dialogic
innovatie • interactie

Evaluatie van de Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling (WOR) NVWA

In opdracht van:
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Publicatienummer:
2021.001-2131

Datum:
Utrecht, 16 september 2021

Auteurs:
Frank Bongers
Anna Grond
Rosa Kuipers
Adriaan Smeitink
Robbin te Velde

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 5

1 Introductie 13

1.1 Aanleiding van de evaluatie 13
1.2 Doelstelling en opbrengst van het onderzoek 13
1.3 Onderzoeksvragen 14
1.4 Aanpak van de evaluatie 15
1.5 Leeswijzer 15

2 Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling 17

2.1 Ontwikkeling en beschrijving van de WOR 17
2.2 Organisatie en uitvoering van de WOR 23

3 Doeltreffendheid WOR en BuRO 31

3.1 Doeltreffendheid van de WOR 31
3.2 Portfolio-analyse adviezen en risicobeoordelingen 37
3.3 Doeltreffendheid BuRO 43

4 Doelmatigheid BuRO 51

4.1 Micro-doelmatigheid van BuRO 51
4.2 Macro-doelmatigheid BuRO 56

5 Conclusies en aanbevelingen 59

5.1 Conclusies 59
5.2 Aanbevelingen 62

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten 65

Bijlage 2. Brondata doelmatigheidsberekeningen 67

Managementsamenvatting

Aanleiding

De Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna afgekort als WOR) is in 2006 in werking getreden. Deze wet heeft als belangrijkste doel het borgen van een onafhankelijke risicobeoordeling en advisering over risicomanagement op het gebied van voedselveiligheid en consumentenproductenveiligheid. Dit gebeurt door deze taken binnen de NVWA functioneel en organisatorisch te scheiden van toezicht- en handhavingstaken.

De WOR bevat een verplichting om de wet om de vier jaar te evalueren. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna afgekort als LNV) heeft Dialogic de opdracht verstrekt de WOR te evalueren. Het onderzoek vond plaats in de periode maart – juni 2021. Vanwege de coronamaatregelen vonden alle onderzoeksactiviteiten (zoals interviews en overleggen met de opdrachtgever) online plaats.

Doelstelling & aanpak

Deze evaluatie kent een drieledige doelstelling, namelijk het:

- Bepalen van de doeltreffendheid van de WOR over de periode 2011-2020.
- Bepalen van de doelmatigheid van de WOR over de periode 2011-2020.
- Nagaan of de uitgangspunten uit 2004 nog van toepassing zijn en waarvoor zover nodig aangevuld of aangepast moeten worden.

Organisatorisch is de WOR geborgd door het uitvoeren van de onderzoeks- en adviestaken functioneel te scheiden van de reguliere inspectietaken, en door deze onder te brengen in een aparte directie binnen de NVWA: Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (hierna afgekort als BuRO).

Een belangrijk accentverschil tussen de doelstelling en de onderzoeksvragen is dat de laatste ook betrekking hebben op (het functioneren van) BuRO, en minder op de WOR zelf. De onderzoeksvragen richten zich dus ook op de doeltreffendheid en doelmatigheid van BuRO.

De aanpak van deze evaluatie bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden zoals een deskstudie, een portfolio-analyse van de adviezen, een analyse van administratieve gegevens van de NVWA/BuRO, interviews en een Qualitative Comparative Analysis (QCA) van BuRO-adviezen als vervolg op de portfolio-analyse. De QCA wordt in het algemeen gebruikt om te achterhalen waarom een beleidsmaatregel (in dit geval de WOR) onder bepaalde omstandigheden wél het beoogde resultaat behaalt en onder bepaalde omstandigheden niet.

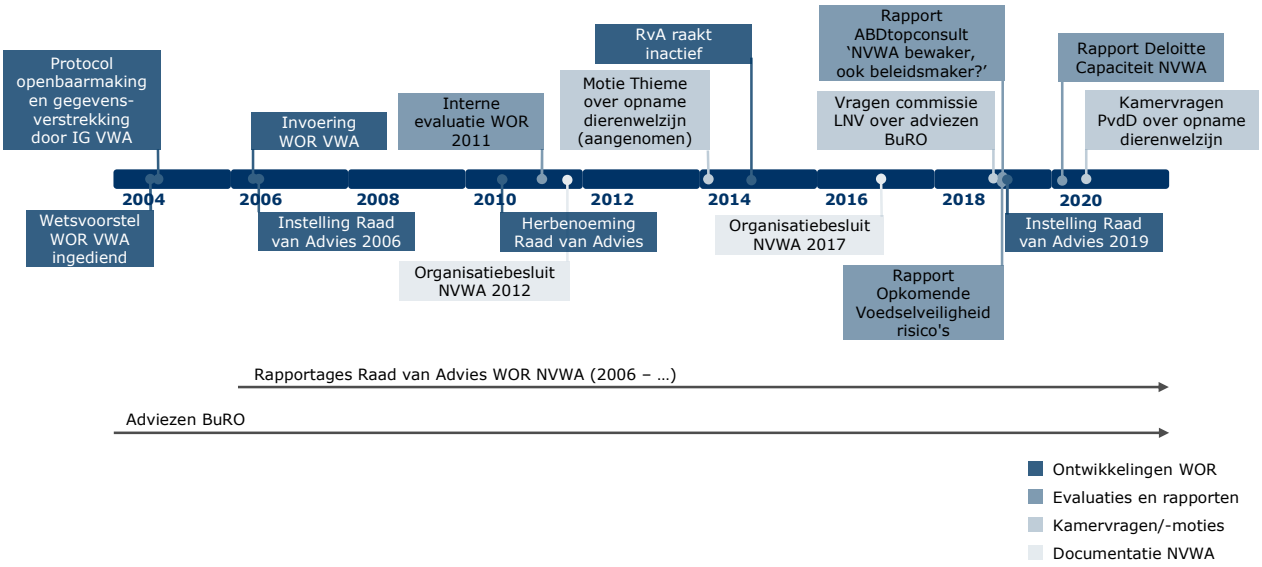
Ontwikkeling en beschrijving van de WOR en BuRO

Eind 2003 hebben de bewindspersonen van VWS en LNV aangegeven de onafhankelijkheid van de taken van de NVWA in het kader van beleidsadvisering, risicobeoordeling en risicocommunicatie over de voedsel- en productveiligheid sterker te willen waarborgen. LNV en VWS hebben in relatie tot het creëren van extra waarborgen voor een onafhankelijke uitvoering van de genoemde taken van de NVWA de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Helderheid in de afbakening tussen de inspectie- en signaleringstaken van de NVWA enerzijds en de taken betreffende op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde risicobeoordeling, onderzoek en de daarmee verbonden advisering anderzijds;

- Borging van de onafhankelijke uitvoering van genoemde risicobeoordeling, onderzoek en de daarmee verbonden advisering;
- Instandhouding van het integrale karakter van het werkproces van de NVWA;
- Taken en bevoegdheden die de NVWA in het kader van het Staatstoezicht op de volksgezondheid uitoefent, blijven onverlet.

De tijdlijn hieronder toont de belangrijke ontwikkelingen rondom de WOR sinds 2004. Er zijn sinds de invoering van de WOR geen wetswijzigingen doorgevoerd. Wel is naar aanleiding van de aangenomen motie Thieme uit 2014 over de opname van dierenwelzijn in de WOR door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken bepaald dat onder voedsel- en productveiligheid ook dierenwelzijn moet worden verstaan. Dit is niet wettelijk verankerd.



De WOR heeft betrekking op drie taken van de NVWA:

- Uitvoeren van risicobeoordelingen op het gebied van voeding en voedsel en op het gebied van consumentenproducten.
- Verrichten of doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de uitvoering van risicobeoordelingen;
- Gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen naar aanleiding van deze risicobeoordelingen en dit onderzoek.

BuRO is een onafhankelijke, afzonderlijke eenheid binnen de NVWA die in 2002 is opgericht naar aanleiding van de EU Verordening General Food Law waarin de scheiding van risicobeoordeling en risicomanagement is vastgelegd en de EFSA is opgericht. Op grond van de WOR is BuRO belast met de uitvoering van onafhankelijke en wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen op het gebied van voeding en voedsel en op het gebied van consumentenproducten. BuRO is (nu) organisatorisch ondergebracht bij de directie Strategie van de NVWA, maar heeft vanwege haar wettelijk verankerde rol direct toegang tot de inspecteur-generaal van de NVWA. BuRO bestaat uit de afdelingen Risicobeoordeling en Kennis en onderzoek.

In de periode van 2011 tot en met 2014 bedroeg het onderzoeksbudget jaarlijks circa €3 miljoen. Dat gehele budget was voor de uitvoering van de WOR bestemd. Van 2015 tot en met 2020 steeg het jaarlijkse onderzoeksbudget naar €3,35 miljoen, waarvan €2,75 miljoen bestemd voor de WOR. BuRO heeft aan capaciteit ruim 30fte waarvan iets minder dan de helft ingezet wordt voor WOR-taken.

De Raad van Advies (RvA) vormt een extra waarborg voor de onafhankelijke en wetenschappelijk gefundeerde uitvoering van de taken van BuRO. De RvA controleert:

- Dat risicobeoordelingen, onderzoeken en daarmee verbonden adviezen op onafhankelijke wijze tot stand komen.
- De wetenschappelijke kwaliteit van risicobeoordelingen.

Conclusies

Overall conclusie

1. Het belang van de WOR voor BuRO (en de NVWA) moet niet onderschat worden: zij creëert de randvoorwaarden voor onafhankelijke en wetenschappelijk-gefundeerde risicobeoordelingen en adviezen.
2. De WOR en de inrichting en activiteiten van BuRO binnen het stelsel van voedselveiligheid en consumentenproducten bevorderen de wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid van de risicobeoordelingen en adviezen (waarbij ook steeds vaker een systeem c.q. ketenperspectief wordt gehanteerd).
3. De uitgangspunten die LNV en VWS hebben in relatie tot het creëren van extra waarborgen met betrekking tot een onafhankelijke uitvoering van advies- en onderzoekstaken tegenover de overige taken van de NVWA (met name de taken die betrekking hebben op de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving) gelden nog steeds. Wel bestaat er discussie over de ophanging van BuRO bij NVWA en de directie Strategie. Wij hebben echter geen reden aan te nemen dat deze constructie tot een aantasting van de onafhankelijkheid leidt. Bovendien zou een aparte eenheid (buiten de NVWA) mogelijk de nadelen ondervinden van onder meer een beperkte schaal en kennisuitwisseling

Doeltreffendheid van de WOR (inclusief taakstelling en begrippen)

4. De drie WOR-taken (het uitvoeren van risicobeoordelingen, het verrichten of doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van deze risicobeoordelingen en het verstrekken van ongevraagd en gevraagd advies) zijn nog steeds relevant en actueel, maar niet compleet (zie conclusie 6).
5. Deze drie taken worden goed uitgevoerd. We constateren dat de uitvoering van deze taken wel steeds meer uitdagingen kent, onder meer vanwege de groeiende complexiteit en dynamiek van het werkterrein (bijv. doordat risicobeoordelingen meer domeinen tegelijk bevatten) en een toename van het aantal (grotere) risicobeoordelingen van complete productieketens.
6. Het uitvoeren van risicobeoordelingen op het gebied van dierenwelzijn is onvoldoende verankerd in de WOR. Daar staat tegenover dat ondanks het ontbreken van deze wettelijke verankering (wat ook geldt voor plantgezondheid en natuur) risicobeoordelingen gewoon plaatsvinden.
7. De WOR draagt op drie andere manieren bij aan de totstandkoming van onafhankelijke risicobeoordelingen door:
    - Bevordering van legitimiteit en acceptatie van risicobeoordelingen en adviezen door BuRO;
    - Bevordering van het bewustzijn over het belang van onafhankelijke risicobeoordelingen;
    - Bescherming (van BuRO) tegen ongewenste externe beïnvloeding/sturing.

8. De geldende termijnen binnen de WOR leiden in de praktijk niet tot grote problemen. Alleen bij (grotere) integrale ketenrisicobeoordelingen vormen de termijnen soms een knelpunt, omdat het formuleren van een gedegen reactie door de IG-NVWA meer tijd kan vragen.

9. Bij risicobeoordelingen en adviezen van BuRO of het RIVM is niet altijd duidelijk of er onderlinge afstemming heeft plaatsgevonden en of het advies door beide gedragen wordt, vooral wanneer er risicobeoordelingen over hetzelfde onderwerp worden uitgebracht.

Aantallen, onderwerpen en opvolging van risicobeoordelingen en adviezen

10. In de periode 2011-2020 heeft BuRO 155 adviezen uitgebracht:
    - 139 (90%) adviezen vallen onder de WOR-taken.
    - Iets meer dan de helft van de adviezen (51%) aan de minister van LNV en VWS gaan over voedselveiligheid (4% gaat over dierenwelzijn). 14% van de adviezen betreft productveiligheid. Het aandeel meervoudige adviezen (meer domeinen) is sinds 2015 exponentieel toegenomen – dat wil zeggen dat de adviezen door de tijd een meer heterogeen karakter hebben gekregen.
    - Na een piek in de vroege jaren 2012 (30%) en 2013 (26%) is het aantal en aandeel adviezen op eigen initiatief ('ongevraagd') in rap tempo afgenomen. In de periode 2015-2017 is er in geen enkel ongevraagd advies meer uitgebracht. Sindsdien neemt het aandeel weer toe.

11. De NVWA hield gedurende de gehele onderzochte periode niet op systematische basis bij wat er na publicatie met de adviezen is gebeurd. De opvolging is door ontvangers (LNV, VWS en NVWA) op incidentele basis onderzocht voor de jaren 2017-2018. Van de 30 adviezen die er in deze periode zijn uitgebracht zijn er volgens BuRO 28 (93%) overgenomen door de IG NVWA en/of de betreffende ministers (LNV, VWS). De directie Handhaven van de NVWA houdt de opvolging van adviezen sinds enkele jaren wel bij.

12. Van de 82 adviezen uit de periode 2015-2020 worden er 40% genoemd in parlementaire documenten en officiële bekendmakingen, waarvan 20% met een rechtstreekse verwijzing naar het advies en de resterende 20% indirect als verwijzing vanuit een andere studie. Het percentage vermeldingen is redelijk constant over alle hoofddomeinen. Het onderwerp van het advies is dus niet van invloed op de frequentie dat een advies in parlementaire stukken of officiële bekendmakingen wordt vermeld. Dat geldt ook voor het onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde adviezen.

Doeltreffendheid van BuRO (inclusief interne organisatie en processen)

13. BuRO kent geen jaarlijkse WOR-onderzoeksprogrammering van risicobeoordelingen en adviezen, maar er bestaan flexibele arrangementen om te voorzien in de adviesvragen die op ieder moment binnen kunnen komen. Vanuit de opdrachtgevers/gebruikers (NVWA, VWS en LNV) kan op ieder moment een verzoek worden gedaan voor een risicobeoordeling of advies.

14. Er bestaat een regulier en effectief overleg waar BuRO lopende en toekomstige risicobeoordelingen en adviezen toelicht aan de opdrachtgevers/gebruikers (NVWA, VWS en LNV). Wel wijzen enkele gesprekspartners erop dat BuRO steeds vaker autonome keuzes maakt in welke ongevraagde adviezen het gaat uitbrengen. Dat

past volgens ons in de onafhankelijkheid die de WOR aan BuRO garandeert, waarbij BuRO wel continu waakzaam moet blijven of de ongevraagde adviezen zinvol zijn voor het beleid en de uitvoering.

15. BuRO slaagt er over het algemeen goed in om externe expertise in te zetten ten behoeve van risicobeoordelingen en adviezen. Er zijn wel enkele uitdagingen:
    - Een groot deel van haar WOR-budget (€1,9 op €2,75 miljoen; afgerond 70%) is geoormerkt om kennis in te kopen bij het RIVM en WFSR. Het resterend budget betreft vrije middelen die BuRO kan gebruiken om kennis in te kopen bij bijvoorbeeld universiteiten (o.a. UM, UT en UvA) en publieke kennisinstellingen (o.a. TNO). Een negatief gevolg van deze verplichte winkelnering is dat wanneer er elders betere specifieke deskundigheid beschikbaar is deze voor BuRO lastig of niet aan te boren is. Dat kan de kwaliteit van advisering in de weg staan.
    - BuRO wil ook steeds meer grote, (vaak) ongestructureerde en open databestanden gaan gebruiken ten behoeve van risicobeoordelingen en adviezen. Het probleem is echter dat de beschikbaarheid en kwaliteit van data nog onvoldoende is en dat de omgang van dit type data in het werk ook nog een leerproces is.
16. Ondanks deze issues die de kwaliteit en de onafhankelijkheid van risicobeoordelingen kunnen beïnvloeden, slaagt BuRO er goed in om tegemoet te komen aan het borgen van de kwaliteit en onafhankelijkheid.

Raad van Advies

17. De Raad van Advies slaagt er goed in om de kwaliteit en onafhankelijkheid van risicobeoordelingen (achteraf) te toetsen en te bewaken. Deze kwaliteitswaarborg in de vorm van deze toetsing achteraf is goed en geniet in de breedte steun. Verbeterpunten voor risicobeoordelingen worden in de jaren erna opgepakt.
18. In de jaarrapportages van de RvA staan aanbevelingen om de kwaliteit en onafhankelijkheid van risicobeoordelingen door BuRO te verbeteren. De impact van de aanbevelingen wisselt, maar ze worden meestal wel opgevolgd. Het zal nog moeten blijken of er een impact uitgaat van het laatste jaarrapport dat terugblikt op een langere periode (waarin er geen Raad van Advies bestond).
19. De omvang en samenstelling van de Raad van Advies volstaan om de taken uit te voeren. De kennisachterstand op het vlak van het in belang toegenomen onderwerp dierenwelzijn is opgelost door een dierenwelzijn expert toe te voegen als adviseur van de Raad (geen lid). De raadsleden krijgen hebben voldoende tijd en middelen om zich voor te bereiden op de plenaire bespreking van de risicobeoordelingen (BuRO levert ze dus op tijd aan).
20. De Raad van Advies heeft als intern adviesorgaan buiten BuRO en de opdrachtgevers een beperkte zichtbaarheid en bekendheid. Dit is echter geen knelpunt.

Micro-doelmatigheid van BuRO

21. De micro-doelmatigheid van BuRO in de tijd vergeleken (output afgezet tegen input) is in de periode 2011-2020 gedaald, omdat de hoeveelheid beschikbare arbeidscapaciteit (fte) in deze periode min of meer constant toeneemt, terwijl het aantal adviezen tegelijkertijd afneemt. De daling gaat van 5,4 eenheden advies per 1 fte in 2011 tot 0,6 eenheden advies in 2020. Als we compenseren voor toename van de gemiddelde grootte van de adviezen (dus gaan rekenen in aantal pagina's) is

de afname minder sterk maar nog steeds fors: van 66,2 pagina's in 2011 tot 25,0 pagina's in 2020.

22. De micro-doelmatigheid van BuRO met andere organisaties vergeleken levert een wisselend beeld op in de periode 2011-2020. BuRO heeft in 2011 in vergelijking met SCP en het Rathenau Instituut een zeer hoge micro-doelmatigheid. In 2016 was de positie min of meer vergelijkbaar met die van de twee andere instituten. In 2020 ligt de doelmatigheid beduidend lager dan die van het SCP en het Rathenau Instituut (in 2016).

Macro-doelmatigheid

23. De macro-doelmatigheid van de WOR en BuRO is in orde. Met de WOR en de daaruit voortvloeiende functionele scheiding binnen de NVWA wordt tegen acceptabele kosten een organisatie (BuRO) gecreëerd die de overheid (en breder) helpt bij de beleidsvorming en crisismanagement inzake voedsel- en productveiligheid

Aanbevelingen

Aan de wetgever

1. Veranker het gebied van dierenwelzijn in de WOR (artikel 2.1). Neem hierbij in overweging of andere domeinen, bijvoorbeeld plantgezondheid, ook een wettelijke verankering vergen. Vergroot bijgevolg het aantal leden van de Raad van Advies met één deskundige op het gebied van dierenwelzijn en/of een ander domein dat (ook) wettelijk verankerd wordt (artikel 7.1).
2. Overweeg of de gestelde termijnen voor de voorinzage van, het formuleren van reacties op en de openbaarmaking van risicobeoordelingen en daarmee verbonden advisering aanpassing vergen (artikelen 4.3 en 4.4). Dit geldt vooral voor de reactietijd op integrale ketenrisicobeoordelingen die vrijwel standaard meer tijd vergt dan de daarvoor beschikbare vier weken.

Aan BuRO

3. Vervolg de weg om meer in te zetten op integrale ketenrisicobeoordelingen, omdat deze (domein-overstijgende) activiteiten de mogelijkheid bieden om naar het gehele stelsel van productie en consumptie te kijken.
4. Ga systematischer na wat er met risicobeoordelingen en adviezen na publicatie gebeurt zodat er een beter zicht komt welke type risicobeoordelingen en adviezen welke impact genereren in de politiek, het veld en breder.
5. Investeer in het vergroten van de transparantie van de werkzaamheden van BuRO, namelijk over de:
    - Planning en onderbouwing van ongevraagde adviezen, en eventuele afstemming daarover met het beleid (zonder de onafhankelijkheid te verliezen).
    - Specifieke bijdrage van het RIVM en/of WFSR aan risicobeoordelingen en adviezen.
    - Afstemming over rol in en bijdragen aan de EFSA (in het bijzonder met het RIVM).
    - Onafhankelijkheid van BuRO ten opzichte van de andere onderdelen van NVWA (en breder richting beide ministeries).

- Werklast en eventuele gevolgen voor de prioritering van risicobeoordelingen en adviezen.

6. Ga na hoe de afgenomen micro-doelmatigheid (o.a. leidend tot vertragingen van adviezen) gekeerd kan worden, bijvoorbeeld door in samenspraak met NVWA goed te bekijken welke vraagstukken bij BuRO belegd moeten worden (en voor welke onderdelen expertise van andere kennisinstellingen moet worden gebruikt).
7. Vergroot de kennis over en toepassing van (grote) databestanden, en dat bij voorkeur in samenspraak met lopende NVWA-initiatieven.

Aan LNV/VWS

8. Overweeg of de verhouding tussen geoormerkte middelen voor RIVM en WFSR en vrij beschikbare middelen ten gunste van de laatste groep middelen aangepast kan worden, zodat BuRO meer flexibiliteit krijgt om de noodzakelijke kennis in te kopen.

1 Introductie

1.1 Aanleiding van de evaluatie

De Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna afgekort als WOR) is in 2006 in werking getreden. Deze wet heeft als belangrijkste doel het borgen van een onafhankelijke risicobeoordeling en advisering over risicomanagement op het gebied van voedselveiligheid en consumentenproductenveiligheid. Dit gebeurt door deze taken binnen de NVWA functioneel en organisatorisch te scheiden van toezicht- en handhavingstaken.

De WOR bevat een verplichting om de wet om de vier jaar te evalueren. De wet is eenmaal eerder geëvalueerd in de vorm van een interne evaluatie en de resultaten hiervan zijn in juli 2011 gepubliceerd.[1] De tijd die verstreken is sinds de laatste evaluatie is dan ook de aanleiding voor de uitvoering van een nieuwe evaluatie van de WOR over de periode 2011-2020.

