

**Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
en Economische Zaken**

Toezichtkader NVWA

Leidende principes voor toezicht en handhaving

Den Haag, 2015

INHOUDSOPGAVE

I. INLEIDING

II. TOEZICHTKADER

1. Positie en rol van de NVWA

- Onafhankelijk en onpartijdig
- Rolvaste autoriteit
- Informeren en adviseren
- Reflectieve functie van toezicht

2. Selectief toezicht

- Risicogericht en kennisgedreven
- Handhavingsregie
- Systeemtoezicht en tweedelijns toezicht

3. Professionele autoriteit

- Wetenschappelijke kennis basis
- Professioneel en integer handelen
- Incident- en crisisbeheersing

4. Slagvaardig optreden

- Daadkrachtig handhaven
- Uniform en effectief interventiebeleid
- Bestuursrechtelijk versus strafrechtelijk handhaven
- Proportionaliteit en zorgvuldigheid
- Fraude en opsporing

5. Transparant en efficiënt toezicht

- Inzicht in interventiebeleid
- Openbaarmaking inspectiegegevens
- Efficiënt toezicht
- Transparante tarieven
- Publieke verantwoording

6. Samenwerking

- Samenwerking met nationale, Europese, internationale autoriteiten
- Samenwerking met (kennis)instellingen

I. INLEIDING

De NVWA houdt actief en slagvaardig toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van voedsel- en productveiligheid, alcohol en tabak, diergezondheid, dierenwelzijn, visserij, plantgezondheid en landbouw en natuur¹. Bedrijven zijn er zelf verantwoordelijk voor dat zij wetten en regels naleven. De NVWA ziet toe en handhaaft als bedrijven zich niet aan die wetten en regels houden. Het toezicht van de NVWA krijgt vorm in het stelsel van bevoegd- en verantwoordelijkheden tussen ministeries, NVWA, bedrijven en consumenten.

Recente voedselincidenten hebben – parallel aan een bredere herijking van rol en functie van toezichthouders - geleid tot discussie over de manier waarop de NVWA toeziet en handhaaft. De samenleving vraagt om voorspelbaar toezicht, met heldere kaders en een adequate aanpak. Daarom zijn de laatste jaren toezichtkaders ontwikkeld voor rijksinspecties, bijvoorbeeld voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg².

Dit is het toezichtkader voor de NVWA. Met als kern: 'zacht waar het kan, hard waar het moet'. De NVWA baseert haar toezicht op gerechtvaardigd vertrouwen in bedrijven die hun verantwoordelijkheden aantoonbaar waarmaken. De NVWA denkt daarin actief met bedrijven mee en geeft aan hoe het beter kan. Zonder daarbij de eigen verantwoordelijkheid van deze bedrijven over te nemen. Wanneer bedrijven het vertrouwen beschamen door regels en normen te overtreden, grijpt de NVWA snel en streng in. De NVWA treedt slagvaardig op als tijdens een inspectie misstanden of (mogelijke) risico's voor de veiligheid worden aangetroffen. Ook bij opzettelijke overtredingen, recidive en fraude handelt de NVWA stevig en doortastend.

Doel van het NVWA-toezicht is het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving en daarmee afdoende beheersing van risico's voor mens, dier en natuur. De mogelijkheden van toezicht zijn begrensd; de NVWA kan immers niet alles controleren. Daarom moet het toezicht risicogericht zijn en gedreven worden door kennis. Mensen en middelen moeten efficiënt en effectief worden ingezet.

Dan nog zijn risico's nooit volledig uit te sluiten. Incidenten en crises zullen blijven voorkomen. Politiek en maatschappij verwachten dan dat de NVWA slagvaardig optreedt. Dat vraagt om een sterkere focus op handhaving en waar nodig strengere optreden dan in het verleden. De staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) beschrijven in dit toezichtkader wat zij van het toezicht en de handhaving van de NVWA verwachten.

Het toezichtkader

Het toezichtkader bevat de principes voor toezicht en handhaving van de NVWA. Het is opgesteld op basis van de beginselen van goed toezicht uit de 'Kaderstellende Visie op Toezicht'³. De uitwerking is gebaseerd op:

aanbevelingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit het rapport 'Toezien op publieke belangen';

- de kabinetsreactie hierop van september 2014⁴;
- aanwijzingen inzake de Rijksinspecties⁵.

¹ De taken van de NVWA zoals vastgelegd in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2015.

² Ministerie van VWS, Toezichtvisie Inspectie voor de Gezondheidszorg (2012).

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 27831, nr. 15

⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 822, nr. 3.

