



Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

De NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?

Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen
NVWA en departementen over beleid(sregels)



ABDTOPConsult

Dichtbij en onafhankelijk

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Hans van der Vlist

In samenwerking met:
Judith van Dongen
Marieke Morshuis

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?

Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen NVWA en departementen over beleid(sregels)

29 maart 2019

Voorwoord

De opdracht om de taakverdeling van NVWA met de departementen van VWS en LNV te analyseren, roept allereerst de vraag op wat precies wordt verstaan onder beleid en beleidsregels. In dit rapport spreken we van beleidskaders als het gaat om de beleidsverantwoordelijkheid van de minister en over beleidsregels als het gaat over invulling van het mandaat van de NVWA als toezichthouder. In de toezichtpraktijk van de NVWA gaat het dan veelal om interventieregels. In ons gesprek met de sectorvertegenwoordigers bleek dat dit onderscheid in de praktijk niet altijd helder is.

In dit rapport speelt de taakverdeling tussen de departementen van LNV en VWS geen rol. Het gaat ongeacht die taakverdeling over de relatie van de departementen met de NVWA op het vlak van beleid en beleidsregels.

De interdepartementale stuurgroep voedselveiligheid fungeert als opdrachtgever. Om in korte tijd ons onderzoek te kunnen uitvoeren, heeft de interdepartementale werkgroep voedselveiligheid onder de stuurgroep voorwerk voor ons verricht. Wij zijn de werkgroep zeer erkentelijk voor de bijdrage die zij heeft geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. Tevens bedanken wij de Inspectieraad voor de ondersteuning evenals de betrokken partijen voor de bereidwilligheid om deel te nemen aan de groepsinterviews.

Tijdens de interviews werd duidelijk dat we de casuïstiek nodig hadden om de werking in de praktijk goed te kunnen duiden. Daarom hebben we in het rapport ook casuïstiek opgenomen.

De vraag of de NVWA naast bewaker ook beleidsmaker is, wordt door ons op basis van onze bevindingen ontkennend beantwoord. Dit laat onverlet dat de ondertoezichtgestelden dat soms anders kunnen beleven. Het onderzoek is aanleiding tot het doen van enkele aanbevelingen om de helderheid, uniformiteit en transparantie over rol- en verantwoordelijkheid van betrokkenen te versterken en de sector in een vroeg stadium duidelijkheid te bieden ten aanzien van (voorgenomen) beleid(sregels).

Hans van der Vlist
ABDTOPConsult

Inhoud

Voorwoord		5
1	Inleiding en verantwoording	9
1.1	Opdracht	9
1.2	Afbakening en verantwoording	9
1.3	Aanpak	10
2	Hoe is het formeel geregeld?	11
2.1	Positionering rijksinspecties	11
2.2	Rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid NVWA	12
2.3	Beleidsregels	13
2.3.1	Algemeen	13
2.3.2	NVWA	13
2.4	Rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid BuRO	14
2.4.1	Taken BuRO	14
2.4.2	Onafhankelijkheid BuRO	14
3	Werking in de praktijk	16
3.1	Het komen tot beleid(sregels)	16
3.1.1	Het op- en vaststellen van beleidsregels	17
3.2	Positionering BuRO	19
3.3	Open normen of het nog ontbreken van normen	20
3.3.1	Casus: TTX in mosselen en oesters	20
3.3.2	Casus: Eetbare insecten	22
3.4	Visie vanuit de sector	23
3.5	Samenspel	24
4	Hoe werkt het bij anderen?	26
4.1	Afbakening	26
4.2	Procedure en werkwijze	26
4.2.1	Op- en vaststellen beleidsregels	26
4.2.2	De impact van kennis	27
4.2.3	Open normen / dilemma's	27
5	Conclusies en Aanbevelingen	29
Bijlagen	31	
Bijlage 1	Vastgestelde en gepubliceerde beleidsregels NVWA	32
Bijlage 2	Overzicht gehouden interviews	34

1 Inleiding en verantwoording

Bij de begrotingsbehandeling 2019 van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (**hierna: LNV**) hebben de Kamerleden Lodders (VVD) en Geurts (CDA) een motie ingediend die de regering verzoekt in kaart te brengen of de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (**hierna: NVWA**) zich bezig houdt met het opstellen van beleid en beleidsregels en welke stappen gezet moeten worden om de rolverdeling tussen LNV, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (**hierna: VWS**) enerzijds en de NVWA anderzijds te verduidelijken.¹ Hierbij wordt uitgegaan van het verschil tussen rol- en verantwoordelijkheid van de beleidsdepartementen – het opstellen van beleid – en van de toezichthouder, die op basis van dit beleid toezicht houdt op de betreffende sector en zorgt voor naleving van beleid.

1.1 Opdracht

De door de Stuurgroep Voedselveiligheid, bestaande uit VWS en LNV, verleende opdracht aan ABDTOPConsult omvat het verzoek om een analyse van de taakverdeling in theorie en praktijk tussen de beleidsdepartementen LNV en VWS en de toezichthouder NVWA. Ter reflectie wordt tevens een vergelijking gemaakt met de werkwijze en taakverdeling van enkele andere beleidsdepartementen en hun Rijksinspecties.

In het voorliggende rapport staan de volgende twee vragen centraal:

- in hoeverre houdt de NVWA zich bezig met het maken van beleid en beleidsregels, en
- in hoeverre kan de huidige taakverdeling tussen de twee beleidsdepartementen en de NVWA worden verduidelijkt en verbeterd ten aanzien van de werkzaamheden op het grensgebied tussen beleidsvorming en handhaving?

1.2 Afbakening en verantwoording

Deze opdracht kent een korte doorlooptijd. Dit heeft geleid tot focus van de analyse op het domein van voedselveiligheid² en de werkzaamheden die liggen op de grens van beleidsvorming en handhaving.

¹ Kamerstuk 35000-XIV, nr. 23: Motie van de leden Lodders en Geurts

² Om de bevindingen in perspectief te kunnen plaatsen, wordt een enkele keer in dit rapport een voorbeeld aangehaald uit het domein dierenwelzijn

De vergelijking met andere departementen en rijksinspecties ter reflectie moet worden beschouwd als een quick scan, waarbij in algemene zin is gekeken naar de taakverdeling tussen het desbetreffende departement en de eigen rijksinspectie met betrekking tot beleidsregels. Aandacht is daarbij gegeven aan het omgaan met zogeheten 'open normen' vanuit de Europese of nationale wetgever.

De uitvraag van de Stuurgroep Voedselveiligheid volgde kort na de oplevering van het eveneens door ABDTOPConsult opgestelde rapport 'Samen in de keten; verantwoordelijkheidsverdeling tussen LNV en VWS op het vlak van voedselveiligheid'. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de departementen onderling wordt in dit rapport buiten beschouwing gelaten. Gezien het feit dat deze opdracht raakvlakken heeft met de vorige opdracht, is deze opdracht door dezelfde consultant uitgevoerd. Op die manier is de eerder opgedane kennis van de sector benut.

1.3 Aanpak

Deze opdracht is uitgevoerd in twee fases.

Namens de opdrachtgever heeft de werkgroep voedselveiligheid, die bestaat uit vertegenwoordigers van LNV en VWS en direct rapporteert aan de eerder genoemde stuurgroep, een beschrijving opgesteld van de wettelijke taakverdeling tussen de departementen en de NVWA voor het maken van beleid en beleidsregels enerzijds en het handhaven van de regelgeving anderzijds. Hierbij hebben zij ook de positionering en bevoegdheid van het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoek (**hierna:** BuRO) van de NVWA meegenomen.

Vervolgens hebben wij separate groepsinterviews gehouden met LNV, VWS en de NVWA om de huidige (samen)werking in de praktijk te kunnen beoordelen. Om de werking goed te kunnen duiden, hebben wij casuïstiek opgenomen in dit rapport. Ter reflectie is tevens gesproken met drie brancheorganisaties die actief zijn op het domein van voedselveiligheid. Met hetzelfde doel hebben wij op voordracht van de Inspectieraad gesproken met de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (**hierna:** ILT), Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (**hierna:** IGJ), Staatstoezicht op de Mijnen (**hierna:** SoDM) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (**hierna:** Inspectie SZW).

2 Hoe is het formeel geregeld?

2.1 Positionering rijksinspecties

Rijksinspecties, zoals de NVWA, zijn dienstonderdelen van een ministerie, al dan niet met de status van agentschap. De verantwoordelijkheid vanuit het departement voor een inspectie als organisatie gaat over de hiërarchische inbedding in een ministerie, over organisatorische aspecten en over de continuïteit van een inspectie. De toezichtstaken van een rijksinspectie kunnen worden uitgevoerd voor meerdere departementen, die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de wetten waarop de inspectie toezicht houdt.

Met ingang van 1 januari 2016 zijn, bij regeling van de minister-president, de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (**hierna**: de Aanwijzingen inspecties) van kracht³. Deze Aanwijzingen zijn een uitvloeisel van de Hervormingsagenda Rijksdienst, op basis waarvan het kabinet werkt aan de versterking van het toezicht door rijksinspecties en voorzien in de behoefte aan "rijksbrede regels over de positionering van rijksinspecties [...] waarmee invulling wordt gegeven aan de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming van de rijksinspecties." Met onafhankelijkheid wordt hier bedoeld op "de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf [...] informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vormen, en daarover te rapporteren en te adviseren."

De regeling van de minister-president bevat onder andere aanwijzingen over de positie van rijksinspecties binnen de departementale organisatie, over samenwerking, over het informeren van de minister en over beleidsregels. De Aanwijzingen zijn voor departementen en rijksinspecties uitgangspunt en grondslag waar het gaat over onafhankelijkheid, afbakening en invulling van de onderlinge relatie.

Voor dit onderzoek, waar het specifiek gaat over de taakverdeling tussen beleid en toezicht, zijn in het bijzonder Aanwijzing 8 en 12 relevant. Aanwijzing 8 ziet op het samenspel tussen beleid en toezicht, waar het gaat om het tijdig informeren van de beleidsonderdelen van het ministerie over de uitvoering van bestaande regels en de werking van beleid in de praktijk. In Aanwijzing 12 staat verder dat de inspecteur-generaal (**hierna**: IG) zo nodig de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister rechtstreeks informeert over zijn bevindingen, oordelen, adviezen en andere relevante gegevens, zodat de minister zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken.

³ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties

2.2 Rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid NVWA

De Aanwijzingen inspecties maken onderscheid tussen de minister die verantwoordelijk is voor de rijksinspectie als organisatie en de ministers of staatssecretarissen die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de wetten waarop de rijksinspectie toezicht houdt. De NVWA valt als inspectie onder de organisatorische verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV (als eigenaar) en voert toezichtstaken uit voor de departementen LNV en VWS.

De NVWA voert haar toezicht- en handhavingstaken uit namens de betrokken ministers⁴. De bevoegdheid daartoe hebben beide ministers vastgelegd in een mandaatregeling.

De mandaatregeling LNV⁵ geeft in artikel 6, lid 1 aan de IG NVWA "mandaat, volmacht en machtiging [...] voor aangelegenheden op zijn werkterrein." In de bijlage (VIII.2) is nader inhoud gegeven aan de taak van de NVWA, zowel qua inhoud (handhaving van de wet- en regelgeving waarvoor de minister verantwoordelijkheid draagt) als qua werkwijze (waaronder het uitvoeren van analyses en het doen van onderzoek naar risico's).

De mandaatregeling VWS⁶ geeft in artikel 10, lid 1d "mandaat ten aanzien van stukken die tot hun werkterrein behoren" aan de IG, de directeuren en de hoofden van de direct onder de directeuren van de NVWA ressorterende organisatie-eenheden.

In een raamovereenkomst van 18 juli 2014 geven de ministeries van LNV en VWS en de NVWA invulling aan de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Er is een aparte raamovereenkomst tussen LNV en de NVWA, eveneens van 18 juli 2014, die invulling geeft aan de relatie tussen eigenaar en opdrachtnemer.

Uitgangspunt van beide raamovereenkomsten is de in het openbaar bestuur geldende gelijkwaardigheid en relatieve onafhankelijkheid van toezicht ten opzichte van beleid en uitvoering. De NVWA heeft een onafhankelijke en gelijkwaardige organisatorische positionering in de departementale top en een eigen en onafhankelijke relatie met de bewindslieden. Op haar werkterreinen heeft de NVWA een volwaardige adviesrol naar beleid en regelgeving en zij kan een eigen stempel zetten op de toezichtdoelen, werkwijzen en capaciteitsverdeling.

⁴ Daar waar in dit rapport wordt gesproken over de minister van VWS, conform mandaatbesluit, wordt momenteel bedoeld: de minister voor Medische Zorg en Sport.

⁵ Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2019

⁶ Mandaatregeling VWS

2.3 Beleidsregels

2.3.1 Algemeen

De algemene bevoegdheid om beleidsregels op te stellen vloeit voort uit artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht (**hierna: Awb**). Wat wordt bedoeld met beleidsregels staat in artikel 1:3, lid 4: “een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.”

De Aanwijzingen inspecties stellen in Aanwijzing 15: “Beleidsregels over de geattribueerde of gemandateerde bevoegdheden van een rijksinspectie worden ondertekend door de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister of door de inspecteur-generaal.”

De toelichting bij het artikel stelt daarbij dat het niet past “bij de positie van de rijksinspectie binnen het ministerie dat een ander onderdeel van het ministerie mandaat wordt verleend om beleidsregels vast te stellen over bevoegdheden die door de rijksinspectie worden uitgeoefend.”

2.3.2 NVWA

De mandaatregelingen van LNV (artikel 6, lid 7) en VWS (artikel 13) voorzien beide in het geven van mandaat aan de NVWA voor het opstellen van beleidsregels. Bij de totstandkoming van het LNV mandaat (toen nog EZ) aan de IG in 2014 is aangesloten bij het reeds bestaande EZ-mandaatbesluit. Deze kende de bepaling dat beslissingen die belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben aan de bewindspersonen moeten worden voorgelegd. Zo expliciet staat het nu niet meer in het LNV mandaatbesluit, maar geldt nog steeds als uitgangspunt. Artikel 3, lid 2 ziet hier in algemene termen op: “Aangelegenheden waarvan de aard zich tegen verlening van mandaat, volmacht of machtiging verzet zijn in ieder geval: (a) beslissingen omtrent politieke beleidswijzigingen [...]”.

De NVWA werkt bij het maken van beleidsregels volgens een vast proces. Zo borgt de NVWA de juiste invulling van de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen door te zorgen dat beleidsregels met juiste overwegingen worden opgesteld, voldoende worden afgestemd, op de juiste wijze worden vastgesteld en kenbaar worden gemaakt. Uitgangspunt is dat de IG de beleidsregel vaststelt. Hetgeen conform is met de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 2.44). Daarbij geldt voor LNV de hiervoor vermelde kanttekening dat beslissingen die belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, moeten worden voorgelegd aan de bewindspersonen.

Afhankelijk van het type beleidsregel en eventuele noodzaak tot notificatie informeert de NVWA de betreffende beleidsdirectie van het departement over de voorgenomen beleidsregel.

Er is expliciet sprake van toetsing dan wel afstemming bij beleidsregels die betrekking hebben op uitleg van Europese en/of nationale voorschriften en bij beleidsregels die zien op een politiek-gevoelig bestuurlijk dan wel beleidsmatig onderwerp.

Er is geen verplichting tot een consultatie van de relevante buitenwereld over concept beleidsregels. De NVWA kan er voor kiezen dit wel te doen, bijvoorbeeld bij een beleidsregel die zwaar ingrijpt op de bedrijfsvoering van ondernemingen.

2.4 Rol, verantwoordelijkheid en bevoegdheid BuRO

Het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoek is opgericht in 2002 en is onderdeel van de NVWA. De basis voor oprichting ligt in de EU Verordening General Food Law waarin de scheiding van risicobeoordeling en risicomangement is vastgelegd naar aanleiding van twee voedselveiligheid crises (BSE en dioxine). Kerntaken van BuRO zijn risicobeoordeling en risicocommunicatie⁷.

2.4.1 Taken BuRO

BuRO heeft als taak om wetenschappelijk onderbouwde risicobeoordelingen uit te voeren c.q. uit te laten voeren door wetenschappelijke instituten. De beoordelingen en adviezen omvatten zowel bestaande situaties en incidenten als signalen van potentieel nieuwe gevaren. Tevens verzamelt BuRO gegevens vanuit het toezicht om risicobeoordelingen uit te kunnen voeren binnen domeinen en over hele productieketens. Op basis van risicobeoordelingen brengt BuRO adviezen uit aan de IG-NVWA en de bewindspersonen van LNV en VWS.

BuRO is daarnaast verantwoordelijk voor de inhoud van de risicocommunicatie van de NVWA. De toezichthouder heeft tot taak ondernemers, beleidsmakers en consumenten te wijzen op oude en nieuwe gevaren bij de productie, de distributie en het gebruik van levensmiddelen.

2.4.2 Onafhankelijkheid BuRO

De Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling NVWA (**hierna**: WOR) uit 2006 waarborgt de onafhankelijkheid, kwaliteit en transparantie van risicobeoordeling. Binnen de WOR staan voedselveiligheid en productveiligheid centraal, maar sinds de vorming van de NVWA in 2012 handelt BuRO bij het opstellen van risicobeoordelingen op alle hoofddomeinen op vergelijkbare wijze, ongeacht of deze wel of niet onder de WOR vallen.

⁷ Dit betreft niet het inlichten van de consument naar aanleiding van een risicomangement besluit. Dat is de taak van de NVWA

De WOR geeft het mandaat en de verplichting aan de directeur van BuRO om zonder tussenkomst van de IG-NVWA gevraagd en ongevraagd adviezen naar aanleiding van risicobeoordeling en onderzoek uit te brengen aan de ministers van LNV en VWS. Deze adviezen kunnen ook betrekking hebben op het uitvoeren van het toezicht door de NVWA. De WOR voorziet in een door de minister van LNV, in samenspraak met VWS, te benoemen externe Raad van Advies. Deze Raad bewaakt (achteraf) de wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid van de risicobeoordelingen.

3 Werking in de praktijk

Inzoomend op het grensgebied tussen beleidsvorming en handhaving hebben we op basis van de formele rol-en verantwoordelijkheidsverdeling door groepsinterviews en casuïstiek de werking in de praktijk kunnen beoordelen.

3.1 Het komen tot beleid(sregels)

Er worden drie type beleidsregels onderscheiden; ten behoeve van vaststelling van feiten, het kenbaar maken van een belangenafweging of invulling van open normen. Voor de leesbaarheid van dit rapport hanteren we de term beleidsregel in algemene zin. Alleen daar waar uitzonderingen van toepassing zijn, zal het type beleidsregel nader worden gedefinieerd. Daarnaast maken wij het onderscheid dat uitsluitend de minister verantwoordelijk is voor het op- en vaststellen van het beleidskader en de IG voor het op- en vaststellen van beleidsregels.⁸

Voor het uitvoeren van toezicht en handhaving heeft de NVWA een Algemeen Interventiebeleid (2016) ontwikkeld. Daarnaast is voor vrijwel elk domein waarop toezicht wordt gehouden een Specifiek Interventiebeleid ontwikkeld. Bij zowel het Algemeen Interventiebeleid als het Specifiek Interventiebeleid is sprake van een beleidsregel, zoals bedoeld in de Awb. Beleidsregels regelen slechts de uitoefening van een reeds verkregen bevoegdheid maar creëren geen (nieuwe) bevoegdheden of breiden bestaande bevoegdheden niet uit. Omdat sprake is van het verschaffen van duidelijkheid over werkzaamheden van de NVWA op een specifiek terrein waartoe zij bevoegd is tot toezicht en handhaving, wordt in de praktijk gesproken over toezichts- en handhavingsbeleid.

Voor de volledigheid noemen we hier ook de werkinstructies van de NVWA, waarvan sommige ook op de website van de NVWA zijn gepubliceerd. Daar waar beleidsregels externe werking hebben, is een werkinstructie intern gericht. De NVWA is voornemens om van de op de website gepubliceerde werkinstructies nader te beoordelen of het een interne werkinstructie betreft of in feite een beleidsregel, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn voor exportinstructies. Dit is vanwege andere prioritering nog niet gebeurd.

We constateren dat in de praktijk de definities van de termen 'beleidsregels', 'beleidskader', 'Algemeen Interventiebeleid', 'Specifiek Interventiebeleid' en 'toezichts- en handhavingsbeleid' veelvuldig door elkaar worden gebruikt.

⁸ Formeel kan ook de minister beleidsregels opstellen, maar dat is van een andere orde dan waarover wordt gesproken in het voorliggende rapport.

3.1.1 Het op- en vaststellen van beleidsregels

Sinds begin 2017 hanteert de NVWA een vast proces voor het op- en vaststellen en publiceren van beleidsregels. Voor de beeldvorming is het goed te benoemen dat de NVWA sinds 2014 tien beleidsregels heeft vastgesteld en gepubliceerd.⁹ Er lopen momenteel achttien trajecten waarbij wordt nagegaan in hoeverre het opstellen van een beleidsregel noodzakelijk is. Hierbij valt op dat sommige trajecten, die bijvoorbeeld notificatie in Brussel¹⁰ behoeven of waarbij gewacht wordt op een herziening van Europese verordeningen, logischerwijs een lange doorlooptijd kennen. Daarnaast kunnen trajecten stagneren omdat een beleidskader vanuit de departementen ontbreekt, waardoor onduidelijkheid voor de sector kan blijven bestaan. Het valt ons op dat het ontbreekt aan een strakke regie op het proces van tot stand komen van beleidsregels door de NVWA en van beleidskaders door de departementen.

LNV, VWS en de NVWA geven aan dat dit proces nog nadere aanscherping behoeft. In de praktijk ontstaat soms onnodig ruis en vertraging door onduidelijkheid over eigenaarschap, terwijl vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling de NVWA regie zou moeten voeren om te komen tot beleidsregels en de departementen aan de NVWA duidelijkheid moeten verschaffen binnen welk beleidskader de NVWA moet opereren. Ook lijkt niet structureel te worden gehandeld naar het uitgangspunt om conceptbeleidsregels, waaronder Specifiek Interventiebeleid, altijd voor te leggen aan beleid en in indien nodig aan de minister.

Verantwoordelijkheid voor proces en duidelijke beleidskaders

- NVWA moet nadrukkelijker de voortgang bewaken van het proces om te komen tot beleidsregels. Het past binnen haar verantwoordelijkheid 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.
- Indien het open normen betreft of er nog geen passend beleidskader bestaat, maken beide partijen expliciet afspraken over wie welke verantwoordelijkheid heeft en welke rol invult. Duidelijkheid over rol- en verantwoordelijkheid zal eveneens tot een verkorting van de doorlooptijd leiden van het op- en vaststellen van beleidsregels.
- Afspraken over informeren en afstemmen kunnen strakker worden nageleefd.

⁹ Zie bijlage 1: overzicht vastgestelde en gepubliceerde beleidsregels.

¹⁰ Dit is een procedure waarbij de lidstaat nationale ontwerp-regelgeving met technische voorschriften meldt aan de Europese Commissie. Dit onder meer t.b.v. preventieve controle op mogelijke handelsbelemmering.

Mandaat

De beleidsregels die worden opgesteld ten behoeve van toezicht en handhaving door de NVWA, worden in de praktijk allen vastgesteld door de inspecteur-generaal van de NVWA en in overeenstemming met de Awb gepubliceerd in de Staatscourant en op de website van de NVWA. De IG is door zowel LNV als VWS hiertoe gemachtigd op grond van de mandaatregelingen. Volgens de mandatering van LNV, en gelet op de totstandkoming daarvan, is daarbij uitgangspunt dat beslissingen die belangrijke politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben, voorgelegd moeten worden aan de bewindspersoon. "Bij twijfel, voorleggen" is het adagium. De mandaatregeling van VWS kent deze bepaling niet. Daarnaast verleent LNV mandaat, volmacht en machtiging aan enkel de IG en door VWS ook aan andere functionarissen binnen de NVWA. In de praktijk stelt alleen de IG namens beide ministers de beleidsregels vast.

In de praktijk wordt duidelijk veel onderling overleg gepleegd en afgestemd, zowel op actuele dossiers als ten aanzien van verwachte trends en ontwikkelingen. De NVWA heeft bij VWS één duidelijke gesprekspartner, te weten de directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie en daardoor één directeur-generaal. Ondanks het ontbreken van de bepaling in het mandaat over het voorleggen van besluiten die politiek, bestuurlijk gevoelig zijn, worden in de praktijk gevoelige zaken wel voorgelegd aan VWS. Door het recente besluit om de IG onderdeel van de staf van de minister te maken, zijn de lijnen tussen de IG en de minister kort.

Bij LNV heeft de NVWA twee directeurs-generaal en daardoor meerdere directies als gesprekspartner. Daarnaast is de directie Wetgeving Juridische Zaken van LNV betrokken bij onder meer de notificatie van beleidsregels in Brussel. De bepaling in het mandaat ten aanzien van het voorleggen van bestuurlijke of politiek gevoelige zaken gaat, evenals bij VWS, uit van vertrouwen en voldoende politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de NVWA. Dit past bij de onafhankelijke positie van de toezichthouder en kan tegelijkertijd ook kwetsbaar zijn als het aankomt op het tijdig in positie brengen van de minister. Ook bij LNV zijn de lijnen kort, aangezien de IG zitting heeft in de Bestuursraad van LNV.

Uniformiteit

Werk toe naar een uniforme mandatering van de NVWA door de departementen en een eenduidige werkwijze als het gaat om op- en vaststellen van beleidsregels. Dit verduidelijkt het handelen door de NVWA en verduidelijkt de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling.

3.2 Positionering BuRO

Zoals in hoofdstuk 2.4.2 verwoord brengt BuRO gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en transparant, wetenschappelijk onderbouwde¹¹ adviezen uit over risico's op de domeinen waarop de NVWA toezicht houdt. Conform WOR-2006 kan BuRO zonder tussenkomst van de IG, dit in verband met borging van de onafhankelijkheid, de bewindslieden adviseren. In de praktijk worden de adviezen van BuRO gericht aan zowel de IG als de minister(s), waarbij de IG vanuit zijn doorzendplicht het stuk aan de minister(s) doet toekomen. Aan het advies van BuRO kan de IG niets wijzigen. Wel komt het voor dat de IG een eigen advies separaat toevoegt vanuit het perspectief van toezicht en handhaving. Risicobeoordelingen worden in de praktijk aangevraagd door zowel LNV en VWS, door de inspecteur-generaal van de NVWA en de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA). Alle risicobeoordelingen en adviezen van BuRO zijn terug te vinden op de website van de NVWA.

Zowel de departementen als de NVWA en het BuRO delen de mening dat BuRO géén beleid maakt. Het BuRO levert uitsluitend advies. Het is aan de IG of de departementen om dat advies al dan niet over te nemen. BuRO kan wel adviseren aan de departementen om beleid te gaan maken, bijvoorbeeld omdat een wettelijk kader ontbreekt terwijl er wel risico's zijn. Of omdat bestaande wet- en regelgeving niet specifiek genoeg is, zoals bijvoorbeeld bij open normen. Als er specifieke belangrijke risico's zijn, kan BuRO adviseren aan de IG hiervoor een beter handhavingskader op te stellen. BuRO speelt geen rol in de besluitvorming door de NVWA of de departementen.

Sinds kort werkt de NVWA met Integrale Keten Analyses (IKA's), tot voor kort Integrale Risico Analyses (IRA's) genoemd. Met behulp van de IKA worden naast de in de risicobeoordeling gesignaleerde risico's ook fraudemogelijkheden in de keten geanalyseerd en wordt aangegeven hoe het staat met de toezicht en naleving in de diverse schakels van een keten¹². Dit is een product van de NVWA, waar een door BuRO aangeleverde risicobeoordeling onderdeel van is. IKA's zijn dus géén producten van BuRO. In de dagelijkse praktijk is deze scherpte in de taakverdeling tussen BuRO en de NVWA voor de buitenwereld vaak niet duidelijk. IKA als instrument wordt door de betrokkenen nog gezien als een gezamenlijk leerproces.

Voor de buitenwereld is de onafhankelijke positionering van BuRO binnen de NVWA moeilijk uitlegbaar. De interne (en tevens onafhankelijke) positionering binnen de NVWA is voor de informatiepositie van BuRO van wezenlijk belang.

¹¹ Al dan niet deels uitgevoerd door wetenschappelijke instituten.

¹² <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/integrale-ketenanalyses>

Zowel in de praktijk als formeel is het onderscheid tussen NVWA en BuRO goed geregeld, maar voor de beeldvorming blijft uitleg van de onafhankelijke status van BuRO een permanent aandachtspunt.

Aan de hand van casuïstiek gaan wij nog nader in op de rolverdeling tussen de departementen, de NVWA en BuRO in de praktijk.

3.3 Open normen of het nog ontbreken van normen

Binnen de diverse domeinen waarop de NVWA acteert, is er soms sprake van open normen of het (nog) ontbreken van een passend beleidskader. Een open norm moet in de praktijk onder verschillende omstandigheden nader worden ingevuld. In Europese regelgeving wordt in normen soms ruimte gelaten voor interpretatie door de lidstaten. Hierdoor kunnen er verschillen per land zijn. Daartoe is er een (nationale) bevoegdheid voor de IG van de NVWA. In de praktijk kan ook sprake zijn van het ontbreken van een passend normenkader, bijvoorbeeld ten aanzien van innovaties in een sector of beleidswensen naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen die nog niet passen in bestaande wet- en regelgeving. Vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het voorkomen van veiligheidsrisico's moet de NVWA dan toch handelend kunnen optreden.

In de hierna volgende cases worden de verschillende rollen in concrete situaties toegelicht.

3.3.1 Casus: TTX in mosselen en oesters

In 2015 is TTX (tetradotoxine – een in hoge dosis dodelijk gif van onder meer de kogelvis) gemeten in oesters en mosselen in Engelse wateren. Het RIKILT van de Wageningen University & Research (WUR) heeft oesters en mosselen uit Nederlandse wateren op TTX onderzocht en dat ook gevonden. BuRO heeft daarop begin 2016 een tweeledig advies uitgebracht over de risico's van TTX in mosselen en oesters¹³; 1) voorkom dat mosselen en oesters met TTX in de handel worden gebracht en 2) vraag EFSA om het afleiden van een gezondheidskundige norm. In Europa is namelijk geen wettelijke norm voor dit specifieke gif. BuRO heeft hier gebruik gemaakt van deskundige informatie van het RIVM-RIKILT Front Office Voedsel- en Productveiligheid. BuRO heeft vervolgens door de Universiteit Utrecht onderzoek laten uitvoeren naar de toxiciteit van TTX.

VWS heeft dit advies overgenomen en in 2016 de Europese Commissie gevraagd om EFSA een opdracht te geven tot het afleiden van een gezondheidskundige norm voor TTX.

¹³ Referentie NVWA/BuRO/2016/79

In het voorjaar van 2017 is EFSA met een voorstel gekomen voor een norm voor TTX in schelpdieren. Voor BuRO was deze EFSA-opinie en de publicatie van het onderzoek van de Universiteit Utrecht aanleiding voor onderzoek naar het aanscherpen van zijn eigen advies van 2016 over het maximaal toelaatbare gehalte van TTX in mossel- en/of oestervlees. Dit heeft geleid tot het advies van BuRO¹⁴ aan de inspecteur-generaal van de NVWA en de minister van VWS om met het voorstel de norm van EFSA over te nemen.

Zowel VWS als de NVWA beschikken over de mogelijkheid om deze norm, die een invulling is van een open norm, te weten "onveilige levensmiddelen mogen niet in de handel worden gebracht", in een beleidsregel vast te stellen. Het vastleggen van deze norm in een beleidsregel heeft als voordeel dat bij het nemen van besluiten over de productiegebieden (veelal het sluiten van deze gebieden) door de NVWA verwezen kan worden naar deze beleidsregel. De opvatting van VWS op dat moment was dat de NVWA als onafhankelijke toezichthouder de bevoegdheid heeft om invulling te geven aan een open norm en een beleidsregel vast te stellen. Hetgeen is gebeurd in afstemming met VWS.¹⁵

Deze beleidsregel is vervolgens conform de regels door VWS genotificeerd bij de Europese Commissie. Naar aanleiding van deze notificatie hebben de Europese Commissie en diverse lidstaten aangegeven dat er onvoldoende wetenschappelijk bewijs voorhanden was voor de gekozen limiet en dat Nederland beter de EFSA opinie op dit onderwerp kan afwachten. Wel bleef de Nederlandse norm daarmee van kracht. Nederland heeft aan deze oproep gehoor gegeven en na het verschijnen van de EFSA opinie de limiet verhoogd van 20 microgram TTX per kilo tweekleppige weekdieren naar 44 microgram TTX per kilo tweekleppige weekdieren. Indien waarden boven het vastgestelde detectielimiet worden geconstateerd zal de NVWA op basis van de beleidsregel interveniëren.

De IG heeft de beleidsregel vastgesteld overeenkomstig de Mandaatregeling VWS¹⁶. Daarnaast heeft de NVWA het bedrijfsleven hierover geïnformeerd.

¹⁴ Referentie NVWA/BuRO/2017/263

¹⁵ Beleidsregel Warenwet van de inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 29 juni 2017, NVWA/2017/5265, inhoudende vaststellen limietwaarde tetrodotoxine in levende tweekleppige weekdieren (Beleidsregel Warenwet TTX in levende tweekleppige weekdieren)

¹⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-38280.pdf>

3.3.2 Casus: Eetbare insecten

Vanwege de juridische onzekerheid met betrekking tot insecten onder de toenmalige Novel Foods verordening die toentertijd herzien werd (en waarvan bekend was dat de status van insecten zou worden verduidelijkt) én het feit dat de markt aan insecten in Nederland gekweekt voor humane consumptie aan het toenemen was, heeft VWS in november 2014 besloten om het kweken van insecten in Nederland te laten continueren onder de voorwaarde dat zou worden voldaan aan de algemene regels van voedselveiligheid.

