

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

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) over de jaren 2015-2019 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

De Raad heeft in haar eerste vergadering een vaste adviseur aangesteld op het gebied van dierenwelzijn. De Raad wijst er op dat het van groot belang is voor het functioneren dat de vaste adviseur op het gebied van dierenwelzijn op kortst mogelijke termijn als 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.

Een lijst van nevenfuncties in verband met mogelijke strijdige belangen is gepubliceerd in de Staatscourant⁵. 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.

De Raad is een aantal jaren niet actief geweest. De per januari 2019 nieuw gevormde Raad heeft daarom de gehele periode besproken sinds het laatste rapport van de vorige Raad. In deze rapportage berichten we daarom over de periode van 2015 tot en met 2019.

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

WERKWIJZE RAAD

De Raad heeft na het constituerend beraad twee keer vergaderd over de adviezen van het BuRO in de jaren 2015 tot en met 2018 en één keer over de adviezen van 2019. Tevens heeft de Raad in de vergaderingen en door middel van een analyse van voorbereidende stukken kennisgenomen van de ontwikkelingen in de NVWA en bij het BuRO en van de discussies in de politiek over de NVWA en het BuRO. Ook daarvoor heeft de Raad zich verdiept in de periode van 2015 tot en met 2019.

De Raad analyseert de kwaliteit van de adviezen van het BuRO. Het BuRO kan gevraagd en ongevraagd adviseren. De Raad beoordeelt deze verschillende typen adviezen op hun wetenschappelijke kwaliteit en op hun onafhankelijke totstandkoming. Daarnaast kijkt de Raad aanvullend ook naar de kwaliteit van de advisering. Is de redenering navolgbaar, is het advies begrijpelijk en zijn er bijvoorbeeld aanbevelingen die inzichtelijk en uitvoerbaar zijn? Wetenschappelijke kwaliteit is de meest heldere categorie. Onafhankelijke totstandkoming en kwaliteit van de advisering zijn lastiger vast te stellen, maar zijn voor een oordeel over de kwaliteit van het BuRO wel van belang. Daarom heeft de Raad ook deze categorieën deel van zijn werkproces gemaakt.

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 wel aan de maat is. Bijvoorbeeld doordat 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 een beoordeling gemaakt. 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 in. Deze worden verspreid 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 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 van het BuRO aan te duiden.

De Raad onderzocht voor deze meerjarige periode niet alle adviezen van het BuRO in de periode 2015-2018. De voorzitter maakte in samenspraak met het secretariaat een selectie van adviezen en legde deze selectie voor aan de leden van de Raad. Er is door de Raad gekozen voor een mix van kleine, middelgrote en grote adviezen, alsmede ketenadviezen. Daarnaast heeft de Raad gekozen voor een mix van publieke waarden voedselveiligheid (chemie en microbiologie), productveiligheid, dierenwelzijn en -diergezondheid, zodat alle thema's met evenveel onderzochte adviezen zijn afgedekt.

In het eerste constituerend beraad van de Raad hebben de leden hun werkwijze afgesproken en is een eerste oefening met het voorgestelde kader voor de beoordeling en bespreking verricht. Vervolgens zijn er drie vergaderingen geweest waarin de geselecteerde adviezen voor de periode 2015-2019 zijn besproken.

ADVIEZEN VAN HET BURO

De Raad van Advies heeft in 2019 26 adviezen uit de periode 2015-2019 van het BuRO besproken en beoordeeld. Een paar adviezen uit 2019 zullen nog beoordeeld worden samen met adviezen uit 2020. Deze komen dus terug in het komende jaarverslag over 2020.

Een overzicht van de titels van deze adviezen is opgenomen in de bijlage bij dit verslag. Het is belangrijk om te markeren dat de Raad niet functioneert als een toets op individuele adviezen, maar rapporteert op het niveau van de advisering door het BuRO als geheel. Adviezen zijn individueel beoordeeld en besproken, maar ten dienste van een generiek beeld en oordeel over het BuRO.

BEVINDINGEN VAN DE RAAD

In dit jaarverslag 2015-2019 deelt de Raad de volgende bevindingen:

Hoofdconclusie

De Raad stelt vast dat in alle onderzochte adviezen de professionaliteit en zorgvuldigheid ten minste aan de maat is. In veel adviezen was deze ronduit goed te noemen. Er is bij de Raad géén twijfel over de onafhankelijkheid van het BuRO, noch over de professionaliteit van het BuRO.

Onderbouwing op basis van specifieke observaties

De onderzochte adviezen uit deze 5 jaar periode zijn, zoals eerder aangegeven, beoordeeld op drie aspecten. De totaal scores van deze beoordeling staan weergegeven in onderstaande tabel:

score	Aantal adv.	Wetenschappelijkheid risicobeoordeling			Wetenschappelijkheid Advies			Onafhankelijkheid BuRO		
		goed	voldoende	onvoldoende	goed	vold	onvold	goed	vold	Onvold
totaal	26	15	10	1	18	7	1	17	9	0

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. In enkele van de onderzochte adviezen over gevoelige dossiers kan de Raad ook inhoudelijk constateren dat het BuRO onafhankelijk adviseert doordat de uitkomsten niet congruent met aangekondigd of ingezet beleid zijn. 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 die komen. De peer reviews van concept adviezen zijn een belangrijk onderdeel in het proces van onafhankelijke advisering.

Wat de Raad zorgen baart is de 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. En 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 en in mindere mate ook de onafhankelijkheid (omdat de aangewezen partijen al door beleidsafdelingen zijn betrokken bij het opstellen van beleid), in

potentie in de weg. De Raad heeft bij een aantal van de onderliggende bronrapporten door de aangewezen partijen twijfels. Voor verschillende van de adviezen van BuRO geldt dat zichtbaar is dat BuRO ook (terecht) enige afstand neemt van die onderliggende bronrapporten om methodologische redenen. In al deze gevallen had BuRO de mogelijkheid moeten hebben tot een eigen afweging voor 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. Dat is voor de Raad van groot belang, omdat via een dergelijke procedurele verantwoording van het doorlopen onderzoeksproces – en bijvoorbeeld van momenten van hoor en wederhoor – de Raad zich een beter beeld kan vormen van de 'achterkant' van het onderzoek. Nu rapporteert het BuRO daar per advies wel over, maar in verschillende vormen en met een wisselende mate van diepgang, zonder dat daarbij een systematische rode lijn gevolgd wordt. Het kan het BuRO zelf, en de Raad, helpen als daar meer systematiek in aangebracht wordt. Deze observatie was overigens grotendeels al door BuRO onderkend en de Raad ziet daarom dat er in de latere adviezen al meer sprake is van systematiek.

De Raad stelt dat het BuRO scherper kan aangeven wanneer een oordeel kwalitatief of kwantitatief is. Risicomethodiek leunt sterk op kwantificering, maar in veel nieuwe en daarmee ook risicovolle onderwerpen ontbreekt de kennis en de informatie voor een dergelijk kwantitatief oordeel. Dan volgt een meer kwalitatieve redenering. Soms verwijzen wetenschappelijke literatuurverwijzingen naar daadwerkelijk empirisch onderzoek, soms naar artikelen waarin expert opinions worden weergegeven. Deze kan nog steeds hoogwaardig zijn, maar het is belangrijk dat de lezer en de ontvanger van het advies weten waar zij mee te maken hebben. Nu is er in sommige adviezen onhelderheid over de aard van het advies en het onderliggend materiaal waarop dit gebaseerd is.

De Raad heeft voor 2 van de 26 adviezen een score 'onvoldoende' toegekend op één van de drie beoordeelde aspecten; namelijk het advies van de E-sigaret en het advies waterverstrekking in de vleeskuikensector. Dit behoeft toelichting, omdat in beide gevallen de reden voor de score niet het werk van BuRO is, maar onderliggend materiaal waarop men zich in de adviezen op baseert. Een advies kan niet beter zijn dan het onderliggend wetenschappelijk onderzoek en voor sommige onderwerpen is er eenvoudigweg weinig onderzoek voor handen. BuRO heeft dit probleem volgens de Raad goed in beeld.

De Raad ziet een zeker risico in advisering over risico's, waar ook het BuRO mee te maken heeft. Risico's zijn lastig 'te lezen'. Het gaat vaak om kansen die klein zijn (en gevolgen die mogelijk groot zijn) en waar de bespreking van die kansen moet oproepen tot proportioneel handelen. Maar proportionaliteit suggereert dat de ander ook goed kan inschatten wat het BuRO met zijn inschatting voor ogen heeft. Nu ziet de Raad een aantal rapporten waarin het BuRO feitelijk communiceert dat het risico zeer gering is, maar de aanbevelingen toch lezen als een pleidooi voor serieuze actie. In de bespreking bleek dat probleem na toelichting vaak verholpen. Het probleem van de praktijk van de advisering door het BuRO is dat een dergelijke toelichting vaak zal ontbreken. De Raad geeft het BuRO mee om daar met meer helderheid over te communiceren en daarin meer de ontvanger centraal te stellen.

Een deel van de rapporten van het BuRO stelt niet zozeer een risico vast, maar roept op tot normstelling. De Raad vraagt zich af of dit niet op enig moment een separate analyse vereist van risico's waarvoor normen nog ontbreken. Zo kan het BuRO mogelijk een meer proactieve rol spelen in de agendering van nieuwe risico's en het vermijden van schade daarvan, maar ook in het voorkomen van disproportioneel voorzorgsbeleid.

De Raad is kritisch over het gebrek aan urgentie in de totstandbrenging van dierenwelzijn en diergezondheid in de WOR en in de Raad. De Raad constateert met instemming dat

BuRO dit onderwerp behandelt als een volwaardig onderwerp, maar er is een juridische verankering nodig. De positie van de vaste adviseur is in dat opzicht exemplarisch voor een achterblijvend wetgevingsproces. De Raad constateert ook dat het wetenschappelijk onderzoek op dit gebied nog relatief onderontwikkeld is, waardoor adviezen hierover noodgedwongen op minder informatie gebaseerd zijn.

De Raad heeft ten slotte met instemming vastgesteld dat het BuRO sinds het begin van de periode waarop dit jaarverslag betrekking heeft een nieuwe categorie adviezen heeft uitgebracht: ketenadviezen. In ketenadviezen wordt niet een individueel product of taak onderzocht, maar brengt BuRO de risico's van de gehele productieketen in beeld. De ketenadviezen zijn een aparte categorie. Het gaat om veelomvattende ketens, die al zeer omvangrijk zijn om in beeld te brengen, maar waarvan een dekkende risicobeoordeling nog lastiger is. Belangrijk is hier volgens de Raad niet dat de analyse volledig en sluitend is, maar dat BuRO een poging doet om boven de individuele onderdelen van de keten, risico's in de schakels, relaties en verhoudingen in beeld te brengen. Daarin is BuRO volgens de Raad geslaagd. Het eerste ketenadvies is nog enigszins zoekend, maar in de loop der jaren valt hier echt een versterking te zien. De Raad ziet hier een positieve ontwikkeling in de kwaliteit van de analyse, de presentatie en de advisering. Op termijn ziet de Raad veel meerwaarde in een ketenadvies als een vorm van basisdocument dat kan fungeren als achtergrond voor individuele adviezen. De Raad wijst er wel op dat de abstractie van ketenadviezen maakt dat deze nooit de klassieke risicobeoordelingen voor deel terreinen kunnen vervangen. De Raad bespeurt daartoe overigens ook geen intentie bij het BuRO.

BIJLAGE 1: Beoordeelde adviezen van BuRO in 2015-2019

Nr.	Onderwerp	Publieke Waarde(n) ^{6*}	Grootte
1	Baansnelheid pluimveeslachterij	VV	Klein
2	Roodvleesketen	VV,DW	Groot
3	E-sigaret	PV	Klein
4	Zoönotische risico's zoogdieren	VV	Middel
5	Hepatitis E in varkensbloed	VV	Klein
6	Productiedieren insecten	VV,DW, DG,PG,N	Middel
7	TTX en vervolgvragen	VV	Groot
8	Fipronil in eieren	VV	Groot
9	Mycobacterium avium	VV	Klein
10	Azijnzuur	VV	Klein
11	Bezoedeling pluimveekarkassen	VV	Klein
12	Zuivelketen	VV, DW	Groot
13	MMS	VV	Klein
14	Pluimvee-vleesketen	VV, DW	Groot
15	Paracetamol in runderen	DG	Klein
16	Asbest in talkhoudende cosmetische producten	PV	Middel
17	Nefit ketels	PV	Middel
18	Nationaal Plan Residuen	VV	Middel
19	De geschiktheid van VR 2827-3 als ontsmettingsmiddel	VV	Klein
20	Voedergewassen en diervoeder keten	VV, PG	Groot
21	Verkort toedienen van antibiotica aan slachtkuikens	DG,DW	Klein
22	Mogelijke gezondheidseffecten van voedingsadditief E171	VV	Middel
23	De risico's van op voormalige voedingsmiddelen gekweekte insecten als grondstof voor diervoeder	DG, DW, VV	Groot
24	Waterverstrekking in de vleeskuikensector	DW	Klein
25	Risico's voor de volksgezondheid en biodiversiteit van wasbeerhond en wasbeer in Nederland.	VG, N	Middel
26	Risico's van bepaalde modellen cv-ketels van het merk NEFIT volgend op effectiviteitsonderzoek modificatie	PV	Klein

⁶ Publieke waarde: voedselveiligheid (VV), productveiligheid (PV), dierenwelzijn (DW), diergezondheid (DG), plantgezondheid (PG), natuur (N)