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna afgekort als LNV) heeft Dialogic de opdracht verstrekt de WOR te evalueren. Het onderzoek vond plaats in de periode maart – juni 2021. Vanwege de coronamaatregelen vonden alle onderzoeksactiviteiten (zoals interviews en overleggen met de opdrachtgever) online plaats.

1.2 Doelstelling en opbrengst van het onderzoek

Het doel van deze evaluatie is drieledig:

- Bepalen van de **doeltreffendheid**, werking en effecten van de wet in de praktijk. Hierbij is de mate waarin de wet (maatschappelijke) knelpunten oplost van belang. Kernvragen die daarbij spelen, zijn of de wet (maatschappelijke) knelpunten adequaat adresseert en of de wet hiervoor oplossingen biedt.
- Bepalen van de **doelmatigheid** van de WOR. We maken daarbij een onderscheid tussen micro- en macro-doelmatigheid. Micro-doelmatigheid betreft de verhouding tussen de middelen om de WOR uit te voeren en de prestaties van de uitvoerende organisatie ('output'). Macro-doelmatigheid betreft de verhouding tussen de middelen om de WOR uit te voeren en de maatschappelijke effecten van de WOR ('outcomes').
- Nagaan of de **uitgangspunten** uit 2004[2] nog van toepassing zijn of dat deze aangevuld of aangepast moeten worden gezien de huidige context waarin Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (hierna: BuRO) en de Raad van Advies (hierna afgekort als RvA)[3] opereren nog van toepassing zijn en waarvoor zover nodig aangevuld of aangepast moeten worden.

---

[1] Kamerstukken II 2010/11, 32886, 1.

[2] Zie paragraaf 2.1.1.

[3] BuRO is een onafhankelijke eenheid binnen de NVWA die de taken die onder de WOR vallen, namelijk het uitvoeren van onafhankelijke risicobeoordelingen op het gebied van voedselveiligheid en consumentenproducten, het hiertoe uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek en het geven van gevraagde en ongevraagde adviezen op basis van deze beoordelingen. De RvA houdt toezicht op de wetenschappelijke kwaliteit en de onafhankelijkheid van de adviezen. Zie ook paragraaf 2.2.

1.3 Onderzoeksvragen

De WOR heeft als doel het waarborgen van de onafhankelijke uitoefening van risicobeoordeling en onderzoek. Met de WOR is geborgd dat het uitvoeren van de onderzoeks- en adviestaken functioneel is gescheiden van de onderzoeks- en adviestaken, en zijn deze ondergebracht in een aparte directie binnen de NVWA: BuRO.

De hoofdvragen van deze evaluatie zijn:

(I) In hoeverre is de WOR doeltreffend geweest over de periode 2011-2020?
(II) In hoeverre is de WOR doelmatig geweest over de periode 2011-2020?

Een belangrijk accentverschil tussen de hoofdvragen is dat (II) vooral betrekking heeft op (het functioneren van) BuRO, en minder op de WOR zelf. De hoofdvragen voor deze evaluatie zijn onderverdeeld in 12 deelvragen die hieronder staan. De deelvragen zijn opgedeeld in drie thema's.

Doeltreffendheid WOR

1. Wat is de rol van de WOR binnen het stelsel van voedselveiligheid en consumentenproducten?
2. Volstaat de huidige reikwijdte van de WOR?
3. In hoeverre heeft de WOR een transparant en samenhangend stelsel van regels rondom onafhankelijke risicobeoordelingen en onderzoek door de NVWA opgeleverd?
4. In hoeverre is de bescherming van de onafhankelijke onderzoeks- en adviesfunctie geborgd met dit wettelijke kader?
5. In hoeverre zijn de geldende termijnen realistisch waarbinnen adviezen aan de bewindspersonen moeten worden aangeboden?
6. Welke mogelijkheden zijn er om de doeltreffendheid van de WOR te vergroten?

Doeltreffendheid BuRO

7. In hoeverre leidt dit in de praktijk tot een onafhankelijk opgestelde risicobeoordeling en advies door BuRO?
8. In hoeverre worden de huidige adviezen van BuRO ingegeven door uitsluitend wetenschappelijke inzichten en niet door beleidsmatige inzichten?
9. Welke mogelijkheden zijn er om de doeltreffendheid van BuRO te vergroten?

Doelmatigheid BuRO

10. Worden de onafhankelijke onderzoeksgelden efficiënt besteed?
11. In hoeverre worden de adviezen binnen de daarvoor geldende termijnen aan de bewindspersonen aangeboden en openbaar gemaakt?
12. Welke mogelijkheden zijn er om de doelmatigheid van BuRO te vergroten?

Hoewel de evaluatie in het kader van doeltreffendheid als primaire doelstelling het beoordelen van de kwaliteit van de wetgeving (dus van de WOR) heeft, is het van belang om de doeltreffendheid van BuRO hierbij in acht te nemen. Conceptueel kan er een onderscheid gemaakt worden tussen de doeltreffendheid van de WOR en van BuRO (vandaar ook de opdeling van de deelvragen onder twee thema's), maar er bestaat in de praktijk een nauwe samenhang. Een wet (of beleid) met onrealistische en/of onduidelijke doelen zal in de praktijk niet goed uitvoerbaar zijn, hoe effectief de uitvoerder (in casu BuRO) ook opereert. Andersom wordt de feitelijke effectiviteit van een wet of beleid grotendeels bepaald door de kwaliteit van de uitvoering. Een goed doordacht beleid kan in de praktijk door een ondoeltreffende implementatie grotendeels teniet worden gedaan.

1.4 Aanpak van de evaluatie

De aanpak van deze evaluatie bestaat uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden:

- ***Deskstudie*** gericht op het verzamelen en analyseren van uiteenlopende bronnen (beleidsnota's, Kamerbrieven, jaarverslagen, eerdere evaluatie) om inzicht te verwerven in de WOR en BuRO, enkele onderzoeksvragen te beantwoorden en andere onderzoeksactiviteiten voor te bereiden.
- ***Portfolio-analyse*** waarin gegevens over de verschillende adviezen van BuRO op een systematische wijze verzameld worden om op geaggregeerd niveau de uitgebrachte adviezen te kunnen beschrijven.
- ***Kwantitatieve analyse*** van de administratieve gegevens van de NVWA/BuRO over financiële gegevens, personeelsgegevens (capaciteit) en andere relevante gegevens die benodigd zijn uitspraken te kunnen doen over onder meer de doelmatigheid van BuRO.
- ***Interviewrondes*** met verschillende betrokkenen. Er is een verkennende interviewronde uitgevoerd met twee experts die betrokken zijn (geweest) bij de totstandkoming en/of de aanpassing van de WOR. Ook zijn er drie groepsinterviews georganiseerd met de Raad van Advies, het MT van BuRO en een selectie van medewerkers van BuRO. Daarnaast zijn er drie (groeps)interviews afgenomen met verschillende stakeholders uit het veld en tenslotte zijn er drie groepsinterviews gehouden met enkele adressanten van de adviezen van BuRO (NVWA, het ministerie van LNV en het ministerie van VWS). In Bijlage 1 staat een lijst met gesprekspartners.
- ***Qualitative Comparative Analysis BuRO-adviezen*** als vervolg op de portfolio-analyse. Deze methode wordt in het algemeen gebruikt om te achterhalen waarom een beleidsmaatregel (in dit geval de WOR) onder bepaalde omstandigheden wél het beoogde resultaat behaalt en onder bepaalde omstandigheden niet.[4] We hebben deze methode in deze studie impliciet toegepast in de paragrafen 3.2 (portfolio-analyse) en 4.1 (micro-doelmatigheid), bijvoorbeeld om te toetsen of het onderwerp (hoofddomein) van een advies invloed heeft op de mate van opvolging.

1.5 Leeswijzer

Allereerst beschrijven we in hoofdstuk 2 de WOR, waarbij we ingaan op onder meer het doel en de inhoud ervan, de beleidstheorie, de context en de organisatie en uitvoering van de WOR. In hoofdstuk 3 bespreken we de doeltreffendheid van de WOR en BuRO. Ook worden in dit hoofdstuk de resultaten van de portfolio-analyse van de adviezen en risicobeoordelingen besproken. Hoofdstuk 4 richt zich op de zowel de micro- als macro-doelmatigheid van BuRO in de uitvoering van de WOR. Tot slot presenteren we in hoofdstuk 5 onze conclusies op basis van de voorgaande hoofdstukken en onze aanbevelingen.

[4] QCA gaat ervan uit dat combinaties van condities voldoende aanwezig moeten zijn - of zelfs noodzakelijk zijn - om een bepaalde uitkomst te bereiken. Een uitkomst, in een evaluatiecontext, is doorgaans een beoogd of niet beoogd beleidseffect dat aanwezig of afwezig kan zijn. Anders dan in geval van de meer statistische of econometrische benaderingen waarbij wordt onderzocht of een specifiek instrument leidt tot een bepaald doel, gaat QCA er vanuit dat causaliteit 'configurationeel' is: het zijn combinaties van factoren die een uitkomst produceren en niet van slechts een enkele voorwaarde. Dat betekent ook dat verschillende 'configuraties' kunnen leiden tot min of meer dezelfde uitkomst (zie verder: www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden)/

2 Wet Onafhankelijke Risicobeoordeling

In dit hoofdstuk beschrijven we de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Allereerst gaan we in op het ontstaan van de WOR, het doel en de inhoud van de WOR en de bijhorende beleidstheorie. Vervolgens bespreken we de hoe de uitvoering van de WOR door BuRO en de Raad van Advies is ingericht en lichten we de procedure rondom risicobeoordelingen en bijhorende adviezen toe. Tot slot gaan we in op de context van de WOR.

2.1 Ontwikkeling en beschrijving van de WOR

2.1.1 Historie van de WOR en ontwikkelingen

In 2002 hebben de ministeries van VWS en LNV gezamenlijk besloten om de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA[5]) op te richten om op het terrein van de veiligheid van voedsel en voeding alsmede consumentenproducten toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving, onderzoek en risicobeoordelingen uit te voeren en de communicatie en voorlichting hieromtrent te verzorgen.[6] In deze nieuwe organisatie werden de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) ondergebracht. Sinds 27 mei 2003 valt de NVWA onder de Minister van LNV.[7]

Eind 2003 hebben de bewindspersonen van VWS en LNV aangegeven de onafhankelijkheid van de taken van de NVWA in het kader van beleidsadvisering, risicobeoordeling en risicocommunicatie over de voedsel- en productveiligheid sterker te willen waarborgen.[8] Dit besluit is gebaseerd op de General Food Law[9] die stelt dat risicobeoordeling gescheiden moet worden van risicomanagement en het EFSA heeft opgericht. Hiervoor werd een functionele scheiding tussen advies- en onderzoekstaken en de overige taken van de NVWA (met name de taken die betrekking hebben op de uitvoering en handhaving van beleid en wetgeving) noodzakelijk gevonden. Het wettelijk verankeren van de onafhankelijkheid van de wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling en de daarmee verbonden advisering, stelde de NVWA ook in staat om zich nog sterker als een volwaardige partner van de Europese Autoriteit van Voedselveiligheid te positioneren.[10] LNV en VWS hebben in relatie tot het creëren van extra waarborgen voor een onafhankelijke uitvoering van de genoemde taken van de NVWA de volgende uitgangspunten geformuleerd:[11]

---

[5] In de eerste jaren na de fusie werd de afkorting VWA gehanteerd. Na de fusie van de VWA, Plantenziektenkundige Dienst en de Algemene Inspectiedienst werd gesproken over de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). In dit rapport gebruiken we de afkorting NVWA.

[6] Besluit organisatie VWA; Staatscourant. 2002, nr. 127.

[7] Overgangsbesluit beheer VWA (2 juni 2003).

[8] Kamerstukken II 2003/04, 26 991, 92.

[9] Verordening (EG) NR. 178/2002.

[10] Kamerstukken II 2004/05, 29863, 3, p 7; De NVWA is mede opgericht naar aanleiding van de oprichting van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA).

[11] Kamerstukken II 2004/05, 29863, 3, p 2.

- Helderheid in de afbakening tussen de inspectie- en signaleringstaken van de NVWA enerzijds en de taken betreffende op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde risicobeoordeling, onderzoek en de daarmee verbonden advisering anderzijds.
- Borging van de onafhankelijke uitvoering van genoemde risicobeoordeling, onderzoek en de daarmee verbonden advisering.
- Instandhouding van het integrale karakter van het werkproces van de NVWA.
- Taken en bevoegdheden die de NVWA in het kader van het Staatstoezicht op de volksgezondheid uitoefent, blijven onverlet.

Conform deze uitgangspunten is het wetsvoorstel voor de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel- en Warenautoriteit opgesteld, waarmee de onafhankelijkheid van de advies- en onderzoeksfunctie van de NVWA wettelijk verankerd zou worden. De wet is op 9 november 2004 ingediend door de minister van LNV[12] en is op 1 augustus 2006 in werking getreden.

De tijdlijn in Figuur 1 toont de belangrijkste ontwikkelingen rondom de WOR sinds 2004. Er zijn sinds de invoering van de WOR geen wetswijzigingen doorgevoerd. Wel is naar aanleiding van de aangenomen motie Thieme uit 2014[13] over de opname van dierenwelzijn in artikel 2 van de WOR door de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken bepaald dat onder voedsel- en productveiligheid ook dierenwelzijn moet worden verstaan.[14] Sindsdien wordt dierenwelzijn meegenomen wanneer dat relevant is bij een gevaar of risico, maar artikel 2 van de WOR is hier niet op aangepast.

De NVWA heeft een aantal organisatorische wijzigingen doorgemaakt. Zo is in 2009 met het Kaderbesluit Nieuwe VWA besloten om de NVWA te fuseren met de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige Dienst (PD), wat leidde tot de formele totstandkoming van de Nederlandse VWA (NVWA) per 1 januari 2012.[15] In 2013 is vervolgens een transformatieproces ingezet[16] om de organisatie en manier van werken binnen de NVWA te versterken nadat het functioneren van de NVWA onder druk kwam te staan. Deze wijzigingen hebben geen directe gevolgen gehad voor de uitvoering van de WOR.

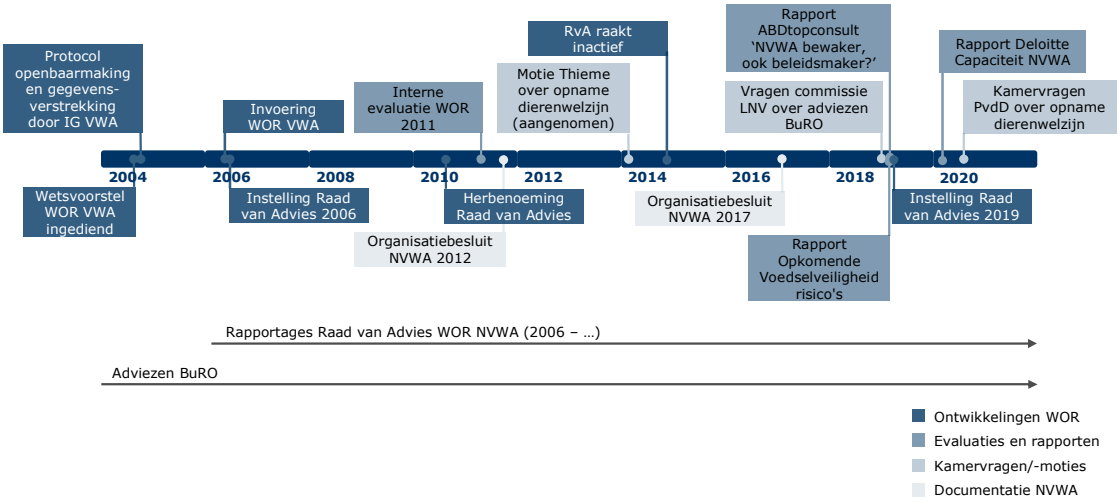
[12] Kamerstukken II 2004/05, 29863, 2.

[13] Kamerstukken II 2013/14, 26991, 398.

[14] Organisatiebesluit NVWA 2017.

[15] Organisatiebesluit NVWA 2012. In de aanloop naar de fusie werd de naam nieuwe NWWA (nVWA) gebruikt.

[16] Dit transformatieproces is gestart met het Plan van Aanpak NVWA 2013. Zie daarnaast ook NVWA (2020). Herijking van het Plan van Aanpak NVWA, het Organisatiebesluit 2017, en Schouten (2020, 16 oktober. Aanbieding Herbezinning NVWA en onderzoek taak-middelen [Kamerbrief]).



Figuur 1. Tijdlijn ontwikkelingen en documentatie rondom WOR

2.1.2 Doel en inhoud van de WOR

De WOR NVWA (voorheen de WOR VWA) heeft als doel het waarborgen van de onafhankelijke uitoefening van risicobeoordeling en onderzoek. De wet bevat dan ook procedurele waarborgen voor een onafhankelijke uitoefening van wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling binnen de NVWA.[17] Deze waarborgen betreffen 1) voorzieningen gericht op een functionele scheiding van taken binnen de NVWA, en 2) controle door een Raad van Advies op de onafhankelijke uitvoering van taken op het gebied van risicobeoordeling.[18] Dit vanuit het streven naar een zo hoog mogelijk niveau van gezondheidsbescherming van consumenten.[19] De wet richt zich niet op het daadwerkelijk aanbrengen van wijzigingen aan de NVWA (bijvoorbeeld het oprichten van nieuwe organen), maar primair om de genoemde procedurele waarborgen te scheppen.[20] Via deze waarborgen regelt de WOR de onafhankelijkheid, kwaliteit en transparantie van risicobeoordelingen.[21]

De wet heeft betrekking op drie taken van de NVWA:[22]

- Uitvoeren van risicobeoordelingen op het gebied van voeding en voedsel en op het gebied van consumentenproducten.
- Verrichten of doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de uitvoering van risicobeoordelingen.
- Gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen naar aanleiding van deze risicobeoordelingen en het onderzoek.

De WOR richt zich specifiek op voedselveiligheid en productveiligheid. Zoals genoemd heeft de Staatssecretaris van EZ naar aanleiding van de motie Thieme[23] bepaald dat dierenwelzijn hier ook onder moet worden verstaan[24], al is dierenwelzijn niet toegevoegd aan artikel 2 van

---

[17] Kamerstukken II 2010/11, 32886, 1, p. 2.

[18] Kamerstukken II 2004/05, 29863, 3.

[19] WOR NVWA.

[20] Kamerstukken II 2004/05, 29863, 3, p. 4.

[21] Organisatiebesluit NVWA 2017.

[22] Art. 2 WOR NVWA.

[23] Zie voetnoot 13.

[24] Organisatiebesluit NVWA 2017.

de WOR. De WOR heeft geen betrekking op plantgezondheid en natuur (inclusief biodiversiteit).[25]

In het kader van een functionele scheiding van taken binnen de NVWA stelt de WOR dat de hierboven genoemde taken uitgevoerd dienen te worden door een afzonderlijke beoordelingseenheid (in casu BuRO, zie paragraaf 2.2.1) binnen de NVWA en dat de medewerkers die belast zijn met deze taken niet betrokken zijn bij andere taken van de NVWA. De WOR geeft de directeur van de onafhankelijke beoordelingseenheid het mandaat om zonder tussenkomst van de inspecteur-generaal van de NVWA (IG-NVWA) direct gevraagd en ongevraagd adviezen uit te brengen aan de bewindslieden van de ministeries LNV en VWS, die ook betrekking kunnen hebben op het uitvoeren van het toezicht door de NVWA.[26]

Als extra waarborg houdt op grond van de WOR een Raad van Advies toezicht op de onafhankelijkheid en de wetenschappelijke kwaliteit van de risicobeoordelingen en de daaraan verbonden adviezen. Paragrafen 2.2 en 3.3.3 gaan verder op de Raad van Advies in.

2.1.3 Beleidstheorie

Om in latere hoofdstukken uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de WOR, presenteren we in deze paragraaf de beleidstheorie (zie Figuur 2). De beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen waarop een beleid berust.[27] Doorgaans gaat het om veronderstellingen van de beleidsbepalers (in dit geval dus LNV en VWS). Deze theorie wordt doorgaans gevisualiseerd in een schema waarin relaties tussen onder meer doelen en middelen staan. Elementen die in de beleidstheorie voorkomen zijn de *input*, *throughput*, *output* en de uiteindelijke *outcome*, namelijk de veiligheid van voedsel en consumentenproducten. Het behalen van de algemene doelstelling van de WOR ligt ten grondslag aan de beleidstheorie. De input omvat de verschillende rollen binnen de WOR die uitvoering geven aan de 'instrumenten' (de throughput) die onder de WOR vallen (bijv. de uitvoering van de risicobeoordelingen en de jaarlijkse beoordeling door de RvA. Deze instrumenten dragen bij aan de output en outcome (doeltreffendheid). Door de outcome en input naast elkaar te leggen, kan een uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid.

De onderstaande beleidstheorie toont dus welke rollen en instrumenten (en hun onderlinge relaties) de beleidsvoerders (LNV en VWS) inzetten om de algemene doelstelling te behalen. Aangezien het om een beleidstheorie gaat, is vooraf niet meteen duidelijk of de WOR in de praktijk zo zal werken. Het zijn immers veronderstellingen over causale relaties.

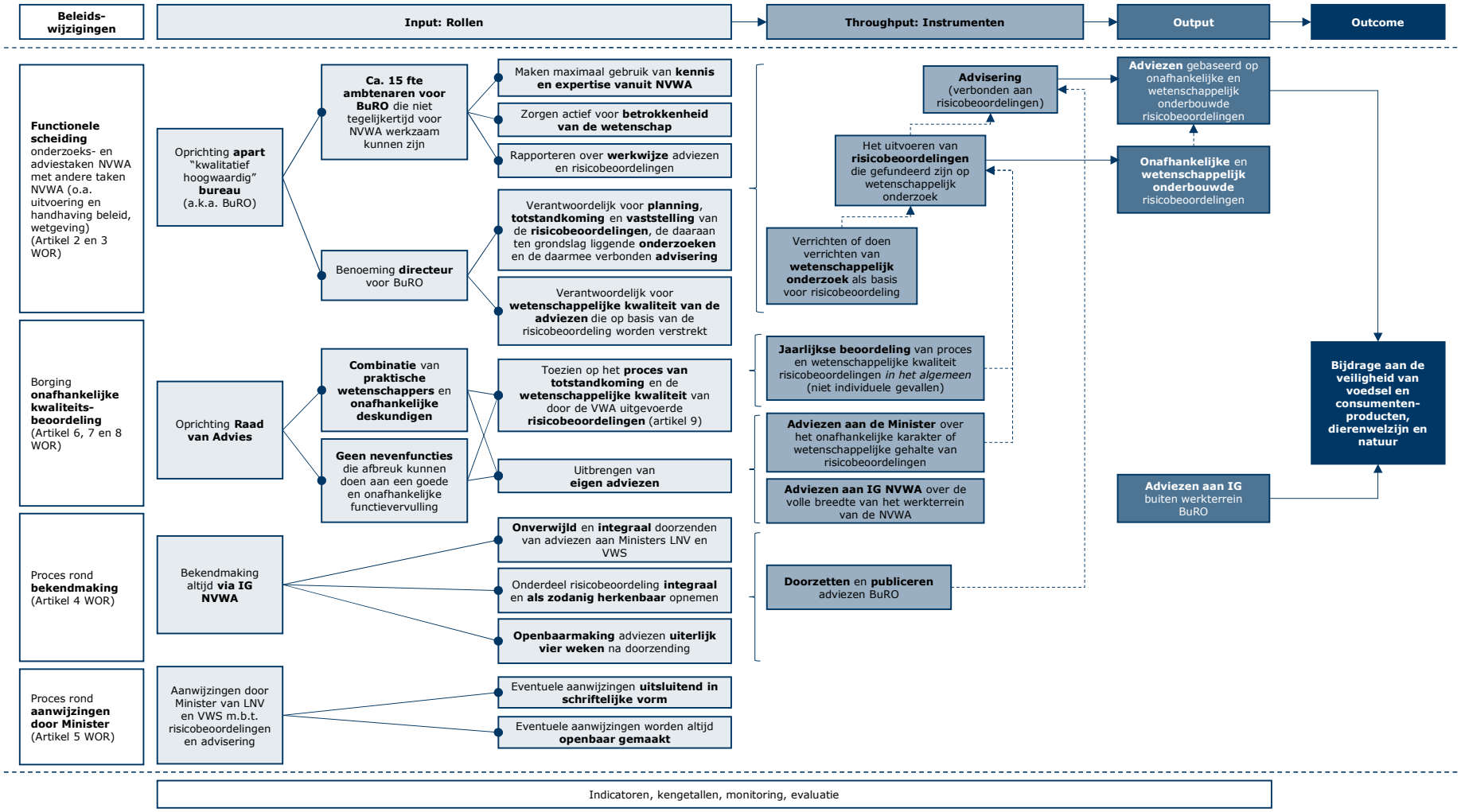
De beleidstheorie is aan de hand van documentenanalyse door het evaluatieteam opgesteld en getoetst bij en aangevuld door leden van de evaluatieprojectgroep met vertegenwoordigers van LNV, VWS en BuRO.