⁵ De Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

De staatssecretaris van EZ en de minister van VWS stellen vanuit hun ministeriële verantwoordelijkheid de kaders op waarbinnen de NVWA haar toezicht vorm en inhoud geeft. De NVWA vertaalt die uitgangspunten naar de uitvoering. Dit toezichtkader vraagt de volgende concrete verbeteringen van de NVWA:

- De NVWA werkt aan het verhogen van de effectiviteit van haar toezicht door een risicogerichte en kennisgedreven aanpak
- De NVWA maakt scherpere keuzes bij de inzet van toezicht en handhaving.
- De NVWA werkt aan een versterking van de signalerende en agenderende functie richting beleid en zorgt voor goede toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving
- Zij kiest beredeneerd en herleidbaar voor effectieve handhavingsmethoden.
- Het toezicht is eenduidig en voorspelbaar voor inspecteurs en voor bedrijven.
- De NVWA pakt relevante signalen uit de maatschappij, zoals concrete meldingen of constatering van de media, actief op in haar toezicht.
- De NVWA focust sterker op handhaving en slagvaardig optreden dan in het verleden. Dat optreden werkt preventief en leidt tot betere naleving.
- De NVWA hanteert een aangescherpt, effectief en uniform interventiebeleid. De NVWA treedt slagvaardig op bij overtredingen. Recidive leidt altijd tot een zwaardere maatregel. Op een overtreding volgt een retribueerbare herinspectie.
- De NVWA zorgt ervoor dat vermoedens van fraude of opzet uit het reguliere toezicht eerder en sneller aan de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA, zodat (opgetelde) signalen uit regulier toezicht kunnen worden benut voor strafrechtelijk onderzoek.

Met deze aanscherpingen versterkt de NVWA haar rol als onafhankelijke, onpartijdige en rolvaste autoriteit. Dit draagt bij aan het vertrouwen van burgers en bedrijven in het onafhankelijk oordeel van de NVWA.

Het toezichtkader is integraal van toepassing op alle domeinen waarop de NVWA toezicht houdt. In de praktijk kunnen de invulling van het toezicht, de handhaving en het beschikbare instrumentarium per domein verschillen. De concrete aanleiding voor het opstellen van een toezichtkader NVWA was voedselveiligheid. De basis voor het kader is dan ook de borging van de publieke belangen veiligheid en gezondheid voor mens en dier en dierenwelzijn. De uitgangspunten zijn ook leidend voor de andere publieke belangen, zoals plantgezondheid en natuur. Ze geven richting aan de invulling van het toezicht en de handhaving in bijbehorende domeinen.

Regelmatig zal worden vastgesteld of het toezichtkader nog voldoet aan maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en inzichten. Evaluaties van individuele cases en incidenten kunnen hierbij een rol spelen.

Toezicht en handhaving

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde wettelijke eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Handhaving is gericht op het 'doen naleven' en omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld. In de praktijk is het gericht op het beïnvloeden van het gedrag van niet-nalevers. Het is een verzamelnaam voor activiteiten die zijn gericht op het bewerkstelligen van een goede naleving of een goede kwaliteit. De activiteiten lopen uiteen van het verlenen van nalevingshulp tot het sanctioneren.

II. TOEZICHTKADER

Dit kader schetst aan de hand van onderstaande zes principes (de ontwikkeling van) het toezicht van de NVWA⁶. De NVWA vertaalt deze uitgangspunten naar de uitvoering.

1. Positie en rol van de NVWA

Onafhankelijk en onpartijdig

De NVWA houdt toezicht op beleidsterreinen waarvoor de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ verantwoordelijk zijn⁷. Beide ministeries zijn opdrachtgever voor het toezicht op de 'eigen' beleidsterreinen. De taken van de NVWA zijn wettelijk vastgelegd. Daarnaast geeft de NVWA invulling aan het Staatstoezicht op de Volksgezondheid⁸.

Het toezicht op naleving en uitvoering van regels vindt onafhankelijk van beleid plaats. Hiervoor zijn uitgangspunten opgesteld⁹. Ondanks de onafhankelijke positie van de NVWA kan de beleidsverantwoordelijke minister de toezichthouder algemene en bijzondere aanwijzingen geven. Daarmee is de eigenstandige verantwoordelijkheid van de toezichthoudende autoriteit voor een deel ingeperkt. Deze aanwijzingen kunnen een algemeen karakter hebben (bijvoorbeeld beleidsregels) of zich richten op een enkel geval (bijzondere aanwijzing).

De aanwijzingsbevoegdheid mag niet gebruikt worden om de werkwijze van de NVWA, de uitkomsten van een onderzoek of de inhoud van adviezen of inspectierapporten aan te passen. De onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de NVWA mag nooit ter discussie staan. Burgers en bedrijven moeten kunnen vertrouwen op het onafhankelijke oordeel van de NVWA en op de deskundigheid en onpartijdigheid van de inspecteurs die het toezicht uitvoeren.

De NVWA valt als agentschap (baten-lastendienst) organisatorisch onder het ministerie van EZ en ressorteert direct onder de secretaris-generaal¹⁰. De NVWA is dus niet hiërarchisch ondergeschikt aan een beleidsonderdeel van het ministerie van EZ of VWS. Hiermee is binnen het ministerie van EZ een organisatorische scheiding aangebracht tussen beleid en toezicht. Dat is een belangrijke waarborg voor een onpartijdige en onafhankelijke taakuitoefening van de NVWA.

Rolvaste autoriteit

De NVWA vormt een onafhankelijk en onpartijdig oordeel. Zij is onafhankelijk van beleidsonderdelen van ministeries, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De NVWA identificeert zich niet met belangen en bezwaren van sectororganisaties, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De NVWA is rolvast, zichtbaar als autoriteit en draagt bij aan een 'level playing field' voor de onder toezicht gestelde bedrijven.

Informeren en adviseren

De NVWA kan bevindingen, oordelen, adviezen en andere relevante gegevens rechtstreeks aan de minister of staatssecretaris voorleggen, maar dat hoeft niet in alle gevallen. De NVWA bepaalt – op basis van een goed politiek en bestuurlijk oordeelsvermogen - welke informatie zij aan de bewindspersonen en de betreffende beleidsonderdelen aanbiedt.

⁶ Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht, Kaderstellende Visie op Toezicht-II (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2005).

⁷ De beleidsterreinen van het ministerie van VWS betreffen voedsel- en productveiligheid en alcohol en tabak. De beleidsterreinen van het ministerie van EZ betreffen diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid, visserij en landbouw en natuur.

⁸ Artikel 36 van de Gezondheidswet en artikel 1 van het Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid.

⁹ Zie voetnoot 5.

¹⁰ Uitgangspunt uit de eerste Kaderstellende Visie op Toezicht.

Informatie die relevant is voor EZ en VWS, stelt de NVWA gelijktijdig ter beschikking aan beide ministeries. De minister en staatssecretaris kunnen daarnaast aangeven dat zij over bepaalde onderwerpen meer of minder intensief geïnformeerd willen worden. Het is aan de betrokken bewindspersonen om de Tweede Kamer te informeren.

Reflectieve functie van toezicht

Reflecties op beleid en toezicht moeten leiden tot verhoging van de effectiviteit ervan en tot het maken van gerichte keuzes. Ook al zijn beleid en toezicht organisatorisch van elkaar gescheiden, toch is het essentieel dat de verschillende onderdelen elkaar tijdig en goed informeren.

De NVWA informeert de beleidsonderdelen van de ministeries over de uitvoering van bestaande regels, de werking van beleid en regelgeving in de praktijk en de effectiviteit van het toezicht. Zij wijst op structurele tekortkomingen of weeffouten in wet- en regelgeving en relevante (internationale) ontwikkelingen. Daarnaast signaleert de NVWA op basis van haar risicobeoordelingen potentieel nieuwe gevaren. Omgekeerd informeren beleidsonderdelen de NVWA tijdig over beleidsvoornemens en ontwerpregelgeving voor een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid en de gevolgen voor het werkprogramma van de NVWA.

2. Selectief toezicht

De NVWA werkt op basis van een door de minister van VWS en de staatssecretaris van EZ goedgekeurd jaarplan.

Risicogericht en kennisgedreven

De NVWA focust op twee soorten risico's: risico op niet-naleving van wet- en regelgeving en potentieel maatschappelijk risico voor veiligheid, dier- en plantgezondheid en dierenwelzijn.

Om risicogericht toezicht te kunnen houden, moet de NVWA de kennis hebben om risicovolle en kwetsbare plekken in ketens en sectoren te herkennen. Die kennis kan op allerlei manieren worden vergaard: vanuit Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering NVWA (BuRO) of uit (historische) nalevings- en fraudebeelden, vanuit de maatschappij, de media of onderzoek van de NVWA zelf. Op basis van deze informatie bepaalt de NVWA de prioriteiten in haar toezicht, rekening houdend met politieke en beleidsinhoudelijke prioriteiten en Europese controleverplichtingen.

De NVWA zet het toezicht, op basis van risicoanalyses van ketens en sectoren, in op de meest risicovolle en kwetsbare plekken. Sectoren en bedrijven in een domein worden aan de hand van uniforme uitgangspunten ingedeeld in eenduidige risicoprofielen. Op basis van de risicoprofielen richt de NVWA het toezicht vooral op bedrijven met de grootste risico's op niet-naleving.

Handhavingsregie

Handhaving is een krachtige manier om naleving van wet- en regelgeving te verhogen. Er zijn verschillende handhavingsinstrumenten. De NVWA stuurt toezicht en handhaving met behulp van handhavingsregie¹¹. Dat is een methodische aanpak, waarmee de NVWA beredeneerde en herleidbare keuzes kan maken voor methoden en instrumenten in het toezicht, passend bij het risicoprofiel en de nalevingsmotieven van een doelgroep. Zo zet de NVWA de beschikbare capaciteit optimaal in. De frequentie van inspecties en de ingezette middelen zijn in verhouding met het vastgestelde risiconiveau. De NVWA houdt expliciet flexibiliteit in de capaciteit om voldoende capaciteit in huis te hebben voor ad-hoc inzet bij calamiteiten, meldingen of ad hoc prioriteiten.

