

Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 43006 3540 AA Utrecht

Minister van LNVN
Minister van VWS

directie Strategie
afdeling Beleid, planvorming
en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Contactpersoon

T 088 223 22 33
F 088 223 33 34
i.e.kloosterman@nvwa.nl

Onze referentie

Datum 07 02 2025
Betreft Aanbieding en reactie IG risicobrief BuRO

Geachte minister van LNVN en minister van VWS,

Hierbij bied ik u de risicobrief aan van de directeur Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO). De directeur BuRO heeft de risicobrief op 29 maart 2024 aan mij aangeboden.

Ik onderschrijf de adviezen van BuRO voor meer toekomstbestendig kennisgedreven en risicogericht toezicht. Het is duidelijk dat de NVWA de afgelopen jaren stappen heeft gezet. Het is nu tijd voor een volgende fase. Het is ook duidelijk dat het hier gaat om een langjarig proces, zoals ook aangegeven en benadrukt door BuRO. We zullen niet van de ene op de andere dag onze risicogerichte insteek en maatschappelijke impact hebben vergroot. Maar met de aanbevelingen van BuRO en de vertaling zoals aangegeven in deze brief kunnen we nu de belangrijke volgende stappen zetten.

De risicobrief van BuRO sluit aan bij voor de NVWA belangrijke ontwikkelingen. Onze Visie op Toezicht zet risicogerichtheid en de maatschappelijke impact centraal. Risicogericht toezicht betekent kortgezegd dat we prioriteit geven aan de **risico's die de publieke belangen waarvoor de NVWA staat het meest schaden**, in het bijzonder daar waar de NVWA het meeste effect kan sorteren. Dit past ook in de ontwikkelingen op weg naar een wetsvoorstel voor de Wet op de Rijksinspecties, wat de onafhankelijkheid van de rijksinspecties wettelijk borgt.

Het is dan ook goed dat het sturingsmodel een prominent onderwerp van gesprek is tussen NVWA, LNVN en VWS. De recente agentschapsdoorlichting van NVWA door PWC maakt duidelijk dat naast het streven naar doelmatigheid ook het risicogericht werken hoort bij de organisatie van toezicht gericht op maatschappelijke impact. Het beleidskompas is daarbij een goed instrument om het effect van beleid centraal te stellen, en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid onderdeel is van de te maken politieke afweging. De stappen van het conceptuele afwegingskader, zoals uiteen gezet door BuRO, gaan ons allen helpen om de beweging te maken van sturen op uren naar sturen op impact.

Een aanpak in drie lijnen

De bevindingen en aanbevelingen van BuRO vragen om een meerjarige, samenhangende aanpak. Ik ben dan ook voornemens om langs drie lijnen samen met BuRO te werken aan het meerjarig verder invullen van risicogericht toezicht. Deze drie lijnen zijn:

1. *Versterken strategische koers, gebaseerd op herijkte publieke belangen en maatschappelijke impact.*
2. *Doorontwikkelen risicobeoordelingen en afwegingskader.*
3. *Realiseren randvoorwaarden risicogericht toezicht, waaronder verbetering van de datapositie.¹*

In het vervolg van deze brief licht ik de drie lijnen toe, waarbij ik inhoudelijk inga op de bevindingen en adviezen van BuRO en ook concreet maak wat ik daarbij vraag of nodig heb van de opdrachtgevers en eigenaar.

Lijn 1: versterken strategische koers

Focus op publieke belangen en bijbehorende taken

De publieke belangen zouden de basis moeten zijn van de wet- en regelgeving waarop de NVWA toeziet. BuRO constateert dat dit in de praktijk andersom is: de wetgeving bepaalt nu vooral de invulling en indeling van de publieke belangen door de NVWA. BuRO pleit voor een herijking van de publieke belangen, waarin deze veel meer door de toezichthouder zelf worden gedefinieerd. Hierbij is afstemming met het ministerie van LNV en VWS én andere relevante stakeholders uiteraard van belang. Publieke belangen zijn, zoals ook aangegeven door WRR, deels (politiek) dynamisch. Het is dan ook van belang dat een publiek belang scherp wordt gedefinieerd. We nemen dit advies van BuRO ter harte. Een heldere definiëring en afbakening van de rol van de NVWA daarin, zoals voorgesteld door BuRO, zorgt voor meer focus in het takenpakket van de NVWA en ligt in het verlengde van onze Visie op toezicht.

Risicogericht toezicht is ook nodig om in te kunnen springen op externe ontwikkelingen. Veranderingen in de landbouw en op de markten die raken aan productveiligheid leiden **tot nieuwe risico's en toezichttaken. Daarnaast hebben wij** te maken met veel verplichte normeringen vanuit Brussel. Dit zet de risicogerichte prioriteiten onder druk, wat het toezicht minder effectief kan maken. Daar waar dit het geval is onderbouwen we of, en hoe, het toezicht anders kan worden ingericht waarbij het uitgangspunt blijft **om risico's binnen** het publieke belang waar mogelijk te voorkomen of te reduceren. Ook bij nieuw beleid en wet- en regelgeving doen we dit. Hierover zijn we voortdurend in gesprek met onze opdrachtgevers, en met dat doel dragen we bij aan de daarvoor door LNV en VWS ingerichte portfoliotafels.