---

[25] Idem.

[26] ADBTOPConsult (2019). NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?

[27] Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (1998), Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap, Samsom, Alphen a/d Rijn.



Figuur 2. Beleidstheorie WOR.

2.1.4 Context van de WOR

De WOR staat niet op zichzelf en is ingebed van een breder stelsel van regelgeving voor voedselveiligheid en consumentenproducten. Dit stelsel omvat wetgeving gericht op het:

- **Stellen van veiligheidseisen** rondom voedsel en consumentenproducten. De eisen waar voedingsmiddelen en andere producten aan moeten voldoen, staan in de Warenwet[28] en de bijhorende uitvoeringsbesluiten. Deze eisen voor wat betreft voedselveiligheid zijn afkomstig uit de Algemene Levensmiddelen Verordening/General Food Law[29].
- **Borgen van de verantwoordelijkheid** hiervoor bij het bedrijfsleven. Dit wordt eveneens geregeld binnen de Warenwet en ALV/GFL. Ook zijn producenten, verwerkers of distributeurs van levensmiddelen of diervoeders op grond van de Europese Hygiëneverordening verplicht een HACCP-voedselveiligheidsplan te hebben.
- **Toezicht en handhaving** op naleving daarvan.

Artikel 36 van de Gezondheidswet regelt het staatstoezicht op de volksgezondheid. Op grond van artikel 1 van het Besluit Staatstoezicht op de Volksgezondheid is de verantwoordelijkheid hiervoor belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de NVWA. De NVWA houdt toezicht op de wet- en regelgeving voor voedsel en consumentenproducten en ook tabak, alcohol, muggen en cannabisexperiment in de vorm van eerstelijnstoezicht (direct gericht op naleving door bedrijven) of tweedelijnstoezicht via andere toezichthouders, zoals het Centraal Orgaan in Kwaliteitszaken, waarbij de NVWA de intermediaire toezichthouder controleert. De WOR is in het kader van wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen in feite een aanvulling op het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.[30] De WOR richt zich op de verkenning van potentiële risico's waarvoor (nog) geen wet- en regelgeving bestaat, maar ook op risico's die al in bestaande wetten worden genoemd. Onderzoek dat hiertoe uitgevoerd wordt, is zowel fundamenteel als toegepast van aard. Onderzoek dat plaatsvindt in het kader van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid is toegepast van aard en bouwt voort op bestaande wettelijke kaders.

Samenwerking en wet- en regelgeving op Europees niveau

De nationale wet- en regelgeving rondom voedsel- en productveiligheid neemt EU-wetgeving als vertrekpunt, wat ook geldt voor de WOR. De General Food Law[31] schrijft voor dat risicobeoordeling gescheiden moet worden van risicomanagement. Dit principe is vastgelegd in de WOR.

Europese wetgeving is gebaseerd op wetenschap. De Europese Commissie en de EU-lidstaten ontvangen onafhankelijk wetenschappelijk advies van de Europese Autoriteit voor de Voedselveiligheid (EFSA), op basis waarvan de EC in samenspraak met de LS haar wetgeving over voedselveiligheid kan opstellen.

EFSA heeft naast het adviseren van de EU en de lidstaten tot taak om uniforme risicobeoordelingsmethoden te bevorderen en te coördineren, wetenschappelijke en technische ondersteuning te bieden en wetenschappelijke studies uit te voeren op het gebied

---

[28] wetten.nl - Regeling - Warenwet - BWBR0001969 (overheid.nl)

[29] Verordening (EG) NR. 178/2002.

[30] Kamerstukken II 2010/11, 32886, 1, p. 5.

[31] Verordening (EG) NR. 178/2002.

van voedsel- en diervoederveiligheid en aanverwante domeinen.[32] EFSA wordt daarin bijgestaan door bevoegde organisaties vanuit de lidstaten; in Nederland is dat BuRO.

EFSA heeft in iedere EU-lidstaat een Focal Point, die de verbinding vormen tussen de lidstaten en de EFSA zelf ten behoeve van samenwerking en informatie-uitwisseling. In Nederland bevindt het EFSA Focal Point zich bij BuRO. EFSA kan een beroep doen op de autoriteiten in lidstaten, bijvoorbeeld in de vorm van een verzoek om advies (zie ook paragraaf 2.2.3). Andersom kan BuRO gebruik maken van de wetenschappelijke informatie die binnen het (Adviesforum van) EFSA gedeeld wordt. Jaarlijks worden binnen het Adviesforum de nationale onderzoeksagenda's geactualiseerd en op elkaar afgestemd om overlap te voorkomen. De directeur BuRO is de Nederlandse vertegenwoordiger in het Adviesforum.

Naast het EFSA-Focal Point Network en het Adviesforum bestaan er ook een aantal verschillende specialistische netwerken (bijv. data-chemical monitoring). In totaal maken 38 Nederlandse vertegenwoordigers deel uit van deze netwerken, waarvan er 30 geleverd worden door de NVWA (79%; geen uitsplitsing gemaakt tussen BuRO en niet-BuRO). Andere organisaties die vertegenwoordigers leveren zijn onder meer het RIVM, de WUR (daarbinnen WFSR) en de UU.[33]

2.2 Organisatie en uitvoering van de WOR

2.2.1 BuRO

Het Bureau Risicobeoordeling & onderzoek is een onafhankelijke, afzonderlijke eenheid binnen de NVWA die in 2002 is opgericht naar aanleiding van de EU Verordening General Food Law waarin de scheiding van risicobeoordeling en risicomanagement is vastgelegd.[34] Op grond van de WOR is BuRO belast met de uitvoering van onafhankelijke en wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen op het gebied van voeding en voedsel en op het gebied van consumentenproducten. Risicobeoordelingen kunnen gaan over specifieke casussen, domeinen of productieketens. Op basis van deze risicobeoordelingen brengt BuRO gevraagd en ongevraagd adviezen uit aan de inspecteur-generaal van de NVWA en de bewindspersonen van LNV en VWS. Naast de taken die BuRO uitvoert in het kader van de WOR, voert BuRO ook nog andere taken uit. De kerntaken van BuRO staan in Box 1, ingedeeld naar de twee afdelingen van BuRO.

Box 1. Kerntaken BuRO[35]

Afdeling Risicobeoordeling:

Taken die onder de WOR vallen:

- Onafhankelijk (doen) verrichten (van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de uitvoering) van risicobeoordelingen.
- Gevraagd en ongevraagd verstrekken van onafhankelijke adviezen daarover aan de IG-NVWA en de bewindspersonen van VWS en LNV.

Taken die buiten de WOR vallen:

[32] Kamerstukken II 2010/11, 32886, 1, p. 5.

[33] Deze gegevens zijn in het kader van deze evaluatie door EFSA aan ons verstrekt.

[34] Dit naar aanleiding van twee voedselveiligheidscrisissen, namelijk BSE en dioxine. Zie ADBTOPConsult (2019). NVWA: bewaker, ook beleidsmaker?

[35] NVWA. Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO). [nvwa.nl]

- Adviseren van de IG, en de directies Handhaven en Keuren, over situaties en ontwikkelingen - ook binnen bestaande wettelijke kaders - die risicovol kunnen zijn en de mogelijke risicomanagementopties.
- Signaleren van risicotrends in binnen- en buitenland op alle terreinen van de NVWA.
- Adviseren aan de directeur Strategie over risico's als gevolg van afwegingen en keuzes gemaakt in de jaarplancyclus.
- Inhoudelijk verantwoordelijk voor de strategie van de risicocommunicatie en ontwikkeling daarvan.

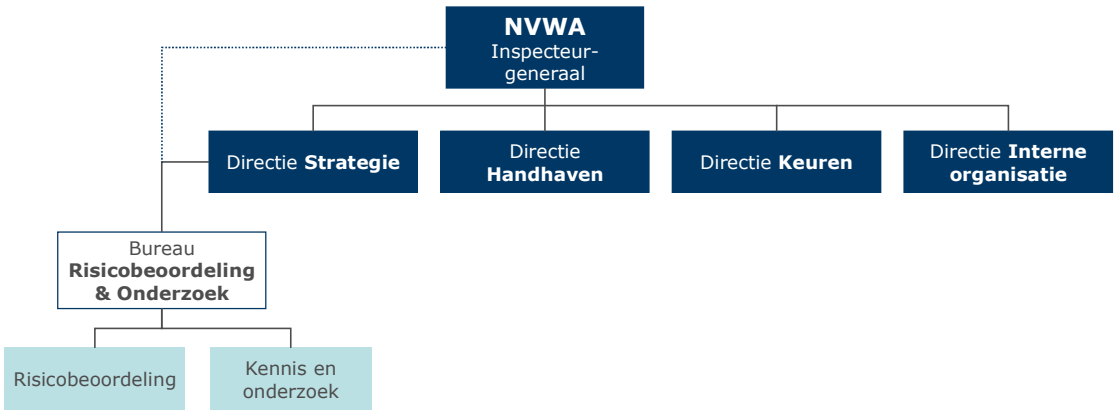
Afdeling Kennis & onderzoek *(buiten de WOR):*

- Kennismanagement en onderzoeksprogrammering.
- Intelligence, monitoring, en data-analyse.

Hoewel de WOR zich enkel richt op voedselveiligheid en productveiligheid (waar zoals genoemd in paragraaf 2.1.2 ook dierenwelzijn onder verstaan moet worden) en niet op plant- en diergezondheid en natuur, beoordeelt BuRO wel risico's op deze terreinen.[36] Bij alle risicobeoordelingen hanteert BuRO dezelfde werkwijze, ongeacht of de risicobeoordelingen wel of niet onder de WOR vallen.[37]

BuRO is (nu) organisatorisch ondergebracht bij de directie Strategie van de NVWA, maar heeft vanwege haar wettelijk verankerde rol direct toegang tot de inspecteur-generaal van de NVWA (zie Figuur 3).[38]

BuRO bestaat uit de afdelingen Risicobeoordeling en Kennis en onderzoek. Zoals Box 1 ook al liet zien, ligt het (laten) uitvoeren van de onafhankelijke risicobeoordelingen en het geven van adviezen bij de afdeling Risicobeoordeling. De afdeling Kennis en onderzoek is verantwoordelijk voor het kennismanagement binnen de NVWA. De afdeling verzamelt onder meer gegevens van inspectie- en handhavingswerkzaamheden en combineert dit met kennis vanuit wetenschappelijk onderzoek om trends en signalen te identificeren. De afdeling Risicobeoordeling voert de risicobeoordelingen op basis hiervan uit.[39]



Figuur 3. Organogram NVWA. Gebaseerd op [nvwa.nl]

[36] Het gaat hier vooral om onderzoek naar invasieve exoten. In latere hoofdstukken valt dit nagenoeg samen met het hoofddomein 'Natuur'. Dit onderzoek valt buiten de WOR.

[37] Organisatiebesluit NVWA 2017.

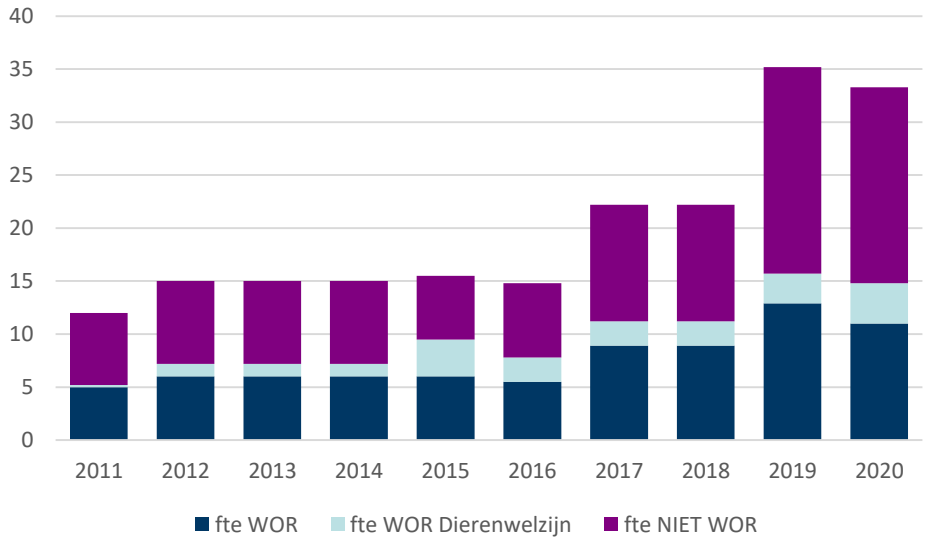
[38] NVWA (2021). Organogram Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. [nvwa.nl].

[39] Organisatiebesluit NVWA 2017.

De positionering van BuRO binnen de NVWA zorgt ervoor dat BuRO voor het invullen van haar advies- en onderzoeksfunctie ook gebruik van de kennis en ervaring binnen andere divisies van de NVWA op het gebied van toezicht en handhaving. Ook maakt BuRO gebruik van de praktijkgegevens en databronnen van de NVWA bij het opstellen van adviezen (met name gegevens over toezicht en handhaving).[40] Andere divisies maken op hun beurt ook gebruik van de wetenschappelijke kennis van BuRO, bijvoorbeeld ter ondersteuning van de handhaving.[41]

Capaciteit en middelen

Figuur 4 toont hoeveel fte er over de jaren binnen BuRO zijn ingezet voor specifiek de uitvoering van de WOR, de WOR dierenwelzijn en taken die niet onder de WOR vallen.[42] Figuur 5 toont daarnaast een indicatie van de kosten die gemoeid zijn met de uitvoering van de WOR door BuRO. Belangrijk om te noemen, is dat het hier om een *schatting door BuRO* gaat, waarbij is gerekend met een normbedrag voor personeelskosten. De variatie in fte en totale kosten wordt veroorzaakt door toevoeging van nieuwe taken en reorganisaties.

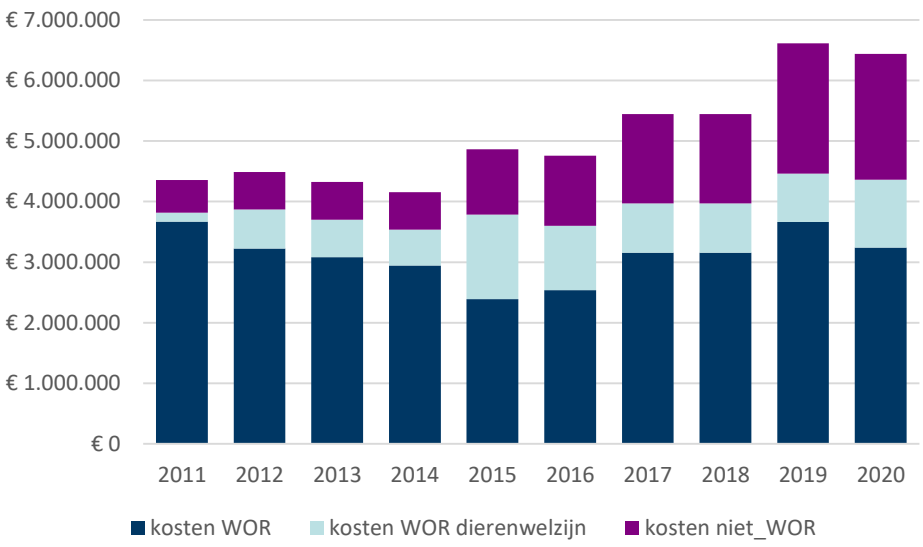


Figuur 4. Ontwikkeling bemensing BuRO t.b.v. de WOR NVWA. Bron: interne administratie BuRO.

[40] Kamerstukken II, 2018/19, 33835, 119.

[41] Kamerstukken II 2010/11, 32886, 1, p. 2.

[42] Gebaseerd op de interne administratie van BuRO. De brondata staan in Bijlage 2. Er is naar de inhoud van het werk gekeken en niet naar afdeling. Staf, directeur en afdelingshoofden zijn niet meegerekend, alsook gedetacheerde werknemers. Onder 'niet-WOR' valt vooral onderzoek naar invasieve exoten. Ter referentie: in 2021 bedroeg het budget voor invasieve exoten €678.000. In het globale overzicht van Figuur 5 zijn in de periode 2015-2020 jaarlijkse referentiebedragen van €600.000 aangehouden (bron: interne administratie BuRO).



Figuur 5. Indicatie ontwikkeling totale kosten (onderzoeks- en arbeidskosten) die gemoeid zijn met de uitvoering van de taken van BuRO. Bron: interne administratie BuRO.

De departementen LNV en VWS stellen jaarlijks middelen beschikbaar voor uren voor BuRO en voor extern te besteden activiteiten (zie Tabel 1).

Tabel 1. Middelen LNV en VWS voor onderzoek t.b.v. BuRO. Bron: interne administratie BuRO.

Bron	Doel	Budget per jaar	Periode	WOR ja/nee
LNV	Ondersteuningsfunctie BuRO	€500.000	2011-2020	Ja
LNV	Open programmering	€500.000[43]	2011-2014	Ja
LNV	Vrije middelen	€125.000	2011-2020	Ja
VWS	Vrije middelen	€725.000	2011-2020	Ja
VWS	Programma 9 RIVM[44]	€1.400.000	2011-2020	Ja
LNV/VWS	Ketengerichte risicobeoordeling	€600.000	2015-2020	Nee

In de periode van 2011 tot en met 2014 bedroeg het onderzoeksbudget jaarlijks circa €3 miljoen. Dat gehele budget was voor de uitvoering van de WOR bestemd. Van 2015 tot en met 2020 steeg het jaarlijkse onderzoeksbudget naar €3,35 miljoen, waarvan €2,75 miljoen bestemd voor de WOR.

2.2.2 Raad van Advies

De Raad van Advies (RvA) vormt een extra waarborg de onafhankelijke en wetenschappelijk gefundeerde uitvoering van de taken van BuRO. De RvA controleert:[45]

- Dat risicobeoordelingen, onderzoeken en daarmee verbonden adviezen op onafhankelijke wijze tot stand komen.
- De wetenschappelijke kwaliteit van risicobeoordelingen.

[43] Trekkingsrecht, aanbesteding, budget bij LNV, door bezuinigingen is budget geleidelijk verdwenen in deze jaren.

[44] Geoormerkt deel voor BuRO-WOR binnen hele NVWA programma 9.

[45] Artikel 6 WOR NVWA.

De WOR stelt dat de RvA uit vijf leden bestaat, waarvan drie leden (inclusief de voorzitter), een wetenschappelijke achtergrond hebben en twee leden deskundigen zijn op het terrein van voeding en voedsel en op het terrein van andere consumentenproducten. De leden van de RvA worden benoemd door de minister van LNV in overeenstemming met de minister van VWS en de overige RvA-leden. Leden worden benoemd voor een periode van maximaal vier jaar en kunnen eenmaal herbenoemd worden, wederom voor maximaal vier jaar.[46]

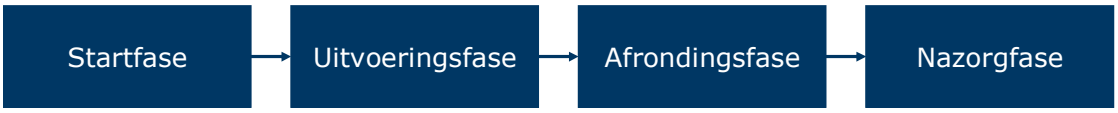
Met ingang van 1 augustus 2006 is de eerste RvA benoemd.[47] Na afloop van deze termijn zijn in 2010 zijn alle leden herbenoemd voor nogmaals een periode van vier jaar. De installatie van een nieuwe Raad na deze vier jaar werd uitgesteld en kreeg vanwege de reorganisatie van de NVWA minder prioriteit.[48] Gedurende de periode 2015-2018 is er daarom geen RvA actief geweest.[49] In 2019 is een nieuwe RvA benoemd voor de periode 2019-2022.[50]

De RvA biedt jaarlijks voor 1 juni een jaarverslag aan over het voorgaande jaar aan de bewindslieden van LNV en VWS waarin ze rapporteert over de wetenschappelijkheid en kwaliteit van de adviezen van BuRO. Omdat er van 2015 tot en met 2018 geen RvA actief was, heeft de RvA die op 1 januari 2019 is ingesteld een rapportage uitgebracht over de adviezen die in deze periode zijn door BuRO zijn gegeven.

De leden van de RvA ontvangen een vaste urenvergoeding voor hun werkzaamheden in het kader van de WOR. In de periode van 2011-2014 bedroeg de totale vergoeding €12.000 per jaar. Omdat 2019 een inhaaljaar was, heeft de RvA extra uren gemaakt en lag de totale vergoeding hoger. Naar schatting bedraagt de vergoeding voor 2020 in totaal €10.000.

2.2.3 Procedure

Alle risicobeoordelingen en bijhorende gevraagde en ongevraagde adviezen doorlopen vier verschillende fasen.[51] Deze fasen staan in Figuur 6.



Figuur 6. Fasen risicobeoordelings- en adviestraject.

De **startfase** wordt ingeluid door een extern verzoek vanuit VWS, LNV of de NVWA[52] om advies of door eigen initiatief van BuRO. Het afdelingshoofd risicobeoordeling bepaalt of het verzoek daadwerkelijk een risicobeoordeling betreft. Als dat het geval is, wordt het verzoek opgepakt en wordt er een projectplan opgesteld door de toegewezen medewerker(s).

---

[46] Artikel 7 WOR NVWA.

[47] Besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 september 2006, VD2006/2331.

[48] Op basis van de interviews.

[49] Raad van Advies (2019). Rapportage van de Raad van Advies voor de onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit over 2015-2019.

[50] Rectificatie: Besluit houdende benoeming van leden van de Raad van advies Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Stcrt. 2019, 2745-n1.

