

Rapportage van de Raad van Advies voor de onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit over 2020.

INLEIDING

De Raad van Advies voor de onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit (in het vervolg de Raad genoemd) heeft conform zijn wettelijke taak¹ onderzocht of de risicobeoordeling en onderzoeken, en de daarmee verbonden adviezen, van de directeur van het Bureau Risicobeoordeling en onderzoek (hierna: het BuRO) van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) van 2020 voldoen aan de wettelijke criteria van onafhankelijkheid en wetenschappelijke kwaliteit². Hieronder volgen de bevindingen van de Raad.

DE RAAD

De Raad is in januari 2019 ingesteld door de minister van LNV. De Raad kent een wettelijke verankering. De leden van de Raad zijn per Koninklijk Besluit benoemd³. De Raad bestaat uit vijf leden en een adviseur, die allen zijn benoemd op basis van hun wetenschappelijke deskundigheid op de terreinen van het BuRO.

De leden en adviseur zijn:

- prof. Dr. M. van der Steen (voorzitter)
- dr. Y.T.H.P. van Duijnhoven
- prof. dr. I. Helsloot
- prof. dr. J. Legler
- prof. dr. R.F. Witkamp
- prof. dr. J.A. Stegeman (adviseur)

De wet voorziet in een beperkt aantal raadsleden, waarbij elk raadslid een specifiek thema overziet. Gelet op de expertise van de formeel benoemde leden achtte de raad zichzelf onvoldoende in staat om ook het thema dierenwelzijn op diezelfde wijze te behandelen. De Raad heeft daarom als noodoplossing in zijn eerste vergadering een vaste adviseur aangesteld op het gebied van dierenwelzijn. Deze vaste adviseur functioneert gelijkwaardig met de andere raadsleden, zodat het proces van beoordeling en advisering in de geest van de wet kan blijven plaatsvinden. De Raad wijst er echter op dat het van groot belang is voor het functioneren dat de vaste adviseur op het gebied van dierenwelzijn op kortst mogelijke termijn als regulier lid kan worden toegevoegd aan de Raad. De facto functioneert hij al in deze rol, maar een wijziging van de Wet⁴ is nodig om deze positie ook te codificeren. In de vorige rapportage heeft de Raad dit ook al opgemerkt en dringend verzocht hierin actie te ondernemen. De Raad stelt dit jaar echter met spijt vast dat er op dit punt geen wezenlijke actie van de minister is te bemerken. De Raad roept de minister op om alsnog actie te ondernemen om de status van het onderwerp dierenwelzijn nu ook formeel te bekrachtigen, of anders inhoudelijke argumenten te geven waarom dit *niet* zou moeten gebeuren.

Om eventuele strijdige belangen van raadsleden tegen te gaan heeft de Raad een lijst van nevenfuncties gepubliceerd in de Staatscourant⁵ en deze wordt indien nodig geactualiseerd. De jaarrapportage maakt deel uit van de reguliere jaarlijkse cyclus van de Raad.

¹ Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit, artikelen 6 t/m 8, Staatsblad 2006 247

² Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit, artikel 6 lid 1

³ KB houdende benoeming van leden van de Raad van advies Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Staatscourant 2019 2745-n1

⁴ Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit, Staatsblad 2006 247

⁵ Staatscourant 2019 2754

De Raad rapporteert jaarlijks aan de ministers van LNV en VWS, alsmede aan de Inspecteur-generaal van de NVWA. De minister van LNV biedt de jaarrapportage van de Raad aan de Staten-Generaal aan. In deze rapportage berichten we over de adviezen van het BuRO van het jaar 2020, waarbij we voor de volledigheid de nog resterende adviezen van 2019 ook meenemen in de rapportage.

WERKWIJZE RAAD

De Raad heeft in 2020 twee keer vergaderd over de adviezen van 2020 en daarbij ook een aantal nog van 2019 resterende adviezen beoordeeld. Een eerste keer was dat, kort voor de uitbraak van de Corona-crisis, nog fysiek. De tweede vergadering was online. In deze vergaderingen analyseert de Raad de kwaliteit van de adviezen van het BuRO. De Raad beoordeelt de verschillende adviezen op hun wetenschappelijke kwaliteit en op hun onafhankelijke totstandkoming. Daarnaast kijkt de Raad naar de kwaliteit van de advisering. Is de redenering navolgbaar, is het advies begrijpelijk en zijn bijvoorbeeld ook de aanbevelingen inzichtelijk en uitvoerbaar ?