Samen met de ministeries zetten we al concrete en goede stappen om als NVWA kennisgedreven, risico- en impactgericht te kunnen werken. We willen immers allen bijdrage leveren aan uitvoerbaar, handhaafbaar beleid dat haar doelen bereikt. De NVWA, LNV en VWS delen dan ook de intentie om meer te werken **vanuit een 'stewardship' benadering dan vanuit een 'principle agent'. Een 'stewardship' gaat uit van gelijkwaardige verhoudingen** tussen beleid en toezicht

¹ Verbetering van de datapositie en wat daarvoor nodig is, benoemen we ook in de (eerste) wetgevingsbrief die d.d. XX december naar u is verzonden.

en geeft ruimte voor ieders professionele rol. Dit biedt ook de basis om de toezichtsdoelen (ofwel de gewenste mate van risicoreductie) goed af te stemmen met de ministeries, zoals BuRO adviseert. Het portfoliomanagement, waarmee LVVN de opdrachten aan NVWA wil prioriteren, biedt eveneens een mooie kans om vanuit gelijkwaardigheid met elkaar te werken aan maximale impact.

Meer focus op schadelijk gedrag (reflectief toezicht) naast illegaal gedrag
BuRO constateert dat de risicomatrix nog meer moet worden verbonden aan de **'Sparrow'-benadering**, waarin de focus op schadelijk gedrag (versus illegaal gedrag) wordt bepleit. Dat betekent dat naast toezien op illegaal gedrag (wat staat in de wet) er meer focus nodig is op schadelijk gedrag (gevolgen voor de publieke belangen, maar (nog) niet wettelijk geregeld). Dit is nodig om de menselijke handelingen, die bepalend zijn voor de introductie of het optreden van gevaren in schakels van productieketens, te identificeren en te prioriteren voor toezichtactiviteiten. Het betekent ook dat we zullen aankaarten wanneer illegale handelingen niet direct (een grote) negatieve impact op publieke belangen hebben. Dit vraagt ook van ons als NVWA dat we in onze verantwoording zichtbaar maken hoe we effect willen bereiken en wat het bereikte effect is van onze toezichtsactiviteiten.

Dit is ook onderdeel van onze Visie op toezicht, waarin we de maatschappelijke impact van ons toezicht centraal stellen. BuRO geeft aan dat dit wel nadere uitwerking en concretisering behoeft. Daar willen we de komende tijd stappen in zetten, ook samen met BuRO. Daarbij willen we ook aandacht besteden aan de meest effectieve interventies die passen bij verschillende soorten gedrag (o.m. illegaal versus schadelijk).

Wat vragen we van opdrachtgevers en eigenaar

Bij opdrachtgever LVVN zien we een duidelijke link tussen portfoliomanagement en het risicogerichte toezicht waar de NVWA voor staat. Het is van belang dat hierbij ook VWS wordt betrokken. We vragen aan onze opdrachtgevers LVVN en VWS om gezamenlijk te verkennen in hoeverre, bijvoorbeeld op niveau van publieke belangen, een gezamenlijke portfoliotafel kan worden ingericht waar de mate waarin toezicht nodig is voor het gewenste effect geprioriteerd kan worden.

Voor alle betrokken partijen geldt dat het delen van kennis van belang is voor een optimaal beleidseffect. Werken met en volgens het beleidskompas zorgt voor een nauwere betrokkenheid en samenwerking van beleid en toezicht. Deze werkmethode kan helpen om onderling meer begrip te krijgen en kennis uit te wisselen. Hiermee volgen we ook de conclusies hieromtrent uit eerdere rapporten op (*Toezicht met beleid* (ABD, 2021), *Evaluatie inzake de aanwijzingen op de Rijksinspecties* (AEF, 2020). Ook zorgen wij er als NVWA voor dat we onze kennis – waar nodig – versterken over de ontwikkeling van wet- en regelgeving.

Lijn 2: doorontwikkelen risicomatrix en afwegingskader

Van sturen op uren naar sturen op impact

Een omslag is nodig van focus op uren naar meetbare impact en meerjarige prestatieafspraken. NVWA, LVVN en VWS hebben hierbij een gezamenlijk belang en doel om na te streven, zeker in tijden van (financiële) schaarste. Op korte termijn vergroot een focus op meetbare impact en prestatieafspraken de

doelmatigheid, we zijn bewust van wat we doen. Op lange termijn zorgt het ervoor dat de NVWA transparanter is en we nog betere keuzes kunnen maken in wat we doen (en wat niet).