[51] BuRO (2020). Toelichting proces van risicobeoordeling en advies door BuRO.

[52] Via de DG-NVWA kunnen eveneens verzoeken gedaan worden door de EFSA en andere 'zusterautoriteiten' uit EU-lidstaten.

Het afdelingshoofd risicobeoordeling besluit op basis van het projectplan of er wordt overgegaan tot **uitvoering** (go/no go). De uitvoeringsfase start met het vergaren van informatie, waarbij er afhankelijk van het onderwerp wordt gekozen of er een beroep wordt gedaan op relevante kennisinstellingen (bijv. RIVM of WFSR[53]). Ook kan er informatie vergaard worden via bijv. enquêtes via EFSA-netwerken, internationale literatuurstudies, workshops en werkbezoeken. Nadat de benodigde informatie verzameld is, wordt de risicobeoordeling opgesteld. Hierbij wordt een methodiek toegepast die de systematiek van de CODEX Alimentarius[54] volgt. De methodiek bestaat uit een aantal stappen:

- Gevareninventarisatie
- Gevaren karakterisering
- Blootstelling
- Risico karakterisering

De conceptbeoordeling wordt vervolgens besproken binnen vakinhoudelijke clusters en er wordt een feitencheck uitgevoerd bij de relevante directies en divisies. Het afdelingshoofd Risicobeoordeling neemt een besluit over het aangepaste concept. Optioneel wordt er hierna nog een feitencheck door het bedrijfsleven en/of een wetenschappelijke peer review door een hoogleraar die niet betrokken is geweest bij de risicobeoordeling. Dit hangt onder meer af van de complexiteit van de risicobeoordeling (bij de complexere (keten)adviezen wordt de feitelijke check door het bedrijfsleven bijvoorbeeld regelmatig uitgevoerd) alsook van praktische zaken, bijvoorbeeld of er een onafhankelijke peer reviewer beschikbaar is. Tot slot vindt er nog een interne discussieronde plaats met de projectgroep die de beoordeling heeft opgesteld en het afdelingshoofd Risicobeoordeling, waarna het advies wordt voorgelegd aan de directeur BuRO.

Gedurende de uitvoeringsfase wordt de oorspronkelijke aanvrager van het advies op de hoogte gehouden van de procedurele voortgang, maar niet over de inhoud. Indien het risicobeoordelingstraject op eigen initiatief is opgestart, worden VWS, LNV en de NVWA hierover geïnformeerd.

De **afrondingsfase** gaat in wanneer de directeur BuRO een besluit heeft genomen over het concept en eventueel aanpassingen heeft doorgevoerd. Op dat moment worden de NVWA-directies die een managementreactie van de NVWA en eventueel een communicatiestrategie moeten gaan voorbereiden geïnformeerd over het aankomende advies (bijv. de directie strategie (BPI en COM) en de betrokkenen van de directie Handhaven en/of Keuren). Bij grotere adviezen (bijv. omtrent productieketens) worden ook de betrokken beleidsdirecties van LNV en VWS geïnformeerd. Op grond van het Protocol Openbaarmaking en Gegevensverstrekking[55] dat de nadere procedure rondom gegevensverstrekking (o.m. in het kader van de WOR) aan de bewindspersonen van LNV en VWS specificeert, wordt het advies formeel ter voorinzage aangeboden aan de IG-NVWA en LNV en VWS (op DG-niveau). Deze organisaties krijgen twee weken de tijd om zich voor te bereiden op de openbaarmaking van het advies, waarbij ze maximaal vier weken uitstel kunnen vragen. Na deze periode stelt de directeur BuRO het advies vast. Het advies wordt dan opgestuurd naar de IG-NVWA en de ministers van LNV en VWS om openbaar gemaakt te worden. De ministeries en/of de IG-

[53] Er kan een beroep worden gedaan op het RIVM/WFSR Front Office Voedsel- en Productveiligheid (FO). Dit is een speciaal ingericht snelloket dat de kennis en expertise van het RIVM en WFSR bij elkaar brengt. Snelle informatievoorziening is vooral bij incidenten van belang.

[54] Zie [codexalimentarius.nl]

[55] Protocol Openbaarmaking en Gegevensverstrekking aan de Ministers van VWS en LNV door de DG VWA (2004).

NVWA bepalen na ontvangst van het advies of het advies wordt overgenomen en welke maatregelen daarvoor nodig zijn.[56]

De **nazorgfase** start met de openbaarmaking van het advies. Conform de WOR NVWA moet de IG-NVWA het advies zo snel mogelijk openbaar maken, waarbij de maximale termijn vier weken bedraagt. Adviezen worden openbaar gemaakt op de website van de NVWA, eventueel met actieve bekendmaking en een managementreactie van de IG-NVWA. BuRO is niet betrokken bij het opstellen van deze reactie, maar verricht wel een feitencheck. In deze fase (en soms al in de vorige fase) staat BuRO in contact met de afdeling Communicatie van de NVWA om indien noodzakelijk een persbericht uit te brengen, vragen te beantwoorden of nadere toelichting te geven.

De laatste stap in de procedure (eveneens onderdeel van de nazorgfase) is de controle op de wetenschappelijkheid en onafhankelijkheid van (een selectie van) de adviezen van BuRO door de Raad van Advies. De RvA levert jaarlijks een rapportage op aan de Minister van LNV en de minister van VWS waarin ze een aantal adviezen over het voorgaande jaar evalueert.

De minister van LNV zendt deze rapportage altijd aan beide kamers der Staten-Generaal conform artikel 9.2 van de WOR.

[56] Kamerstukken 2018/19, 33835, 119.

3 Doeltreffendheid WOR en BuRO

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van de WOR en van BuRO. De doeltreffendheid van de WOR wordt naast de input van interviews en deskstudie ook ondersteund door een portfolio-analyse. Deze resultaten komen aan bod in paragraaf 3.1 en 3.2. In paragraaf 3.3 komt de doeltreffendheid van BuRO aan bod. Aangezien de uitvoering van de WOR in handen ligt van BuRO is er tussen paragrafen 3.1 en 3.3 wat overlap.

3.1 Doeltreffendheid van de WOR

In deze paragraaf analyseren we de doeltreffendheid van de WOR. We richten ons daarbij op de beantwoording van onderzoeksvragen 1 tot en met 5 (zie paragraaf 1.3). De doeltreffendheid van de WOR heeft vooral betrekking op de vraag of deze wet bijdraagt aan het voldoende gescheiden houden van de advies- en onderzoeksfunctie, maar ook of de opzet van de taken van BuRO realistisch en passend zijn bij het huidige bredere stelsel van voedselveiligheid en productenveiligheid. In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op de taken en de reikwijdte van de WOR (paragraaf 3.1.1), de bevordering van de onafhankelijke onderzoeks- en adviesfunctie van de WOR (binnen de NVWA) (paragraaf 3.1.2), de toepasbaarheid en naleving van termijnen van de WOR (paragraaf 3.1.3) en de rol die de WOR heeft in en bijdraagt aan het garanderen van een transparant stelsel van voedselveiligheid en consumentenproducten (paragraaf 3.1.4).

3.1.1 Taken in en reikwijdte van de WOR

De taken van de WOR

Zoals beschreven in paragraaf 2.1.2 heeft de WOR betrekking op drie taken van de NVWA, namelijk (ter herhaling)[57]: het uitvoeren van risicobeoordelingen, het (laten) verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van deze risicobeoordelingen en het verstrekken van (on)gevraagd. De taken die onder de WOR vallen (en uitgevoerd worden door BuRO) zijn volgens geïnterviewde betrokkenen nog steeds relevante taken en worden over het algemeen naar behoren uitgevoerd. Er wordt aangegeven in interviews dat de WOR voornamelijk een procesgerichte wet is. Aan de ene kant geeft dat veel vrijheid, maar ook onduidelijkheid wat er binnen de taken wel of niet binnen de WOR valt. Belangrijke bevindingen uit gesprekken met betrokkenen (ondersteund met literatuur) worden per taak hieronder besproken.

Taak 1. Het uitvoeren van risicobeoordelingen op het gebied van voeding en voedsel en op het gebied van consumentenproducten

Het uitvoeren van de risicobeoordelingen wordt gezien als de voornaamste en belangrijkste taak binnen de WOR. De risicobeoordelingen worden gewaardeerd en zijn bruikbaar (ook volgens de Europese Commissie), waarbij de onafhankelijke positie door de WOR sterk wordt gewaarborgd. In vergelijking met vroeger jaren wordt het werkterrein volgens medewerkers van BuRO wel steeds complexer en dynamischer; de risicobeoordelingen gaan niet enkel meer over kleine casuïstiek, maar omvatten steeds vaker beoordelingen die gaan over hele

[57] Art. 2 WOR NVWA

productieketens. Ook voor de legitimatie van de rol van de NVWA lijken risicobeoordelingen steeds belangrijker te worden. Zie ook resultaten van de portfolio-analyse waaruit blijkt dat steeds meer beoordelingen en adviezen zich over meer domeinen tegelijk uitstrekken (paragraaf 3.2.2).

Binnen het uitvoeren van risicobeoordelingen wordt er vaak ook samengewerkt met andere partijen zoals het RIVM en WFSR. In interviews is aangegeven dat hier een goede afstemming en een duidelijke rolverdeling in is. Soms worden risicobeoordelingen door VWS ook uitbesteed aan het RIVM, maar dit neemt de laatste jaren wel meer af.

Niet alle risicobeoordelingen die BuRO uitvoert, vallen echter onder de WOR. Sinds de reorganisatie in 2017 is er afgesproken dat BuRO een beoordeling uitvoert als dit een risico betreft. Het resultaat van een dergelijke risicobeoordeling wordt – indien deze buiten de reikwijdte van de WOR valt – dan ook niet gezien als een beoordeling of advies binnen de WOR. Voorbeelden zijn risicobeoordelingen die binnen de hoofddomeinen van plantgezondheid (fytosanitair) en natuur vallen.

Taak 2. Het verrichten of doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de uitvoering van risicobeoordelingen

Voorafgaand aan het uitvoeren van een risicobeoordeling wordt er (waar nodig) ondersteunend wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd. Hier wordt niet alleen de expertise binnen BuRO, maar ook vaak de expertise van andere partijen ingeschakeld. Vanuit de Raad van Advies (maar ook vanuit BuRO) is aangekaart dat er vaak bij dezelfde instituten om onderzoek gevraagd wordt. Een beperkende factor is dat BuRO te maken heeft met een verplichte winkelnering (we staan hier verder bij stil in paragraaf 3.3.2).

Taak 3. Gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen naar aanleiding van deze risicobeoordelingen en onderzoek

Niet elke risicobeoordeling leidt tot een advies. Dit kan verschillende redenen hebben: 1) er blijkt uit onderzoek dat er nog onvoldoende inzicht is om een specifiek advies uit te brengen[58], of 2) er wordt geen advies uitgebracht omdat de risicobeoordeling niet op een groot risico wijst. Of er sprake is van een daadwerkelijk risico, wordt uiteindelijk door het management van BuRO bepaald. Volgens sommige betrokkenen is de term 'risico' echter nog onvoldoende scherp gedefinieerd. Wel wordt aangegeven dat hier de laatste jaren meer aandacht aan wordt geschonken door BuRO. De gebruikte definitie van een risico binnen BuRO (en ook bij de Gezondheidsraad) luidt als volgt: "'Een situatie of gebeurtenis waarbij voor de mens waardevolle zaken (inclusief de mens zelf) op het spel staan en waarbij de uitkomst onzeker is".[59] Specifiek gaat het dan voor BuRO om voedselveiligheid, productveiligheid, dierenwelzijn, etc. Een stof kan gevaarlijk zijn, maar is pas risicovol als mens of dier ook veel wordt blootgesteld aan deze stof. Indien er weinig inzicht is in de blootstelling van een gevaarlijke stof, kan het advies echter wel zijn dit nader te laten onderzoeken door de NVWA.

Het grootste deel van de adviezen zijn gevraagd (volgens respondenten 85 tot 90%) en een kleiner deel ongevraagd (10 tot 15%). Het prioriteren van ongevraagde adviezen lijkt voor BuRO lastig te realiseren omdat nu ook meer wordt gevraagd aan BuRO. Binnen de WOR heeft BuRO hierdoor minder tijd over om aan ongevraagde adviezen te werken. In paragraaf

[58] Een advies kan volgens betrokken dan wel zijn om meer onderzoek te doen om tot een concreet advies te komen.

[59] Rosa, E.A.: 'Metatheoretical foundations for post-normal risk.' In: *J Risk Research*, 1998, 1(1), p. 15-44.

3.2.4 wordt er naar aanleiding van de portfolio-analyse meer inzicht gegeven in het verloop van de gevraagde en ongevraagde adviezen van BuRO.

De reikwijdte van de WOR

Als we kijken naar de reikwijdte van de WOR is in paragraaf 2.1.2 al geïntroduceerd dat de WOR zich voornamelijk richt op voedselveiligheid en consumentproductenveiligheid. Na de motie van Thieme[60] is **dierenwelzijn** hier ook bijgekomen, al is dit (nog) niet wettelijk verankerd in de WOR. In de interviews wordt ook gesteld dat het betrekken van dierenwelzijn in de WOR een terechte en logische ontwikkeling is geweest. Het kan dan in een ketenrisicobeoordeling behandeld worden als een zelfstandig onderwerp. Dierenwelzijn was altijd wel al een taak bij BuRO, maar is door maatschappelijke druk steeds belangrijker geworden bij de NVWA en waar ook veel discussie omheen is.[61] Desondanks het groter wordende maatschappelijk belang sinds 2012, wordt het onderwerp volgens betrokkenen niet altijd belicht; ook wetenschappelijke onderzoeken over dit onderwerp lijken nog beperkter dan bij andere onderwerpen.

Volgens gesprekken met de betrokkenen is (zoals eerder benoemd binnen deze paragraaf) de WOR op dit moment redelijk 'breed' geformuleerd en is de taakomschrijving vrij open: dat betekent dat er veel domeinen mogelijk zouden kunnen vallen onder de reikwijdte van de WOR, aangezien er in organisatiebesluiten wordt aangegeven dat BuRO wel over *alle domeinen* van de NVWA-advies kan geven. Als gevolg vinden er geregeld discussies plaats **wat wel of niet binnen de WOR valt** (of zou moeten vallen). Geïnterviewde respondenten geven dan ook verschillende argumenten om domeinen wel of niet binnen de WOR te betrekken, maar er is brede consensus om dierenwelzijn wettelijk te verankeren in de WOR.

Om aan de reikwijdte van de WOR te kunnen voldoen, heeft BuRO volgens betrokkenen langzamerhand genoeg menskracht en kennis in huis. Waar nodig wordt er samenwerking gezocht met andere partijen; het domein dierenwelzijn is nog wel sterk afhankelijk van de begrensde capaciteit binnen BuRO, waardoor er nu ook veel wordt samengewerkt met Wageningen Livestock Research.

3.1.2 Bevordering onafhankelijke onderzoeks- en adviesfunctie (binnen de NVWA)

Zoals ook al behandeld in paragraaf 2.1.2 heeft de WOR als taak om de wettelijke verankering van de onafhankelijkheid van de advies- en onderzoeksfunctie van de NVWA te regelen[62], waarbij de wet zich primair richt op het scheppen van de procedurele waarborgen. De WOR beoogt op deze manier de onafhankelijkheid, kwaliteit en transparantie van risicoboordelingen, het doen en verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de risicobeoordelingen en het verstrekken van (on)gevraagd advies naar aanleiding van risicobeoordelingen en wetenschappelijk onderzoek te waarborgen.

De aanleiding van de WOR moet vooral gezocht worden in verschillende voedselcrises die de behoefte aan een onafhankelijk adviesorgaan deed toenemen. Voor het garanderen van een betrouwbaar kennisgedreven beleid is het van belang dat de onafhankelijke adviesrol goed wordt geborgd. De formalisering van deze onafhankelijke adviesrol wordt vastgesteld in de

---

[60] Kamerstukken II 2013/14, 26991, 398.

[61] Een voorbeeld is hoe om te gaan met de open normen binnen dierenwelzijn en hoe hier toezicht op te houden, zie Kamerbrief betreft Evaluatie Wet Dieren (18 november 2020).

[62] Ter herhaling uit paragraaf 2.1: De nationale wet- en regelgeving rondom voedsel- en productveiligheid neemt EU-wetgeving als vertrekpunt, wat ook geldt voor de WOR. De General Food Law schrijft voor dat risicobeoordeling gescheiden moet worden van risicomanagement. Dit principe is vastgelegd in de WOR.

WOR. Betrokkenen noemen daarbij verschillende bijdragen die de WOR levert aan het waarborgen van deze onafhankelijke adviesrol van BuRO:

- De WOR helpt sterk voor de positiebepaling van BuRO: door de WOR worden de onafhankelijke positie en adviesrol van BuRO meer beter (h)erkend (en dus dat er vanuit BuRO adviezen worden uitgebracht).
- De WOR zorgt voor een groter bewustzijn van het belang van onafhankelijkheid: de onafhankelijkheid moet voldoende gehandhaafd en uitgedragen blijven worden.
- De WOR stelt BuRO in staat om zich af te schermen van invloeden van buitenaf.

Een nadeel ten aanzien van de onafhankelijke positie door de WOR, is dat er sprake is van vastgestelde budgetten, capaciteit en winkelnering voor BuRO. Deze punten zullen nader worden besproken in paragraaf 3.3.2. Een ander punt dat ter discussie komt, is in hoeverre de WOR echt nodig is om bovenstaande drie punten organisatorisch en gevoelsmatig voor elkaar te krijgen. Paragraaf 3.1.4 gaat hier verder op in.

De positie van BuRO binnen de NVWA

Over het algemeen wordt bevonden dat de WOR ertoe leidt dat het risicomanagement (NVWA) en de risicobeoordeling (BuRO) intern goed gescheiden zijn (ondanks dat BuRO onder de directie Strategie van de NVWA valt; over dit laatste bestaat wel discussie of daarmee de onafhankelijkheid voldoende verzekerd is). Echter geven betrokkenen aan dat er – ondanks de WOR - altijd een **spanningsveld** tussen het risicomanagement en de risicobeoordeling zal bestaan; kennisuitwisseling tussen BuRO en de NVWA is nodig terwijl BuRO ook onafhankelijk moet blijven. Er worden in interviews dan ook zowel voor- als nadelen genoemd over de positie van BuRO binnen de NVWA ten aanzien van het waarborgen van de onafhankelijkheid (zie Tabel 2).

Tabel 2. Genoemde voor- en nadelen van positie BuRO binnen NVWA. Bron: interviews met betrokkenen

Voordelen positie binnen NVWA	**Nadelen positie binnen NVWA**
Het in staat stellen van een **gemakkelijke interactie** (zoals kennisuitwisseling) **tussen vraagsteller en vraagbeoordelaar** wat mogelijk de kwaliteit van de beoordeling ten goede komt.	Een mogelijk ontstaan van een '**belangenconflict**' (de negatieve perceptie van beïnvloeding).
Het **op de hoogte zijn** wat er in veld speelt; BuRO staat dicht bij de praktijk.	BuRO staat door de positie binnen NVWA mogelijk **verder af van de wetenschappelijke wereld** dan gewenst.
Het in staat stellen van een **snelle interactie** tussen BuRO en NVWA door het snel toegang krijgen tot benodigde data en informatie van beide partijen.	Het feit dat BuRO onder de NVWA valt, wekt ook de **schijn dat BuRO hier niet onafhankelijk van is.**
Een **gunstige constructie gezien de kleine(re) schaal** van de uitvoering van risicobeoordelingen	Het kost **meer moeite om de onafhankelijke positie te bewaken en waarborgen.**

Uit o.a. interviews blijkt dat andere landen (zoals Frankrijk en Duitsland) risicobeoordeling (zoals BuRO) en risicomanagement in aparte instellingen te positioneren. In België en in het Verenigd Koninkrijk wordt wel eenzelfde verwevenheid van risicomanagement en risicobeoordeling toegepast als in Nederland, maar wordt de risicobeoordeling door onafhankelijke experts of een externe commissie uitgevoerd (en niet door medewerkers binnen de organisatie zelf). Gezien Nederland de risicobeoordeling op een kleinere schaal uitvoert (en BuRO in vergelijking met andere landen ook een relatief klein bureau is), vinden

respondenten het organiseren van BuRO los van de NVWA niet altijd een gunstige en gewenste constructie. Echter blijft het bij betrokkenen wel de discussie hoe dan de onafhankelijkheid het beste gewaarborgd kan worden in deze praktijk.

Betrokkenen geven in interviews aan dat het waardevol is na te gaan of er een manier is hoe de onafhankelijkheid nog sterker neergezet zou kunnen worden. Een terugkomend punt is dan ook om de **onafhankelijkheid scherp(er) te definiëren**, omdat de onafhankelijkheid per situatie kan verschillen. Binnen de verschillende definities, kan het volgende worden vastgesteld:

1) Onafhankelijkheid ten opzichte van '**wie**' (NVWA, LNV, VWS of bedrijven)?
2) Onafhankelijk ten opzichte van '**wat**' (wat is het doel van de onafhankelijkheid voor de risicobeoordeling, de onderzoekstaak en/of het advies)?

Verder wordt door geïnterviewde respondenten ook genoemd dat het (in welke constructie dan ook) belangrijk is dat BuRO zelf een oordeel maakt op basis van de geleverde analyses van andere partijen. Het feit dat de risicobeoordeling en het advies op feiten wordt gecontroleerd bij LNV/VWS of het RIVM, betekent niet dat een advies niet meer onafhankelijk is. Belangrijk is hierbij dat BuRO (naast de WOR) procedures zo inricht dat de informatie van buiten BuRO onafhankelijk kan worden beoordeeld. Zo heeft BuRO verschillende instrumenten om de onafhankelijke positie te waarborgen. Deze instrumenten komen aan bod in paragraaf 3.3.2 (over de doeltreffendheid van BuRO).

3.1.3 Toepasbaarheid en naleving van termijnen

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.3 zijn er op grond van de WOR en het aanvullende Protocol Openbaarmaking en Gegevensverstrekking[63] termijnen gesteld ten aanzien van het uitbrengen van adviezen.

- Voorafgaand aan de officiële vaststelling van een risicobeoordeling en het bijhorende, krijgen de IG-NVWA en de ministers van LNV en VWS de betreffende beoordeling en het advies toegestuurd ter voorinzage. Zij krijgen **twee weken** de tijd om het advies in te zien, met de mogelijkheid om deze periode te **verlengen tot maximaal zes weken**. Hierna wordt het advies officieel vastgesteld door de directeur van BuRO.
- Na de officiële vaststelling van de risicobeoordeling en het bijhorende advies moet openbaarmaking zo snel mogelijk en uiterlijk **binnen vier weken** plaatsvinden.

Uit de gesprekken komt naar voren dat er wisselend wordt gedacht over de toepasbaarheid van de termijnen. Een van de signalen is dat het soms lang duurt voordat adviezen gedeeld worden ter voorinzage. Sommige respondenten vinden de gestelde termijnen over het algemeen realistisch; zij geven aan dat verzoek tot uitstel af en toe nodig is. Een deel geeft echter aan dat verzoek om uitstel van de initiële termijnen standaard is en pleit voor een verlenging van de initiële termijn of maatwerk per traject. Vooral bij keten- en systeemanalyses en bepaalde impactvolle trajecten is de initiële periode niet voldoende om met een gedegen reactie te komen.