¹¹ Programmatisch handhaven, Gids voor departementen en inspecties' (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, oktober 2010).

Fysieke bedrijfsinspecties zijn een effectief middel en blijven dan ook de basis voor het vaststellen of een bedrijf inderdaad wetten of regels overtreedt. Een inspecteur ter plaatse kan overtredingen vaststellen en sancties opleggen. De NVWA inspecteert in principe onaangekondigd. Als specifieke informatie of gegevens nodig zijn, kan een inspectie vooraf worden aangekondigd.

Gezien de beschikbare capaciteit kan de NVWA niet alle bedrijven in een keten regelmatig inspecteren. Dat is ook niet zinvol. De NVWA gebruikt, volgens de systematiek van handhavingsregie, verschillende methoden en instrumenten om naleving in alle relevante sectoren en bedrijven te bevorderen. Dat laat onverlet dat er genoeg capaciteit moet zijn om te kunnen optreden bij overtredingen van wet- en regelgeving.

De NVWA werkt aan een omslag naar betere handhaving. Dat betekent dat binnen de handhavingsregie voortdurend afgewogen moet worden of het gekozen instrument het meest geschikt is om daadkrachtig te kunnen handhaven.

De NVWA moet de effectiviteit van haar toezicht kunnen onderbouwen en zich erover kunnen verantwoorden. Daarom voert de NVWA effectmetingen uit. Daarbij kunnen bedrijfsinspecties worden ingezet om in de praktijk na te gaan of de gekozen toezichtvormen het beoogde effect sorteren.

Stysteemtoezicht en tweedelijns toezicht

Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het produceren en op de markt brengen van veilige producten. Veel bedrijven zijn voor hun management- en/of productieprocessen gecertificeerd volgens één of meerdere private kwaliteitssystemen. De NVWA kan in haar toezicht rekening houden met deze private kwaliteitssystemen, als deze voldoen aan vooraf opgestelde criteria en in de praktijk blijkt dat ze werken. De NVWA stelt vast of het kwaliteitssysteem op orde is en of het bedrijf er in de praktijk naar handelt (het 'systeemtoezicht'). Een belangrijk criterium hierbij is dat een kwaliteitssysteem beschikt over een eigen sanctieregime.

Wanneer kwaliteitssystemen een rol spelen in de toezichtaanpak, baseert de NVWA het vertrouwen in goede naleving op periodieke controles van het systeem, inclusief verificaties in de praktijk. De NVWA gaat regelmatig na of het vertrouwen en daarmee de aanpak terecht is. Als door de NVWA geconstateerde gebreken in het systeem niet snel worden opgelost of als een systeem niet meer aan de vooraf gestelde criteria voldoet, houdt de NVWA in het toezicht niet langer rekening met het kwaliteitssysteem.

Bij de borging van publieke belangen zijn verantwoordelijkheden voor publiek toezicht soms bij meerdere autoriteiten belegd of zijn taken gedelegeerd. Juist dan is het ook belangrijk om te weten of dat toezicht goed functioneert. De NVWA houdt daartoe bij deze partijen (bijvoorbeeld keuringsinstanties) tweedelijns toezicht op de kwaliteit van de uitvoering.

3. Professionele autoriteit

Politiek en samenleving vragen om een sterke autoriteit die effectief, efficiënt en waar nodig stevig optreedt. Dat vereist professioneel en integer handelen van de NVWA. Daar is dan ook voortdurend aandacht voor. Het toezicht ligt op hoog niveau. Inspecteurs hebben de vereiste vakkennis, handelen uniform en passen het afgesproken interventiebeleid in de praktijk adequaat toe. De NVWA maakt actief gebruik van de nieuwste ontwikkelingen op gebieden als internationalisering en ICT.

Wetenschappelijke kennisbasis

Het werk van de NVWA begint bij een goede risicobeoordeling. Eerst wordt geanalyseerd welke risico's zich waar in de keten bevinden en waar de risico's het grootst zijn. Daar kan de handhaving zich vervolgens effectief op richten. De NVWA onderbouwt de keuzes in het toezicht met beschikbare toezichtinformatie en wetenschappelijke gegevens. De onafhankelijke keten- en risicobeoordelingen van Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering NVWA (BuRO) spelen daarbij een belangrijke rol.

Uitgangspunt voor het werk van BuRO is de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Op basis van de risicobeoordelingen adviseert BuRO gevraagd en ongevraagd de bewindspersonen van VWS en EZ en de inspecteur-generaal van de NVWA. De adviezen worden vervolgens gepubliceerd.