De NVWA werkt daarom – in samenwerking met BuRO – de komende tijd aan de doorontwikkeling van het conceptuele afwegingskader om verschillende risico's allereerst binnen de publieke belangen beter tegen elkaar af te kunnen wegen en te rangschikken. BuRO heeft met de risicobeoordelingen van verschillende productieketens en publieke belangen inmiddels al een behoorlijk deel van de **risico's inzichtelijk gemaakt en in deze risicobrief gedeeld. Die inzichten zijn voor de NVWA van belang om risicogericht keuzes te kunnen maken tussen uiteenlopende risico's.** Dat is een mooi startpunt. We nemen hierbij de conclusies en adviezen van BuRO ter harte, dat het een kwestie is van de lange adem en dat het meten van impact van toezicht niet eenduidig is en goede doordenking vraagt.

Wat vragen we van opdrachtgevers en eigenaar

Bij risicogericht toezicht en het gebruik van een afwegingskader, is het belangrijk om oog te hebben voor risicoperceptie. Wat wordt gepercipieerd als risico is niet perse feitelijk ook een risico. **Bovendien zullen er altijd risico's blijven bestaan, ondanks de inzet van de NVWA. Daarbij is 'veiligheid' geen absoluut begrip maar een begrip dat wordt gedefinieerd door de normen en waarden van het moment – politiek.** We vragen aan de beleidsdepartementen om hier oog voor te hebben zodat we gezamenlijk waken voor de **'risico-regelreflex' (i.e. de neiging om met inefficiënte regelgeving te overreageren op risico's).**

Lijn 3: Garanderen randvoorwaarden risicogericht toezicht

Risicogericht toezicht en data

In de risicobrief wordt nader invulling gegeven aan de doorontwikkeling van een afwegingskader en de risicobeoordelingen. Dat is een proces wat tijd kost en waarvoor ook een aantal randvoorwaarden verder zal moeten worden ingevuld. Een daarvan is het beschikbaar hebben van goede data. BuRO constateert dat de datapositie inmiddels op onderdelen is versterkt, maar dit verdient blijvende aandacht. We nemen het advies van BuRO ter harte om de meer systematische, goed geborgde wijze van dataverzameling in alle onderdelen van toezicht door te zetten. Dit gaat ook over het uitwisselen van data met andere toezichthouders, uiteraard met inachtneming van de daarvoor geldende grondslagen. Daarnaast bepleiten we een ruimere wettelijke grondslag voor het bij derden kunnen opvragen van gegevens. Dit draagt bij aan de borging van de publieke belangen waar wij op toezien. We hebben deze randvoorwaarde ook geagendeerd in onze *Stand van het toezicht* (in 2023).

Wat vragen we van opdrachtgevers en eigenaar

Samengevat kunnen de beleidsdepartementen in randvoorwaardelijke zin veel bijdragen om risicogericht toezicht te faciliteren. De gesprekken over de actualisatie van het kader uit 2015 zijn gaande. Ook het eerder benoemd belang van de beschikbaarheid van private data en de mogelijkheid tot het goed geborgd uitwisselen van data zijn onderwerp van gesprek, en onontbeerlijk voor het goed kunnen uitvoeren van risicogericht toezicht. Tot slot herhaal ik mijn steun voor een evenredige positie voor toezicht en uitvoering bij de beleidscyclus. In dat licht vraagt risicogericht toezicht dat de NVWA vroegtijdig kan bijdragen aan het

vormgeven van beleid en wetgeving. En waar nodig met LVVN en VWS vroegtijdig aan tafel te zitten bij Europees beleid en wetgeving.

Datum
07 02 2025

Onze referentie

Tot slot zien we meer dan eens dat per publiek belang er mogelijkheden zijn om de integraliteit van de beleid vanuit de ministeries en de EU te bevorderen op **belangrijke thema's**, zoals duurzaamheid, veiligheid en gezondheid. Dit voorkomt tegenstrijdigheden, en verbetert de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. We steunen de ministeries waar mogelijk om in te zetten op een integrale aanpak hierbij. Zelf doen we dit ook, door samen met andere toezichthouders publiek **belang overstijgende thema's (zoals waterkwaliteit) op te pakken.**

Afsluitend

Met de ons toebedeelde – en noodzakelijke – middelen vanuit het coalitieakkoord, hebben we de afgelopen jaren urgente problematiek kunnen aanpakken. De komende tranches van deze middelen zijn noodzakelijk om de volgende stappen te kunnen zetten richting die stevige en toekomstbestendige toezichthouder die zo nodig is om de diversiteit aan publieke belangen te kunnen waarborgen. Het is nu tijd voor een vervolgaanpak. Dat kunnen wij niet alleen, het advies van BuRO is daarbij van cruciaal belang, net als een gelijkwaardige relatie met LVVN en VWS. We kiezen voor een meerjarige focus op de publieke belangen waar we voor staan. En willen zo bijdragen aan publiek vertrouwen in de overheid.

Hoogachtend,

Gerard Bakker
Inspecteur-generaal NVWA