In de gesprekken horen we terug dat BuRO in sommige gevallen lang moet wachten op de reactie van de bewindspersonen van LNV en VWS in de voorinzageperiode. Om de termijnen te kunnen handhaven, is vastgelegd dat de directeur van BuRO de risicobeoordelingen en adviezen vaststelt en publiceert conform de gestelde (en eventueel verlengde) termijn, ook

[63] Protocol Openbaarmaking en Gegevensverstrekking aan de Ministers van VWS en LNV door de DG VWA (2004).

als er nog geen reactie van de bewindspersonen binnen is. Zoals hierboven aangegeven is de openbaarmakingsperiode maximaal vier weken, waarvan wordt aangegeven dat de laatste jaren deze 4 weken bijna altijd nodig zijn.

De genoemde signalen hebben betrekking op de voorinzagetermijn. Wij hebben geen signalen opgevangen dat de termijn voor openbaarmaking (tweede aandachtspunt in het begin van deze paragraaf) tot problemen heeft geleid.

Een ander punt dat in de gesprekken aan bod is gekomen ten aanzien van de termijnen voor openbaarmaking betreft het feit dat de risicobeoordelingen die onder de WOR vallen soms deel uitmaken van integrale ketenanalyses[64]. Hierbij is afgesproken dat, indien de volledige analyse nog niet afgerond is binnen de termijn die geldt voor de betreffende risicobeoordeling, de risicobeoordeling los behandeld wordt.

3.1.4 Rol in en bijdrage aan (transparant) stelsel van voedselveiligheid en consumentenproducten

Onafhankelijkheid

De WOR maakt deel uit van het bredere stelsel van regelgeving voor voedselveiligheid en consumentenproducten. De WOR richt zich zoals genoemd in paragraaf 2.1.4 op de verkenning van zowel risico's die in bestaande wetten worden genoemd als potentiële risico's waarvoor (nog) geen wet- en regelgeving bestaat. De risicobeoordelingen en adviezen die onder de WOR uitgebracht worden, vormen dus mogelijkerwijs de basis voor nieuwe wet- en regelgeving. Dat deze risicobeoordelingen en adviezen daarom op onafhankelijke, wetenschappelijke wijze tot stand komen, wordt door de gesprekspartners als een groot goed gezien. De politiek-bestuurlijke context waarin de NVWA en BuRO opereren kent sterke belangen, waarbij de onafhankelijke, wetenschappelijke adviezen tegenwicht kunnen bieden door risico's zo veel mogelijk te objectiveren. Zeker in crisissituaties is het voor bewindspersonen ter bescherming van beleid van essentieel belang dat zij uit kunnen gaan van de onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit van adviezen. De meeste respondenten geven dan ook aan dat de onafhankelijkheid van de risicobeoordelingen en adviezen die door de WOR wettelijk geborgd wordt, de grootste meerwaarde van de WOR vormt binnen het stelsel van voedselveiligheid en consumentenproducten.

Dat de risicobeoordelingen en adviezen over het algemeen op onafhankelijke en wetenschappelijke wijze tot stand komen, blijkt uit de rapportages van de Raad van Advies[65] (zie ook paragraaf 3.3.2). De wetenschappelijke kwaliteit van de beoordelingen en adviezen is over het algemeen hoog te noemen en zijn er geen zorgen over ongewenste beïnvloeding of belangenverstrengeling.

Noodzaak tot wettelijke verankering

Door sommige gesprekspartners worden er echter vraagtekens gezet bij de noodzaak van wettelijke verankering voor het organiseren van de onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit van risicobeoordelingen en adviezen. Als het beoordelings- en adviestraject op dezelfde manier wordt ingericht, is de WOR dan nodig? Zo valt het domein dierenwelzijn op

---

[64] De Commissie Sorgdrager constateerde in haar onderzoek naar de fipronilcrisis dat met de ontwikkeling van de Integrale Risicoanalyses (tegenwoordig Integrale Ketenanalyses genoemd), de risicobrief van BuRO, en de onlangs verschenen Staat van voedselveiligheid de NVWA belangrijke stappen gezet naar een systematische en breed georiënteerde risico-inventarisatie en -beoordeling (Commissie Sorgdrager (2018), onderzoek fipronil in eieren, p. 127).

[65] Rapportages Raad van Advies (2011, 2012, 2013, 2014 en 2019 over de jaren 2015-2019).

dit moment buiten de WOR, maar wordt wel dezelfde werkwijze toegepast. Deze respondenten vragen zich af de wettelijke verankering op grond van de WOR nog nodig is als het beoordelings- en adviestraject op eenzelfde manier wordt ingericht.

In tegenstelling hiertoe ziet een deel van de gesprekspartners wel voordelen van de wettelijke verankering door de WOR. Een van de voordelen is het vertrouwen in NVWA, BuRO en de uitgegeven risicobeoordelingen en adviezen dat hiermee wordt gewekt (wat van belang is in een sector met sterke belangen). Sommigen geven daarbij aan dat de onafhankelijkheid van BuRO en haar risicobeoordelingen en adviezen en daarmee dit vertrouwen moeilijker te bewerkstelligen zou zijn zonder de WOR. Ook wordt een zekere status van de uitgebrachte risicobeoordelingen en adviezen als voordeel genoemd. Met name bij ongevraagde risicobeoordelingen en adviezen zou de status van een advies zonder wettelijke verankering eerder in twijfel getrokken kunnen worden: in hoeverre moet daarop geacteerd worden? Enkele gesprekspartners geven aan te verwachten dat BuRO zonder de WOR minder ongevraagde adviezen zou uitbrengen. Overigens zijn ontvangers van adviezen (WOR of geen WOR) niet verplicht om een advies over te nemen.

Samenhang binnen het stelsel van risicobeoordelingen

Zoals de naam stelt, dekt de WOR NVWA enkel de risicobeoordelingen en adviezen van de beoordelingseenheid van de NVWA (BuRO) af. BuRO is echter niet de enige speler die risicobeoordelingen op het gebied van voedselveiligheid en consumentenproducten uitvoert: het RIVM voert eveneens onafhankelijke risicobeoordelingen uit. Op de onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit van het RIVM wordt toegezien door de Commissie van Toezicht zoals vastgelegd in de Wet op het RIVM.

Gesprekspartners vanuit de ministeries van LNV en VWS geven aan dat zij regelmatig risicobeoordelingen en adviezen van het RIVM ontvangen. Bij het ontvangen van een risicobeoordeling van BuRO of het RIVM is het echter niet altijd duidelijk of er afstemming heeft plaatsgevonden tussen RIVM en BuRO en wat de andere organisatie van het advies vindt.

Systeemadviezen

Een andere belangrijke meerwaarde van de WOR die in de gesprekken naar voren komt, is de mogelijkheid om naar het hele stelsel van productie en consumptie te kijken. Er worden onder de WOR steeds vaker grotere systeemadviezen uitgebracht, waarbij hele ketens bestudeerd worden en dus meerdere domeinen aan bod komen (zie ook Figuur 9 in paragraaf 3.2.2). Systeemadviezen staan sinds 2013 op de agenda en bieden de mogelijkheid om (het begin van) de keten mee te nemen. Met name bij dergelijke grotere systeemadviezen, waarbij verschillende publieke belangen spelen, is onafhankelijke risicobeoordeling van groot belang, zo wordt aangegeven door enkele gesprekspartners.

3.2 Portfolio-analyse adviezen en risicobeoordelingen

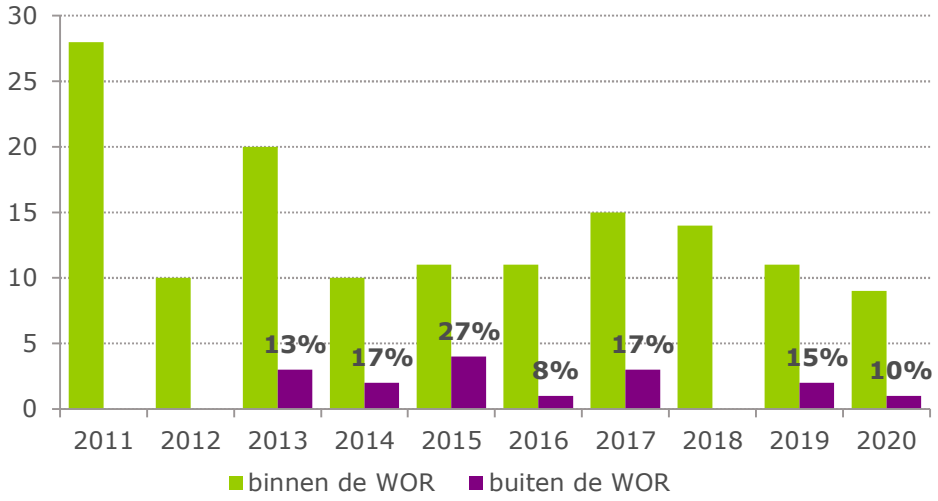
3.2.1 Aantal adviezen binnen en buiten de WOR

Voor de periode 2011-2020 zijn alle adviezen van BuRO op systematische wijze beschreven.[66] Gedurende deze periode heeft BuRO 155 adviezen uitgebracht, waarvan 139

[66] Voor deze portfolio-analyse is de door BuRO aangeleverde administratieve data over BuRO-adviezen verwerkt in tabellen en figuren, om een inzicht te krijgen van (trends in) het type, de grootte en het onderwerp van de adviezen alsook of de adviezen gevraagd of ongevraagd waren en binnen de WOR

(90%) onder de WOR. Alle (16) adviezen die buiten de WOR zijn uitgebracht, vallen onder het hoofddomein 'Natuur'. Deze hebben vrijwel allemaal betrekking op exoten. Het grootste deel van deze laatste genoemde adviezen gericht aan LNV.

De ontwikkeling van het aantal adviezen buiten de WOR (dus over 'Natuur') kent een grillig verloop. Zo fluctueert het aandeel in het totale aantal adviezen van 13% in 2013 tot 27% in 2015 en 10% in 2020.



Figuur 7. Aantal adviezen binnen en buiten de WOR, 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO.

Alle grote adviezen vallen binnen de WOR. Van de 16 adviezen die buiten de WOR vallen is de helft (8) middelgroot en de andere helft (8) dus klein.[67]

3.2.2 Verdeling adviezen over onderwerpen

Over alle jaren heen is het aandeel van het hoofddomein 'Natuur' 11%.[68] Ook de adviezen onder het hoofddomein 'Dierenwelzijn' (4%) vallen buiten de WOR maar worden daar de facto wel onder geschaard. Voedselveiligheid is goed voor meer dan de helft (51%) van alle adviezen. Productveiligheid betreft 14% van de adviezen. Wanneer we dit vergelijken met de procentuele urenverdeling van de NVWA per publiek belang in 2020, zien we dat deze verdeling grotendeels overeenkomt. Echter betreft dit de bestede uren van de NVWA in 2020, terwijl de verdeling van BuRO adviezen naar hoofddomeinen in onderstaand figuur de periode 2011-2020 betreft. Voedselveiligheid (48%) is ook bij de NVWA het grootste publieke belang in termen van bestede uren bij de NVWA, gevolgd door Natuur & milieu (12%), Plantgezondheid (11%) en Diergezondheid (9%).[69] De domeinen Natuur en Diergezondheid zijn ook sterk vertegenwoordigd in het aantal adviezen van BuRO.

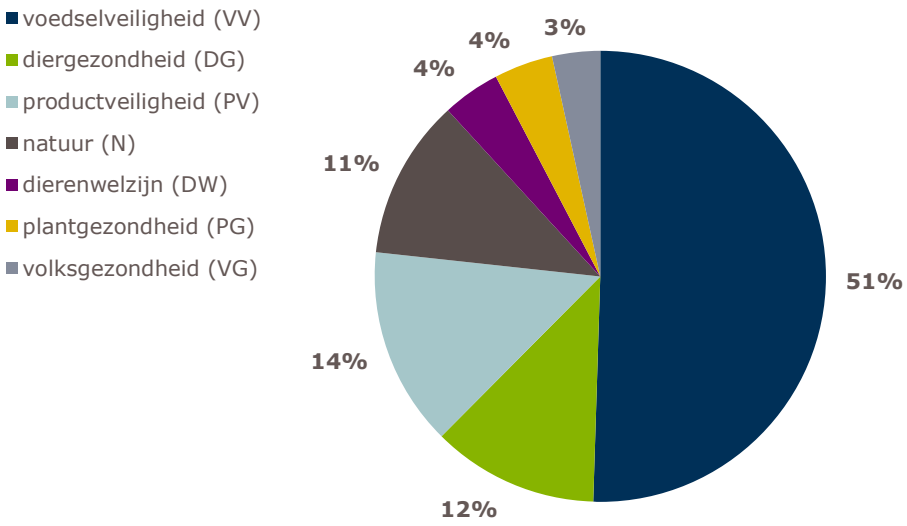
---

vallen. Daarnaast is de data aangevuld met openbare data om de opvolging van de adviezen inzichtelijk te maken.

[67] De indeling in klein/middel(groot)/groot is door BuRO zelf gemaakt. Het gemiddeld aantal pagina's adviestekst (tussen haakjes het totale aantal pagina's; dus inclusief bijlagen) is respectievelijk 12(16), 26(67) en 43(100).

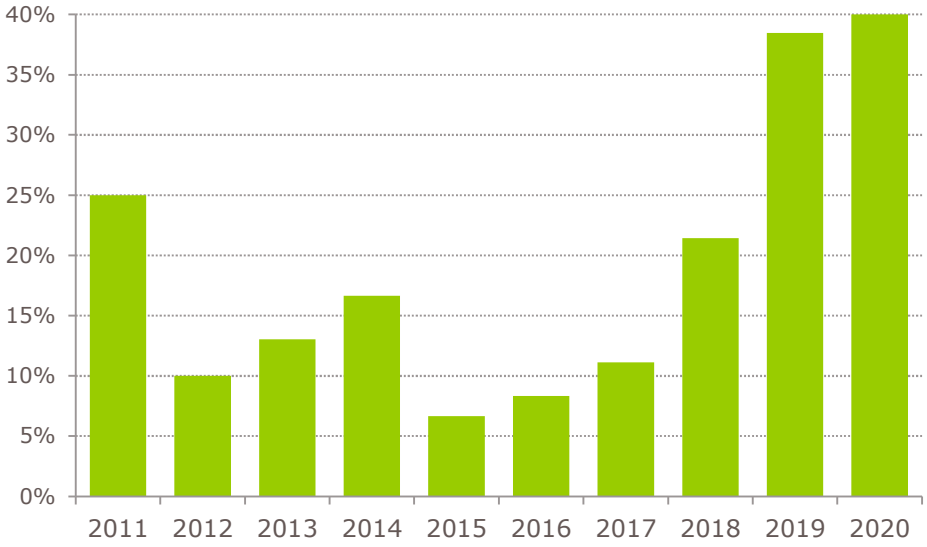
[68] Volgens de indeling in domeinen door BuRO.

[69] NVWA. Verantwoordingsrapportage 2020, p.5. [nvwa.nl]



Figuur 8. Verdeling van adviezen naar hoofddomein, 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO.[70]

Van alle adviezen valt 19% onder meerdere hoofddomeinen. Dat geldt vooral voor de grote adviezen (75%), in mindere mate voor de middelgrote (9%) en weer meer voor de kleine (14%) adviezen. Het percentage meervoudige adviezen (dat zijn adviezen die over meer domeinen gaan) is sinds 2015 exponentieel toegenomen – dat wil zeggen dat de adviezen door de tijd een meer heterogeen karakter hebben gekregen.



Figuur 9. Aandeel meervoudige adviezen (meerdere hoofddomeinen), 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO.

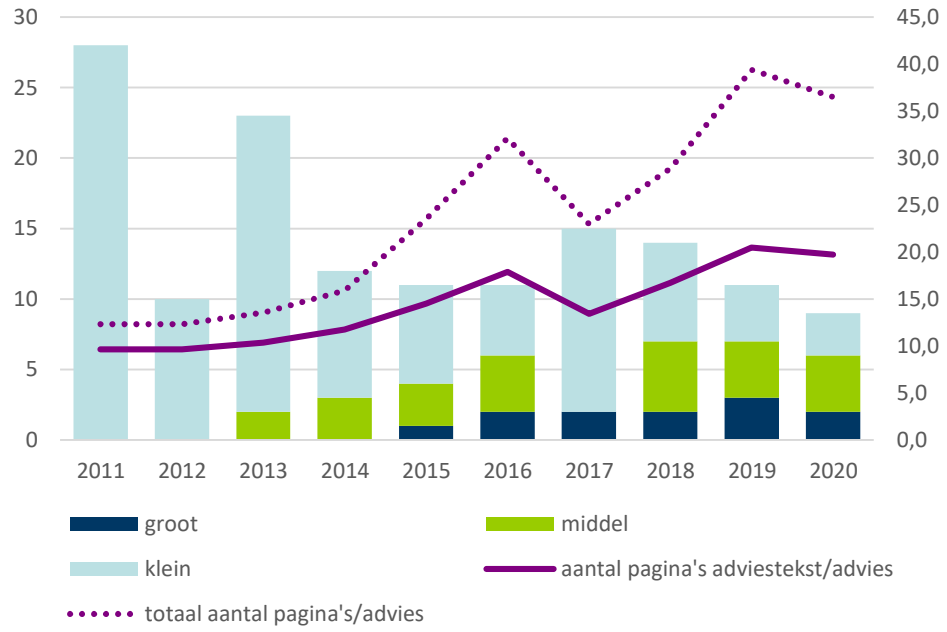
Van alle combinaties komt die van Voedselveiligheid x Dierenwelzijn verreweg het meeste voor (15 van de 29 meervoudige adviezen). Een voorbeeld hiervan is het advies over de

[70] De gegevens zijn geanalyseerd volgens de indeling in hoofddomeinen door BuRO. Hierbij gesteld dat Volksgezondheid weliswaar een apart domein is, maar geen *hoofd*domein.

Eierketen uit 2018 (betrof een ketenadvies). Het hoofddomein Productveiligheid is het enige domein dat in geen enkele andere combinatie voorkomt.

3.2.3 Ontwikkeling aantal adviezen door de tijd

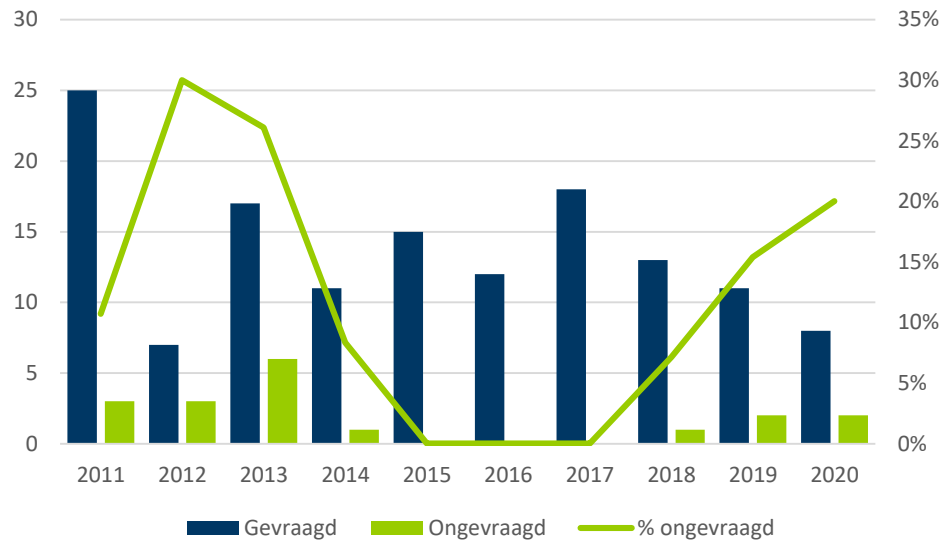
In 2011 en 2013 worden in vergelijking tot andere jaren de hoogste aantallen adviezen uitgebracht (respectievelijk 28 en 23). Dat zou kunnen worden verklaard door het feit dat het hier vooral om kleine adviezen gaat. Dat geldt echter ook voor 2012 en in dat jaar worden er ook alleen kleine adviezen uitgebracht. Deze tellen, voor kleine adviezen, echter wel relatief veel pagina's. Vanaf 2013 stijgt het aantal middelgrote en grote adviezen gelijkelijk. 2017 is wederom een uitzondering: in dat jaar worden geen middelgrote adviezen uitgebracht (wel twee buiten de WOR overigens) en juist relatief veel kleine adviezen. Met uitzondering van 2017 is er sprake van een min of meer constante toename van de gemiddelde omvang van een advies (in termen van het aantal pagina's tekst).



Figuur 10. Aantal WOR-adviezen (inclusief Dierenwelzijn) naar grootte, en gemiddeld aantal pagina's per advies met en zonder bijlagen, 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO.

3.2.4 Gevraagde en ongevraagde adviezen

Na een piek in de vroege jaren 2012 (30%) en 2013 (26%) is het aantal en aandeel adviezen op eigen initiatief ('ongevraagd') in rap tempo afgenomen. In de periode 2015-2017 is er in geen enkel ongevraagd advies meer uitgebracht. Sindsdien neemt het aandeel weer toe.



Figuur 11. Aantal en aandeel ongevraagde adviezen, 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO.

Net zoals alle grote adviezen binnen de WOR vallen, zijn alle grote adviezen ook in opdracht van een derde partij uitgevoerd ('gevraagd'). Van de middelgrote en kleine adviezen zijn beide 13% van de adviezen ongevraagd. Van de 16 adviezen die buiten de WOR zijn uitgebracht is er slechts één ongevraagd.[71]

Het overgrote deel van de adviezen (83%) is bestemd voor de IG-NVWA, dus op toezicht/handhaving gericht. De resterende 17% is aan de ministers gericht.

Wat betreft de inhoud van de adviezen is het hoge percentage ongevraagde adviezen onder het hoofddomein Plantgezondheid opvallend (46%). Dat ligt een factor vier hoger dan het gemiddelde percentage (12%). Onder het relatief grote hoofddomein Productveiligheid (22 adviezen in totaal) is geen enkel ongevraagd advies uitgebracht. Datzelfde geldt voor het domein Volksgezondheid.[72]

Tabel 3. Aantal en aandeel ongevraagde adviezen per hoofddomein, 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO.

Hoofddomein	Gevraagd	Ongevraagd	% ongevraagd
voedselveiligheid (VV)	68	10	13%
productveiligheid (PV)	22	0	0%
diergezondheid (DG)	15	3	16%
natuur (N)	17	1	6%
plantgezondheid (PG)	4	3	46%
dierenwelzijn (DW)	5	1	16%
volksgezondheid (VG)	5	0	0%
	136	18	12%

[71] Van de adviezen onder de WOR zijn 17 (12%) 'ongevraagd' uitgebracht, tegen de eerder genoemde 6% (1/16) voor de adviezen buiten de WOR. Het verschil tussen de adviezen binnen en buiten de WOR is statistisch niet significant (statistic value Fisher exact test = 0,6957).

[72] Zie voetnoot 70.