Voor deze beslissing heeft VWS rekening gehouden met het advies van BuRO uit oktober 2014 over de borging van voedselveiligheid in de keten van consumeerbare insecten. Daarin was aangegeven dat werknemers in (intensieve) insectenkwekerijen allergie gerelateerde gezondheidsrisico's lopen. De kern van het advies van BuRO aan de bewindspersonen van VWS en EZ was: "zorg voor beleid op het gebied van de voedselveiligheid van insecten. Laat voorstellen daartoe over aan de sector die verantwoordelijk is". De NVWA heeft zelf aan BuRO advies gevraagd over veiligheidsaspecten met betrekking tot de insecten om zodoende gericht te kunnen handhaven. Het advies van BuRO aan de inspecteur-generaal van de NVWA betrof vooral elementen die gecontroleerd zouden moeten worden als er op basis van beleid voedselveiligheidsplannen of hygienecodes zouden zijn voor de sector, oftewel advies ten behoeve van de implementatiepraktijk. De NVWA heeft daarop toezicht gehouden op het kweken van insecten voor humane consumptie op basis van de in 2014 door VWS genomen beleidsbeslissing.

In de Europese Verordening Nieuwe Voedingsmiddelen 2283/2015, die vanaf 2018 van toepassing is, staan insecten expliciet opgenomen als nieuwe voedingsmiddelen. Dit betekent dat er markttoegang moet worden aangevraagd bij de Europese Commissie. Bij die aanvraag moet een veiligheidsdossier zitten. Vanwege de speciale situatie rondom insecten voor humane consumptie (niet alleen in NL maar ook in andere EU landen) gelden in de EU regelgeving specifieke overgangstermijnen en voorwaarden.

Aanvragen voor een toelating als Novel Foods voor insecten die vóór 1/1/18 op de markt waren ('getolereerd' dus) moesten worden ingediend vóór 1/1/19 om op de markt te mogen blijven; per 1/1/20 moeten de toelatingen klaar zijn. Op dit moment blijkt dat de afhandeling van alle aanvragen (20) veel langer duurt. Hoe hiermee omgegaan moet worden, zal in de commissiewerkgroepen in Brussel besproken worden door de lidstaten en de Europese Commissie. VWS neemt deel aan deze overleggen.

De lijn in dit dossier is dat VWS vanuit haar wetgevings- en beleidsmatige verantwoordelijkheid aan de NVWA aangeeft vanuit welke kaders en overgangstermijnen de NVWA moet handhaven. De NVWA houdt toezicht op het handhaven van de overgangstermijnen en de bepaalde voorwaarden.

3.4 Visie vanuit de sector

In de dagelijkse praktijk van de NVWA zijn naast de beleidsdepartementen ook de bedrijven c.q. ondertoezichtgestelden belangrijke actoren. Het in een vroeg stadium betrekken van alle actoren is een van de belangrijkste oproepen van de drie brancheverenigingen die we gesproken hebben om ook vanuit dat perspectief een beeld te krijgen van de (samen)werking in de praktijk tussen NVWA, LNV en VWS. De Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (**hierna: FNLI**), de Centrale Organisatie voor de Vleessector / Vereniging voor Nederlandse Vleeswarenindustrie (**hierna: COV/VNV**) en het GroentenFruit Huis benadrukken daarbij dat zij de NVWA waarderen in haar rol als partner ten aanzien van onder meer import en export en als sector baat hebben bij een scherp en consequent toezichthouder. Volgens de partijen is zeker verbetering waarneembaar in de werkwijze op bepaalde domeinen.

Daar staat tegenover dat zij de NVWA ook ervaren als inconsequent in haar toezicht, met name in de situaties waarin zij (in hun ogen) eigenstandig invulling geeft aan Europese en nationale wet- en regelgeving. Interpretatie van die wet- en regelgeving door de NVWA (al dan niet vastgelegd in beleidsregels), levert soms inconsequenties op met, mogelijk schadelijke, gevolgen voor de sector. Dit kan doorwerking hebben in het gelijke economische speelveld voor bedrijven, bijvoorbeeld in Europa indien het Europese wetgeving betreft. Het ontbreken van een duidelijk gesteld beleidskader door de departementen zien de branches in verschillende gevallen als oorzaak hiervan. Zij schetsen het beeld dat, door het ontbreken van capaciteit en inhoudelijke deskundigheid op de departementen, de wetgever te veel ruimte laat, met als gevolg dat de NVWA zich genoodzaakt voelt ten behoeve van de handhaving een eigen interpretatie te geven aan hetgeen de wetgever zou hebben bedoeld c.q. bedoelt. In zulke situaties is er voor de NVWA onvoldoende tegenkracht signaleren de branches. Een enkele branche ervaart daarbij in de opstelling van de departementen het ontbreken van de ambitie om beleid te maken. Een ander waardeert juist in sommige gevallen dat de NVWA op die momenten de verantwoordelijkheid neemt om in ieder geval duidelijkheid te scheppen. De gescheiden taak en verantwoordelijkheid tussen NVWA en departementen wordt door de branches in de praktijk als onvoldoende duidelijk ervaren.

Als voorbeeld van de eigenstandige invulling c.q. interpretatie door de NVWA noemen de brancheorganisaties de anderhalf jaar lang durende dialoog over Infoblad 85. Dit infoblad heeft tot doel een aantal teksten uit de Europese Verordening (EG) Nr. 2073/2005 'inzake microbiologische criteria voor levensmiddelen' toe te lichten, met name daar waar de verordening verschillende interpretaties toelaat.

De branches vinden dat de NVWA te ver ging in het concretiseren en definiëren van normen en producten binnen een Europees beleidskader en ook te snel en zonder

overleg overging tot handhaving hiervan. Het duurde vervolgens lang voordat er volgens de branches een goede dialoog tot stand kwam die de partijen dichter bij elkaar bracht. De branches benadrukken dat het loont om in een vroeg stadium de sector c.q. het bedrijfsleven te betrekken alvorens over te gaan tot handhaving.

Betrek de sector / het bedrijfsleven in een vroeg stadium

Betrek de sector / het bedrijfsleven in een zo vroeg mogelijk stadium bij het opstellen van beleidsregels¹⁷ (door de NVWA) en van beleidskaders (door het departement).

3.5 Samenspel

Uit de bovenstaande casuïstiek blijkt dat vraagstukken, waarbij er nog geen eenduidig kader is voor de NVWA om te kunnen handhaven, hybride processen zijn waarbinnen beleid en handhaving nauw samenwerken en waarbij de rolvastheid nauw luistert. In relatie tot de oproep van de bevroegde branches om in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken te worden bij het komen tot beleid(sregels), is het goed om in bredere context op te merken dat bijvoorbeeld op het terrein van dierenwelzijn dit bij diverse casuïstiek al gebeurt.