Professioneel en integer handelen

De inspecteurs handelen uniform en rolvast. De NVWA biedt de medewerkers daartoe kaders, zoals bijvoorbeeld het interventiebeleid. De NVWA investeert – onder andere via training - in vakdeskundigheid en voorwaarden voor integer, consistent en professioneel handelen en vraagt daarover rekenschap van haar medewerkers. De inspecteur beschikt over de middelen die nodig zijn om zijn taak professioneel uit te voeren. De NVWA zorgt actief voor een organisatiecultuur die daarbij past.

Incident- en crisisbeheersing

Bij (ernstige) incidenten volgt de NVWA de eigen en de door VWS en EZ vastgestelde, incidenten- en crisisaanpak. Bij vermoeden en/of verdenking van situaties die tot ernstig letsel of gezondheidsschade voor mens of dier kunnen leiden, kan de NVWA het voorzorgsprincipe toepassen. Bij incidenten of crises is de focus gericht op het oplossen ervan en daarmee op het wegnemen van het concrete risico. Als overtredingen worden geconstateerd, zet de NVWA het interventiebeleid in. Bij crisisbeheersing werkt de NVWA volgens crisisdraaiboeken, waarbij de ministeries tijdig worden geïnformeerd aan de hand van daartoe opgestelde afwegingscriteria.

De NVWA is een onafhankelijke autoriteit en zelf verantwoordelijk voor beslissingen in de incident- en crisisbeheersing. Bij interventies met ingrijpende gevolgen is het aan de NVWA om het verantwoordelijke ministerie tijdig te informeren over de interventiebeslissing.

De NVWA werkt goed samen met andere betrokken publieke partijen, zoals het RIVM en het Voedingscentrum. Relevante informatie wordt tijdig uitgewisseld. Ook bij grensoverschrijdende en internationale incidenten wisselt de NVWA goed en snel informatie uit. Bijvoorbeeld via Europese meldsystemen als het Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) en het Administrative Assistance & Cooperation system. Procedures voor meldingen zijn voor iedereen inzichtelijk (meldwijzer NVWA). De NVWA zorgt voor tijdige en goede opvolging van de meldingen.

4. Slagvaardig optreden

Daadkrachtig handhaven

Bij overtredingen van wetten en regels hanteert de NVWA een interventiebeleid. Kern daarvan is dat het rechtmatig, proportioneel, daadkrachtig ingrijpen waarborgt op een voor ondernemers kenbare manier. Dat betekent dat de NVWA slagvaardig optreedt als inspecteurs misstanden of risico's voor de veiligheid aantreffen. Hoe erger de overtreding, hoe harder de ingreep. Als de NVWA voor het eerst een kleine overtreding constateert, krijgt een bedrijf een waarschuwing. De NVWA denkt met het bedrijf mee hoe het beter kan.

Bij opzettelijke overtredingen, fraude en recidive handelt de NVWA stevig en doortastend. Altijd met als doel goede naleving van regels af te dwingen. Ingrijpen op die manier werkt ook preventief.

Uniform en effectief interventiebeleid

Politiek en maatschappij stellen steeds hogere eisen aan geloofwaardig toezicht en effectieve handhaving. Zij verwachten dat de NVWA waar nodig snel en streng optreedt. Sneller en strenger dan in het verleden.

Daarom zet de NVWA vaker en eerder bestuursrechtelijke sanctie-instrumenten in bij de handhaving. Zo is in 2015 het boetep plafond in de Warenwet verhoogd. Dat biedt meer ruimte om stevige sancties op te leggen. Om nog daadkrachtiger te kunnen optreden, scherpt de NVWA het interventiebeleid verder aan. De leidende principes daarbij zijn:

- Het interventiebeleid wordt direct in gang gezet bij de eerste constatering van een overtreding.
- De inspecteur weet precies welke maatregel hij bij welke overtreding moet opleggen. Zo wordt het interventiebeleid uniform toegepast.
- Elke constatering van een overtreding wordt vastgelegd in het inspectierapport en het dossier.
- Het interventiebeleid bepaalt voor elke overtreding een passende interventie. Afhankelijk van de ernst van de overtreding variëren de interventies van schriftelijke waarschuwing en nalevingshulp tot bestuurlijke boete, indien nodig aangevuld met andere bestuurlijke instrumenten zoals last onder dwangsom, het stilleggen van productielijnen of de sluiting van een bedrijf.
- Het interventiebeleid geeft een eenduidige en strengere maatregel voor een herhaalde overtreding. Recidive leidt altijd tot een zwaardere interventie, in principe zonder nalevingshulp.
- Bij een overtreding volgt binnen de gestelde termijn een retribueerbare herinspectie. Als dan blijkt dat een overtreding niet is opgelost, wordt een strengere maatregel opgelegd.
- Herhaalde overtredingen leiden tot strengere maatregelen. Daarbij wordt de interpretatie van 'soortgelijke overtreding' aangescherpt. Ook overtredingen die inbreuk maken op hetzelfde doelvoorschrift (bijvoorbeeld herhaalde overtredingen die kunnen leiden tot onveilig voedsel) gaan vallen onder 'soortgelijke overtreding'. Hierdoor wordt recidive eerder en strenger bestraft.
- Bij escalatie ingeval van herhaalde overtredingen wordt sneller het traject van 'notoire overtreder' ingezet.
- Vermoedens van fraude of opzet uit het reguliere toezicht worden direct doorgemeld aan de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA, zodat (opgetelde) signalen uit regulier toezicht kunnen worden benut voor strafrechtelijk onderzoek.
- Het aangescherpte interventiebeleid wordt in lijn gebracht met de (nieuwe) bepalingen voor bestuurlijke boetes (Warenwetbesluit bestuurlijke boeten en Besluit handhaving en overige zaken Wet Dieren).

Het algemeen interventiebeleid is duidelijk en uniform voor alle wetten waarop de NVWA toezicht houdt. Naast het algemeen interventiebeleid hanteert de NVWA waar nodig specifiek interventiebeleid voor een domein. Afwijkingen van het algemeen interventiebeleid moeten goed kunnen worden onderbouwd.

De NVWA geeft adequaat opvolging aan geconstateerde tekortkomingen bij bedrijven. De opvolgtermijnen liggen vast in het interventiebeleid. Herinspecties worden binnen de daarvoor gestelde tijd uitgevoerd. De kosten voor een herinspectie zijn voor rekening van het betreffende bedrijf.

De NVWA beschikt over diverse, per domein verschillende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctie-instrumenten bij overtredingen van voorschriften. Zo is het instrumentarium voor de Warenwet recentelijk uitgebreid met verhoging van het boetemaximum naar € 810.000,-¹². De uitwerking van de verhoging van het boetemaximum vindt plaats door wijziging van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten¹³. In de Wet dieren ligt het boetemaximum al vanaf de instelling op dat niveau. Door middel van een wijziging van het Besluit Handhaving en overige zaken Wet dieren wordt het mogelijk gemaakt om in specifieke gevallen boetes op te leggen tot het in de wet opgenomen boetemaximum. Het wettelijk beschikbare instrumentarium voor handhaving is op deze domeinen toereikend. Voor de andere domeinen (bijv. visserij en plantgezondheid) wordt op basis van dit toezichtkader bepaald of het instrumentarium nog aanvulling behoeft.

Bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk handhaven

Het aangescherpte interventiebeleid maakt duidelijk wanneer overtredingen bestuursrechtelijk worden afgedaan of worden overgedragen aan het strafrecht. Leidend hierbij is het Richtsnoer Aanmelding en Afstemming Milieuovertredingen¹⁴. Dit richtsnoer beschrijft hoe de keuze voor de inzet van strafrecht, bestuursrecht of van een combinatie hiervan moet worden gemaakt en hoe aanmelding en afstemming moet plaatsvinden. De ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalen de keuze. Strafrechtelijke afhandeling volgt op overtredingen met aanzienlijke, dreigende en/of onomkeerbare gevolgen voor de veiligheid en calculerend of crimineel gedrag van de overtreder.

Het bestuursrecht gaat uit van het stoppen van de overtreding en het eventueel straffen van de overtreder met een geldboete. Het strafrecht kan misstanden blootleggen door strafrechtelijk onderzoek en de inzet van dwangmiddelen. Daarmee heeft het strafrecht een ruim sanctiearsenaal dat complementair kan zijn aan het bestuursrecht. Via het strafrecht kunnen naast de rechtspersoon ook natuurlijke personen, bijvoorbeeld de feitelijke leidinggever van de strafbare gedraging, worden bestraft. Door optimaal gebruik te maken van beide systemen kunnen bestuursrecht en strafrecht elkaar dus aanvullen.

Proportionaliteit en zorgvuldigheid

Scherper toezicht en effectievere handhaving kunnen leiden tot (verdere) juridisering van de toezichtrelatie. Meer en steviger inzet van de bevoegdheden moet dan ook zorgvuldig gebeuren. De NVWA zoekt hierin naar een evenwichtige balans. Maatregelen moeten altijd in verhouding zijn met de geconstateerde overtreding, de ernst van het risico en het effect van de overtreding. Bovendien moeten ze passen bij de specifieke situatie. Ook de houding van een bedrijf speelt een rol. Opzettelijke overtredingen, overtredingen met grove schuld en recidive worden harder aangepakt.