3.2.5 Opvolging van adviezen

Over de opvolging van de adviezen van BuRO is relatief weinig bekend. Dat komt omdat er door NVWA over de gehele onderzochte periode niet op systematische basis werd bijgehouden wat er na publicatie met de adviezen gebeurt. De opvolging is door de griffie van de Tweede Kamer onderzocht voor de jaren 2017-2018. Van de 30 adviezen die er in deze periode zijn uitgebracht zijn er volgens de ontvangers (LNV, VWS en NVWA) 28 (93%) overgenomen door de IG NVWA en/of de betreffende ministers (LNV, VWS).[73] Overigens houdt de directie Handhaven sinds enkele jaren bij welke adviezen aan haar zijn gericht (en volgt dat planmatig).

Over de periode 2015-2020 is door ons onderzocht welke adviezen van BuRO in parlementaire documenten en officiële bekendmakingen zijn genoemd, op welke manier (direct of indirect, als verwijzing), en of er tegelijkertijd ook aanverwante adviezen zijn uitgebracht door andere onderzoeksorganisaties dan BuRO.

Tabel 4. Aantal vermeldingen BuRO-adviezen in parlementaire documenten en officiële bekendmakingen, 2015-2020. Bron: https://www.officielebekendmakingen.nl

	geen vermelding	vermelding_ direct	vermelding_ indirect	direct_ alternatief	alternatief_ zonder BuRO
2015	11	2	2	1	
2016	7	3	2	1	2
2017	11	4	3	2	2
2018	5	2	7	1	
2019	8	3	2	3	3
2020	7	2	1	2	3
Totaal alle Jaren	49	16	17	10	10
Percentage van totaal adviezen (82)	60%	20%	21%	12%	12%

Van de 82 adviezen uit de periode 2015-2020 worden er 40% genoemd, waarvan 20% met een directe vermelding naar het advies en de resterende 21% indirect als verwijzing vanuit een andere studie.[74] Bij alle indirecte verwijzingen is er uiteraard per definitie sprake van een alternatieve bron voor hetzelfde onderwerp waar BuRO het advies over heeft uitgebracht (namelijk de studie van waaruit naar het BuRO-advies verwezen wordt). Voor directe verwijzingen wordt er in 10 van de 16 gevallen (12% van het totaal) ook een alternatieve

[73] Het eind 2017 uitgebrachte advies over het gebruik van geconcentreerd azijnzuur in de keuken was na een jaar nog in beraad bij het Ministerie van VWS. Het in 2018 uitgebrachte advies over mogelijke gezondheidsrisico's bij gebruik van MMS (*Miracle Mineral Solution*, *Miracle Mineral Supplement* of *Master Miracle Solution*) is niet integraal overgenomen. Zie ook Kamerstuk 33 835, nr. 119, vergaderjaar 2018-2019, p. 5-5.

[74] Voor de periode 2017-2018 – waarvan volgens de interne evaluatie dus 93% is opgevolgd, ligt dit percentage op 50%, waarvan 19% direct. Dat komt omdat 2018 een uitschieter is (64%). De reden daarvoor is waarschijnlijk de extra aandacht vanwege de fipronil-kwestie.

bron benoemd.[75] In 10 andere gevallen (12% van het totaal) worden er op de exacte zoekterm van het advies van BuRO *geen* vermeldingen naar BuRO aangetroffen maar wel naar alternatieve bronnen.[76] Dat wil zeggen dat op dat specifieke onderwerp wel wordt verwezen naar een andere organisatie maar niet naar BuRO.

Het percentage vermeldingen is redelijk constant over alle hoofddomeinen.[77] Het onderwerp van het advies is dus niet van invloed op de frequentie dat een advies in parlementaire stukken of officiële bekendmakingen wordt vermeld. Dat geldt ook voor het onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde adviezen. De laatste categorie adviezen kent zelfs een hoger percentage vermeldingen (60%) dan gevraagde adviezen (39%). Een mogelijke verklaring is dat gevraagde adviezen eerder 'intern' zullen blijven. Overigens verdwijnt het verschil als er alleen naar *directe* verwijzingen wordt gekeken (20% om 19%). De omvang van een advies is wél van invloed: hoe groter het advies hoe hoger het percentage vermeldingen.[78] Ook van invloed is het type ontvanger. Dat wil zeggen, als *zowel* de NVWA als de minister(s) worden geadresseerd is het percentage vermeldingen significant hoger, zowel het totale aantal vermeldingen als het aantal directe vermeldingen.[79]

Tabel 5. Aantal en percentage vermeldingen BuRO-adviezen in parlementaire documenten en officiële bekendmakingen naar type ontvanger, 2015-2020. Bron: https://www.officielebekendmakingen.nl

	geen vermelding	vermelding_ direct	vermelding_ indirect	% vermelding	% vermelding_ direct
NVWA	24	4	8	33%	11%
Minister(s)	17	4	5	35%	15%
NVWA & Minister(s)	7	8	4	63%	42%
	48	16	17	41%	20%

3.3 Doeltreffendheid BuRO

In deze paragraaf analyseren we de doeltreffendheid van BuRO. We richten ons daarbij op de beantwoording van onderzoeksvragen 7, 8 en 9 (zie paragraaf 1.3). De doeltreffendheid van BuRO - in het licht van de WOR - heeft vooral betrekking op de onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit van de risicobeoordelingen en adviezen. Om deze onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit te bevorderen en te garanderen, beschikt BuRO over een aantal mogelijkheden die daar een bijdrage aan kunnen leveren (cf.

[75] In veel gevallen (circa 40%) is dat het RIVM. Andere alternatieve bronnen zijn onder andere de WUR, De Onderzoeksraad voor Veiligheid, en de NVWA zelf.

[76] Voorbeelden hiervan zijn: *Crematie-as in tatoeages* (2016); *Insecten als productiedieren* (2016); *Amitraz in eideren* (2017); *antibiotica slachtkuikens* (2019), *PFOA en GenX in voedsel* (2019); *Gezondheidseffecten voedingsadditief E171* (2019); *Transport van vleesvarkens en vleeskuikens bij (extreem) hoge temperaturen* (2020).

[77] Natuur is een uitzondering (15% tegen het gemiddelde van 40%). Nota bene, het gaat hier in bijna alle gevallen om zeer kleine aantallen. Een vermelding meer of minder kan dus al tot grote verschuivingen leiden.

[78] De percentages van adviezen met vermelding zijn respectievelijk 67% (groot), 38% (middelgroot) en 34% (klein); en voor de percentages *directe* vermeldingen respectievelijk 25%, 23% en 16%. Overigens zijn deze verschillen met dergelijke kleine aantallen statistisch niet significant (p=.12 bij $Chi^2 = 4.21$)

[79] Voor het totaal aantal vermeldingen geldt: statistic value Fisher exact test = 0.0327. Het resultaat is dus significant bij p<.05

beleidstheorie; zie Figuur 2). In het vervolg van deze paragraaf gaan we in op de doeltreffendheid van enkele van deze mogelijkheden waaronder de programmering van risicobeoordelingen en adviezen (paragraaf 3.3.1), de onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit van risicobeoordelingen en adviezen (paragraaf 3.3.2) en de rol van de Raad van Advies (paragraaf 3.3.3). Enige overlap met de bespreking van de doeltreffendheid van de WOR (paragraaf 3.1) is niet helemaal te voorkomen.

3.3.1 Programmering van risicobeoordelingen en adviezen door BuRO

Bij het analyseren en beoordelen van de programmering van en informatievoorziening over risicobeoordelingen en adviezen is het belangrijk een onderscheid te maken tussen activiteiten die BuRO uitvoert in het kader van de WOR en andere activiteiten (zie ook Box 1). We evalueren immers alleen de doeltreffendheid van BuRO in het perspectief van de WOR. Uit de gegevens blijkt dat BuRO in het kader van de WOR jaarlijks gemiddeld 15 adviezen met risicobeoordelingen en enkele adviezen met risicobeoordelingen van productieketens oplevert (zie paragraaf 3.2.1). Deze risicobeoordelingen en adviezen doorlopen de stappen (start, uitvoering, afronding en nazorg) zoals vastgelegd in de procedure (zie paragraaf 2.2.3).

BuRO (afdeling Kennis & onderzoek) is ook verantwoordelijk om de regie te voeren over de wetenschappelijke onderzoeksprogrammering voor de hele NVWA. Zij coördineert en regisseert binnen de NVWA bijvoorbeeld het proces van extern onderzoek, organiseert de bestuurlijke contacten met kennisinstellingen en huisinstituten en stemt de programmering af met VWS en LNV. Uitzondering daarop is laboratoriumonderzoek van levensmiddelen en diervoeders bij WFSR.[80] Deze onderzoeksprogrammering is dus breder dan alleen de risicobeoordelingen en adviezen in het kader van de WOR.

BuRO kent geen jaarlijkse WOR-onderzoeksprogrammering van risicobeoordelingen en adviezen. Wel bestaat er een jaarcyclus van programmering bij bijvoorbeeld het RIVM en WFSR[81] (WUR). Daarbinnen bestaan flexibele arrangementen om te voorzien in de adviesvragen die op ieder moment binnen kunnen komen. Vanuit de opdrachtgevers/gebruikers (NVWA, VWS en LNV) kan op ieder moment een verzoek worden gedaan voor een risicobeoordeling of advies. Het afdelingshoofd risicobeoordeling bepaalt of een verzoek wordt opgepakt. Een belangrijk beoordelingscriterium hierbij is of de aanvraag daadwerkelijk een risicobeoordeling betreft. Er is dus eerder sprake van een rollende onderzoeksprogrammering waar risicobeoordelingen en adviezen aan worden toegevoegd c.q. afgevoerd (na afronding). Dit is volgens ons ook logisch, want het is op voorhand immers niet voorspelbaar welke risicobeoordelingen nodig zijn. Dat BuRO vervolgens zelf beslist over het uitvoeren van een (gevraagd) onderzoek bevestigt haar onafhankelijkheid ten opzichte van opdrachtgevers (maar dat is nog geen garantie dat de risicobeoordeling ook onafhankelijk wordt uitgevoerd; dat komt in de volgende paragraaf aan de orde). Er kan door BuRO vooraf hooguit geprogrammeerd worden op basis van beschikbare capaciteit en eventuele grotere onderzoeken (bijv. ketenadviezen), en dat gebeurt ook. Wat betreft de capaciteit is er een afspraak dat BuRO-medewerkers geen taken uitoefenen die strijdig zijn met de gewenste onafhankelijkheid (bijv. uitvoering, toezicht en naleving[82]). Op dit punt hebben wij geen onverenigbare zaken geconstateerd.

---

[80] NVWA-BuRO, NVWA externe onderzoeksprogrammering (20 juli 2020), p. 2.

[81] Het gaat hier bijvoorbeeld om de programmering van onderzoek in het kader van de Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Voedselveiligheid Handhaving die WFSR uitvoert voor de NVWA.

[82] WOR, artikel 3.

Uit onze gesprekken met verschillende betrokkenen blijkt dat zich geen grote knelpunten voordoen in de wijze waarop BuRO haar WOR-onderzoeksagenda programmeert en beheert. Er bestaat een werkende overlegstructuur waar BuRO lopende en toekomstige risicobeoordelingen en adviezen toelicht aan de opdrachtgevers/gebruikers (NVWA, VWS en LNV). Wel wijzen enkele gesprekspartners erop dat BuRO steeds vaker autonome keuzes maakt in welke ongevraagde adviezen het gaat uitbrengen.[83] Dat past volgens ons in de onafhankelijkheid die de WOR aan BuRO garandeert, waarbij BuRO wel continu waakzaam moet blijven of deze ongevraagde adviezen zinvol zijn voor het beleid en de uitvoering. Het feit dat het aantal ongevraagde adviezen beperkt blijft (zie Figuur 11), duidt er volgens ons ook op dat BuRO hier een duidelijke afweging maakt.

3.3.2 Onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit van BuRO

BuRO beschikt over verschillende instrumenten om de onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit te bevorderen, zoals:

- De WOR zelf biedt een juridisch kader om risicobeoordelingen en adviezen organisatorisch gescheiden te houden van andere NVWA-taken.
- BuRO hanteert een interne procedure voor het uitvoeren van risicobeoordelingen en bijhorende gevraagde en ongevraagde adviezen (zie paragraaf 2.2.3).
- BuRO kan een beroep doen op interne en externe wetenschappelijke expertise voor het uitvoeren van risicobeoordelingen en adviezen (inclusief peer reviews).
- BuRO legt risicobeoordelingen en adviezen voor aan een Raad van Advies die deze beoordelingen achteraf toetst op wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid (zie paragraaf 3.3.3).

WOR en procedure

In de interviews wordt gesteld dat BuRO weliswaar een gescheiden positie heeft binnen de NVWA, maar de buitenwereld percipieert BuRO als onderdeel van de NVWA (wat organisatorisch feitelijk ook het geval is). Het belang van de WOR moet volgens de meeste gesprekspartners voor BuRO (en de NVWA) niet onderschat worden. De onafhankelijkheid van risicobeoordelingen is belangrijk in een veld waar grote belangen kunnen spelen. Het wegvallen van deze wet zou op korte termijn mogelijk weinig impact hebben: iedereen heeft behoefte aan goede risicobeoordelingen. Het lange termijneffect kan groter zijn, namelijk een andere (lees minder onafhankelijke) inbedding van BuRO binnen de NVWA of een afnemend gezag van NVWA in het veld. Het is echter lastig na te gaan of een directie verantwoordelijk voor risicobeoordelingen zonder wettelijke bescherming even goed zou werken binnen de NVWA. Er spelen ook andere factoren (zie hierna).

Over de procedure die BuRO hanteert om onafhankelijke en kwaliteitsvolle risicobeoordelingen te garanderen (zie paragraaf 2.2.3), vernemen we in de interviews weinig kritische geluiden. De Raad van Advies noemt in haar laatste rapportage wel enkele aandachtspunten[84], onder meer:

- De beperkte mogelijkheid van het BuRO om specifieke expertise in te huren (zie hierna).
- De onvoldoende uniforme en systematische rapportering over de bij het onderzoek gevolgde procedure (hier worden al verbeteringen gerealiseerd).

[83] Het aandeel ongevraagde adviezen is sinds 2017 gestegen van 0 naar ruim 20%, maar het gaat nog steeds om kleine absoute aantallen (zie paragraaf 3.2.1).

[84] Rapportage van de Raad van Advies voor de onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit over 2015-2019.

- BuRO kan scherper aangeven wanneer een oordeel kwalitatief of kwantitatief is. Nu is er in sommige adviezen onhelderheid over deze aard van het advies en het onderliggend materiaal waarop dit gebaseerd is (bijvoorbeeld expertoordelen of empirisch onderzoek).

In eerdere jaarrapportages vroeg de Raad om meer helderheid over welke externe onderzoeksinstellingen zijn ingeschakeld voor een risicobeoordeling en advies[85] of betere afspraken over de uitvoering van peer reviews als onderdeel van de kwaliteitsbewaking in de conceptfase van een rapport[86]. Dit zijn zaken die BuRO inmiddels heeft opgepakt.

Inbreng van interne en externe wetenschappelijke expertise

De wetenschappelijke kwaliteit van risicobeoordelingen en adviezen is erbij gebaat wanneer BuRO beschikt over en toegang heeft tot relevante expertise, hetzij binnen BuRO of daarbuiten (bijvoorbeeld universiteiten en andere onderzoeksinstellingen).

Voor wat betreft de *interne expertise* beschikt BuRO over ongeveer 15fte aan medewerkers die expertise hebben over de verschillende onderwerpen in het domein van voedselveiligheid en productveiligheid (inclusief dierenwelzijn; zie Figuur 4). In de afgelopen jaren heeft BuRO (extra) expertise opgebouwd op het vlak van dierenwelzijn.

In de interviews – en ook in andere bronnen – wordt aangegeven dat het domein van voedselveiligheid en consumentproductenveiligheid breed is. Dat maakt het bijhouden van (wetenschappelijke) ontwikkelingen en het inschatten van het nieuwe mogelijke risico's voor medewerkers een uitdaging. Een eerste ingang voor het op peil houden van wetenschappelijke kennis is het volgen van wetenschappelijke en vakliteratuur (algemeen en voor specifieke beoordelingen en adviezen). Ook is deelname aan (wetenschappelijke) netwerken een relevante bron, niet alleen via deelname aan conferenties, maar ook om te weten waar eventuele expertise te verwerven is voor specifieke risicobeoordelingen en adviezen. De mate waarin deze activiteiten worden ontplooid, varieert per medewerker.

Gegeven de breedte van het domein, de begrensde kennisbasis en de gewenste onafhankelijkheid van BuRO wordt er dus ook een beroep gedaan op *externe expertise*.

BuRO slaagt er over het algemeen goed in om externe expertise in te zetten ten behoeve van risicobeoordelingen en adviezen. De indruk – onder gesprekspartners – is dat BuRO goede connecties heeft met (externe) deskundigen en ook wel weet waar ze kennis kan halen. De onderzoeksgroepen in de domeinen van voedselveiligheid, productveiligheid en dierenwelzijn zijn ook niet zo groot in aantal in Nederland (dat maakt het borgen van onafhankelijkheid wel weer lastiger).

Uit onze gesprekken met betrokken – maar ook in de jaarrapportages van de Raad van Advies – wordt wel gewezen op enkele aandachtspunten, namelijk:

- BuRO is voor een groot deel gebonden aan verplichte winkelnering bij het RIVM en WFSR. Een groot deel van haar WOR-budget (€1,9 op €2,75 miljoen; afgerond 70%) is geoormerkt om kennis in te kopen bij deze twee instituten. Het resterend budget betreft vrije middelen die BuRO kan gebruiken om kennis in te kopen bij bijvoorbeeld universiteiten (o.a. UM, UT en UvA) en publieke kennisinstellingen (o.a. TNO). De Raad van Advies wijst in haar laatste jaarrapportage op de negatieve gevolgen van

[85] Rapportage van de Raad van Advies voor de onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit over het jaar 2014

[86] Rapportage van de Raad van Advies voor de onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit over het jaar 2013.

deze verplichte winkelnering, namelijk wanneer er elders betere specifieke deskundigheid beschikbaar is deze voor BuRO lastig of niet aan te boren is. Dat kan de kwaliteit van advisering in de weg staan.[87]

- Wanneer BuRO toch onderzoek wil uitbesteden aan een derde partij (wat in beginsel ook gewoon mogelijk is) blijkt dat zij gebonden is aan gecentraliseerde inkoopprocedures van LNV. Dat kan betekenen dat wanneer BuRO weet bij welke partij de specifieke en unieke kennis aanwezig is er alsnog meerdere aanbieders uitgenodigd moeten worden (wat aanbestedingsregels ook vereisen).
- Het geoormerkte budget en de – volgens BuRO – ingewikkelde inkoopprocedure kunnen ertoe leiden dat BuRO ervoor kiest bepaalde expertise zelf te onderhouden (we hebben hier geen specifieke voorbeelden van gehoord).
- Wat betreft onderzoek naar voedselveiligheid bestaat er inhoudelijke overlap en complementariteit tussen verschillende organisaties, zoals BuRO, het RIVM en WFSR. De complementariteit tussen het RIVM en WFSR komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het Front Office Voedsel- en Productveiligheid[88] waar ad hoc vragen worden afgehandeld. De zorg zit meer waar overlap bestaat tussen BuRO en VWS, en dat vraagt afstemming: wat BuRO aan het RIVM vraagt, moet anders zijn dan wat VWS aan het RIVM vraagt. Dat vergt goede afspraken met BuRO, VWS en het RIVM. Deze afspraken zijn gemaakt, o.a. ook over de terugmelding van RIVM over BuRO risicobeoordelingen en adviezen waarin het RIVM is betrokken.
- Risicobeoordelingen en adviezen willen zich ook steeds meer gaan baseren op het gebruik van grote, (vaak) ongestructureerde en openbare databestanden. Zij kan daarbij aansluiten op bredere NVWA-initiatieven, zoals het NVWA Data Science-cluster.[89] Het probleem voor BuRO is echter dat de beschikbaarheid en kwaliteit van data nog onvoldoende zijn en dat nog onbekend is of de kosten voor investeringen in data opwegen tegen de opbrengsten. Bij het gebruik van data die middels handhaving wordt verkregen is bijvoorbeeld dat niet altijd duidelijk is of deze data risicogericht is (dus een selecte groep) of juist willekeurig (random).

Ondanks deze issues die de kwaliteit en de onafhankelijkheid van risicobeoordelingen kunnen beïnvloeden, bestaat er in de breedte een vrij positief beeld over de mate waarin BuRO tegemoet komt aan deze twee doelstellingen. Uiteraard wordt er hier en daar gewezen op uitzonderingen (bijvoorbeeld een rapport dat niet aan de kwaliteitscriteria voldoet), maar het beeld is behoorlijk positief. Dit wordt bevestigd door de Raad van Advies die over de periode 2015 – 2019 concludeert: "Ten aanzien van de onafhankelijkheid van het BuRO constateert de Raad op basis van vooral de bespreking van de adviezen met vertegenwoordigers van BuRO geen problemen. BuRO lijkt goed in staat om zijn onafhankelijke positie ten aanzien van het beleid, de sector en andere belanghebbenden te bewaken. Tenminste heeft BuRO de noodzaak hiertoe scherp voor ogen".[90]

De rol van de Raad van Advies komt in de volgende paragraaf aan de orde.

---

[87] Rapportage van de Raad van Advies voor de onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit over 2015-2019.

[88] Frontoffice voedsel en productveiligheid | RIVM

[89] NVWA heeft intern een Data Science-cluster opgezet om een aantal (politiek) urgente, innovatieve en complexe vraagstukken op te lossen aan de hand van data analytics. (NVWA creëert maatschappelijke impact met data analytics | SAS).

[90] Rapportage van de Raad van Advies voor de onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit over 2015-2019.

3.3.3 Raad van Advies

De WOR biedt een wettelijk kader voor de instelling van een Raad van Advies (artikelen 6-9) die als taak heeft om erop toe te zien dat risicobeoordelingen en daarmee verbonden adviezen onafhankelijk tot stand komen en de wetenschappelijke kwaliteit van risicobeoordeling te bewaken (zie ook paragraaf 2.2.2). In deze paragraaf bespreken we of de RvA in staat is deze doelstellingen te bereiken.

Beoordeling van de samenstelling en expertise van de RvA

De huidige Raad van Advies bestaat uit vijf leden waarvan een voorzitter en deskundigen op de werkterreinen gerelateerd aan voedselveiligheid en productveiligheid. De directeur van BuRO woont standaard alle raadsvergaderingen bij om waar nodig een toelichting te geven op de risicobeoordelingen. De samenstelling van de Raad is volgens de meest gesproken personen goed. De aanwezige expertise is voldoende, hoewel zowel binnen als buiten de RvA aangegeven wordt dat het domein van voedselveiligheid en productveiligheid breed is. Uiteindelijk is er vaak maar één raadslid dat inhoudelijke kennis heeft van een risicobeoordeling. De andere raadsleden richten zich bij een beoordeling van de wetenschappelijke kwaliteit eerder op bijvoorbeeld de wetenschappelijke methodologie en consistentie van het rapport.

De RvA ontbeerde expertise op het vlak van dierenwelzijn. Dat onderwerp heeft in de afgelopen jaren wel aan belang gewonnen in de risicobeoordelingen. Deze kennisachterstand is opgelost door een dierenwelzijn expert toe te voegen als adviseur van de Raad (geen lid). De RvA pleit ervoor om deze expertise dezelfde status te geven als de expertises in de vorm van een volwaardig lidmaatschap.