De rol van BuRO is hierbij onomstreden, omdat deze zich uitsluitend beperkt tot advisering. Ook de onafhankelijkheid van de NVWA als toezichthouder wordt door beide departementen als evident beschouwd. Te allen tijde wordt bewaakt dat die onafhankelijkheid niet in twijfel kan worden getrokken. Wel kan er spanning zijn tussen het borgen van het belang van de consument en het belang van de sector. Bij conflicterende belangen is het van groot belang hoe je elkaar adequaat in positie brengt met behoud van de eigen rol en verantwoordelijkheid. De NVWA moet zich ervan bewust zijn dat het informeren van de minister geen afbreuk doet aan de eigen verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid. Integendeel, een goed geïnformeerde minister kan interventies van de NVWA beter duidelijk maken in de communicatie met de Tweede Kamer en de sector.

Voor de ondertoezichtgestelden is het van belang dat departement en NVWA aan de sector duidelijk maken of in een bepaalde situatie het departement aan zet is voor het opstellen van een beleidskader of dat het de NVWA is die voor effectief toezicht en handhaving een beleidsregel opstelt.

¹⁷ Met verwijzing naar de drie type beleidsregels, doelen wij met name op beleidsregels die een nadere invulling van een open norm betreffen of waarvoor nog geen passend beleidskader geldt.

Transparantie

Wees maximaal transparant over het proces van het op- en vaststellen van beleidsregels door de NVWA en over de adviserende rol van BuRO. Dit verduidelijkt het handelen van de NVWA en de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen NVWA, BuRO en de departementen.

4 Hoe werkt het bij anderen?

4.1 Afbakening

Voor een reflectie over de werkwijze bij andere inspecties hebben we in een groeps gesprek met vier IG's, dan wel hun vertegenwoordiger, gesproken over het kader voor en de ervaringen met het opstellen en vaststellen van beleidsregels. De reflectie richt zich met name op de taakverdeling van de IG's met hun beleidsdepartement over toetsing en afstemming, over het al dan niet noodzakelijke gebruik van beleidsregels voor de invulling van open normen en over de vaststelling van beleidsregels.

De IG's geven allen aan dat de Aanwijzingen inspecties de basis is voor de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling in de praktijk. Hierbij wordt benadrukt dat de inspecties op basis van hun deskundigheid op een onpartijdige en onafhankelijke wijze tot hun bevindingen en oordelen komen. Waarbij "[...]de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid niet gebruikt om de rijksinspectie ervan te weerhouden een bepaald onderzoek te verrichten of af te ronden, noch om in een concrete casus in te grijpen in de werkwijze van de rijksinspectie of om de bevindingen en oordelen die uit een onderzoek voortvloeien te beïnvloeden."¹⁸

Het is evident dat er accentverschillen op te merken zijn binnen het toezicht op de diverse domeinen door de verschillende inspecties.

4.2 Procedure en werkwijze

4.2.1 Op- en vaststellen beleidsregels

Uit het gesprek met de vier IG's komt naar voren dat het gebruik en de duiding van terminologie nauw luistert. Algemeen wordt onderschreven dat inhoudelijke normstelling de beleidsverantwoordelijkheid van het departement is. De inspectie brengt dan haar inhoudelijke expertise in en doet een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid (een zogenaamde HUF-toets). In de praktijk moet een rijksinspectie evenwel haar toezicht en handhavende rol ook invullen bij het ontbreken van inhoudelijke normen. Cruciaal is dan dat een inspectie transparant is over de wijze waarop zij normen invult (bijvoorbeeld met beleidsregels, publicaties op haar website, overleg met branches of op basis van casuïstiek).

¹⁸ Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, aanwijzing 14, lid 5.

Als tot het vaststellen van beleidsregels wordt overgegaan, is het gebruik dat de IG deze vaststelt na consultatie van de sector en het departement. Alle vastgestelde beleidsregels worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Met betrekking tot open normen maken sommige inspecties onder meer gebruik van zogenoemde leidraden, (gepubliceerde) werkinstructies, checklists of zelfevaluatietools om de sector een handvat te bieden voor hoe zij aan de normen kunnen voldoen. Hierbij laten zij ruimte aan bedrijven om op alternatieve wijze eveneens aan de normen te kunnen voldoen. Voor kleine bedrijven is een leidraad vaak behulpzaam omdat het helderheid verschaft, grote bedrijven waarderen eerder de open ruimte.

4.2.2 De impact van kennis

Een belangrijk aandachtspunt bij het maken van beleidskaders en beleidsregels is de vraag wie over welke kennis beschikt.

Algemeen is het beeld dat de inhoudelijke (veelal technische, specialistische) kennis op departementen onvoldoende is om inhoudelijke normen op te stellen. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de verantwoordelijkheid en regierol niet bij de departementen kan liggen. Die kunnen dan gebruik maken van de kennis van inspecties, wetenschap en specialisten uit de sector. Het is aan het departement om aan te geven en daar dan ook transparant over te zijn of de inspectie geacht wordt beleidsregels op te stellen of dat het departement daartoe een beleidskader opstelt. In de praktijk vraagt deze afweging steeds een scherpe dialoog.

4.2.3 Open normen / dilemma's

De inspecties geven niet de indruk dat er toenemend sprake is van open normen die door beleidsregels dan wel anderszins ingevuld moeten worden. Open normen komen wel voor, soms ook bewust omdat in de regelgeving dan ruimte blijft voor handhaven op basis van voortschrijdende technische en wetenschappelijke inzichten. In een aantal gevallen is het aan de sector gelaten om zelf invulling te geven aan open normen, waarbij uiteindelijk de inspectie wel verantwoordelijk blijft voor het toetsen of dat op de juiste manier gebeurt.

Een voorkomend dilemma is hoe om te gaan met nieuwe ontwikkelingen. Hier wil je als beleidsdepartement grip op houden of ruimte voor geven, maar dergelijke nieuwe ontwikkelingen passen vaak niet in bestaande wettelijke en beleidskaders. Zo kan de stringente milieuwetgeving bijvoorbeeld beperkingen opleveren voor nieuwe initiatieven op het gebied van circulaire economie, als het gaat om hergebruik van stoffen die als afval worden gezien wegens mogelijke schade voor mens en milieu.

Er kan dan naar een inspectie gekeken worden voor het oplossen van dit knelpunt in de regelgeving, bijvoorbeeld door alvast mee te werken aan nieuwe beleidswensen of ontwikkelingen zonder al nieuwe normen of vastgesteld beleid.

In die situaties zal elke inspectie toch duiding moeten kunnen geven aan de desbetreffende sector over hoe het toezichts- en handhavingsbeleid wordt ingevuld. De facto maakt de inspectie (veelal in overleg met de beleidsdirectie) dan beleid, waarvoor de minister verantwoordelijkheid moet (kunnen) dragen.

De inspecties wijzen hierbij op het belang van handelen vanuit een duidelijke rol- en taakopvatting. Het in de handhaving vooruitlopen op nog in ontwikkeling zijnde nieuwe regelgeving, met een beleidsregel, is bijvoorbeeld mogelijk op basis van een expliciete wens van beleid en de minister.

5 Conclusies en Aanbevelingen

De analyse in dit rapport leidt tot de conclusie dat de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van beleidsregels tussen enerzijds VWS en LNV en anderzijds de NVWA een logische is. De verdeling sluit goed aan bij de ter zake geldende Aanwijzingen inzake de rijksinspecties van de minister-president. Ook de toets bij andere departementen en inspecties leidt tot dezelfde inzichten. Ten principale zijn de verhoudingen dus goed geregeld. Dat geldt ook voor de louter adviserende rol van het BuRO.

Dat wil niet zeggen dat zich in de praktijk geen dilemma's voordoen. Dat geldt in het bijzonder bij nieuwe ontwikkelingen, zoals nieuwe producten voor consumptie of nieuwe situaties bij open normen. Het is en blijft dan belangrijk dat in het samenspel tussen departementen en de NVWA de zuivere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling steeds wordt geëerbiedigd. Daarbij is ook van belang tijdig de onder toezicht gestelde sector te betrekken.

Het besluit dat de inspecteur-generaal van de NVWA niet alleen een korte lijn heeft met de minister van LNV, maar ook aansluit bij het stafoverleg van de verantwoordelijke minister voor Medische Zorg en Sport, beschouwen wij in dit verband als positief om juist in lastige situaties elkaar goed in positie te houden. Het duiden van die posities naar de desbetreffende sector verdient meer aandacht.

Wij doen nog de volgende aanbevelingen die tot verduidelijking leiden en een eenduidige werkwijze bevorderen van de departementen in hun relatie met de NVWA.

Aanbevelingen

1. Neem verantwoordelijkheid voor proces en duidelijke beleidskaders

- NVWA moet nadrukkelijker de voortgang bewaken van het proces om te komen tot beleidsregels. Het past binnen haar verantwoordelijkheid 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.
- Indien het open normen betreft of er nog geen passend beleidskader bestaat, maken beide partijen expliciet afspraken over wie welke verantwoordelijkheid heeft en welke rol invult. Duidelijkheid over rol- en verantwoordelijkheid zal eveneens tot een verkorting van de doorlooptijd leiden van het op- en vaststellen van beleidsregels.

- Afspraken over informeren en afstemmen kunnen strakker worden nageleefd.

2. Uniformiteit

Werk toe naar een uniforme mandatering van de NVWA door de departementen en een eenduidige werkwijze als het gaat om het op- en vaststellen van beleidsregels. Dit verduidelijkt het handelen door de NVWA en de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling.

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

Betrek de sector / het bedrijfsleven in een zo vroeg mogelijk stadium bij het opstellen van beleidsregels (door de NVWA) en van beleidskaders (door het departement).

4. Transparantie

Wees maximaal transparant over het proces van het op- en vaststellen van beleidsregels door de NVWA en over de adviserende rol van BuRO. Dit verduidelijkt het handelen van de NVWA en de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen NVWA, BuRO en de departementen.

Bijlagen

Bijlage 1

Vastgestelde en gepubliceerde beleidsregels NVWA

	Naam beleidsregel	Datum vaststelling, kenmerk	Staatscourant	inwerkingtreding	wijziging
1.	Beleidsregels bemonsteringplannen sanitaire monitoring	13 februari 2014 NVWA/14/1430/AtC	Stcrt. 2014, 4853		Wordt momenteel herzien
2.	Algemeen Interventiebeleid Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	07 juli 2016	Stcrt. 2016, 35103	7 juli 2016	
3.	Specifiek Interventiebeleid inspectie levensmiddelen en voedselveiligheid geregistreerde bedrijven van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (IBO2-SPEC 37, versie 5)	15 februari 2017	Stcrt. 2017, 8158	15 februari 2017	
4.	Specifiek Interventiebeleid Productveiligheid van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (IBO2-SPEC 45, versie 6)	01 juni 2017	Stcrt. 2017, 29821	15 juni 2017	Vervangen door versie 7
	Specifiek Interventiebeleid productveiligheid van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (IBO2-SPEC 45, versie 7)	18 mei 2017	Stcrt 2017, 29821	01 september 2017	17 juli 2017 (15 augustus 2017, Stcrt 2017 42260)
5.	Specifiek Interventiebeleid Tabak en Rookwaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (IBO2-SPEC 31, versie 7)	15 juni 2017	Stcrt 2017, 34860	01 juli 2017	
6.	Beleidsregel Warenwet TTX in levende tweekleppige weekdieren	29 juni 2017 NVWA/2017/5265	Stcrt 2017, 38280	08 juli 2017	
7.	Specifiek Interventiebeleid attractie en speeltoestellen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (IBO2-SPEC 46, versie 6)	17 juli 2017	Stcrt 2017, 42270	01 september 2017	

8.	Specifiek Interventiebeleid diervoeder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (IB02-SPEC 35, versie 2)	05 september 2017	Stcrt 2017, 51722	01 oktober 2017	
9.	Specifiek Interventiebeleid dierproeven van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (IB02-SPEC 14, versie 2)	10 januari 2018	Stcrt 2018, 2315	15 februari 2018	
10.	Specifiek Interventiebeleid Samenstelling levensmiddelen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (IB-SPEC 32, versie 2)	31 januari 2018	Stcrt 2018, 7004	01 maart 2018	

Bijlage 2

Overzicht gehouden interviews

Naam	Organisatie	Functie
Pauline den Ambtman	NVWA	Directeur Strategie
Carla Bol	LNV	Coördinerend jurist WJZ/VDCT (wetgeving en advisering)
Frank van Diepenbeek	ILT	Plv. inspecteur-generaal
Arjan Driesprong	IGJ	Directeur Beleid, Juridische Zaken, Communicatie en Opsporing en Boetes
Marian Geluk	FNLI	Directeur
Lieke Hendrix	LNV	Directeur Dierlijke agroketen en dierenwelzijn
Theodorus Kockelkoren	SoDM	Inspecteur-generaal
Marc Kuipers	Inspectie SZW	Inspecteur-generaal
Saskia Koopman	NVWA	Coördinerend specialistisch adviseur, Divisie Juridische Zaken
Richard van der Kruijk	COV/VNV	Algemeen secretaris
Gert Mulder	GroentenFruit Huis	Algemeen directeur
Ernst Paul Nas	LNV	Directeur WJZ
Antoon Opperhuizen	NVWA	Directeur BuRO
Jaap Roording	NVWA	Divisiehoofd Juridische Zaken
Victor Sannes	VWS	Plv. directeur gezondheidsbescherming en preventie
Inge Stoelhorst	VWS	Coördinerend beleidsmedewerking voeding
Melanie van Vugt	VWS	Senior beleidsmedewerker productveiligheid
Martijn Weijtens	LNV	Wvd. directeur plantaardige agroketen en voedselkwaliteit

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl

www.abdtopconsult.nl