog bij de NVWA werken, dan merk ik hoe lamgeslagen de boel is, hoeveel verwarring er is. Het hangt als los zand aan elkaar. Dat is heel spijtig want er zitten nog zoveel goede mensen die niet meer tot bloei kunnen komen, het is doodzonde.' Dat de dienst nog veel goed werk doet, is volgens haar niet 'dankzij,' maar 'ondanks' het functioneren van de organisatie.

De vroegere Consumentenbonddirecteur Felix Cohen – nu directeur van het in Den Haag gevestigde Voedingscentrum – stelde in 2003 een manifest op tegen het onderbrengen van de VWA bij Landbouw, samen met onder meer Unilever en DSM. 'Het controleren en het adviseren lopen door elkaar heen, terwijl je die uit elkaar moet houden. Controle moet echt controle zijn, met een inspecteur. Nu is de NVWA partner in crime en het ministerie ook.' Cohen vond de oude Keuringsdienst van Waren 'een perfect apparaat', ook voor de consument en de voedselveiligheid. 'De mensen die er werkten, waren trots en gemotiveerd, daar was de hele club op gebaseerd, als een hechte familie. Daarom werkte het ook.'

De door de staatssecretaris opgerichte 'taskforce voedselvertrouwen' met diverse partijen uit het bedrijfsleven – als reactie op de paardenvleesaffaire – krijgt dezelfde kritiek van Cohen: 'Het streven naar consumentenvertrouwen, daar zit al iets verdachts aan. In het verleden ging het tenminste nog gewoon over de kwaliteit van ons voedsel.' Het is duidelijk: wanneer zich een voedselschandaal voordoet en je er als overheid meteen mee in verband wordt

gebracht, dan wordt het een 'cultuur van angst' en een cultuur van afschuiven: 'Stel je voor dat je wordt aangeklaagd voor de schade.' Kortom, de ministeriële verantwoordelijkheid vanuit Economische Zaken en Landbouw is, zoals Cohen een decennium geleden al zei, 'nogal een weeffout'.

De veelgebruikte mantra van onder anderen staatssecretaris Sharon Dijksma (EZ en Landbouw) en de Nederlandse voedselindustrie dat 'het voedsel in Nederland nog nooit zo veilig is geweest als nu' begint inmiddels flink te schuren. De Consumentenbond schrok van de uitkomsten van hun eigen onderzoek begin 2013 waaruit bleek dat de antibioticaresistente ESBL-bacterie inmiddels niet alleen op vrijwel alle kippenvlees in Nederland zit, maar ook behoorlijk manifest aanwezig is op ons andere consumptievlees. Henry Uitslag, campagneleider voeding bij de Consumentenbond zegt: 'Ik hoor haast niets anders meer dan die mantra dat ons voedsel nog nooit zo veilig is geweest als nu, het lijkt wel alsof iedereen in de voedselsector hier heilig in is gaan geloven. Maar de industrie, de supermarkten, de overheid en ook wetenschappers die dit telkens zeggen, gaan volstrekt voorbij aan ontwikkelingen die juist een bedreiging zijn voor de voedselveiligheid.' Uitslag zegt zelfs dat deze voedselveiligheid-mantra 'gebruikt is door de politiek om de voedsel- en warenautoriteit af te breken.' De realiteit is, zegt hij namens de Consumentenbond, dat voedselveiligheid op onderdelen wel is verbeterd omdat er meer bekend is over risico's, maar tegelijkertijd zijn er grote nieuwe bedreigingen ontstaan als gevolg van internationalisering van de handel en de almaar ingewikkelder wordende voedselketens. 'Risico's,' aldus Uitslag, 'zijn steeds moeilijker te beheersen.'

Volgens Uitslag vormt het uitkleden van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit een bedreiging voor de voedselveiligheid. 'Er gaat nauwelijks nog een afschrikwekkende werking uit van de inspecties van de NVWA.' In plaats daarvan was de opdracht van de politiek om de bedrijven te vertrouwen en hulp te bieden wanneer bedrijven niet aan de regels voldoen. 'Inmiddels,' zegt Uitslag nu, 'is voldoende aangetoond dat heel veel bedrijven dit vertrouwen niet verdienen en dat het bieden van *nalevingshulp* zoals de NVWA dit noemt ten koste is gegaan van de handhavingscapaciteit.'

Volgens Marcel Schuttelaar, managing partner- van het gelijknamig consultancybureau en al twee decennia intensief betrokken bij

voedselcontroles, heeft de teloorgang van de voedselautoriteit overeenkomsten met het Fyra-debacle: het drama van de falende hogesnelheidstrein die ontstond uit een opeenstapeling aan blunders van vrijwel alle betrokken partijen, inclusief politiek en ministeries. ‘Het grote probleem,’ zegt Schuttelaar, ‘is dat de mensen met inhoud en vakkennis op tal van ministeries, inspecties en gelieerde instellingen in de afgelopen tien jaar massaal zijn gesneuveld.’ Het was de periode van het grote inruilen voor ‘procesmanagers’. En dan kan het zijn dat er ineens een Fyra rijdt, of beter: niet rijdt. ‘Je kunt wel denken “kennis is niet nodig, je moet een proces kunnen managen”, maar dat blijkt nu toch wel even anders te zijn. Als je niet voldoende goed gemotiveerde mensen in huis hebt die alles weten van zeg antibiotica, mycotoxines of voedsel supplementen, dan heb je een probleem bij het boeven vangen.’ Dat er geld en mensen bij moeten komen bij de NVWA – in deze crisistijd bijna een illusie – spreekt voor zich. Maar het laatste wat Schuttelaar wil, is wederom een fusie, reorganisatie of grote verandering. ‘Er is in de afgelopen decennia al te veel geschoven met de mensen en de organisatie. Geef de nieuwe inspecteur-generaal Harry Paul de ruimte en de middelen om die dienst goed uit te rusten, anders zijn we weer een paar jaar achterop!’ Veel betrokkenen delen deze opvatting. Evenals de suggestie om de kennis, expertise en autonomie van de NVWA terug te brengen. Schuttelaar zegt dit in navolging van het leeuwendeel van de ruim zestig voor dit onderzoek geïnterviewde bronnen.

Dat de NVWA niet primair thuishoort onder de vleugels van Landbouw en Economische Zaken is volgens vele experts en betrokkenen zonneklaar. Er is fundamenteel sprake van onvoldoende toezicht op in gebreke blijvende slachterijen, er is overduidelijk overheidsfalen inzake de Q-koorts, er is jarenlang sprake geweest van massaal, preventief, groeibevorderend en therapeutisch antibioticagebruik in de (pluim)veeteelt met als verontrustend en gevaarlijk bijeffect het oprukken van gevaarlijke bacteriën in ons voedsel en de mens. En er is een paardenvleesaffaire waaruit blijkt dat de uitgebeende organisatie niet meer toeziet op fraude en eerlijke handel.

‘Helaas,’ verzucht emeritus hoogleraar teratologie en ontwikkelingstoxicologie prof. dr. Paul Peters, voormalig hoofdinspecteur van de Keuringsdienst van Waren voor levensmiddelen en genotmiddelen – iemand dus met nogal wat

ervaring en gezag – ‘heeft de politiek in Nederland geen langetermijngeheugen of een ministerie van Geleerde Lessen.’ De minister van Volksgezondheid moet volgens Peters het primaat krijgen over voedselveiligheid en voor de mens gevaarlijke dierziekten.

René Bastiaansen, programmamanager bij de Nationale Politie voor het opzetten van de dierenpolitie, in het verleden betrokken bij onder meer de Veld- en Milieupolitie, aanpak van zware georganiseerde milieucriminaliteit en hoofd van het Landelijk Team Forensische Opsporing, zegt dat de NVWA een toezichtcultuur heeft waar veel met papier wordt geschoven. Bij de NVWA komt een misstand pas in beeld voor opsporing als het een zware zaak is. Vanuit de toezichtgedachte is dat te begrijpen, maar het is iets anders dan opsporen, en dat terwijl de voedselveiligheid ons allemaal raakt. Met voedsel mag gewoon niet gesjoemeld of gefraudeerd worden, dat moet je te vuur en te zwaard bestrijden.’ Bastiaansen, die in het verleden meer landelijke opsporingsteams bij de politie heeft opgetuigd, pleit voor een landelijk NVWA-team van goed toegeruste inspecteurs dat overal in Nederland kan opduiken. ‘Het lijkt nu wel of er in Nederland wordt gedacht, ach, die misstanden horen erbij. Dat moet anders. Met een team van mensen die dag-en-nacht, ook in het weekeinde, overal kunnen gaan kijken, heb je gegarandeerd binnen een paar maanden succes.’ Van zo’n team zal een preventieve werking uitgaan, een soort van vliegende brigade die de malafide bedrijven uit de markt haalt.

Wat NVWA-inspecteur-generaal Harry Paul er allemaal van vindt, is niet bekend. Hij wilde niet meewerken aan dit onderzoek, druk als hij het heeft met de - in zijn woorden - ‘brede belangstelling’ voor zijn dienst van onder meer de Tweede Kamer, de slachthuizenaffaires, de Rekenkamer (die op basis van ‘verontruste signalen’ aanleiding zag tot een medio november dit jaar te verschijnen efficiencyonderzoek), en het Openbaar Ministerie (dat bezig is met een strafrechtelijk onderzoek naar de paardenvleesaffaire). Paul schrijft in een mail dat hij geen medewerking kan verlenen aan dit onderzoek na overleg met de staatssecretaris. Voorrang heeft het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat dit najaar verschijnt.

--//--

mededeling voor de redactie:

Over de auteur

Marcel van Silfhout heeft ruime ervaring in de onderzoeksjournalistiek. Na zijn werk bij het *Utrechts Nieuwsblad (UN)* en de Geassocieerde Pers Diensten (GPD) is hij als journalist onder meer verbonden geweest aan tv-programma's als *Zembla (VARA)*, *KRO's Reporter*, *De Ombudsman* en *Uitgesproken (VARA)*. Van Silfhout is lid van de raad van bestuur van de Nederlands-Vlaamse Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ).

September 2013 ©VanSilfhoutMedia, Marcel van Silfhout

Het onderzoek *UITGEBEEND, de strijd om de voedselveiligheid* verschijnt dit najaar in boekvorm bij Oostenwind, uitgever van informatieve boeken die opvallen door een journalistieke aanpak. Het onderzoek is geïnitieerd en gefinancierd door de Stichting Maatschappij en Veiligheid onder voorzitterschap van prof. mr. Pieter van Vollenhoven. Niet de paardenvleesaffaire, maar de daaraan voorafgaande incidenten in slachthuizen en de uitbraak van voor de mens gevaarlijke dierziekten vormden de aanleiding tot het voedselveiligheidsonderzoek.

VOOR MEER INFORMATIE:

Marcel van Silfhout

marcel@vansilfhoutmedia.nl