Beoordeling van de taakuitoefening door de Raad van Advies

Over het algemeen bestaat het beeld dat de Raad van Advies – ondanks de inhaalslag[91] – er goed in slaagt om de kwaliteit en onafhankelijkheid van risicobeoordelingen (achteraf) te toetsen en te bewaken. De Raad is één van de bouwstenen binnen BuRO om de kwaliteit en onafhankelijkheid van risicobeoordelingen te borgen (naast ervaren en deskundige medewerkers en interne en externe peer reviews). De Raad wordt in haar taakoefening ondersteund door BuRO. Zij verzorgt het secretariaat en de directeur van BuRO is bij de raadsvergaderingen aanwezig om risicobeoordelingen eventueel toe te lichten.

Dat er een kwaliteitswaarborg in de vorm van een RvA bestaat, geniet in de breedte steun. We constateren wel dat de Raad door haar intern gerichte functie binnen BuRO een beperkte zichtbaarheid en bekendheid geniet bij bijvoorbeeld de gebruikers (LNV, VWS) van de risicobeoordelingen. Dit wordt echter niet als een knelpunt gezien. Een evaluatie van de risicobeoordelingen door (externe) experts (in dit geval dus de RvA) helpt om de buitenwereld te tonen dat deze beoordelingen onafhankelijk zijn en de wetenschappelijke toets kunnen doorstaan. Er wordt op vertrouwd dat deze functie intern bij BuRO goed georganiseerd is. Sommige gesprekspartners pleiten er wel voor om de externe bekendheid van de Raad te vergroten. Weer andere gesprekspartners zijn wat kritischer en wijzen erop dat de tijdelijke afwezigheid van de RvA het functioneren van BuRO niet echt negatief heeft beïnvloed. Een nieuwe RvA had blijkbaar enige tijd weinig prioriteit. Ook wijzen enkele gesprekspartners erop dat de Raad door de toetsing achteraf (te) weinig invloed heeft.

[91] In de periode 2015-2018 was er geen Raad van Advies.

De RvA toetst kwaliteit van risicobeoordelingen en adviezen altijd achteraf en rapporteert daarover in haar jaarverslag.[92] De mogelijkheden om de kwaliteit en onafhankelijkheid bij te sturen zijn dan beperkt. De bevindingen van de Raad kunnen natuurlijk wel van invloed zijn op latere risicobeoordelingen: de Raad signaleert verbeterpunten en adviseert daarover.[93]

De directeur van BuRO woont de vergaderingen van de RvA bij. Het is volgens ons de vraag of daarmee de bespreking van risicobeoordelingen toch niet (on)bewust beïnvloed wordt. Hoewel vanuit BuRO gesignaleerd wordt dat zij zich altijd terughoudend opstellen tijdens de raadsvergaderingen, en de huidige RvA er ook geen probleem van maakt. De Raad kan voldoende kritisch zijn wanneer nodig (en is dat soms ook door de kwaliteit van individuele risicobeoordelingen als onvoldoende te bestempelen, zoals in een enkele jaarrapportage blijkt).

Middelen voor de Raad van Advies

De Raad wordt – zoals hierboven gemeld – ondersteund door BuRO. De raadsleden geven aan dat de tijd en middelen om hun taken uit te voeren voldoende zijn, en meer specifiek:

- De raadsleden krijgen (naar eigen zeggen) voldoende tijd om zich voor te bereiden op de plenaire bespreking van de risicobeoordelingen (BuRO levert ze dus op tijd aan).
- De raadsleden stellen vast dat de voorbereiding doorgaans wel meer tijd vraagt dan gedacht, maar de tijdsinvestering is te overzien. Er moet daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen rapporten waar een raadslid eerste beoordelaar is en rapporten waar een raadslid als tweede meeleest. De eerste groep van rapporten vraagt logischerwijs meer tijd. Samen komt dat vaak neer op enkele tientallen uren per vergadering.
- De raadsleden ervaren hierdoor wel een zekere piekbelasting die mede veroorzaakt wordt doordat de RvA slechts twee keer per jaar samenkomt.

Jaarrapportages van de Raad van Advies

De Raad van Advies verstuurt elk jaar voor 1 juni een rapportage over het afgelopen kalenderjaar (artikel 9). Deze rapportages zijn volledig en worden op tijd beschikbaar gesteld.[94] In de rapportages worden aanbevelingen gedaan om de kwaliteit en onafhankelijkheid van risicobeoordelingen door BuRO te verbeteren. Volgens de meeste betrokkenen wisselt de impact van de aanbevelingen, maar worden ze meestal wel opgevolgd. Het zal nog moeten blijken of er een impact uitgaat van het laatste jaarrapport dat terugblikt op een langere periode (waarin er geen Raad van Advies bestond).[95] Daarin wordt teruggeblikt op enkele verbeteringen, bijvoorbeeld ten aanzien van het systematisch rapporteren door BuRO over de bij het onderzoek gevolgde procedure. Ook worden er (nieuwe) zorgpunten genoemd zoals de beperkte mogelijkheid van het BuRO om specifieke expertise in te huren vanwege bestaande afspraken over financiering en winkelnering (dit punt werd ook in interviews genoemd).

---

[92] Er heeft zich nooit een situatie voorgedaan waarin de Raad zich genoodzaakt voelde zich rechtstreeks tot de minister te wenden.

[93] Zie bijvoorbeeld Rapportage van de Raad van Advies voor de onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit over 2015-2019, p. 4-5.

[94] De rapportages kennen een vaste structuur: werkwijze Raad, adviezen BuRO, bevindingen, opmerkingen en aanbevelingen en de samenstelling van de Raad.

[95] Zie Figuur 1.

De jaarrapportages hebben overigens vooral een interne functie. Zij worden buiten BuRO/NVWA minder bekeken (en dat wordt bevestigd doordat in enkele interviews met partijen buiten NVWA blijkt dat zij de Raad niet echt kennen). De ministers van LNV en VWS ontvangen de jaarrapportages, en sturen deze altijd door naar beide Kamers (art 9.2 WOR).

4 Doelmatigheid BuRO

Naast de doeltreffendheid wordt ook de doelmatigheid van BuRO besproken. In dit hoofdstuk komt zowel de micro-doelmatigheid (ook wel kleine doelmatigheid genoemd) als de macro-doelmatigheid (ook wel grote doelmatigheid genoemd) van BuRO aan bod.

4.1 Micro-doelmatigheid van BuRO

4.1.1 Definitie van micro-doelmatigheid

De micro-doelmatigheid (ook kleine doelmatigheid genoemd) is de verhouding tussen de output (in termen van geleverde producten of diensten) en input (in termen van arbeid, kapitaal en natuur). In het geval van BuRO is de output het aantal adviezen en risicobeoordelingen[96] (zie Figuur 2) en de input het aantal fte en budget dat aan WOR is gerelateerd. Het budget valt uiteen in bezoldigingen voor arbeid (arbeidskosten) en onderzoek.

4.1.2 Input

De input is reeds in grote lijnen in paragraaf 2.2.1 (onder 'Capaciteit en middelen') beschreven. In de onderstaande Tabel 6 zijn de jaartotalen weergegeven die zijn gebruikt bij de berekening van de micro-doelmatigheid.

Voor de toedeling van arbeid (fte)[97] en de berekening van de arbeidskosten[98] is het aantal ingeschatte fte's van BuRO overgenomen en is er gerekend met de gehanteerde kostprijs en productiviteit van NVWA. Dat betekent dat er is gerekend met een minimaal aantal fte – het aantal fte dat daadwerkelijk is ingezet ligt waarschijnlijk hoger.

Te zien is dat het aantal fte's de afgelopen jaren flink is toegenomen (verdubbeld). Dit wordt ook onderstreept in de interviews, waarbij de meeste respondenten inschatten dat BuRO voldoende capaciteit heeft om haar taken uit te voeren, hoewel het takenpakket zich lijkt uit te breiden. Bij dierenwelzijn wordt genoemd dat het budget krapper is en dat er prioriteiten moeten worden gesteld.

---

[96] In onze ruime definitie van adviezen zijn risicobeoordelingen een subset van adviezen: niet elk advies heeft een risicobeoordeling als onderdeel maar elke risicobeoordeling wordt wel als een (eventueel op zichzelf staand) advies beschouwd.

[97] Er is met personen gerekend die formatief op BuRO drukken. Staf, directeur en afdelingshoofden zijn *niet* meegerekend omdat ze soms wel en soms niet in de formatie zaten. De medewerkers van de Front Office Voedsel- en Productveiligheid (die de facto het gros van de kleine adviezen opstellen) zijn ook niet meegerekend (staan op de loonlijst van RIVM en/of WUR). Dit geldt ook voor (tijdelijke) inhuur, en voor medewerkers die elders zijn gedetacheerd.

[98] Er is gerekend met de gehanteerde productiviteit per fte volgens het NVWA Jaarplan 2021 (1.358 uur/fte). Het aantal uur is vervolgens vermenigvuldigd met de kostprijs per uur van de betreffende jaren. Voor 2016-2020 is de kostprijs uit het NVWA Jaarplan 2020 en NVWA Jaarplan 2021 geraadpleegd. Bij de jaren 2011-2015 is de kostprijs uit de Rijksbegroting als uitgangspunt genomen (de kostprijs voor 2011 ontbreekt; hiervoor is dezelfde kostprijs als 2012 gebruikt).

Tabel 6. Aan WOR-gerelateerde capaciteit (fte) en budgetten (arbeidskosten en onderzoek), 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO, NVWA jaarplannen en Rijksbegrotingen.

	excl. Dierenwelzijn			incl. Dierenwelzijn		
jaar	*fte*	*arbeidskosten*	*onderzoek*	*fte*	*arbeidskosten*	*onderzoek*
2011	5,0	€ 628.754	€ 3.125.000	5,2	€ 653.904	€ 3.250.000
2012	6,0	€ 754.505	€ 2.569.444	7,2	€ 905.406	€ 3.083.333
2013	6,0	€ 766.971	€ 2.430.556	7,2	€ 920.365	€ 2.916.667
2014	6,0	€ 778.949	€ 2.291.667	7,2	€ 934.739	€ 2.750.000
2015	6,0	€ 784.815	€ 1.736.842	9,5	€ 1.242.624	€ 2.750.000
2016	5,5	€ 736.742	€ 1.939.103	7,8	€ 1.044.834	€ 2.750.000
2017	8,9	€ 1.198.468	€ 2.185.268	11,2	€ 1.508.184	€ 2.750.000
2018	8,9	€ 1.215.026	€ 2.185.268	11,2	€ 1.529.021	€ 2.750.000
2019	12,9	€ 1.826.973	€ 2.259.554	15,7	€ 2.223.525	€ 2.750.000
2020	11,0	€ 1.601.802	€ 2.043.919	14,8	€ 2.155.151	€ 2.750.000

4.1.3 Output

De aard en omvang van de adviezen van BuRO is in paragraaf 3.2 reeds in detail beschreven. Voor de output is met name de ontwikkeling van het aantal adviezen door de tijd van belang (Figuur 10). Om te kunnen corrigeren voor de grootte van een advies is er niet alleen met het absolute aantal adviezen gerekend maar ook met het aantal pagina's hoofdtekst en totale aantal pagina's (hoofdtekst plus bijlagen). Omdat het aantal pagina's niet van elk advies bekend is (alleen voor de periode 2015-2019 is dekking nagenoeg compleet) maar het groottetype (klein, middel, groot) wél, is dat laatste categorie als basis gebruikt om het aantal pagina's voor alle jaren te berekenen. Dat is gedaan door de mediaan te nemen van de jaren 2015-2019, voor alle adviezen die onder de WOR zijn uitgebracht (inclusief Dierenwelzijn).[99]

Naast de adviezen publiceren medewerkers van BuRO ook op individuele titel (wetenschappelijke) artikelen. Bij vergelijkbare organisaties zoals het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) worden deze artikelen ook als output van de organisatie beschouwd (zie de volgende paragraaf). In het geval van BuRO geldt dat er verschillende senior onderzoekers een deeltijdaanstelling als hoogleraar hebben en uit hoofde van deze aanstelling ook wetenschappelijke artikelen zullen publiceren. Deze zijn door ons in dit onderzoek niet meegenomen omdat ze als affiliatie de universiteit hebben van de deeltijdaanstelling, niet BuRO (of NVWA).[100]

[99] De mediaan voor het aantal pagina's hoofdtekst is respectievelijk 38,0 (groot), 18,1 (middelgroot) en 9,6 (klein); voor het totaal aantal pagina's respectievelijk 92,5 (groot), 26,7 (middelgroot) en 12,3 (klein). Zie Bijlage 2 voor de brondata.

[100] Als de deeltijdaanstelling bekostigd wordt door BuRO (NVWA), en de artikelen direct zijn gerelateerd aan WOR-adviezen, zouden ze welbeschouwd ook als output van BuRO kunnen worden beschouwd.

4.1.4 Doelmatigheid

In de onderstaande twee grafieken is de ontwikkeling van de micro-doelmatigheid in verschillende varianten weergegeven:

- In termen van arbeid (output/fte) en in termen van budget (output/budget).
- Voor het aantal fte en budget met en zonder Dierenwelzijn (DW).
- Met output in termen van het aantal adviezen (kolommen) en in termen van het aantal pagina's adviestekst inclusief en exclusief bijlagen (lijnen).

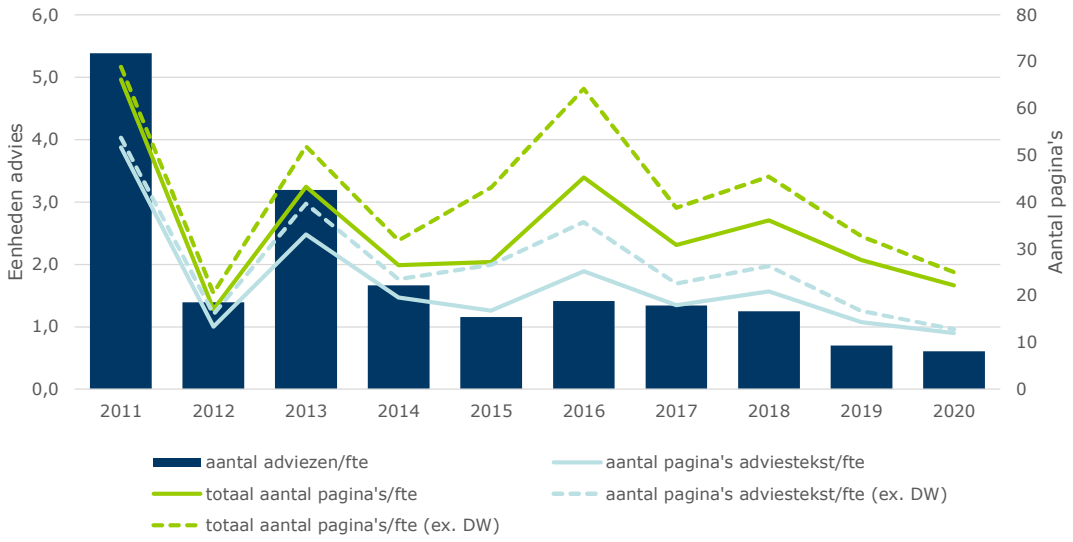
Omdat de hoeveelheid beschikbare arbeidscapaciteit (fte) gedurende de periode 2011-2020 min of meer constant toeneemt (zie Figuur 12), en het aantal adviezen tegelijkertijd afneemt, daalt de doelmatigheid (=output/input) gedurende de gehele periode, van 5,4 eenheden advies per 1 fte in 2011 tot 0,6 eenheden advies in 2020. Als we compenseren voor toename van de gemiddelde grootte van de adviezen (dus gaan rekenen in aantal pagina's) is de afname minder sterk maar nog steeds aanzienlijk: van 66,2 pagina's in 2011 tot 25,0 pagina's in 2020. Met andere woorden, in louter kwantitatieve termen (aantal geproduceerde pagina's) neemt de gemiddelde productiviteit van BuRO-medewerkers af.

Respondenten geven aan dat de middelen in principe voldoende zijn om de taken uit te voeren. Echter wordt de werklast als redelijk hoog ervaren, waardoor de adviezen soms vertraging kunnen oplopen. Ook door de afhankelijkheid van het inkopen van onderzoek lopen adviezen soms vertraging op. Er moet volgens hen in samenspraak met NVWA goed worden gekeken welke vraagstukken bij BuRO belegd moeten worden (en voor welke onderdelen expertise van andere kennisinstellingen moet worden gebruikt).

Tabel 7. Groeipercentages kleine doelmatigheid BuRO in termen van arbeid, WOR-gerelateerde output, 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO

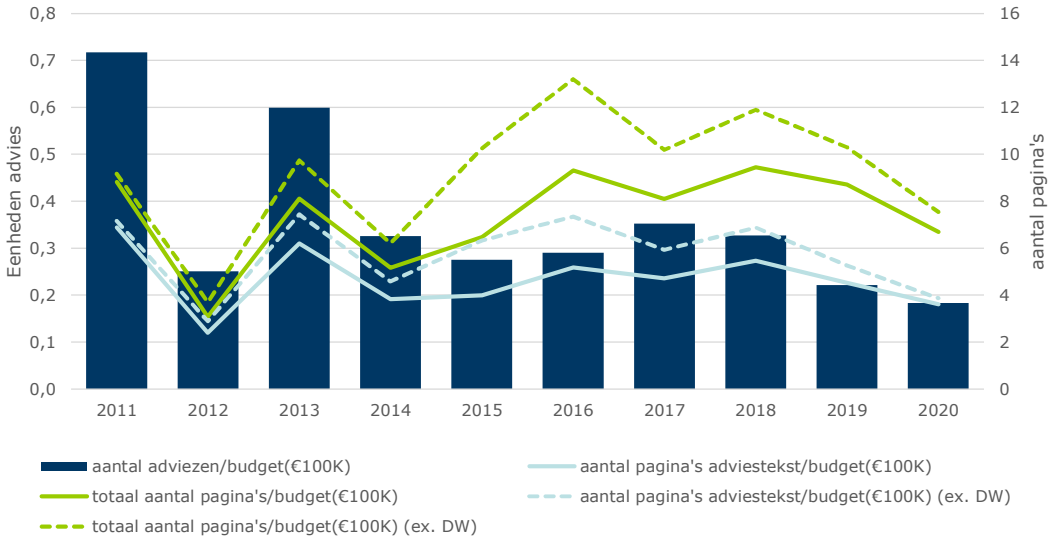
	met Dierenwelzijn			**zonder Dierenwelzijn**		
	Verandering over periode:			*Verandering over periode:*		
WOR-gerelateerde output	*2011-2015*	*2016-2020*	***2011-2020***	*2011-2015*	*2016-2020*	***2011-2020***
aantal adviezen/fte	-78%	-57%	**-89%**	-67%	-68%	**-89%**
aantal pagina's adviestekst/fte	-68%	-52%	**-77%**	-51%	-64%	**-76%**
totaal aantal pagina's/fte	-59%	-51%	**-66%**	-37%	-61%	**-64%**

Daarbij ligt de doelmatigheid zonder Dierenwelzijn (de gestippelde lijnen) altijd hoger dan met dierenwelzijn.



Figuur 12. Ontwikkeling van de kleine doelmatigheid in termen van fte, WOR-gerelateerde output, 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO.

Omdat arbeid en budget zeer sterk met elkaar samenhangen verschillen de twee grafieken nauwelijks van elkaar – het grootste verschil zit in de schalen van de twee verticale assen.



Figuur 13. Ontwikkeling van de kleine doelmatigheid in termen van budget, WOR-gerelateerde output, 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO.

Omdat het beschikbare budget gedurende de periode 2011-2020 minder snel is toegenomen dan het beschikbare aantal fte's zijn de groeipercentages van de micro-doelmatigheid in termen van budget iets minder ongunstig dan in termen van fte.

Tabel 8. Groeipercentages kleine doelmatigheid BuRO in termen van budget, WOR-gerelateerde output, 2011-2020. Bron: interne administratie BuRO

	met Dierenwelzijn			**zonder Dierenwelzijn**		
WOR-gerelateerde output	*Δ2011-2015*	*Δ2016-2020*	*Δ2011-2020*	*Δ2011-2015*	*Δ2016-2020*	*Δ2011-2020*
Aantal adviezen/budget(€100K)	-62%	-37%	-74%	-42%	-53%	-74%
Aantal pagina's adviestekst/budget(€100K)	-42%	-30%	-48%	-12%	-47%	-46%
Totaal aantal pagina's/budget(€100K)	-27%	-28%	-24%	12%	-43%	-18%

In het voorafgaande is de ontwikkeling van de micro-doelmatigheid van BuRO door de tijd heen in kaart gebracht, ofwel het vergelijk van BuRO met zichzelf. Dat zegt nog niets over de relatieve doelmatigheid van BuRO ten opzichte van andere organisaties. De moeilijkheid die zich hier voordoet, is dat er over het algemeen weinig efficiency-cijfers bekend zijn van overheidsorganisaties, en dat het in het specifieke geval van BuRO moeilijk is om vergelijkbare organisaties te vinden die als benchmark kunnen fungeren.

Een uitzondering vormt onze eerdere evaluatie van het Rathenau Instituut.[101] Dat heeft een vergelijkbaar profiel als BuRO, met dien verstande dat het merendeel van de rapporten die het Rathenau Instituut uitbrengt, ongevraagde studies zijn. In dezelfde studie is ook een vergelijk gemaakt met het SCP. Anders dan BuRO (en het Rathenau Instituut) publiceren medewerkers van het SCP ook veel wetenschappelijke artikelen. In de onderstaande tabel zijn zowel adviezen (‘*policy reports*’) als artikelen (‘*external publications*’) als output meegenomen, met 2016 als ijkmoment. Ter vergelijking zijn voor BuRO ook de gegevens voor de jaren 2011 en 2020 opgenomen. Uit de tabel blijkt dat BuRO in 2011 in vergelijking met SCP en het Rathenau Instituut een zeer hoge micro-doelmatigheid had. In 2016 was de positie min of meer vergelijkbaar met die van de twee andere instituten. Sindsdien is het aantal publicaties per medewerker steeds verder gedaald.

Tabel 9. Vergelijking micro-doelmatigheid BuRO met Rathenau Instituut en SCP. Bron: Evaluatie Rathenau Instituut 2012 – 2016 door Dialogic

	research staff (fte)	**beleidsrapporten**	**Andere externe publicaties**	**Totaal aantal publicaties**	**beleidsrapporten /fte**	**totaal publicaties /fte**
BuRO (2011)	5,2	28	-	28	5,38	5,38
BuRO (2020)	14,8	9	-	9	0,61	0,61
BuRO (2016)	7,8	11	-	11	1,41	1,41
Rathenau Instituut (2016)	31,0	24	9	33	0,77	1,06
SCP (2016)	75,0	40	140	180	0,53	2,53

[101] Dialogic (2017). Evaluation of the Rathenau Instituut 2012-2016.

4.2 Macro-doelmatigheid BuRO

4.2.1 Definitie macro-doelmatigheid

In deze paragraaf bespreken we de macro-doelmatigheid van BuRO. Deze vorm van doelmatigheid betreft de verhouding tussen de outcome, het zo veel mogelijk garanderen dat voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur veilig zijn en de input (in termen van arbeid, kapitaal en natuur).

4.2.2 Input

De input staat beschreven in paragrafen 2.2.1 en 4.1.2.

