



Aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Onderwerp : Briefadvies *Beoordelingskader voor voedselkwaliteit*
Uw kenmerk : VD.2007/2576
Ons kenmerk : 48/EJS/algemeen Publicatienr. 2008/23
Bijlagen : 1
Datum : 11 november 2008

Geachte minister,

Goede voeding is van groot belang voor de volksgezondheid. Met waardering heb ik dan ook kennis genomen van de initiatieven die uw ministerie, deels in samenwerking met het ministerie van VWS, de afgelopen jaren ontplooid heeft om gezondheid een expliciete plaats te geven in het voedselkwaliteitsbeleid. Zo wordt nadrukkelijk zichtbaar dat gezondheid een essentieel aspect van voedselkwaliteit is, naast andere waarden zoals dierwelzijn, milieu- en natuurkwaliteit, productiviteit en eerlijke handel.

Tegelijk rijst daarmee de vraag hoe deze verschillende waarden bij concrete beleidsvraagstukken onderling kunnen worden afgewogen en welk gewicht zij daarbij in de schaal leggen. Dat probleem is ook de kern van de adviesaanvraag die u mij, mede namens uw collega van VWS, toezond (opgenomen als bijlage A).

In dit briefadvies ga ik in op de door u aan de orde gestelde kwesties, gehoord de Beraadsgroep Voeding. Conform uw verzoek zal ik mij daarbij ook richten op thema's waarover de Gezondheidsraad om nader advies kan worden gevraagd.

Toespitsing op voedselveiligheid is te beperkt

U vraagt hoe de diverse in het geding zijnde belangen “meer structureel en transparant betrokken kunnen worden bij de ontwikkeling en implementatie van het nationale, Europese of mondiale voedselveiligheidsbeleid”.

In de jaren negentig van de vorige eeuw ging de publieke aandacht inderdaad vooral uit naar voedselveiligheidsproblemen. Zo hebben de BSE- en dioxinecrisis destijds sterk bijgedragen aan



Onderwerp : Briefadvies *Beoordelingskader voor voedselkwaliteit*
Ons kenmerk : 48/EJS/algemeen Publicatienr. 2008/23
Pagina : 2
Datum : 11 november 2008

Europese plannen voor de oprichting van EFSA (European Food Safety Authority), die uiteindelijk in 2002 haar beslag kreeg. Een bredere belangstelling voor gezond voedsel en gezonde voedingspatronen is vooral van recentere datum. De zorgwekkende toename van het aantal mensen met overgewicht en obesitas zal daarbij zeker een rol hebben gespeeld.

Dat brengt mij bij mijn eerste opmerking. Natuurlijk kan men specifiek geïnteresseerd zijn in manieren om de veiligheid van voedsel rechtstreeks af te wegen tegen andere maatschappelijke waarden. In de praktijk zal dat echter steeds beginnen met en verlopen via een afweging tussen gezondheidsbedreigende en –bevorderende eigenschappen van voedsel. Anders gezegd, is een veelomvattend beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit aan de orde, dan is het nodig om de veiligheid en gezondheid van voedsel in onderlinge samenhang te beschouwen.

Recent ontwikkelde beoordelingskaders voor voedselveiligheid, zoals *A General Framework for the Precautionary and Inclusive Governance of Food Safety*¹ ruimen weliswaar een plaats in voor een bredere maatschappelijke en economische afweging, maar laten in het midden hoe zo'n afweging vorm kan krijgen.

Veiligheid en gezondheid in samenhang bezien

Als een voedingsmiddel zowel gezondheidsbevorderende als -bedreigende componenten heeft, is zoals gezegd een afweging tussen nut en risico nodig. In verschillende rapporten zijn aanzetten te vinden voor de opzet van een dergelijk afwegingsproces.

Zo heeft het RIVM enkele jaren geleden in het rapport *Ons eten gemeten*² uitvoerig geanalyseerd wat er bekend is over het verband tussen voeding en gezondheid. Daarbij zijn de positieve en negatieve effecten van voeding op de volksgezondheid tegen elkaar afgewogen met gebruikmaking van het begrip DALY (Disability Adjusted Life Year). In een vorig jaar verschenen advies heeft de Gezondheidsraad aandacht geschonken aan de voorwaarden waaronder zo'n gebruik van DALY's zinnig is.³

Internationaal is er eveneens toenemend belangstelling voor methoden om nut en risico van voedingsmiddelen tegen elkaar af te wegen. Een voorbeeld is het symposium dat EFSA in 2006 aan dit thema wijdde⁴. Ook daar kwam de bruikbaarheid van DALY's ter sprake.