Fraude en opsporing

Wie fraudeert pleegt bedrog door op papier of digitaal de werkelijkheid te verhullen of anders weer te geven. Met als doel om daar zelf voordeel mee te behalen. Fraude valt vaak pas vast te stellen na diepgaand onderzoek naar aanleiding van signalen dat er iets niet in de haak is. NVWA-inspecteurs moeten dus niet alleen beschikken over voldoende kennis en vaardigheden, maar ook gespitst zijn op dergelijke signalen. Het is belangrijk vermoedens van fraude of opzet te delen met de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD).

¹² Wet van 20 mei 2015 tot wijziging van de Warenwet (Stb 2015, 235).

¹³ In dit besluit zal een omzetgerelateerde boete worden geïntroduceerd voor overtredingen op het terrein van eerlijkheid in de handel en goede voorlichting aan de consument die opzettelijk of met grove schuld zijn begaan. Deze omzetgerelateerde boete wordt uitsluitend opgelegd aan bedrijven die een bepaalde jaaromzet halen. Als boete wordt een bepaald percentage van die jaaromzet gehanteerd, met een maximum van € 810.000,-.

¹⁴ RAAM, vastgesteld door de Strategische Milieukamer (SMK) op 21 januari 2013.

De inzet van inlichtingen en opsporing is een belangrijke voorwaarde voor het waarmaken van de 'zacht waar het kan, hard waar het moet-aanpak'. Meer en eerder dan in het verleden zet de NVWA dan ook in op opsporing van fraude en strafbare feiten. Signalen die in het regulier toezicht worden opgevangen, komen snel terecht bij de IOD. Dat is in lijn met de ontwikkeling van Europese regelgeving voor officiële controles. Bevoegde autoriteiten moeten onderzoek naar fraude en misleiding standaard meenemen in risicogerichte controles in de levensmiddelen-, veterinaire en fytosanitaire sector. Op basis van het interventiebeleid kan de NVWA besluiten dat de IOD strafrechtelijk moet optreden. Het Openbaar Ministerie beslist om al dan niet tot strafrechtelijke vervolging over te gaan.

Berekenende daders die ernstige overtredingen met een hoog risico plegen, moeten hard worden aangepakt. De inzet van de IOD en het Functioneel Parket is daarbij van essentieel belang. Bovendien helpen zij om dergelijke overtredingen in het vervolg te voorkomen. Strafrecht wordt ingezet als dat effectiever blijkt dan andere instrumenten. Het kan een rol spelen naast bestuurlijke herstelsancties. Opsporing kan het aangewezen instrument zijn als andere (bestuursrechtelijke) instrumenten niet of niet meer toereikend zijn.

5. Transparant en efficiënt toezicht

Inzicht in interventiebeleid

De NVWA maakt toezicht, handhaving en interventiebeleid inzichtelijk en daardoor voorspelbaar. Bedrijven weten zo wat de gevolgen zijn van hun handelen. Het interventiebeleid is, onder mandaat van de inspecteur-generaal NVWA, vormgegeven in een beleidsregel die integraal wordt gepubliceerd op de website van de NVWA. Op de site geeft de NVWA in het algemeen aan wat de regels zijn, hoe ze worden toegepast, welke sancties gelden bij overtredingen en waar men beklag kan doen.

Ook voor individuele bedrijven maakt de NVWA haar werkwijze transparant. Geïnspecteerde bedrijven ontvangen op hun verzoek en waar juridisch mogelijk, een schriftelijke of digitale terugkoppeling van de inspectieresultaten. Daarin staan in ieder geval het doel van het bezoek, de gebruikte methode en het resultaat van de inspectie.

Openbaarmaking inspectiegegevens

De NVWA maakt inspectiegegevens actief openbaar¹⁵, waar mogelijk via internet. Zij zet daarbij in op openbaarmaking van inspectiegegevens met de volgende doelen:

- het bieden van transparantie aan partijen binnen de (voedsel)productieketen zodat zij hierop hun keuzen kunnen baseren (handelingsperspectief);
- het leveren van een bijdrage aan het vertrouwen van de consumenten in het handelen van de overheid, in het voedsel en in andere producten/diensten;
- het verhogen van het niveau van naleving.

De NVWA kijkt steeds of de verwachte resultaten van openbaarmaking opwegen tegen de benodigde inzet van mensen en middelen. De openbaar gemaakte inspectiegegevens zijn up-to-date, eenduidig en zo volledig mogelijk. Ze worden begrijpelijk en op een moderne manier gepresenteerd. Als bij een bedrijf tekortkomingen zijn geconstateerd, zorgt de NVWA voor tijdige opvolging via herinspecties, om te voorkomen dat het bedrijf onnodig lang in een negatief daglicht staat.

¹⁵ Vooral nog vindt openbaarmaking plaats op basis van de Wet openbaarheid bestuur (WOB). In het recente wetsvoorstel tot wijziging van de Gezondheidswet, dat thans bij de TK aanhangig is, worden de mogelijkheden tot openbaarmaking van inspectiegegevens verbeterd, wat bredere uitrol gemakkelijker maakt.

Efficiënt toezicht

Om publieke middelen optimaal in te zetten en de eventuele last voor bedrijven te beperken, voert de NVWA het toezicht zo effectief en efficiënt mogelijk uit. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van 'state of the art' ICT en waar zinvol en mogelijk inspecties te combineren. Daarbij mag de aandacht voor het terugdringen van lasten en kosten natuurlijk niet ten koste gaan van borging van publieke belangen als voedselveiligheid. Om inzicht te krijgen in de efficiency van het toezicht, brengt de NVWA de gerealiseerde maatschappelijke opbrengsten, de kwantitatieve en kwalitatieve effecten ervan in kaart. Zij geeft aan wat toezicht bijdraagt aan de mate waarin bedrijven wetten en regels naleven. Dit vormt de basis voor sturing op en verantwoording over prioriteitstelling en werkzaamheden.

Transparante tarieven

Begroting en tarieven van de NVWA worden jaarlijks vastgesteld. Op basis daarvan worden de retributietarieven voor het bedrijfsleven (daar waar retributies aan de orde zijn) vastgesteld. Waar mogelijk rekent de NVWA de kosten door aan het bedrijfsleven. De NVWA volgt daarbij het kabinetsstandpunt Maat Houden 2014 en relevante EU verordeningen¹⁶ tot het heffen van retributies. Conform Maat Houden 2014 is het uitgangspunt dat de retributietarieven van de NVWA kostendekkend zijn. Daarvoor is het van belang dat de NVWA zo efficiënt mogelijk werkt en helder is over de kostenopbouw en over de intentie om de kosten te beperken.

Publieke verantwoording

De NVWA legt politieke en maatschappelijke verantwoording af. Zij maakt heldere en kenbare keuzes en communiceert over waar zij al dan niet verantwoordelijkheid voor neemt. Zij verantwoordt zich achteraf, bijvoorbeeld in het openbaar jaarverslag, over effectiviteit, doelmatigheid en maatschappelijke opbrengsten.

6. Samenwerking

Samenwerking met nationale, Europese en internationale autoriteiten

De NVWA moet optimaal geïnformeerd zijn en blijven over risico's in ketens en sectoren. Met het oog daarop werkt zij goed samen met andere toezichthouders. Zij maken elkaar onderling attent op signalen over mogelijke risico's, daarbij gebruikmakend van basisregistraties, zoals bijvoorbeeld die van de Kamer van Koophandel en van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De NVWA stemt (meerjaren)handhavingsplannen en risicoprofielen, waar zinvol, af met andere toezichthouders. Het is van groot belang dat autoriteiten elkaar goed en tijdig informeren, zeker als het gaat om risico's voor mens, dier, plant of milieu of om (voedsel)fraude.

Soms kan het efficiënt en effectief zijn als verschillende toezichthouders hun inspecties combineren, bijvoorbeeld om de toezichtlast voor bedrijven te beperken. Uiteraard worden daarbij de belangen van de bedrijven en van de toezichthouders zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.

De NVWA werkt ook internationaal actief samen met andere toezichthouders. Bijvoorbeeld met toezichthouders uit andere Europese lidstaten, Food and Veterinary Office (FVO), Europol/Interpol en andere Europese instellingen. Zij wisselen informatie uit en melden incidenten via Europese meldingssystemen. Ook delen zij kennis met elkaar over (potentiële) risico's en over alternatieve toezichtvormen, bijvoorbeeld toezicht op verkoop via internet.

¹⁶ De NVWA rekent controlekosten door aan het bedrijfsleven als er sprake is van het profijtbeginsel of van het 'veroorzaker betaalt'-beginsel en ook als er vanuit Europese wetgeving verplichtingen gelden voor het innen van retributies (bijvoorbeeld op basis van Verordening (EG) nr. 882/2004).

Samenwerking met (kennis)instellingen

De NVWA is een kennisgedreven organisatie. Om steeds op de hoogte te zijn van de nieuwste kennis op het gebied van toezicht, is het belangrijk dat de NVWA samenwerkt met wetenschappelijke kennisinstellingen. Ook om actuele wetenschappelijke risicoanalyses - die essentieel zijn voor de inrichting van het NVWA-toezicht - te kunnen maken zijn samenwerkingsverbanden met kennisinstellingen een voorwaarde; daar beschikt men immers over 'state of the art' kennis. Hiertoe werkt de NVWA actief samen met kennisinstellingen, zoals Wageningen Universiteit en Research Center (WUR), Stichting DLO, RIVM, TNO, RIKILT en Imares. Ook met andere instellingen zoals het Voedingscentrum en de European Food Safety Authority (EFSA) werkt de NVWA vruchtbaar samen.