In de werkwijze heeft de Raad bemerkt dat het in sommige gevallen ook wenselijk is om naar onderliggende stukken bij adviezen te kijken. Veel van de adviezen van het BuRO zijn gebaseerd op onderliggende rapporten die in opdracht van het BuRO zijn opgesteld. Als onderdeel van de beoordeling van het advies beoordeelt de Raad ook deze onderliggende rapporten. Het uiteindelijke oordeel heeft echter alleen betrekking op het advies van BuRO. Dat kan in de praktijk betekenen dat de Raad bijvoorbeeld kritisch is op een onderliggend rapport, maar dat het advies dat het BuRO vervolgens mede op basis van dat rapport uitbrengt naar het oordeel van de Raad wel aan de maat is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het BuRO expliciet is in de zelf ook geconstateerde beperkingen in het onderliggende materiaal en aangeeft hoe men daar mee om is gegaan.

De procedure in de beoordeling van de adviezen was als volgt. Voor elk advies hebben 2-3 leden eerst een individuele beoordeling uitgevoerd. Eén lid beoordeelt de wetenschappelijke kwaliteit van het advies, de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de advisering. Dat is voor elk advies steeds het voor dat onderwerp meest deskundige lid van de Raad. Daarnaast is er een ander lid dat kijkt naar de onafhankelijkheid van het advies, de kwaliteit van de advisering en globaal kijkt naar wetenschappelijkheid. De voorzitter van de Raad van Advies ziet elk advies en kijkt naar onafhankelijkheid en kwaliteit van de advisering. Alle leden dienen voorafgaand aan de vergadering schriftelijk hun beoordelingen bij de secretaris in. De secretaris verspreidt de beoordelingen onder alle leden van de Raad, in aanloop naar de bijeenkomst. Vervolgens wordt in de bijeenkomst van de Raad elk advies besproken. Leden lichten hun oordeel mondeling toe en vervolgens is er onderlinge discussie over het advies met de gehele Raad. De Raad komt zo voor elk advies tot een Raadsbreed oordeel, maar rapporteert uiteindelijk over het geheel van de adviezen. De Raad streeft er immers niet naar om een second-opinion te geven over individuele adviezen, maar om de overall kwaliteit en aandachtspunten voor het BuRO aan te duiden. In deze rapportage spreken we dan ook niet over individuele adviezen, maar over het functioneren van BuRO.

ADVIEZEN VAN HET BURO

De Raad van Advies heeft 9 adviezen uit de periode 2020 van het BuRO besproken en beoordeeld. Daarnaast heeft de Raad ook nog 4 uit 2019 resterende adviezen beoordeeld.

BEVINDINGEN VAN DE RAAD

In dit jaarverslag 2020 deelt de Raad de volgende bevindingen.

Hoofdconclusie

De Raad stelt vast dat de professionaliteit en zorgvuldigheid van BuRO waar het gaat om advisering aan de maat is. Veel adviezen waren op deze punten goed te noemen. Er is bij de Raad voor de onderzochte periode géén twijfel over de onafhankelijkheid van het BuRO. Naar het oordeel van de Raad voldoet BuRO daarom in de aan haar toevertrouwde wettelijke taken.

Onderbouwing op basis van specifieke observaties

De onderzochte adviezen zijn, zoals eerder aangegeven, beoordeeld op drie aspecten. De totaalscores van deze beoordeling staan weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel: Overzicht beoordeelde adviezen per jaar

Jaar	Aantal	Wetenschappelijkheid risicobeoordeling			Wetenschappelijkheid Advies			Onafhankelijkheid BuRO		
		goed	voldoende	onvoldoende	goed	vold	onvold	goed	vold	onvold
2019	4	1	3	0	2	2	0	4	0	0
2020	9	6	2	1	4	4	1	9	0	0
totaal	13	7	5	1	6	6	1	13	0	0

Ten aanzien van de onafhankelijkheid van het BuRO constateert de Raad geen problemen. BuRO blijkt in en rond elk van de adviezen steeds goed in staat om zijn onafhankelijke positie ten aanzien van het beleid, de sector en andere belanghebbenden te bewaken. De Raad heeft afgesproken met BuRO dat de longlist van 'peer reviewers' mondeling met de Raad wordt gedeeld, om inzicht te geven wat voor experts dat zijn en uit welke organisaties deze komen. De peer reviews van conceptadviezen zijn een belangrijk onderdeel in het proces van onafhankelijke advisering.

Wat de Raad net als vorig jaar zorgen baart is de nog steeds beperkte mogelijkheid van het BuRO om specifieke expertise in te huren. Nu is het BuRO door afspraken over financiering en winkelnering in veel gevallen min of meer gedwongen om onderzoek uit te zetten bij aangewezen partijen, ook als de specifieke deskundigheid ten aanzien van het onderhavige adviesthema daar niet of onvoldoende voor handen is. Als er elders aanwijsbaar specifieke deskundigheid beschikbaar is, dan is deze voor BuRO lastig of niet aan te boren. Dat staat de kwaliteit van advisering in potentie in de weg. De Raad heeft bij een aantal van de onderliggende bronrapporten van aangewezen partijen twijfels. Voor verschillende van de adviezen van BuRO geldt dat zichtbaar is dat BuRO ook (te-recht) enige afstand neemt van die onderliggende bronrapporten om methodologische redenen. In al deze gevallen had BuRO de mogelijkheid moeten hebben tot een eigen afweging door het betrekken van andere deskundigheid.

De Raad ziet dat het BuRO in de onderzochte periode meer systematisch is gaan rapporteren over de bij het onderzoek gevolgde procedure. Op verzoek van de Raad zal voor toekomstige adviezen het processchema dat gevolgd is voor het betreffende advies worden vastgelegd en gedeeld met de Raad. De afspraak met het BuRO is dat bij afwijking van het standaard processchema vermeld wordt waarom dat is gebeurd. De Raad acht het overigens wenselijk dat de gevolgde procedure, mogelijk ten overvloede, ook in elk advies van BuRO vermeld wordt.

De Raad ziet net als in de voorgaande periode nog steeds een zeker risico in advisering over risico's. Bij een aantal onderwerpen gaat het om zeer geringe risico's, waarbij het belangrijk is dat het handelen proportioneel is. De Raad ziet dat BuRO over het algemeen proportionaliteit in de aanbevelingen zoekt, maar de Raad is ook beducht dat beleidsmakers en maatschappelijke partijen de aanbevelingen niet altijd zo zullen lezen. Zo ontstaat een risico van overreactie. Voor BuRO blijft het belangrijk om daar helder over te communiceren richting beleidsmakers.

De Raad heeft naar aanleiding van enkele adviezen discussie gevoerd over het nut of de kwaliteit van een bepaalde norm. BuRO baseert zich naar de standaarden van professionele risicobeoordeling op de institutioneel gestelde normen, maar soms is juist daarover ook in het veld nog discussie. Dat roept de vraag op of BuRO zich kan en mag permitteren om voor sommige specifieke onderzoeken af te wijken van bijvoorbeeld Europese normen of standaarden. De Raad meent dat dat voor specifieke gevallen zou moeten kunnen, maar ziet ook de beperkte mogelijkheid daarvan voor BuRO. Tenminste zou een dergelijke wetenschappelijke discussie vermeld kunnen worden in het advies.

De Raad is nog steeds kritisch over het gebrek aan urgentie in de totstandbrenging van dierenwelzijn en diergezondheid in de WOR en in de Raad. BuRO behandelt dit onderwerp weliswaar volwaardig, maar er is natuurlijk wel deugdelijke juridische verankering nodig. Het is de verantwoordelijkheid van de Minister om hiervoor te zorgen. De positie van de vaste adviseur is in dat opzicht exemplarisch voor een achterblijvend wetgevingsproces. De Raad dringt aan op spoedige actie van de Minister op dit punt.

De Raad is net als in de voorgaande periode enthousiast over de zogeheten ketenadviezen. De Raad constateert ook ontwikkeling in de ketenadviezen. BuRO slaagt er steeds beter in om complexe ketens in beeld te brengen en daarin de systeemrisico's te verkennen en te benoemen. Deze categorie producten leidt niet altijd tot heel direct op te volgen aanbevelingen, maar schetst wel een voor goede risicobeoordeling belangrijk beeld. De Raad moedigt BuRO aan om hier mee door te gaan en nodigt ook de Minister en de Tweede Kamer uit om hier nadrukkelijk kennis van te nemen.

BIJLAGE 1: Beoordeelde adviezen van BuRO van 2019 en 2020

	Titel	Publieke waarde(n)#	Grootte
1	Bloembollenketen*	VG, PG	groot
2	Consumptie van bruinvlees van de Chinese wolhandkrab*	VV	middel
3	Risico's van PFOA en GenX in voedsel*	VV	middel
4	Invulling Nationaal Plan residuen*	VV	klein
5	Risico's dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid van de pilot Mobiele Dodings Unit in Noord Nederland	VV, DW	middel
6	Aanpassing van het SSO monitoringsprogramma voor potentieel toxineproducerend fytoplankton	VV	klein
7	Gezondheidsrisico's van voedingssupplementen die zilverkaars bevatten	VV	Klein
8	Sierteelt keten	VV, PG	groot
9	Transport van vleesvarkens en vleeskuikens bij extreem hoge temperaturen	DW	middel
10	Invulling Nationaal Plan Residuen: aanvullend advies over residuen in paard, geit, schaap en melk	VV, DG	klein
11	Gezondheidsrisico's van borstvoedingsthee	VV	klein
12	Evaluatie wet dieren	DW, DG	middel
13	Aardappelketen	VV, PG	groot

* adviezen uitgebracht in 2019

VG volksgezondheid, PG plantgezondheid, VV voedselveiligheid, DW dierenwelzijn, DG diergezondheid, PV productveiligheid