Onderwerp : Briefadvies *Beoordelingskader voor voedselkwaliteit*
Ons kenmerk : 48/EJS/algemeen Publicatienr. 2008/23
Pagina : 3
Datum : 11 november 2008

Verbreding naar andere maatschappelijke waarden behelst meer dan wetenschap

Is een afweging tussen gezondheidsbevorderende en -bedreigende eigenschappen van voedingsmiddelen vaak al lastig, des te meer geldt dat wanneer ook andere in de adviesaanvraag genoemde maatschappelijke waarden bij de beschouwing worden betrokken. Wat te verwachten is, blijkt ook uit een recent onderzoek van het LEI (Landbouw Economisch Instituut): verschillende groepen mensen hechten uiteenlopend belang aan de diverse waarden rond voedsel⁵

Een ander rapport van het LEI bevat een uitgebreid overzicht van besliskundige technieken om de meestal impliciete afwegingen die hierbij in het geding zijn, transparanter en inzichtelijker te maken.⁶ De auteurs komen, mede op basis van ervaringen in het buitenland, tot de conclusie dat een zogeheten participatieve multi-criteria analyse de beste papieren heeft om operationeel gemaakt te kunnen worden voor een transparant beleidsafwegingskader. Daarbij wordt systematisch in kaart gebracht welke weegfactoren door belanghebbende partijen aan de relevante waarden worden toegekend.

Zoals de auteurs zelf stellen, moet de bruikbaarheid van deze en andere methodieken zich in de praktijk verder bewijzen. Inmiddels is daar enige ervaring mee opgedaan en is een vervolgpublishatie verschenen die het afwegingskader rond voedselkwaliteit nader operationaliseert⁷.

Aan de analyse van het LEI heeft de Gezondheidsraad wetenschappelijk niets toe te voegen. Mij zijn in ieder geval geen wetenschappelijke gegevens of inzichten bekend die een wezenlijk ander licht op de zaak werpen. Bovendien is het maken van beleidsafwegingen uiteindelijk geen wetenschappelijk maar een politiek-normatief proces. Wel is het daarbij uiteraard van belang dat de informatie die in zo'n afwegingsproces gebruikt wordt de toets der wetenschappelijke kritiek kan doorstaan.

Waar kan de Gezondheidsraad zijn diensten bewijzen?

Voor zover de zojuist bedoelde informatie betrekking heeft op gezondheid, kan een rol voor de Gezondheidsraad zijn weggelegd. De raad heeft immers tot taak regering en parlement voor te lichten over de stand van wetenschap met betrekking tot volksgezondheidsvraagstukken.

Gezondheidsraad

Health Council of the Netherlands



Onderwerp : Briefadvies *Beoordelingskader voor voedselkwaliteit*
Ons kenmerk : 48/EJS/algemeen Publicatienr. 2008/23
Pagina : 4
Datum : 11 november 2008

In de achterliggende jaren heeft de Gezondheidsraad, mede aan uw ministerie, adviezen uitgebracht over uiteenlopende facetten van het thema 'voeding en gezondheid'. Zo is een reeks adviezen verschenen over normen voor macro- en micronutriënten en, algemener, over richtlijnen voor goede voeding. Ook zijn diverse adviezen gewijd aan de veiligheid van bestaande of nieuwe voedingsmiddelen. Andere onderwerpen die aandacht hebben gekregen zijn antimicrobiële groeibevorderaars, voedingsmiddelen en -supplementen met claims, overgewicht en obesitas, het zoönosenprobleem en voedselallergie.

Binnenkort brengt de Gezondheidsraad een advies uit dat in verband met het onderwerp van deze brief interessant is, namelijk over logo's ter bevordering van een gezonde voedselkeuze. Verder zal de raad op uw verzoek komend jaar adviseren over de kwaliteit van biologisch geteelde levensmiddelen.⁸

In het verlengde van dit laatste onderwerp zijn er nog meer potentiële adviesthema's. Te denken valt aan een vergelijkende beoordeling van voedingsmiddelen die op traditionele wijze geteeld dan wel via genetische modificatie verkregen zijn. Een andere actuele kwestie betreft de voedingskundige waarde van zogeheten specifiek gezondheidsbevorderende voedingsmiddelen vergeleken met die van basisvoedingsmiddelen. Ook de relatie tussen een gezonde en duurzame consumptie werpt vragen op.

Algemener gesteld kunt u een beroep doen op de raad wanneer de aspecten 'gezondheid en veiligheid' op het niveau van het voedingsmiddel voor wetenschappelijke beoordeling in aanmerking komen. Graag zal de Gezondheidsraad daarvoor in goed overleg met uw ministerie ruimte maken op zijn toekomstige werkprogramma's.

Hoogachtend,

Prof. dr. ir. D. Kromhout,
Vice-voorzitter



Onderwerp : Briefadvies *Beoordelingskader voor voedselkwaliteit*
Ons kenmerk : 48/EJS/algemeen Publicatienr. 2008/23
Pagina : 5
Datum : 11 november 2008

Literatuur

- 1 Dreyer M, Renn O, Ely A, e.a. A General Framework for the Precautionary and Inclusive Governance of Food Safety. DIALOGIK gGmbH, Stuttgart 2007.
- 2 RIVM. Ons eten gemeten. Bilthoven, 2004.
- 3 Gezondheidsraad. Maten voor milieugezondheidseffecten. Den Haag: Gezondheidsraad, 2007; publicatienr. 2007/21.
- 4 EFSA. The EFSA's 6th Scientific Colloquium Report. Risk-benefit analysis of foods: methods and approaches. Parma, 2007.
- 5 Beekman V, Kornelis M, Van der Heijden C, e.a. In gesprek over voedselkwaliteit. LEI, Den Haag, 2007.
- 6 Beekman V, Stijnen, D, De Bakker, E, e.a. Evenwichtskunst. Op zoek naar een beleidsafwegingskader rond voedselkwaliteit. LEI, Den Haag, 2007.
- 7 Bracke M, De Bakker E, Beekman V, e.a. TRAK: Voedselkwaliteit op het spoor. LEI, Den Haag, 2008.
- 8 Gezondheidsraad. Werkprogramma 2009. Den Haag: Gezondheidsraad, 2008; publicatienr. A0/06.

De adviesaanvraag

Op 14 januari 2008 schreef de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de volgende brief (VD.2007/2576) aan de Voorzitter van de Gezondheidsraad:

Het huidige normatieve beleid van de nationale overheid, de Europese Commissie (EC) en de Codex Alimentarius ten aanzien van de mogelijke aanwezigheid van chemische stoffen en microbiële verontreinigingen in de voeding wordt gedreven door de voedselveiligheid. Hierbij ligt de nadruk op de mogelijke schadelijke gevolgen van contaminanten in de voeding voor de volksgezondheid. Indien op basis van een beoordeling van de potentiële blootstelling van de mens nadelige effecten op de gezondheid niet zijn uit te sluiten, geldt het voorzorgsbeginsel en moet worden getracht het gehalte van de contaminanten in levensmiddelen te minimaliseren.

Het huidige beleid is gebaseerd op de Europese afspraken, zoals deze zijn neergelegd in de Algemene Levensmiddelenverordening (EG/178/2002). Hierin wordt bepaald dat voor het opstellen van voedselveiligheidsvoorschriften gebruik wordt gemaakt van een risicoanalyse. Dit is het proces bestaande uit drie samenhangende onderdelen: risicobeoordeling, risicomanagement en risicocommunicatie.

Het wetenschappelijke onderdeel van dit proces is uitvoerig omschreven en hierover ontstaat dan ook een grote mate van consensus. Voor het risicomanagementsdeel, waarin beleidsalternatieven in overleg met belanghebbende tegen elkaar worden afgewogen, bestaat nog geen wetenschappelijk beschreven afwegingskader. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat bepaalde maatschappelijke waarden niet worden meegewogen of is het moeilijk het proces achteraf te herleiden. Deze maatschappelijke

aspecten, zoals dierenwelzijn, de mogelijkheden van alternatieve veehouderijsystemen of de mogelijkheden voor derde landen, kunnen hierdoor onderbelicht blijven.

Internationaal bestaat steeds meer de behoefte om de bredere afwegingen transparant te maken. Deze behoefte is bijvoorbeeld merkbaar binnen de EU, met name na toetreding van de nieuwe lidstaten, en binnen de Codex Alimentarius.

Ik meen dus dat er naast de aandacht voor de voedselveiligheid ook aandacht voor andere maatschappelijke waarden moet zijn zoals diergezondheid en dierenwelzijn, duurzaamheid bij de productie, de nationale economische belangen van de sectoren en fair trade.

Tegen deze achtergrond wil ik graag, mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), een advies van de Gezondheidsraad over de volgende vraag:

- Hoe kunnen maatschappelijke belangen, zoals de diergezondheid en het dierenwelzijn, de duurzaamheid van de productie en de nationale economie en de internationale handel van levensmiddelen naar uw mening meer structureel en transparant betrokken worden bij de ontwikkeling en implementatie van het nationale, Europese of mondiale voedselveiligheidsbeleid?

Gelet op het veelomvattende karakter van deze kwesties kan ik me voorstellen dat de Gezondheidsraad eerst een globaal advies opstelt over:

- de in het geding zijnde beoordelings- en afwegingsproblemen;
- de (inter)nationale (wetenschappelijke) ontwikkelingen op dit gebied;
- eventuele aanbevelingen voor een vervolg.

Ik zou het op prijs stellen als een eerste advies mij voor 1 april 2008 bereikt.

DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit,
w.g. G. Verburg