4.2.3 Outcome

Het bepalen van de macro-doelmatigheid is geen sinecure. De outcome (een zo groot mogelijke garantie voedsel en consumentenproduct veilig zijn) laat zich veel minder makkelijk kwantificeren dan bijvoorbeeld de output (aantal risicobeoordelingen, adviezen en wetenschappelijke publicaties). Bovendien dragen ook vele andere factoren bij aan de outcome dan alleen werkzaamheden van BuRO als uitvoerder van de WOR. Denk bijvoorbeeld aan activiteiten van voedselproducenten (en gehele voedselketens) om voedselveiligheid te bevorderen, andere relevante wetgeving en werkzaamheden van andere instellingen (o.a. RIVM). De NVWA wijst hier ook op in de laatste Staat van Voedselveiligheid waarin zij het volgende concludeert: "Alles overziend, is voedsel in Nederland over het algemeen veilig te noemen. Dit is mede te danken aan het stelsel van wetgeving, de naleving door het merendeel van de bedrijven en aan het toezicht door de NVWA op alle schakels van de voedselketen. Het samenspel tussen wetgever, bedrijven en toezichthouder is en blijft nodig om voedselveiligheidsrisico's en voedselfraude aan te pakken en de voedselveiligheid in Nederland te behouden."[102]

Over productveiligheid constateert de NVWA dat "uit de toezichtgegevens blijkt dat er regelmatig onveilige producten op de markt komen en dat er bedrijven zijn die desbetreffende wet- en regelgeving onvoldoende naleven. Signalen van bedrijven en consumenten onderstrepen dit beeld. De omvang van onveilige consumentenproducten op de Nederlandse markt moet echter wel worden afgezet tegen de enorme omvang van het enorme gebruik en de grote variëteit aan consumentenproducten."[103]

Hoewel beide bronnen enkele jaren oud zijn, hebben wij geen reden aan te nemen dat de situatie sindsdien substantieel veranderd is in Nederland. Wel stellen beide rapporten vast dat voor voedselveiligheid en voor productveiligheid een stelsel van wetgeving bestaat waarin WOR en BuRO dus een eigen rol vervullen.

4.2.4 Macro-doelmatigheid

De macro-doelmatigheid van BuRO is in orde. . Er hoeft geen aparte uitvoeringsorganisatie ingericht te worden, want BuRO is ingebed binnen de NVWA. Tegelijkertijd wordt met de wetgeving en de daaruit voortvloeiende functionele scheiding binnen de NVWA een organisatie (BuRO) gecreëerd die de overheid (en breder) helpt bij de beleidsvorming en risicomanagement inzake voedsel- en productveiligheid. De kosten die voortvloeien uit

[102] NVWA (2018), De staat van voedselveiligheid in Nederland, p. 9.

[103] NVWA (2016), De staat van productveiligheid. 'Hoe veilig zijn consumentenproducten in Nederland?', p. 16.

wetgeving komen vaak in de sector te liggen of bij organisaties als de NVWA die in het leven worden geroepen om toe te zien op de naleving van wetgeving (en die dan wel publiek bekostigd worden). Subsidie- en fiscale instrumenten zijn in vergelijking met wetgeving vaak duurdere instrumenten voor de overheid.

Met de WOR en de WOR-middelen voor BuRO (€2,75 miljoen per jaar; 15fte, inclusief expertise dierenwelzijn) voorziet de rijksoverheid zich immers van kwaliteitsvolle en onafhankelijke risicobeoordelingen en adviezen in het actuele en relevante maatschappelijk domeinen van voedselveiligheid en productveiligheid. In dit verband stellen sommige gesprekspartners dat BuRO (met de WOR in de hand) handelt als een tegenkracht in een sector waar de belangen groot zijn, en die tussen overheid, consumenten en producten ook uiteen kunnen lopen. Deze rol straalt uiteindelijk volgens ook af (ook internationaal) op de Nederlandse voedselsector.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies over de doeltreffendheid van de WOR en de doeltreffendheid en doelmatigheid van BuRO (paragraaf 5.1). We sluiten dit hoofdstuk af met enkele aanbevelingen aan de wetgever over de WOR en enkele aanbevelingen gericht aan BuRO en de ministeries LNV en VWS (paragraaf 5.2).

5.1 Conclusies

Overall conclusie

1. Het belang van de WOR voor BuRO (en de NVWA) moet niet onderschat worden: zij creëert de randvoorwaarden voor onafhankelijke en wetenschappelijk-gefundeerde risicobeoordelingen en adviezen.
2. De WOR en de inrichting en activiteiten van BuRO binnen het stelsel van voedselveiligheid en consumentenproducten bevorderen de wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid van de risicobeoordelingen en adviezen (waarbij ook steeds vaker een systeem c.q. ketenperspectief wordt gehanteerd).
3. De uitgangspunten die LNV en VWS hebben in relatie tot het creëren van extra waarborgen met betrekking tot een onafhankelijke uitvoering van advies- en onderzoekstaken tegenover de overige taken van de NVWA (met name de taken die betrekking hebben op de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving) gelden nog steeds. Wel bestaat er discussie over de ophanging van BuRO bij NVWA en de directie Strategie. Wij hebben echter geen reden aan te nemen dat deze constructie tot een aantasting van de onafhankelijkheid leidt. Bovendien zou een aparte eenheid (buiten de NVWA) mogelijk de nadelen ondervinden van onder meer een beperkte schaal en kennisuitwisseling.

Doeltreffendheid van de WOR (inclusief taakstelling en begrippen)

4. De drie WOR-taken (het uitvoeren van risicobeoordelingen, het verrichten of doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van deze risicobeoordelingen en het verstrekken van ongevraagd en gevraagd advies) zijn nog steeds relevant en actueel, maar niet compleet (zie conclusie 6).
5. Deze drie taken worden goed uitgevoerd. We constateren dat de uitvoering van deze taken wel steeds meer uitdagingen kent, onder meer vanwege de groeiende complexiteit en dynamiek van het werkterrein (bijv. doordat risicobeoordelingen meer domeinen tegelijk bevatten) en een toename van het aantal (grotere) risicobeoordelingen van complete productieketens.
6. Het uitvoeren van risicobeoordelingen op het gebied van dierenwelzijn is onvoldoende verankerd in de WOR. Daar staat tegenover dat ondanks het ontbreken van deze wettelijke verankering (wat ook geldt voor plantgezondheid en natuur) risicobeoordelingen gewoon plaatsvinden.
7. De WOR draagt op drie andere manieren bij aan de totstandkoming van onafhankelijke risicobeoordelingen door:
    - Bevordering van legitimiteit en acceptatie van risicobeoordelingen en adviezen door BuRO;

- Bevordering van het bewustzijn over het belang van onafhankelijke risicobeoordelingen;
- Bescherming (van BuRO) tegen ongewenste externe beïnvloeding/sturing.

8. De geldende termijnen binnen de WOR leiden in de praktijk niet tot grote problemen. Alleen bij (grotere) integrale ketenrisicobeoordelingen vormen de termijnen soms een knelpunt, omdat het formuleren van een gedegen reactie door de IG-NVWA meer tijd kan vragen.
9. Bij risicobeoordelingen en adviezen van BuRO of het RIVM is niet altijd duidelijk of er onderlinge afstemming heeft plaatsgevonden en of het advies door beide gedragen wordt, vooral wanneer er risicobeoordelingen over hetzelfde onderwerp worden uitgebracht.

Aantallen, onderwerpen en opvolging van risicobeoordelingen en adviezen

10. In de periode 2011-2020 heeft BuRO 155 adviezen uitgebracht:
    - 139 (90%) adviezen vallen onder de WOR-taken.
    - Iets meer dan de helft van de adviezen (51%) aan de minister van LNV en VWS gaan over voedselveiligheid (4% gaat over dierenwelzijn). 14% van de adviezen betreft productveiligheid. Het aandeel meervoudige adviezen (meer domeinen) is sinds 2015 exponentieel toegenomen – dat wil zeggen dat de adviezen door de tijd een meer heterogeen karakter hebben gekregen.
    - Na een piek in de vroege jaren 2012 (30%) en 2013 (26%) is het aantal en aandeel adviezen op eigen initiatief ('ongevraagd') in rap tempo afgenomen. In de periode 2015-2017 is er in geen enkel ongevraagd advies meer uitgebracht. Sindsdien neemt het aandeel weer toe.
11. De NVWA hield gedurende de gehele onderzochte periode niet op systematische basis bij wat er na publicatie met de adviezen is gebeurd. De opvolging is door ontvangers (LNV, VWS en NVWA) op incidentele basis onderzocht voor de jaren 2017-2018. Van de 30 adviezen die er in deze periode zijn uitgebracht zijn er volgens BuRO 28 (93%) overgenomen door de IG NVWA en/of de betreffende ministers (LNV, VWS). De directie Handhaven van de NVWA houdt de opvolging van adviezen sinds enkele jaren wel bij.
12. Van de 82 adviezen uit de periode 2015-2020 worden er 40% genoemd in parlementaire documenten en officiële bekendmakingen, waarvan 20% met een rechtstreekse verwijzing naar het advies en de resterende 20% indirect als verwijzing vanuit een andere studie. Het percentage vermeldingen is redelijk constant over alle hoofddomeinen. Het onderwerp van het advies is dus niet van invloed op de frequentie dat een advies in parlementaire stukken of officiële bekendmakingen wordt vermeld. Dat geldt ook voor het onderscheid tussen gevraagde en ongevraagde adviezen.

Doeltreffendheid van BuRO (inclusief interne organisatie en processen)

13. BuRO kent geen jaarlijkse WOR-onderzoeksprogrammering van risicobeoordelingen en adviezen, maar er bestaan flexibele arrangementen om te voorzien in de adviesvragen die op ieder moment binnen kunnen komen. Vanuit de opdrachtgevers/gebruikers (NVWA, VWS en LNV) kan op ieder moment een verzoek worden gedaan voor een risicobeoordeling of advies.

14. Er bestaat een regulier en effectief overleg waar BuRO lopende en toekomstige risicobeoordelingen en adviezen toelicht aan de opdrachtgevers/gebruikers (NVWA, VWS en LNV). Wel wijzen enkele gesprekspartners erop dat BuRO steeds vaker autonome keuzes maakt in welke ongevraagde adviezen het gaat uitbrengen. Dat past volgens ons in de onafhankelijkheid die de WOR aan BuRO garandeert, waarbij BuRO wel continu waakzaam moet blijven of de ongevraagde adviezen zinvol zijn voor het beleid en de uitvoering.

15. BuRO slaagt er over het algemeen goed in om externe expertise in te zetten ten behoeve van risicobeoordelingen en adviezen. Er zijn wel enkele uitdagingen:

    - Een groot deel van haar WOR-budget (€1,9 op €2,75 miljoen; afgerond 70%) is geoormerkt om kennis in te kopen bij het RIVM en WFSR. Het resterend budget betreft vrije middelen die BuRO kan gebruiken om kennis in te kopen bij bijvoorbeeld universiteiten (o.a. UM, UT en UvA) en publieke kennisinstellingen (o.a. TNO). Een negatief gevolg van deze verplichte winkelnering is dat wanneer er elders betere specifieke deskundigheid beschikbaar is deze voor BuRO lastig of niet aan te boren is. Dat kan de kwaliteit van advisering in de weg staan.
    - BuRO wil ook steeds meer grote, (vaak) ongestructureerde en open databestanden gaan gebruiken ten behoeve van risicobeoordelingen en adviezen. Het probleem is echter dat de beschikbaarheid en kwaliteit van data nog onvoldoende is en dat de omgang van dit type data in het werk ook nog een leerproces is.

16. Ondanks deze issues die de kwaliteit en de onafhankelijkheid van risicobeoordelingen kunnen beïnvloeden, slaagt BuRO er goed in om tegemoet te komen aan het borgen van de kwaliteit en onafhankelijkheid.

Raad van Advies

17. De Raad van Advies slaagt er goed in om de kwaliteit en onafhankelijkheid van risicobeoordelingen (achteraf) te toetsen en te bewaken. Deze kwaliteitswaarborg in de vorm van deze toetsing achteraf is goed en geniet in de breedte steun. Verbeterpunten voor risicobeoordelingen worden in de jaren erna opgepakt.

18. In de jaarrapportages van de RvA staan aanbevelingen om de kwaliteit en onafhankelijkheid van risicobeoordelingen door BuRO te verbeteren. De impact van de aanbevelingen wisselt, maar ze worden meestal wel opgevolgd. Het zal nog moeten blijken of er een impact uitgaat van het laatste jaarrapport dat terugblikt op een langere periode (waarin er geen Raad van Advies bestond).

19. De omvang en samenstelling van de Raad van Advies volstaan om de taken uit te voeren. De kennisachterstand op het vlak van het in belang toegenomen onderwerp dierenwelzijn is opgelost door een dierenwelzijn expert toe te voegen als adviseur van de Raad (geen lid). De raadsleden krijgen hebben voldoende tijd en middelen om zich voor te bereiden op de plenaire bespreking van de risicobeoordelingen (BuRO levert ze dus op tijd aan).

20. De Raad van Advies heeft als intern adviesorgaan buiten BuRO en de opdrachtgevers een beperkte zichtbaarheid en bekendheid. Dit is echter geen knelpunt.

Micro-doelmatigheid van BuRO

21. De micro-doelmatigheid van BuRO in de tijd vergeleken (output afgezet tegen input) is in de periode 2011-2020 gedaald, omdat de hoeveelheid beschikbare arbeidscapaciteit (fte) in deze periode min of meer constant toeneemt, terwijl het

aantal adviezen tegelijkertijd afneemt. De daling gaat van 5,4 eenheden advies per 1 fte in 2011 tot 0,6 eenheden advies in 2020. Als we compenseren voor toename van de gemiddelde grootte van de adviezen (dus gaan rekenen in aantal pagina's) is de afname minder sterk maar nog steeds fors: van 66,2 pagina's in 2011 tot 25,0 pagina's in 2020.

22. De micro-doelmatigheid van BuRO met andere organisaties vergeleken levert een wisselend beeld op in de periode 2011-2020. BuRO heeft in 2011 in vergelijking met SCP en het Rathenau Instituut een zeer hoge micro-doelmatigheid. In 2016 was de positie min of meer vergelijkbaar met die van de twee andere instituten. In 2020 ligt de doelmatigheid beduidend lager dan die van het SCP en het Rathenau Instituut (in 2016).

Macro-doelmatigheid

23. De macro-doelmatigheid van de WOR en BuRO is in orde. Met de WOR en de daaruit voortvloeiende functionele scheiding binnen de NVWA wordt tegen acceptabele kosten een organisatie (BuRO) gecreëerd die de overheid (en breder) helpt bij de beleidsvorming en crisismanagement inzake voedsel- en productveiligheid.

5.2 Aanbevelingen

Aan de wetgever

1. Veranker het gebied van dierenwelzijn in de WOR (artikel 2.1). Neem hierbij in overweging of andere domeinen, bijvoorbeeld plantgezondheid, ook een wettelijke verankering vergen. Vergroot bijgevolg het aantal leden van de Raad van Advies met één deskundige op het gebied van dierenwelzijn en/of een ander domein dat (ook) wettelijk verankerd wordt (artikel 7.1).
2. Overweeg of de gestelde termijnen voor de voorinzage van, het formuleren van reacties op en de openbaarmaking van risicobeoordelingen en daarmee verbonden advisering aanpassing vergen (artikelen 4.3 en 4.4). Dit geldt vooral voor de reactietijd op integrale ketenrisicobeoordelingen die vrijwel standaard meer tijd vergt dan de daarvoor beschikbare vier weken.

Aan BuRO

3. Vervolg de weg om meer in te zetten op integrale ketenrisicobeoordelingen, omdat deze (domein-overstijgende) activiteiten de mogelijkheid bieden om naar het gehele stelsel van productie en consumptie te kijken.
4. Ga systematischer na wat er met risicobeoordelingen en adviezen na publicatie gebeurt zodat er een beter zicht komt welke type risicobeoordelingen en adviezen welke impact genereren in de politiek, het veld en breder.
5. Investeer in het vergroten van de transparantie van de werkzaamheden van BuRO, namelijk over de:
    - Planning en onderbouwing van ongevraagde adviezen, en eventuele afstemming daarover met het beleid (zonder de onafhankelijkheid te verliezen).
    - Specifieke bijdrage van het RIVM en/of WFSR aan risicobeoordelingen en adviezen.
    - Afstemming over rol in en bijdragen aan de EFSA (in het bijzonder met het RIVM).

- Onafhankelijkheid van BuRO ten opzichte van de andere onderdelen van NVWA (en breder richting beide ministeries).
- Werklast en eventuele gevolgen voor de prioritering van risicobeoordelingen en adviezen.

6. Ga na hoe de afgenomen micro-doelmatigheid (o.a. leidend tot vertragingen van adviezen) gekeerd kan worden, bijvoorbeeld door in samenspraak met NVWA goed te bekijken welke vraagstukken bij BuRO belegd moeten worden (en voor welke onderdelen expertise van andere kennisinstellingen moet worden gebruikt).
7. Vergroot de kennis over en toepassing van (grote) databestanden, en dat bij voorkeur in samenspraak met lopende NVWA-initiatieven.

Aan LNV/VWS

8. Overweeg of de verhouding tussen geoormerkte middelen voor RIVM en WFSR en vrij beschikbare middelen ten gunste van de laatste groep middelen aangepast kan worden, zodat BuRO meer flexibiliteit krijgt om de noodzakelijke kennis in te kopen.

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten

Naam	Organisatie
Henk Aarts	RIVM
Pauline den Ambtman	NVWA
Jurgen van Belle	Ministerie VWS
Johan Bongers	BuRO
Krista Bouma	BuRO
Astrid Bulder	RIVM
Jacqueline Castenmiller	BuRO
Marjan van Creij	Ministerie LNV
Arno Dekker	Ministerie LNV
Robert van Gorcom	WUR
Henk Groenewoud	BuRO
Jan Willem van der Ham	NVWA
Jo Hautvast	voormalig WUR (ex RvA)
Ira Helsloot	Crisislab / RUN (RvA)
Sally Hoffer	Ministerie LNV
Jolanda van der Kamp	Ministerie VWS
Yvonne Kleintjes	Ministerie LNV
Benno ter Kuile	BuRO
Rob van de Laar	Ministerie LNV
Gerben Maij	NVWA
Antoon Opperhuizen	BuRO
Eric Pierey	Ministerie LNV
Hidde Rang	Ministerie VWS
Anton Rietveld	RIVM
Pascalle de Ruyter	Ministerie LNV
Dick Sijm	BuRO
Robert Spencer	NVWA
Martijn van der Steen	NSOB (RvA)
Olaf Stenvers	BuRO
Adrie Vermunt	WUR
Frans Verstraete	Europese Commissie
Ana Viloria	Ministerie VWS
Haddon Voortman	NVWA
Susanne Waelen	Ministerie LNV
Koen Wienk	BuRO
Renger Witkamp	WUR (RvA)

Bijlage 2. Brondata doelmatigheidsberekeningen

Tabel 10. Medianen aantal pagina's hoofdtekst, inclusief Dierenwelzijn

	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIAAN
groot	82,0	24,0	38,0	47,0	37,0	38,0
middel	14,0	22,3		11,7	27,8	18,1
klein	8,0	15,7	9,6	13,1	9,5	9,6
	21,3	20,0	14,3	18,4	26,8	

Tabel 11. Medianen totaal aantal pagina's, inclusief Dierenwelzijn

	2015	2016	2017	2018	2019	MEDIAAN
groot	82,0	34,0	92,5	112,5	125,7	92,5
middel	14,0	30,0		23,3	124,3	26,7
klein	8,0	21,3	12,3	23,7	9,5	12,3
	21,3	27,3	25,7	38,4	99,2	

Tabel 12. Overzicht ingeschatte kosten fte's bezig met WOR-activiteiten

verdeling inhoud	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
fte BuRO	12	15	15	15	15,5	14,8	22,2	22,2	35,2	33,3
Normbedrag gemiddelde schaal 10/14	€ 92.385	€ 93.753	€ 93.753	€ 93.753	€ 97.650	€ 95.132	€ 94.472	€ 94.472	€ 92.757	€ 92.711
arbeidskosten BuRO	€ 1.108.617	€ 1.406.296	€ 1.406.296	€ 1.406.296	€ 1.513.574	€ 1.407.953	€ 2.097.269	€ 2.097.269	€ 3.265.041	€ 3.087.262
onderzoek t.b.v. BuRO	€ 3.250.000	€ 3.083.333	€ 2.916.667	€ 2.750.000	€ 3.350.000	€ 3.350.000	€ 3.350.000	€ 3.350.000	€ 3.350.000	€ 3.350.000
kosten BuRO totaal	€ 4.358.617	€ 4.489.629	€ 4.322.963	€ 4.156.296	€ 4.863.574	€ 4.757.953	€ 5.447.269	€ 5.447.269	€ 6.615.041	€ 6.437.262
fte WOR	5	6	6	6	6	5,5	8,9	8,9	12,9	11
Normbedrag gemiddelde schaal 13/14	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000
arbeidskosten WOR	€ 545.000	€ 654.000	€ 654.000	€ 654.000	€ 654.000	€ 599.500	€ 970.100	€ 970.100	€ 1.406.100	€ 1.199.000
onderzoek t.b.v. BuRO (WOR)	€ 3.125.000	€ 2.569.444	€ 2.430.556	€ 2.291.667	€ 1.736.842	€ 1.939.103	€ 2.185.268	€ 2.185.268	€ 2.259.554	€ 2.043.919
kosten WOR	€ 3.670.000	€ 3.223.444	€ 3.084.556	€ 2.945.667	€ 2.390.842	€ 2.538.603	€ 3.155.368	€ 3.155.368	€ 3.665.654	€ 3.242.919
fte WOR Dierenwelzijn	0,2	1,2	1,2	1,2	3,5	2,3	2,3	2,3	2,8	3,8
Normbedrag gemiddelde schaal 13/14	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000	€ 109.000
arbeidskosten WOR_DW	€ 21.800	€ 130.800	€ 130.800	€ 130.800	€ 381.500	€ 250.700	€ 250.700	€ 250.700	€ 305.200	€ 414.200
onderzoek t.b.v. BuRO (WOR_DW)	€ 125.000	€ 513.889	€ 486.111	€ 458.333	€ 1.013.158	€ 810.897	€ 564.732	€ 564.732	€ 490.446	€ 706.081
kosten WOR dierenwelzijn	€ 146.800	€ 644.689	€ 616.911	€ 589.133	€ 1.394.658	€ 1.061.597	€ 815.432	€ 815.432	€ 795.646	€ 1.120.281
fte NIET WOR	6,8	7,8	7,8	7,8	6	7	11	11	19,5	18,5
Normbedrag gemiddelde schaal 10/12	€ 79.679	€ 79.679	€ 79.679	€ 79.679	€ 79.679	€ 79.679	€ 79.679	€ 79.679	€ 79.679	€ 79.679
arbeidskosten niet_WOR	€ 541.817	€ 621.496	€ 621.496	€ 621.496	€ 478.074	€ 557.753	€ 876.469	€ 876.469	€ 1.553.741	€ 1.474.062
onderzoek t.b.v. BuRO (WOR_DW)	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000	€ 600.000
kosten niet_WOR	€ 541.817	€ 621.496	€ 621.496	€ 621.496	€ 1.078.074	€ 1.157.753	€ 1.476.469	€ 1.476.469	€ 2.153.741	€ 2.074.062

Contact:
Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl