

Vergaderjaar 2018–2019

33 835

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 121

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT EN VOOR MEDISCHE ZORG

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2019

Op 1 november 2018 hebben de leden Lodders (VVD) en Geurts (CDA) een motie ingediend met het verzoek om in kaart te brengen of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en/of het Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (bureau) van de NVWA zich bezighouden met het opstellen van beleid en beleidsregels en, indien dit het geval is, aan te geven welke stappen er nodig zijn om bureau en de NVWA terug te brengen tot de toezichts- en handhavende taken. Er is gevraagd om in kaart te brengen hoe de taakverdeling tussen beleid en handhaving is vormgegeven bij het maken van beleid, het uitwerken van beleidsregels en het interpreteren van (Europese) normen¹. Wij hebben naar aanleiding van deze (aangehouden) motie aan ABDTOPConsult gevraagd de verantwoordelijkheden en de rol- en taakverdeling tussen beleid en handhaving nader te analyseren.

ABDTOPConsult heeft de huidige taakverdeling tussen beleid en handhaving door de NVWA getoetst aan de rijksbrede kaders en heeft deze taakverdeling vergeleken met de werkwijze bij enkele andere beleidsdepartementen en hun rijksinspecties. Hierbij is gekeken naar verschillen en overeenkomsten in deze taakverdeling en de voor- en nadelen hiervan. De analyse is gebaseerd op verschillende documenten en interviews met belanghebbenden. De scope van het rapport betreft voedselveiligheid, maar de conclusies kunnen breder gelden. Wij zijn ABDTOPConsult zeer erkentelijk voor het uitwerken van de gevraagde analyse. Het rapport, genaamd «De NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?» vindt u als bijlage bij deze brief².

¹ Kamerstuk 35 000 XIV, nr. 23

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Bevindingen ABDTOPConsult

ABDTOPConsult concludeert op basis van de door haar uitgevoerde analyse dat de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van beleidsregels tussen enerzijds de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en anderzijds de NVWA logisch is. De NVWA is naast bewaker geen beleidsmaker. De verdeling sluit goed aan bij de geldende «Aanwijzingen inzake de rijksinspecties» van de Minister-President. Ook de toets bij andere departementen en inspecties leidt niet tot een ander inzicht. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat zich in de praktijk dilemma's kunnen voordoen bij de taakverdeling. Dit komt vooral naar voren bij het aantreffen van nieuwe risico's waarvoor nog geen concrete normen bestaan. Het rapport signaleert dat deze taakverdeling soms onvoldoende duidelijk is. Ook wordt aangegeven dat het bedrijfsleven de departementen soms mist bij het geven en invullen van duidelijke beleidskaders, waardoor de NVWA in de ogen van het bedrijfsleven een te grote rol vervult. Dit signaal betrekken we nadrukkelijk bij de uitwerking van de aanbevelingen. In alle gevallen is het belangrijk dat de ministeries en de NVWA een strakke regie hebben op het proces van tot stand komen van respectievelijk beleidskaders door de departementen en beleidsregels door de NVWA. Ook is het van belang de relevante partijen tijdig te betrekken.

Ten aanzien van de rol van bureau concludeert ABDTOPConsult dat de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling in relatie tot de inspecteur-generaal (IG) van de NVWA en de beleidsdepartementen ten principale goed is geregeld.

Reactie op de aanbevelingen

ABDTOPConsult doet vier aanbevelingen, waarin wij ons kunnen vinden. De grote lijn is dat de helderheid en transparantie over rol en verantwoordelijkheid voor betrokkenen moet worden versterkt en dat deze verantwoordelijkheid beter moeten worden opgepakt. De ministeries en de NVWA zullen aan de relevante partijen duidelijk maken wanneer het ministerie aan zet is voor het opstellen van een beleidskader en wanneer de NVWA ten behoeve van effectief toezicht en handhaving een beleidsregel opstelt. Hieronder onze reactie op de afzonderlijke aanbevelingen.

1. Neem verantwoordelijkheid voor proces en duidelijke beleidskaders

Zoals ABDTOPConsult aangeeft, moet de NVWA nadrukkelijker de voortgang bewaken van het proces om te komen tot beleidsregels. Het past binnen de verantwoordelijkheid van de NVWA om duidelijke beleidskaders te vragen van de departementen, waarbinnen zij haar toezicht en handhaving moet uitoefenen. De departementen moeten duidelijker verantwoordelijkheid nemen voor de totstandkoming van beleidskaders.

De bestaande procedures voor het vaststellen van beleidskaders door de ministeries en beleidsregels door de NVWA zullen onder de loep worden genomen en waar nodig worden aangescherpt om de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling te verhelderen. Het moet voor betrokken partijen duidelijk zijn wie waar over gaat en daar moet ook naar worden gehandeld. De ministeries en de NVWA zullen deze analyse en eventuele aanpassing van procedures gezamenlijk oppakken, en zullen de procedures voor 1 januari 2020 hebben aangescherpt.

Deze aanscherping is in het bijzonder van belang indien open normen moeten worden ingevuld (bijvoorbeeld bij nieuwe risico's). De wetgever kan kiezen voor open normen. Bij open normen worden de te bereiken doelen in de wet beschreven zonder deze norm exact, kwantitatief in te

vullen en/of aan te geven hoe deze norm moet worden gerealiseerd. Zo kunnen bijvoorbeeld voor mogelijk risicovolle stoffen in levensmiddelen (nog) geen kwantitatieve normen bestaan, maar dient wel te allen tijde voldaan te worden aan de algemene vereiste dat voedsel veilig is. Ook bieden open normen, bijvoorbeeld in het geval van dierenwelzijn, flexibiliteit voor het bedrijfsleven waardoor er ruimte is voor innovaties. Om in de praktijk van toezicht en handhaving goed te kunnen werken met open normen, kan het nodig zijn dat aanvullende beleidskaders en beleidsregels worden vastgesteld.

2. Uniformiteit

In aanwijzing 15 van de regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 190) is vastgelegd dat beleidsregels over de bevoegdheden van een rijksinspectie worden ondertekend door de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke Minister of de inspecteur-generaal. De Minister en de inspecteur-generaal zijn dus beiden bevoegd om beleidsregels over de bevoegdheden van een rijksinspectie op te stellen.

Bij mandatering van deze bevoegdheid aan de inspecteur-generaal is nu het uitgangspunt dat beleidsregels die politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, worden voorgelegd aan de bewindspersoon. «Bij twijfel, voorleggen» is het adagium.

In de mandaatregelingen van het Ministerie van LNV en van het Ministerie van VWS is vastgelegd dat de IG van de NVWA beleidsregels (in mandaat) mag vaststellen. Deze regelingen zijn door de beide ministeries niet op exact gelijke wijze ingevuld. In het rapport wordt geconcludeerd dat uniformering van de mandaatregelingen de duidelijkheid zou vergroten van de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij het maken van beleidsregels. In de mandaatregelingen moet duidelijk staan dat beleidsregels aan de verantwoordelijke ministers moeten worden voorgelegd. Wij zullen ervoor zorgen dat er heldere afspraken komen en eenduidigheid over de werkwijze en verantwoordelijkheden bij het vaststellen van beleidsregels, dit vervolgens aanpassen in de mandaatregelingen en uw Kamer hierover informeren.

3. Betrek de sector/het bedrijfsleven in een vroeg stadium en

4. Transparantie

In het op 21 december 2018 aan uw Kamer toegezonden Actieplan Voedselveiligheid (Kamerstuk 26 991, nr. 536) is al toegezegd dat de ministeries de regie nemen bij de discussies over de interpretatie van wetgeving.

Het is van belang dat het bedrijfsleven en andere relevante partijen worden betrokken bij het opstellen van beleidskaders en beleidsregels en dat duidelijk is wanneer en hoe partijen worden betrokken.

Op verschillende terreinen is voor het opstellen van beleidskaders al sprake van betrokkenheid van het bedrijfsleven, in overleggen zoals het Regulier Overleg Warenwet (ROW), dat het Ministerie van VWS organiseert, en het Bestuurlijk Overleg met het bedrijfsleven, dat LNV organiseert.

Daarnaast vindt ook regelmatig overleg plaats tussen de ministeries, de NVWA, het bedrijfsleven en andere relevante maatschappelijke organisaties.

In de praktijk worden betreffende partijen al betrokken. Het is echter zoals ABDTOPConsult constateert van belang dat dit in een zo vroeg mogelijk stadium en systematisch gebeurt. Door in de procedures voor het vaststellen van beleidskaders en beleidsregels duidelijk aan te geven in welke situaties en op welk moment in deze trajecten het bedrijfsleven en

andere relevante maatschappelijke organisaties worden betrokken, zal hier invulling aan worden gegeven.

De rol en verantwoordelijkheid van bureau zijn vastgelegd in de Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (WOR-2006) en worden volgens ABDTOPConsult ook zo toegepast. Bureau geeft – conform voornoemde wet – in de praktijk uitsluitend advies aan de NVWA en/of de departementen. Aan het advies van bureau kunnen de departementen en de IG van de NVWA niets wijzigen. Bij alle adviezen wordt deze onafhankelijke adviserende rol van bureau in acht genomen.

Tenslotte

Via de voortgangsrapportages van het Actieplan Voedselveiligheid zullen wij uw Kamer informeren over de aanscherping van de procedures voor beleidskaders en beleidsregels en de aangepaste mandaatregelingen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins