



**Evaluatie van de
Wettelijke Onderzoekstaken
Voedselveiligheid Beleid
(WOT-VV Beleid)**

In opdracht van:

Het Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)

Publicatienummer:

2020.054.2026

Datum:

Utrecht, 10 november 2020

Auteurs:

Frank Bongers
Leonie Hermanussen
Roos Jansen
Max Kemman
Rosa Kuipers
Adriaan Smeitink

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding van de evaluatie.....	11
1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en hypothesen	12
1.3 Aanpak van de evaluatie.....	12
1.4 Leeswijzer	13
2 Beschrijving WOT-VV Beleid	15
2.1 Beleidstheorie en indicatoren WOT-VV Beleid	15
2.2 Doel van en taken binnen de WOT-VV Beleid.....	18
2.3 Betrokken actoren bij en aansturing van de WOT-VV Beleid	20
2.4 Financiering van de WOT-VV Beleid.....	23
2.5 Tijdslijn evolutie WOT-VV	28
3 Doelbereiking en impact WOT-VV Beleid.....	31
3.1 Doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid	31
3.2 Impact van de WOT-VV Beleid.....	35
3.3 Indicatoren om doelbereiking en impact (beter) te meten	38
3.4 Opvolging van aanbevelingen uit de vorige evaluatie.....	40
4 Doelmatigheid van de WOT-VV Beleid	43
4.1 Oordeel over verhouding tussen middelen en taken	43
4.2 Doelmatigheid van de aansturing en uitvoering	44
4.3 Alternatieven voor het instrument WOT	47
5 Fusie en expertise-ontwikkeling	53
5.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid uitvoering taken referentielaboratorium.....	53
5.2 Aandachtspunten naar aanleiding van de fusie	55
5.3 (Toekomstige) expertise-ontwikkeling	56
6 Internationaal perspectief	59
6.1 EU-wetgeving en -instellingen	59
6.2 Casus Denemarken en Duitsland.....	63
7 Conclusies en aanbevelingen	69
7.1 Conclusies	69
7.2 Hypothesen.....	73
7.3 Aanbevelingen.....	74
Bijlage 1. Onderzoeksvragen	77
Bijlage 2. Overzicht interviewrespondenten	81
Bijlage 3. Aanbevelingen vorige evaluatie	83
Bijlage 4. Vergelijking Nederland, Denemarken en Duitsland	85
Bijlage 5. Overzicht afwijkingen projectrealisaties periode 2014-2019	89
Bijlage 6. Groslijst indicatoren	93

Managementsamenvatting

Achtergrond van de evaluatie

Op verzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft Dialogic een evaluatie uitgevoerd van de Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid Beleid (hierna: WOT-VV Beleid). Een wettelijke onderzoekstaak betreft een niet-economische dienst van algemeen belang in de vorm van onderzoek, advisering of inzet van onderzoeksfaciliteiten, onlosmakelijk verbonden met de uitoefening van taken, met inbegrip van de uitoefening van openbaar gezag, door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, andere Ministers die het aangaan of instellingen of organen van de Europese Unie, opgenomen in bijlage 1 van de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek en ingericht en gefinancierd overeenkomstig de aanwijzingen en vergoedingen die door de Minister worden vastgesteld overeenkomstig de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek.

Het doel van de WOT-VV Beleid – vrijwel helemaal uitgevoerd door Wageningen Food Safety Research (WFSR) - is het ondersteunen van LNV, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de daaronder ressorterende diensten op het terrein van voedselveiligheid en -integriteit, met name de NVWA, ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken die door de Minister, andere Ministers of instellingen of organen van de Europese Unie aan Stichting Wageningen Research (WR) (waarvan WFSR deel uitmaakt) zijn toebedeeld. Het programma van de WOT-VV Beleid wordt steeds voor vijf jaar vastgesteld. In het laatste jaar van de looptijd van de uitvoeringsovereenkomst vindt telkens een evaluatie plaats. De vorige uitvoeringsovereenkomst is twee keer verlengd waardoor deze evaluatie zich uitstrekt over de periode 2014 tot nu.

Doel, onderwerpen en aanpak van de evaluatie

De doelstelling van de evaluatie luidt als volgt: Het uitvoeren van een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het WOT-programma Voedselveiligheid Beleid (WOT-VV Beleid) over de periode 2014 - 2020.

Afgeleid van dit doel zijn onderzoeksvragen geformuleerd over de volgende onderwerpen:

- Doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid (inclusief impact en indicatoren om doeltreffendheid en impact beter te meten)
- Doelmatigheid van de WOT-VV Beleid.
- Implementatie van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving.
- Expertise-ontwikkeling binnen WFSR.
- Fusie tussen de laboratoria van NVWA en WFSR.
- Toekomst van de WOT-VV Beleid.

In de onderzoeks aanpak is er zowel gebruik gemaakt van bestaande data (bijv. nationale en internationale wetgeving voeder- en voedselveiligheid, beleidsnota's, eerdere evaluaties, Kamerbrieven, uitvoeringsovereenkomsten WOT-VV Beleid, financiële en jaarverslagen, zelfevaluatie WFSR, etc.) als nieuw te verzamelen data (bijv. 29 interviews met in totaal 47 direct of indirect bij de WOT-VV betrokken personen). We hebben ook een beperkte benchmark uitgevoerd met instellingen in Denemarken en Duitsland (op federaal niveau) die vergelijkbare wettelijke taken uitvoeren. Hierna volgt een selectie van de conclusies en aanbevelingen.

Feitelijke ontwikkelingen rondom de WOT-VV Beleid

- De fusie tussen het NVWA- en RIKILT-laboratorium (2019) uitmondend in de nieuwe naam WFSR is één van de belangrijkste gebeurtenissen in en rond de uitvoering van de WOT-VV Beleid sinds de vorige evaluatie (2014).
- Het budget voor de uitvoering van de WOT-VV Beleid is redelijk constant gebleven van 2014 tot en met 2018 (tussen de 15 en 15,5 miljoen euro, inclusief BTW en Nog Af te Ronden PRogramma Onderzoek (afgekort als NAPRO)).

Rapportering over de uitvoering en doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid

- WFSR rapporteert volledig, uitgebreid en transparant over de voortgang en doeltreffendheid van de projecten die zij in het kader van de WOT-VV Beleid uitvoert.
- WFSR wordt in haar activiteiten voor de WOT-VV Beleid gestuurd door de jaarprogramma's (met een bundeling van projectplannen) die in het Opdrachtgeversoverleg (OO) worden vastgelegd en bijgestuurd. Sinds de vorige evaluatie is de agendabepalende rol voor wat betreft de inhoud van de deze projecten vanuit WFSR iets afgenomen, en dat ten gunste van inhoudelijke sturing door de opdrachtgevers. De meer sturende rol zal zich mogelijk ook doorzetten met de effectuering van het nieuwe aansturingsmodel in het najaar van 2020.

Doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid

- WFSR realiseert de meeste WOT-projectdoelstellingen, en dat vrijwel altijd naar tevredenheid van de opdrachtgever. Afwijkingen worden gerapporteerd en er wordt in overleg met de opdrachtgever gezocht naar een oplossing.
- WFSR draagt middels de uitvoering van WOT-projecten bij aan het realiseren van de algemene doelstelling van de WOT-VV Beleid. Het WFSR verricht hoogwaardig kwalitatief werk en denkt actief mee met opdrachtgevers over (de verbetering van) de uitvoering van WOT-VV Beleid taken.
- De algemene doelstelling van de WOT-VV Beleid is breed geformuleerd waardoor er eenvoudig andere activiteiten onder geschaard kunnen worden. Doelbereiking is relatief goed haalbaar vanwege het stabiele karakter van zowel de doelstellingen, het takenpakket en het budget. WFSR kan haar werkzaamheden in het kader van de WOT-VV Beleid op basis van langdurige ervaring goed plannen en uitvoeren. De WOT-VV Beleid kenmerkt zich met een focus op de uitvoering van wettelijke basistaken en een stabiele en vast omlijnde aanpak met een nadruk wetenschappelijke oplossingen.

Maatschappelijke, economische en wetenschappelijke impact van de WOT-VV Beleid

- De WOT-VV Beleid leveren een bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke impact, o.a. bescherming van de gezondheid van mens en dier door zich te richten op voedselveiligheid. De omvang en de bijdrage van de WOT-VV Beleid aan deze bijdrage is niet of nauwelijks te kwantificeren. De WOT-VV Beleid en WFSR zijn immers deel van een breder systeem van actoren, zoals overheden (EU, ministeries, uitvoerders), bedrijven en kennisinstellingen die gezamenlijk maatschappelijke impact realiseren.
- De WOT-VV Beleid leveren ook een bijdrage aan de economische impact o.m.: (1) internationale reputatie/betrouwbaarheid van voedselveiligheid in Nederland; (2) gelijk speelveld; (3) netto-effect van voorkomen/bestrijden incidenten is niet te meten.

- Door de wisselwerking tussen WFSR en WU bij de uitvoering van de WOT-VV Beleid wordt wetenschappelijke impact gerealiseerd. WFSR maakt immers gebruik van wetenschappelijke inzichten bij de uitvoering van WOT-projecten die op hun beurt eveneens leiden tot wetenschappelijke publicaties en een (internationale) waardering voor de wetenschappelijke kwaliteit van WFSR. Er wordt op wetenschappelijk vlak door WFSR samengewerkt met zowel kennisinstellingen binnen als buiten de WUR. Intensieve samenwerking met partners binnen de WUR is vooral het gevolg dat ook zij onderzoek doen naar food.

Indicatoren voor het meten van de doeltreffendheid en impact van de WOT-VV Beleid

- Het is een bijzonder lastige opgave om een brede set aan indicatoren te ontwikkelen die de doeltreffendheid en de impact van de WOT-VV Beleid (beter) kunnen meten. De gewenste indicatoren zijn (nog) niet beschikbaar en/of kwantificeerbaar. Ook zijn veranderingen in scores op beschikbare indicatoren niet eenvoudig te herleiden tot de uitvoering van de WOT-VV Beleid, omdat andere factoren (die niet vanuit de WOT-VV Beleid beïnvloedbaar zijn) ook een rol spelen.

Opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie van de WOT-VV Beleid

- De meeste aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn opgevolgd. Wat nog resteert zijn een visie op het domein van voedselveiligheid en -integriteit (die met het verschijnen van dit rapport naar verwachting vastgesteld is), een afwegingskader voor prioritering van taken en projecten, en een strategische dialoog in het Opdrachtgeversoverleg.

Doelmatigheid van de uitvoering van de WOT-VV Beleid

- WFSR voert de WOT-VV Beleid doelmatig uit. De kosten voor coördinatie van de WOT-VV Beleid en bijdrage aan internationale gremia worden door sommigen als hoog ervaren, maar staan volgens ons in verhouding tot de totale begroting. De accreditatiekosten zijn in de afgelopen jaren gestegen als gevolg van het van kracht worden van Verordening (EU) 2017/625.
- Het budget is net voldoende om de taken uit te voeren. Sinds het huidige kabinet is er weer loon- en prijsbijstelling. Als er te weinig budget is moet er worden geprioriteerd. Als het mogelijk is, wordt er geschoven met budgetten van projecten om zo wel in te kunnen springen op nieuwe wensen.

Doelmatigheid van de aansturing van de WOT-VV Beleid

- Aansturing van de uitvoering van de WOT-VV is verbeterd sinds de fusie tussen de laboratoria van NVWA en WFSR. De verantwoordelijkheden zijn opnieuw belegd en duidelijk afgebakend. Punten van aandacht zijn de duale sturing vanuit twee ministeries (LNV en VWS), strategische discussies over het thema voedselveiligheid, het ontwikkelen en onderhouden van inhoudelijke kennis aan de zijde van het beleid en het implementeren en harmoniseren van uniforme structuren en processen.
- De onafhankelijke uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken kent zowel op papier als in de praktijk een hoge prioriteit en is gewaarborgd met heldere afspraken en structuren.
- De beperking van contractonderzoek voor derden (bijv. bedrijven) stimuleert de onafhankelijkheid van (de uitvoering van de wettelijke taken door) WFSR, maar maakt (de financiële positie) van WFSR meer afhankelijk van (politiek) beleidsbeslissingen. Ook bestaat het risico dat de voeling van WFSR met de praktijk, in het bijzonder het bedrijfsleven, vermindert.

- In de inhoudelijke aansturing van de WOT-VV Beleid door de ministeries wordt nog niet altijd optimaal gebruik gemaakt van externe initiatieven om (externe) ontwikkelingen die voedselveiligheid en -integriteit kunnen raken mee te wegen in de beslissingen over de inhoud van de WOT-VV. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het Signaleringsplatform Voedselveiligheid, maar dit bestaat pas sinds mei 2020.

Alternatieven voor de uitvoering van wettelijke onderzoekstaken

- Hoewel er alternatieven bestaan voor de uitvoering van de WOT-VV door een TO2-instelling die nauw verbonden is met een universiteit (in het geval van WFSR), zoals uitvoering door (1) de overheid; (2) een onafhankelijk overheidsinstituut; (3) een universiteit; (4) een (inter)nationaal netwerk van (commerciële) partners; en (5) een marktaanbesteding geniet de huidige constellatie de meeste steun bij uiteenlopende betrokkenen.

Referentielaboratoria (nationaal en Europees)

- WFSR is Nationaal Referentielaboratorium (NRL) op 13 domeinen en Europees Referentielaboratorium (EURL) op 2 domeinen. De status van EURL wordt gezien als erkenning van hoge kwaliteit van WFSR en straalt af op het Nederlandse voedselveiligheidssysteem als geheel.

Fusie van de laboratoria van NVWA en (voormalig) RIKILT

- De fusie is in 2019 formeel gerealiseerd, maar in de praktijk nog niet helemaal voltooid. Voor de korte termijn geldt vooralsnog een gescheiden Laboratory Information Management System. Meer fundamentele verschillen voor de (middel)lange termijn betreffen verschillende werkculturen en de aansturing (waarbij er door de opdrachtgevers overigens voor gekozen is om de aansturing van de WOT-VV Handhaving en de WOT-VV Beleid verschillend te houden).

Expertise-ontwikkeling in functie van de WOT-VV Beleid

- Binnen WOT-VV Beleid bestaat relatief weinig innovatief onderzoek of lange-termijn onderzoek. Het onderzoek is voornamelijk gericht op de toepassing voor de komende drie jaar. Een van de redenen is dat de WOT-VV Beleid gericht zijn op het aanleveren van (korte termijn) beleidsinformatie en dat voor langere termijn vraagstukken andere onderzoektypen bestaan, zoals het Kennisbasis onderzoek (voor middellange termijn van drie tot vijf jaar) en Europese onderzoeksprojecten zoals Horizon (voor lange termijn voorbij vijf jaar). Binnen de WOT-VV Beleid is de financiële ruimte voor dit type onderzoek beperkt.
- Er zijn in en om het domein van voedselveiligheid ontwikkelingen die nieuwe c.q. andere expertise blijven vragen bij WFSR om de wettelijke onderzoekstaken in de toekomst goed te kunnen uitvoeren. Ontwikkelingen betreffen veranderende wet- en regelgeving (bijv. risico-gebaseerde monitoring, *on-site testing*), methodische ontwikkelingen (bijv. data-gedreven werken, *untargeted* analyse en *in vitro* / *in silico* analyse) en maatschappelijke ontwikkelingen (bijv. circulaire economie, kortere handelsstromen, voedsel fraude & drugsafval).

WOT-VV Beleid in een internationale context

- De Europese wet- en regelgeving in het kader van voedselveiligheid is geharmoniseerd.
 - Doorgaans wordt gebruik gemaakt van EU-verordeningen, welke rechtstreeks van toepassing zijn op Lidstaten. EU-richtlijnen worden een enkele keer gebruikt en moeten verplicht nationaal

worden overgenomen door Lidstaten binnen een gesteld termijn voordat ze van kracht zijn. De implementatiesnelheid wordt mede bepaald door het verwachte risico binnen een land.

- o Lidstaten met een grotere voedselsector c.q. -export of een meer kritisch publiek zijn geneigd EU-wetgeving goed toe te passen en te handhaven, maar ons onderzoek biedt geen ruimte dit cijfermatig te onderbouwen.

Aanbevelingen voor de overheid

1. Bepaal binnen het Opdrachtgeversoverleg of met het oog op de toekomstige ontwikkelingen in de domeinen van voedselveiligheid en -integriteit de huidige doelstellingen en taken in de WOT-VV Beleid voldoende toekomstbestendig en in balans zijn. Dit zou onderdeel moeten zijn van de nieuwe visie (vast te stellen in het najaar van 2020). Besteed hierbij ook aandacht aan afstemming tussen en een eenduidige aansturing vanuit de twee betrokken ministeries.
2. Bepaal binnen het Opdrachtgeversoverleg een afwegingskader om projecten in het kader van de WOT-VV Beleid beter te prioriteren wanneer het budgettaire beslag van de voorgestelde projecten de beschikbare middelen overstijgen.
3. Realiseer dat het moeilijk is om de bijdrage van de WOT-VV Beleid aan voedselveiligheid en -integriteit te isoleren van de bijdrage van andere instrumenten en actoren in dit domein.
4. Gegeven de vorige aanbeveling is het een uitdaging om indicatoren voor doeltreffendheid en impact te identificeren die direct te herleiden zijn tot activiteiten in het kader van de WOT-VV Beleid. Potentiële indicatoren die LNV en VWS kunnen gebruiken en die zo veel mogelijk tegemoetkomen aan deze eis zijn:
 - o Aantal nieuwe c.q. verbeterde analysemethoden dat WFSR realiseert in het kader van de WOT-VV Beleid.
 - o Percentage consumenten dat bekend is met verschillende partijen en instrumenten (w.o. de WOT-VV Beleid) in het beleid voor voedselveiligheid en -integriteit.
 - o Snelheid en kwaliteit van WFSR-analyses in het kader van de WOT-VV zodat chemische verontreinigingen in diervoeders en voedsel kunnen worden gedetecteerd.
 - o Aantal vertegenwoordigingen vanuit WFSR in voor WOT-VV Beleid relevante internationale organen.
 - o Aantal keren dat WFSR door andere landen wordt ingeschakeld bij (de begeleiding van) de uitvoering van WOT-VV achtige taken.
 - o Aantal voorkomen chemische verontreinigingen in dieren en plantaardig materiaal op basis van uitvoering WOT-VV Beleid.
 - o Aantal rechtszaken als gevolg van analyses in de WOT-VV Beleid (incl. gewonnen/verloren).
 - o Bijdrage van de WOT-VV Beleid aan het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven.
 - o Bijdrage van de WOT-VV Beleid aan betrouwbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven.
5. Gebruik in aanvulling op kwantitatieve indicatoren een meer narratieve aanpak om de maatschappelijke impact van de WOT-VV Beleid aan te tonen. In een dergelijke aanpak wordt de impact door WFSR in haar jaarrapportages op een meer gestructureerde en verhalende wijze beschreven, bijvoorbeeld aan de hand van voorbeelden (de highlights zoals die nu in de WFSR jaarrapportages over de WOT-VV Beleid worden vermeld zijn daarvoor een goede aanzet).
6. Gebruik als Opdrachtgeversoverleg platformen om ontwikkelingen in domeinen die gerelateerd zijn aan voedselveiligheid en -integriteit op te pikken en te bepalen of deze

gevolgen (kunnen) hebben voor de (uitvoering van de) WOT-VV Beleid. Een voorbeeld van een relevant platform is het onlangs door LNV en VWS opgerichte Signaleringsplatform Voedselveiligheid.

Aanbevelingen voor WFSR

7. Voor de uitvoering van de WOT-VV Beleid is het gefuseerde laboratorium van belang. Formeel zijn de laboratoria gefuseerd, maar dat geldt nog niet voor alle systemen en processen en voor de bedrijfscultuur. Vooral dat laatste vergt tijd. De verdere integratie van deze aspecten heeft alle aandacht en verdient de komende periode nog steeds aandacht van het management van WFSR.
8. Investeer in het verwerven van nieuwe kennis en vaardigheden die van belang zijn om te reageren op nieuwe uitdagingen in het domein van voedselveiligheid en -integriteit en die van invloed zijn op de kwaliteit van de resultaten en uitvoering van de WOT-VV Beleid, bijvoorbeeld met investeringen in het implementeren van expertise rondom data science.
9. De WOT-VV Beleid wordt gestuurd vanuit het beleid, uitgevoerd in een wetenschappelijke omgeving, terwijl tegelijkertijd de eis van onafhankelijkheid de mogelijkheden om contractonderzoek te doen voor bedrijven beperkt. Blijf daarom via andere kanalen dan contractonderzoek, bijvoorbeeld via congressen, webinars, personeelsmobiliteit en vakliteratuur, investeren om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in de praktijk.
10. Blijf actief participeren in internationale gremia voor voedselveiligheid en -integriteit. Nederland heeft internationaal een goede naam. Hou daarbij samen met de subsidieverleners (LNV voor de WOT-VV Beleid en NVWA voor de WOT-VV Handhaving) en opdrachtgevers (ministeries LNV en VWS) de maatschappelijke transitie in het achterhoofd dat Nederland zich internationaal mogelijk steeds minder zal positioneren als grote exporteur van voedsel, maar meer nadruk zal leggen op Nederlandse inbreng in grensoverschrijdende uitdagingen (klimaat, energie, migratie) en de wisselwerking van deze uitdagingen met (veilig) voedsel en dus ook de taken in de WOT-VV Beleid.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van de evaluatie

Op verzoek van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft Dialogic een evaluatie uitgevoerd van de Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid Beleid (hierna: WOT-VV Beleid¹). Een wettelijke onderzoekstaak betreft een niet-economische dienst van algemeen belang in de vorm van onderzoek, advisering of inzet van onderzoeksfaciliteiten, onlosmakelijk verbonden met de uitoefening van taken, met inbegrip van de uitoefening van openbaar gezag, door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, andere Ministers die het aangaan of instellingen of organen van de Europese Unie, opgenomen in bijlage 1 van de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek en ingericht en gefinancierd overeenkomstig de aanwijzingen en vergoedingen die door de Minister worden vastgesteld overeenkomstig de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek.²

Het doel van de WOT-VV Beleid – vrijwel helemaal uitgevoerd door Wageningen Food Safety Research (WFSR) – is het ondersteunen van LNV, het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de daaronder ressorterende diensten op het terrein van voedselveiligheid en voedselintegriteit³, met name de NVWA, ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken die door de Minister, andere Ministers of instellingen of organen van de Europese Unie aan Stichting Wageningen Research (WR) (waarvan WFSR deel uitmaakt) zijn toebedeeld.⁴ Het programma van de WOT-VV Beleid wordt steeds voor vijf jaar vastgesteld. Het beschikbaar budget voor de uitvoering van deze taken bedraagt ruim 15 miljoen euro per jaar (inclusief BTW). In het laatste jaar van de looptijd van de uitvoeringsovereenkomst vindt telkens een evaluatie plaats.⁵ De vorige uitvoeringsovereenkomst is twee keer verlengd waardoor deze evaluatie zich uitstrekt over de periode 2014 tot nu. De resultaten van deze evaluatie zullen worden verwerkt in een nieuwe vijfjarige overeenkomst.

¹ Met de fusie tussen labNVWA en RIKILT tot WFSR (1 juni 2019) is er een tweede WOT-VV programma gekomen, namelijk de WOT-VV Handhaving (NVWA verleent subsidie aan WFSR). De "oude" WOT-VV werd per 1 juni 2019 WOT-VV Beleid genoemd (LNV verleent subsidie aan WFSR). We maken in deze evaluatie een onderscheid tussen WOT-VV Beleid (het object van deze evaluatie), WOT-VV (dit betreft WOT-VV Beleid en WOT-VV Handhaving samen) en wettelijke onderzoekstaken als instrument (dan gebruiken we de afkorting WOT).

² Uitvoeringsovereenkomst betreffende de uitvoering van Wettelijke (Onderzoeks)Taken op gebied van voedselveiligheid (WOT-02) voor de periode 2018-2022, artikel 1 (begripsomschrijvingen).

³ In plaats van voedselintegriteit wordt er ook regelmatig gesproken over voedsel fraude. Voedselintegriteit heeft als voordeel dat het zowel bewuste als onbewuste fouten omvat. Daarom spreken we in dit rapport van voedselintegriteit.

⁴ Uitvoeringsovereenkomst, artikel 2.1.

⁵ De laatste evaluatie is afgerond in 2014: Berenschot (2014), Evaluatie Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid, Utrecht.

1.2 Doelstelling, onderzoeksvragen en hypothesen

De **doelstelling** van de evaluatie luidt als volgt:

Het uitvoeren van een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het WOT-programma Voedselveiligheid Beleid (WOT-VV Beleid) over de periode 2014 - 2020.

De evaluatie geeft ook aandacht aan:

- Implementatie in Nederland van wetgeving inzake voeder- en voedselveiligheid (en dat in vergelijking met andere landen).
- Ontwikkeling van relevante expertise met het oog op (toekomstige) kennisbehoeften en andere taken.
- Toekomstvastheid van de WOT-VV Beleid.
- Onafhankelijkheid van de uitvoering.
- Rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen WFSR, LNV, NVWA en VWS.
- Samenwerking met (inter)nationale partijen.
- Fusie tussen de laboratoria van NVWA en WFSR.

Tegen deze achtergrond zijn **onderzoeksvragen** geformuleerd over de volgende onderwerpen:

- Doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid (inclusief impact en indicatoren om doeltreffendheid en impact beter te meten).
- Doelmatigheid van de WOT-VV Beleid.
- Implementatie van Europese richtlijnen in Nederlandse wetgeving.
- Expertise-ontwikkeling binnen WFSR.
- Fusie tussen het Laboratorium voor Voeder- en Voedselveiligheid van de NVWA en RIKILT/WR.
- Toekomst van de WOT-VV Beleid.

Zie Bijlage 1 voor een gedetailleerd overzicht van de onderzoeksvragen.

De beantwoording van deze onderzoeksvragen helpt om enkele door de opdrachtgever geformuleerde **hypothesen** te toetsen, namelijk:

1. Nederland voorkomt chemische voedselveiligheidsincidenten en -crises door efficiënte en effectieve controles.
2. Nederland is goed voorbereid op de uitvoering van analyses t.b.v. nieuwe en opkomende chemische voedselveiligheidsissues doordat de methodeontwikkeling tijdig plaatsvindt.
3. Ten tijde van een incident of crisis is Nederland goed voorbereid op het snel en adequaat uitvoeren van analyses om chemische verontreinigingen te detecteren wat bijdraagt aan het beperken van de schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid en het vertrouwen van de handel in producten die Nederland produceert, exporteert, importeert of doorvoert.
4. Het systeem is efficiënt doordat vals alarm tot een minimum beperkt blijft.
5. De inzet van WFSR in internationale gremia heeft Nederland beleidsmatig een goede positie voor processen in EU-verband opgeleverd.

1.3 Aanpak van de evaluatie

De evaluatie is verdeeld in drie niveaus:

1. Analyse op het niveau van de uitvoerder van de WOT-VV Beleid.

2. Evaluatie op het niveau van het instrument WOT.
3. Vergelijking van de resultaten met de Europese context.

Binnen deze niveaus zijn door ons overlappende stappen gehanteerd, namelijk deskresearch, interviews en waar mogelijk het onderbouwen van resultaten met cijfermatige analyses. Daarnaast is er bij het vergelijken van de Nederlandse situatie met de Europese context ook een bredere vergelijking gemaakt met twee Europese landen: Duitsland (op federaal niveau) en Denemarken. De uitvoering van de evaluatie omvat hierbij zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden.

Tijdens de uitvoering is er zowel gebruik gemaakt van bestaande data (bijv. nationale en internationale wetgeving voeder- en voedselveiligheid, beleidsnota's, eerdere evaluaties, Kamerbrieven, uitvoeringsovereenkomsten WOT-VV Beleid, financiële en jaarverslagen, onderzoeksrapporten, verordeningen, etc.) als nieuw te verzamelen data (bijv. middels interviews). Hieronder lichten we de gebruikte onderzoeksmethoden kort toe.

- **Deskresearch** heeft enerzijds inzicht verschaft in de uitvoering en de opzet van de WOT-VV Beleid en geholpen bij het beantwoorden van enkele onderzoeksvragen. Anderzijds heeft het inzicht gegeven in de huidige nationale en Europese wetgeving omtrent voeder- en voedselveiligheid.
- Er zijn **interviews** uitgevoerd met vertegenwoordigers van WFSR, NVWA, NVWA-BuRO, LNV, VWS, EU, enkele buitenlandse instituten die vergelijkbare taken uitvoeren en experts. In 29 interviews hebben we 47 personen gesproken. Zie Bijlage 1 voor een overzicht van de gesprekspartners.
- Daarnaast is zowel het bepalen van de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het uitvoeren van de WOT-VV Beleid onderbouwd met een **cijfermatige analyse**. De doelmatigheid is cijfermatig geanalyseerd, bijvoorbeeld door het inventariseren van de uitgaven en opbrengsten van de uitvoering van de WOT-VV Beleid (jaarlijks/cumulatief, uitsplitsing naar projecten algemene deel, taakgerichte deel en het inhoudelijke variabele onderzoekdeel).
- Als laatste is er een **benchmark** uitgevoerd, waarbij de uitvoering van de WOT-VV Beleid is vergeleken met de uitvoering van vergelijkbare onderzoekstaken in Duitsland (op federaal niveau) en Denemarken.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geven we een feitelijke beschrijving van de WOT-VV Beleid. Aan de orde komen onder meer de beleidstheorie, de doelen en taken, de betrokken actoren, de evolutie van de WOT-VV Beleid en het budget. In hoofdstuk 1 bespreken we de doeltreffendheid en impact van de WOT-VV Beleid en indicatoren om deze aspecten (beter) te meten. Hoofdstuk 1 behandelt de doelmatigheid van de WOT-VV Beleid. We geven in dat hoofdstuk ook aandacht aan mogelijke alternatieven voor het instrument WOT. De fusie van de laboratoria per 1 juni 2019 van RIKILT en NVWA tot WFSR komt in hoofdstuk 0 aan bod. Daarop volgt een bespreking van de internationale context (hoofdstuk 1). We sluiten af met een hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen.

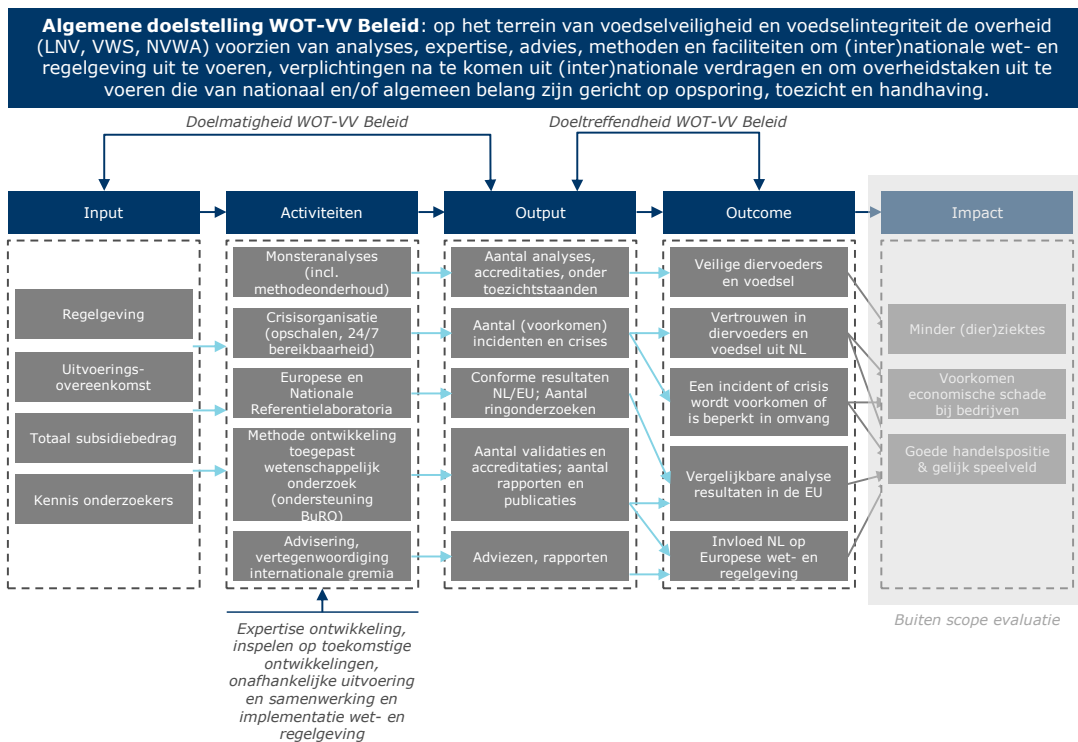
2 Beschrijving WOT-VV Beleid

Dit hoofdstuk geeft een feitelijke beschrijving van de WOT-VV Beleid. In de eerste paragraaf bespreken we de beleidstheorie (en indicatoren) die ten grondslag ligt aan deze wettelijke onderzoekstaken (paragraaf 2.1). Vervolgens geven we een overzicht van de doelen van en de taken binnen de WOT-VV Beleid (paragraaf 2.2). Daarna bespreken we de betrokken actoren en governance (paragraaf 2.3) en financiering van de WOT-VV Beleid (paragraaf 2.4). We sluiten dit hoofdstuk af met een tijdlijn waarin we de belangrijkste ontwikkelingen en gebeurtenissen rondom de WOT-VV Beleid visualiseren (paragraaf 2.5).

2.1 Beleidstheorie en indicatoren WOT-VV Beleid

Om in latere hoofdstukken uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de WOT-VV Beleid (maar ook over de wijze van implementatie van de wet- en regelgeving, de expertise-ontwikkeling, waarborgen van onafhankelijkheid, samenwerking en blik op de komende ontwikkelingen) presenteren we in dit hoofdstuk de beleidstheorie en bijbehorende indicatoren. De beleidstheorie is het geheel aan veronderstellingen waarop een beleid berust.⁶ Deze theorie wordt doorgaans gevisualiseerd in een schema waarin relaties tussen onder meer doelen en middelen staan. Elementen die in de beleidstheorie voorkomen zijn *input*, *activiteiten*, *output*, *outcome* en *impact*. Het behalen van de algemene doelstelling van de WOT-VV Beleid ligt ten grondslag aan de beleidstheorie. De input bepaalt de activiteiten die het takenpakket van de WOT-VV Beleid vormen. De activiteiten dragen bij aan de output en outcome (doeltreffendheid). Door de output en input naast elkaar te leggen, kan een uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de WOT-VV Beleid te bepalen, ligt de focus met name op de eerst vier elementen, zie Figuur 1.

⁶ Zie Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (1998), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn.



Figuur 1: *Beleids Theorie WOT-VV Beleid. Bron: LNV, bewerking door Dialogic*

De bovenstaande beleidstheorie toont dus welke middelen en activiteiten (en hun onderlinge relaties) de beleidsvoerder (LNV) inzet om de algemene doelstelling te behalen. Met bijvoorbeeld het afsluiten van een uitvoeringsovereenkomst (met bijbehorende subsidie) zet de subsidieverlener LNV een aantal activiteiten in gang bij WFSR (bijvoorbeeld monsteranalyses) die op hun beurt leiden tot prestaties (output in de vorm van bijvoorbeeld analyses, rapporten en advies) die moeten leiden tot gewenste effecten (veiliger humane voeding) en uiteindelijk tot minder ziektes. Aangezien het om een beleidstheorie gaat, is vooraf niet meteen duidelijk of het beleid, en meer specifiek het instrument WOT-VV Beleid, in de praktijk zo zal werken. Het zijn immers veronderstellingen over causale relaties.

Eén van de manieren om de geldigheid van deze veronderstellingen te bepalen, is het bijhouden van indicatoren die gekoppeld zijn aan de verschillende 'blokjes' in de bovenstaande beleidstheorie. Op dit moment worden door LNV een aantal indicatoren bijgehouden. Dit zijn onder andere het aantal monsters, het aantal onder toezichtstaanden, het aantal accreditaties van analysemethoden en de resultaten van ringonderzoeken.⁷ Dit zijn indicatoren op het gebied van output. In de vorige evaluatie van de WOT-VV zijn bepaalde indicatoren gebruikt voor de operationalisering van de uitvoering van de randvoorwaarden van de WOT-VV, zie Tabel 1.⁸ Deze indicatoren vallen onder de elementen doelen, input, throughput, outcome, effectiviteit, efficiency, onafhankelijkheid en kwaliteit.

⁷ LNV (2020), Offerteaanvraag Evaluatie Wettelijke Onderzoekstaak Voedselveiligheid Beleid (WOT-VV Beleid).

⁸ Zie voetnoot 5.

Tabel 1: Indicatoren gebruikt voor de operationalisering van de uitvoering van de randvoorwaarden van de WOT-VV in de vorige evaluatie.

Element	Indicatoren
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsdoelstellingen • Publiek belang
Input	<ul style="list-style-type: none"> • WOT-subsidie, geschatte kosten als gevolg van WO-taken en functies
Throughput	<ul style="list-style-type: none"> • Wijze waarop het programma wordt aangestuurd, besluitvorming plaatsvindt en verantwoording wordt vormgegeven • Samenstelling en samenspel Opdrachtgeversoverleg en Adviescommissies • Wijze waarop afweging acceptatie private projecten is vormgegeven en verantwoord wordt • Ordening van taken binnen het programma • Ordening van aansturing • Bestaande eisen crisisparaatheid en NRL-functie • Wijze waarop en mate waarin deze eisen door het RIKILT⁹ gerealiseerd worden • Wijze van prioritering en besluitvorming instandhouding expertise en wijze waarop en mate waarin deze door het RIKILT gerealiseerd worden • Mate waarin op operationeel (projectniveau) en strategisch niveau wordt samengewerkt met partijen in binnen- en buitenland
Output	<ul style="list-style-type: none"> • Opbrengsten in termen van het voorkomen van exportbeperkingen en gezondheidsrisico's • Tevredenheid van opdrachtgevers en gebruikers • Aantal crisis (nationaal) waarop geacteerd is • Aantal onder toezichtstaanden
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Gebeurt wat is afgesproken in de Uitvoeringsovereenkomst en Werkafspraken • Vindt uitvoering van taken plaats binnen de eisen die daar vanuit het WDT-statuut aan worden gesteld
Efficiency	<ul style="list-style-type: none"> • Verhouding tussen kosten en opbrengsten • Mate waarin publiek belang en kosten in verhouding staan tot de afstemmingsstructuur
Onafhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verhouding publieke en private omzet RIKILT • Wijze waarop afweging acceptatie private projecten is vormgegeven en verantwoord wordt • Interne organisatie RIKILT
Kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> • Welke kwaliteitssystemen zijn ingericht t.b.v. de uitvoering? • In hoeverre vinden audits plaats op deze systemen en wat zijn daarvan de bevindingen? • Hoe wordt omgegaan met eventuele aandachtspunten? • In hoeverre wordt het RIKILT onderworpen aan peer reviews (visitaties) en wat zijn daarvan de bevindingen? • In hoeverre wordt door medewerkers gepubliceerd? • Welke accreditaties zijn van toepassing?

Volgens SEO was de vorige evaluatie meer een (kwalitatieve) procesevaluatie.¹⁰ SEO stelde daarom voor om een indicator toe te voegen om een beter beeld te schetsen van de ontwikkeling van het beleid, namelijk het aantal incidenten per jaar, gewogen naar de aard van het incident en het aantal getroffen consumenten. Verder ontbreken bij de gebruikte

⁹ Zie voetnoot 1.

¹⁰ SEO (2019), Beleidsdoorlichting agrobielid, Amsterdam.

indicatoren in de vorige evaluatie indicatoren voor outcome en impact. In paragraaf 3.3 gaan wij in op indicatoren om deze onderdelen van de beleidstheorie te meten.

2.2 Doel van en taken binnen de WOT-VV Beleid

2.2.1 Doelstelling WOT-VV Beleid

De algemene doelstelling van de WOT-VV Beleid is (zoals blijkt uit de beleidstheorie) het ondersteunen van LNV, VWS, NVWA en de daaronder ressorterende diensten op het terrein van voedselveiligheid en -integriteit ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken die door de Minister, andere Ministers of instellingen of organen van de Europese Unie aan Stichting Wageningen Research (WR) (waarvan WFSR deel uitmaakt) zijn toebedeeld.¹¹

Voedsel is letterlijk van levensbelang. In de afgelopen jaren hebben zich helaas enkele incidenten voorgedaan in onze voedselvoorziening. Denk bijvoorbeeld aan sporen van het bestrijdingsmiddel fipronil in eieren. Zulke incidenten kunnen mensen ziek maken, het consumentenvertrouwen in voedsel(voorziening) aantasten en negatieve invloed hebben op de (internationale) handelsstromen van voedsel. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft een onderzoek uitgevoerd naar opkomende voedselveiligheidsrisico's.¹² De Raad concludeerde onder meer dat de voedselsector zich nog te veel richt op bekende risico's en te weinig op nieuwe risico's die voortkomen uit veranderende omstandigheden (en dus ook om een nieuw antwoord vragen). Sommige giftige stoffen worden in steeds meer dieren aangetroffen (dit kan deels ook worden verklaard door verbeterde analysetechnieken). Het belang van voorkomen en bestrijden van voedselincidenten en -crises kan dan ook moeilijk overschat worden.

Het is dus van groot belang dat zowel de Nederlandse consument als de internationale handel kan vertrouwen op veilig voedsel vanuit Nederland. Via onder andere de WOT-VV Beleid werkt de Rijksoverheid aan de instandhouding en versterking van dat vertrouwen. In de volgende sub-paragraaf gaan we in op het takenpakket. De Uitvoeringsovereenkomst en de daarbij behorende Meerjarenwerkafspraken geven daar een nauwkeurige omschrijving van.¹³

2.2.2 Takenpakket WOT-VV Beleid

Het doel van de WOT-VV Beleid is al kort benoemd, maar zal hier nog nader inhoudelijk worden toegelicht. De algemene doelstelling is om op het terrein van voedselveiligheid en -integriteit de overheid (LNV, VWS, NVWA) te voorzien van analyses, expertise, advies, methoden en faciliteiten om (inter)nationale wet- en regelgeving uit te voeren, verplichtingen na te komen uit (inter)nationale verdragen en om overheidstaken uit te voeren, gericht op opsporing, toezicht en handhaving. In termen van voedselveiligheid ligt de focus van de WOT-VV Beleid op chemische voedselveiligheid, aangezien microbiologische voedselveiligheid is toebedeeld aan de WOT-VV Handhaving en het RIVM. Overkoepelend omvat de WOT-VV Beleid verschillende onderdelen zoals het uitvoeren van controles voor handhaving van de NVWA. Dit betreft het analyseren van monsters, het ontwikkelen van

¹¹ Uitvoeringsovereenkomst betreffende de uitvoering van Wettelijke (Onderzoeks)Taken op gebied van voedselveiligheid (WOT-02) voor de periode 2018-2022, artikel 2.1.

¹² Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019), Opkomende voedselveiligheidsrisico's, Den Haag.

¹³ Uitvoeringsovereenkomst betreffende de uitvoering van Wettelijke (Onderzoeks)Taken op gebied van voedselveiligheid (WOT-02) voor de periode 2018-2022; Meerjarenwerkafspraken WOT-Voedselveiligheid 2018 – 2022.

methodieken maar ook het maken van modellen voor risicoanalyses omtrent voedselveiligheid en -integriteit, het snel en adequaat kunnen handelen in voedselincidenten en -crises, maar ook het uitvoeren van zowel Nationale als EU-referentielaboratoria (ook wel bekend als de NRL en EURL) om uniformiteit binnen de EU te garanderen.

Bij al deze onderdelen geldt dat de taken moeten voldoen aan de relevante Europese en nationale wet- en regelgeving omtrent diervoeder- en voedselveiligheid. De inhoudelijke taken van de WOT-VV Beleid zoals die in de periode 2018-2022 gelden, worden verder uitgewerkt in de Meerjarenwerkafspraken, bijlage van de Uitvoeringsovereenkomst WOT-VV 2018-2022.¹⁴ De taken binnen de WOT-VV Beleid onderscheiden zich tussen 'taken binnen een vast blok' (dit zijn taken die min of meer constant zijn gedurende de hele doorlooptijd van de Uitvoeringsovereenkomst) en 'taken binnen een variabel blok' (waarvoor jaarlijks een werkplan moet worden opgesteld)¹⁵.

De kernfuncties van het 'vaste blok' aan taken omvatten:

- a. Monsteronderzoek en advisering ten behoeve van monitoring, surveillance, toezicht en handhaving.
- b. Als testlaboratorium functioneren voor reguliere ondersteuning van LNV en NVWA en in geval van incidenten/crisis/calamiteiten (crisisorganisatie).
- c. De toegewezen Nationaal Referentie Laboratorium (NRL)¹⁶ functies en overige borgingstaken uitvoeren.
- d. De toegewezen Europese Unie Referentielaboratorium (EURL)¹⁷ functies uitvoeren (dat zijn voor het WFSR de EURL voor Hormonaal actieve stoffen, Mycotoxinen en Sedativa in levensmiddelen van dierlijke oorsprong, en de EURL voor Mycotoxinen en Planttoxinen).
- e. Vertegenwoordiging in (inter)nationale gremia ter beoordeling van voedselveiligheid (inclusief advisering, dossierbeoordeling en harmonisatie van analysemethoden);
- f. Ondersteuning van NVWA-BuRO¹⁸.

Ter ondersteuning aan de taken a tot en met f, zijn er ook nog de volgende 'vaste' voorzieningen en activiteiten van belang:

- g. Sleutelexpertises in stand houden.
- h. Actueel overzicht van relevante wet- en regelgeving bijhouden.
- i. Kwaliteitsborging en accreditatie actueel bijhouden.

¹⁴ Zie Meerjarenwerkafspraken WOT-voedselveiligheid 2018-2022 (Bijlage 1 van de Uitvoeringsovereenkomst WOT-Voedselveiligheid).

¹⁵ Zie voetnoot 14.

¹⁶ Een Nationaal Referentie Laboratorium is aangewezen op elk van de gebieden van een EURL. Volgens de Meerjarenwerkafspraken (2018 -2022) is de WFSR aangewezen als NRL op meerdere gebieden: Nr 1, 3, 11, 12, 14, 15, 17b, 18, 19, 20 en 21 zoals in de bijlage VII volgende Verordening (EG) Nr. 882/2004, en Watergehalte pluimveevlees volgens Annex XI van Verordening (EG) Nr. 543/2008.

¹⁷ In de EU is een stelsel van Europese Unie en Nationale Referentielaboratoria ingesteld. Volgens de Meerjarenwerkafspraken (2018 – 2022) is een EURL daarbij "primair verantwoordelijk voor de algehele coördinatie en kwaliteitsborging van het analytisch onderzoek op het betreffende werkterrein en treedt als zodanig op als intermediair tussen de Europese Commissie en de betrokken NRL's in de Lidstaten: (p.15).

¹⁸ Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO) is een onafhankelijk onderdeel van de NVWA. De WOT-VV Beleid ondersteunt BuRO in haar taken zoals het uitvoeren van wetenschappelijke risicobeoordelingen en het adviseren op basis hiervan, maar ook het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en coördineren van het integrale onderzoeksprogramma. Dit werk wordt jaarlijks opnieuw geprogrammeerd door NVWA-BuRO.

- j. Operationeel hebben van een Laboratorium Informatie Management Systeem (LIMS).
- k. Instandhouding essentiële infrastructuur.
- l. Toekomstbestendig databeheer (FAIR-data).

Voor het 'variabele blok' geldt dat de projecten en activiteiten invulling geven aan de (toekomstige) verplichtingen of beleid van LNV en VWS op het gebied van voedselveiligheid. Deze projecten en activiteiten komen voort uit (inter)nationale wet- en regelgeving en overeenkomsten. Voor deze projecten worden ook jaarlijks werkplannen gemaakt en de taken in het variabele blok dragen bij aan het expertiseonderhoud van de meeste disciplines.

Volgens de Meerjarenwerkafspraken zijn taken uit zowel het variabele als het vaste blok gerangschikt naar vijf inhoudelijke thema's:

- Thema 1: Contaminanten
- Thema 2: Nieuwe voedselveiligheidsissues
- Thema 3: Dierhandelingsmiddelen
- Thema 4: Diervoeders
- Thema 5: Productsamenstelling

Naast de bovenste vijf thema's is er ook nog een zesde thema dat overstijgende projecten omvat (thema 'Overstijgende projecten'). Overstijgende projecten omvatten kwaliteitsborging (taak i), wet- en regelgeving WOT-VV (taak h), LIMS (taak j) en de crisisorganisatie (taak b).

2.3 Betrokken actoren bij en aansturing van de WOT-VV Beleid

Bij de aansturing en de uitvoering van de WOT-VV Beleid zijn verschillende actoren betrokken, en dat zowel op nationaal als internationaal niveau. In Tabel 2 presenteren we een overzicht van de betrokken actoren, onder meer gebaseerd op de Meerjarenwerkafspraken 2018 – 2022 en het Visiedocument 2021 – 2025.

Tabel 2. Overzicht van actoren die betrokken zijn bij de WOT-VV Beleid.

Actor	Toelichting
Ministerie van LNV	Het Ministerie van LNV is medeverantwoordelijk voor het inrichten van de WOT-VV Beleid. LNV stelt subsidie beschikbaar (uit Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek, TO2-regeling) aan WFSR voor de uitvoering van de WOT-VV Beleid. De resultaten uit de WOT-VV Beleid zijn van belang voor het beleid van LNV.
NVWA (en onafhankelijk orgaan NVWA-BuRO)	De NVWA is nauw betrokken bij de WOT-VV Beleid en gebruikt de uitkomst van het onderzoek aan monsters door WFSR (aangeleverd door de NVWA aan WFSR) voor het uitvoeren van handhaving en toezicht op diervoeders en humane voeding. Om deze verantwoordelijkheid goed uit te voeren, is de NVWA gebaat bij het gebruiken van de resultaten en de (nieuwe) analysemethoden van de WOT-VV Beleid. Verder werkt WFSR samen met NVWA-BuRO om voedselveiligheidsrisico's in kaart te brengen. NVWA-BuRO heeft daarbij ook toegang tot WFSR-modellen nodig.
Ministerie van VWS (en RIVM)	VWS is lid van de Adviescommissies en het Opdrachtgeversoverleg. Verder is het kennisinstituut RIVM (focus op microbiologische voedselveiligheid) een samenwerkingspartner en gebruiker van de resultaten van de WOT-VV Beleid.

Actor	Toelichting
	De resultaten uit de WOT-VV Beleid zijn van belang voor het beleid van LNV en VWS. WFSR werkt samen met RIVM om voedselveiligheidsrisico's in kaart te brengen.
RVO	De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is ook een gebruiker van de resultaten en analysemethoden.
Overige Nederlandse overheidsinstanties	Overige ministeries die belang hebben zijn het Ministerie van IenW (hulp bij uitvoering crisisactiviteiten en GGO-detectie), Ministerie van EZK en het Ministerie van Financiën (bijvoorbeeld ten behoeve van het Douanelaboratorium die wordt voorzien van analyseresultaten door WFSR).
Overige gebruikers nationaal	Denk bijvoorbeeld aan het Voedingscentrum, consumentenorganisaties en ZBO's.
Internationale betrokken actoren	Op internationaal vlak wordt er ook veel samengewerkt met Europese instanties, zoals de European Food Safety Authority (EFSA), Directorate-General for Health and Food Safety (DG SANTE), Food and Agriculture of the United Nations (FAO), World Health Organization (WHO) en 'food safety authorities' van andere landen. Deze samenwerking is ook van belang voor het internationale wetenschappelijke draagvlak. WFSR levert verder ondersteuning aan internationaal beleid vanuit de WOT-VV Beleid en er wordt samengewerkt met EURL's en NRL's.

Daarnaast zijn er ook verscheidene actoren betrokken bij de aansturing van de WOT-VV Beleid binnen het Opdrachtgeversoverleg, de Adviescommissies van de zes verschillende Thema's en contactpersonen van WOT-VV Beleid projecten. Dit kan bijvoorbeeld zijn in de vorm van de rol als voorzitter, secretaris, lid van de Adviescommissie of het Opdrachtgeversoverleg of een agendalid. Deze betrokken actoren komen vanuit LNV-directies, NVWA (w.o. NVWA-BuRO) en VWS. In de volgende paragraaf wordt meer toegelicht over de aansturing van de WOT-VV Beleid door onder andere het Opdrachtgeversoverleg en de Adviescommissies.

2.3.1 Aansturing en uitvoering van de WOT-VV Beleid

Opdrachtgeversoverleg en de Adviescommissies

Naast inhoudelijke afspraken en betrokken actoren binnen het WOT-programma, is er in de WOT-VV Beleid ook invulling gegeven aan het garanderen van een goede en soepele uitvoering van de taak. Allereerst is er door de directeur van directie Strategie, Kennis & Innovatie (LNV) een **Opdrachtgeversoverleg (hierna: OO)** ingesteld voor zowel sturing van als toezicht op de projecten die binnen de WOT-VV Beleid vallen binnen de gegeven financiële kaders. Het OO geeft sturing door het hebben en actueel houden van een strategische visie op het relatieve belang van de verschillende voedselveiligheidstaken binnen de WOT-VV Beleid. Deze visie komt in het najaar van 2020 tot stand. De visie helpt om prioriteiten te stellen op budgettair niveau en in te spelen op komende ontwikkelingen binnen het voedselveiligheid domein. Verder houdt het OO toezicht op de overkoepelende planning, uitvoering en verantwoording van de onderzoekstaken binnen de WOT-VV Beleid. Denk hierbij aan het prioriteren van activiteiten op basis van strategische keuzes, het garanderen van een kostenefficiënte uitvoering van de uitvoeringsovereenkomst en het inhoudelijk verantwoorden van zowel werkplannen als jaarrapportages. Om zowel de sturing als toezicht goed uit te kunnen voeren, vinden er binnen het OO een voorjaars- en najaarsvergadering plaats.

Naast het OO zijn er ook vijf inhoudelijke **Adviescommissies (hierna: AC's)** en één thema-overstijgende AC ingesteld om de OO te ondersteunen op de vijf verschillende inhoudelijke thema's zoals omschreven in paragraaf 2.2.2. Ook hier stelt de directeur SK&I van het LNV de leden van de AC's aan. De voornaamste taak van een AC is om het OO te adviseren over de inhoud en uitvoering van de taken binnen één van de zes thema's. Daarnaast doen ze ook voorstellen voor invulling van eventueel beschikbare ruimte binnen het budget. Binnen een AC heeft een NVWA-lid de rol als voorzitter en verzorgt een WFSR lid het ambtelijk secretariaat. Daarbij nemen de themaleider vanuit het WFSR en de programmaleider van de WOT-VV Beleid ook als adviseur deel aan de vergaderingen van de desbetreffende AC. Net zoals het OO komen de AC's zowel in het voorjaar als het najaar bij elkaar, drie weken voordat het OO plaatsvindt.

Aankomende aanpassingen Adviescommissies

Het OO heeft afgesproken om de AC's te wijzigen met ingang van de najaarsoverleggen 2020, omdat WFSR vanaf 2021 vier deelprogramma's heeft. De WOT-VV Beleid projecten vallen onder drie van deze deelprogramma's, waardoor ook het aantal AC's wordt teruggeschroefd van zes naar drie:

1. Contaminanten (Voorzitter: Coördinator team Voedselveiligheid VGP/VWS)
2. Dierbehandelingsmiddelen (Voorzitter: Senior beleidsmedewerker dierbehandelingsmiddelen PAV/LNV)
3. Feed & Food (Voorzitter: Senior beleidsmedewerker voedselveiligheid PAV/LNV)

Projecten uit de AC Nieuwe voedselveiligheidsissues komen deels bij de AC Contaminanten en deels in Feed & Food. Projecten uit de AC Diervoeders komen terecht bij Feed & Food. Projecten uit de AC Productsamenstelling komen grotendeels bij Feed & Food (en deels bij Contaminanten). Naast deze AC's wordt twee keer per jaar een overleg georganiseerd voor deelprogramma overstijgende projecten.

Uitvoeringsovereenkomst en Meerjarenwerkafspraken

Naast de aansturing door zowel het OO als de AC's bestaat er een aantal documenten voor het organisatorisch uitvoeren van de WOT-VV Beleid. Allereerst wordt er elke vijf jaar een **Uitvoeringsovereenkomst** opgesteld tussen het ministerie van LNV en WR. De volgende uitvoeringsovereenkomst zal lopen van 2021 tot en met 2025 naar aanleiding van de fusie tussen de laboratoria en om de vijfjaarlijkse evaluatie in lijn te laten lopen met de looptijd van de uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst betreft de overkoepelende afspraken van de uitvoering van de Wettelijke onderzoekstaken op het gebied van voedselveiligheid en -integriteit. In de bijlagen van de Uitvoeringsovereenkomst zijn de **Meerjarenwerkafspraken** (voor die vijf jaar) voor de WOT-VV Beleid en het **Service Level Agreement (SLA)** opgenomen. Het SLA dient ervoor om de afspraken omtrent de ondersteuning van WFSR aan de Minister van LNV in geval van een incident of crisis vast te leggen. De SLA is vooral van belang voor het optreden van WFSR als crisisorganisatie (zie taak b).

Per project (binnen de verschillende thema's) wordt jaarlijks een **projectplan** opgesteld: hier staat welke activiteiten jaarlijks worden uitgevoerd. In deze plannen staat per project aangegeven wie de projectleider vanuit WFSR is, de contactpersoon vanuit beleid en/of NVWA, de doelgroep en kennisbehoefte, de projectdoelstelling, de werkwijze, het voor ogen projectresultaat, de producten, het beschikbare projectbudget, kennisverspreiding en de toegepaste wet- en regelgeving.

2.4 Financiering van de WOT-VV Beleid

WFSR ontvangt subsidie van LNV voor het uitvoeren van de WOT-VV Beleid. De WOT-VV Beleid wordt gefinancierd uit de Subsidiebeschikking van de Subsidieregeling Instituten voor toegepast onderzoek. Via de subsidie van LNV voert WFSR ook activiteiten voor de ministeries van VWS¹⁹ en I&W. Het budget komt overeen met de taken die zijn vastgelegd in de Meerjarenwerkafspraken. Deze Meerjarenwerkafspraken zijn een bijlage van de Uitvoeringsovereenkomst en hebben zodoende dezelfde looptijd. Voor de uitvoering van de overeenkomst kent LNV jaarlijks een vergoeding toe die gebaseerd is op het WR-tarief en de WR-systematiek onderzoeksbegrotingen. Een indicatie van de vergoeding wordt bekend gemaakt met de WR-Kaderbrief (Julibrief). Sinds 2018 (boekjaar 2019) wordt het subsidieplafond gepubliceerd in de Staatscourant.²⁰ Hierin worden ook eventuele kortingen bekend gemaakt. Het definitieve budget van de WOT-VV Beleid wordt elk jaar bepaald in de Subsidiebeschikking van de Subsidieregeling Instituten voor toegepast onderzoek.²¹

Naast de subsidie van LNV (en indirect van VWS) ontvangt WFSR €778k (excl. BTW en excl. prijscompensatie) van de NVWA voor het Nationaal Plan Residuen. Het Nationaal Plan Residuen valt buiten de Meerjarenwerkafspraken 2018-2022 en wordt dus separaat gefinancierd door de NVWA. Ook ontvangt WFSR sinds 2020 circa €91k (incl. BTW) van het ministerie van Financiën voor analyses ten behoeve van het Douanelaboratorium. Voor de beide functies van Europees Referentielaboratorium (EURL) die WFSR uitvoert, ontvangt het per jaar €936k (incl. BTW) van de EU.²² Daarnaast wordt het budget jaarlijks aangevuld met €2.721k (incl. BTW) afkomstig uit de middelen voor de Kennisbasis van WR, bestemd voor de instandhouding en verdere uitbouw van expertise voor de taken in de Meerjarenwerkafspraken.^{23,24} Dit bedrag kan worden bijgesteld bij een substantiële aanpassing van het budget van de WOT-VV Beleid of van de gehele Kennisbasis van WR.²³ Als een taak niet binnen een begrotingsjaar is afgerond, worden de middelen hiervoor doorgeschoven naar het volgende jaar (in rapportages omschreven als Nog Af te Ronden PRogramma Onderzoek, afgekort als NAPRO). Dit kan alleen indien het budget wordt ingezet voor werk dat voor 1 april wordt uitgevoerd. De vaste taken omvatten circa 56% van het totale WOT-VV Beleid budget en de variabele taken omvatten ongeveer 33% van het budget. Het overige budget gaat naar ondersteunende taken, ondersteuning van NVWA-BuRO en de vertegenwoordiging in internationale gremia.²⁵

In Figuur 2 staan het totale budget en de totale kosten van de WOT-VV Beleid voor de jaren 2014-2019.²⁶ Dit zijn de totalen van het budget en de kosten voor de zes thema's van de WOT-VV Beleid. Ter vergelijkbaarheid zijn de bedragen inclusief BTW en de NAPRO van het

¹⁹ In het kader van herbelegging NRL-taken (DOBOLAV, 2009) voert WFSR via de WOT-VV activiteiten op het beleidsterrein van VWS uit.

²⁰ Staatscourant 2018, 41191

²¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040605/2020-07-14>.

²² Gebaseerd op contracten tussen WFSR en de EC voor de functies van EURL

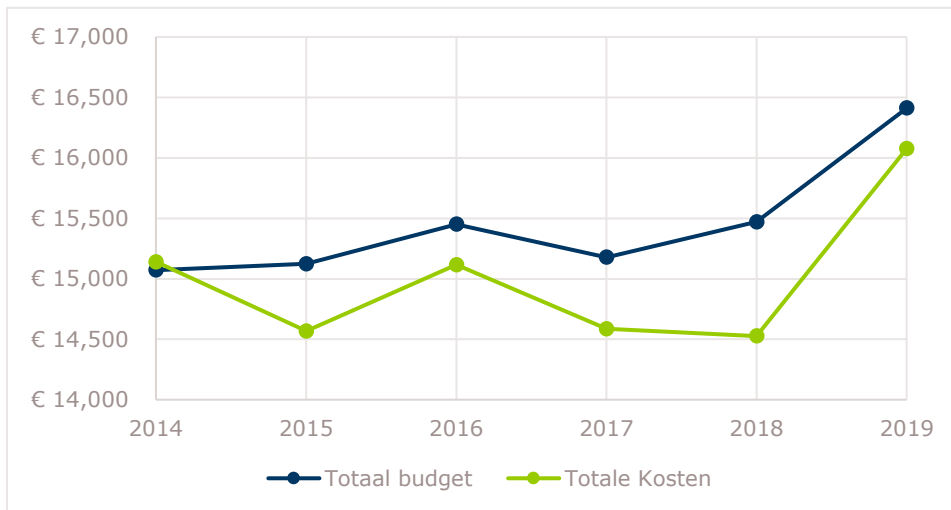
²³ Uitvoeringsovereenkomst betreffende de uitvoering van Wettelijke (Onderzoeks)Taken op gebied van voedselveiligheid (WOT-02) voor de periode 2018-2022, artikel 4.2.

²⁴ Het kennisbasisonderzoek legt volgens de WUR met strategisch onderzoek de basis voor kennis die over drie tot vijf jaar relevant is voor de beleidsterreinen van het ministerie van LNV (waaronder de WOT-VV Beleid), zowel voor LNV zelf als voor het bedrijfsleven en andere maatschappelijke stakeholders op het beleidsterrein van LNV (bron: <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksprojecten-LNV/Expertisegebieden/Kennisbasis-onderzoek.htm>).

²⁵ Aanbiedingsformulier Beleidskwaliteit- en- evaluatiecommissie (BEC) WOT-VV.

²⁶ Cijfers afkomstig uit de Samenvattingen van Jaarrapportages WOT-VV, 2014-2019.

voorgaande jaar (Nog af te ronden programma onderzoek). Uit de cijfers blijkt dat het totale budget voor de WOT-VV Beleid redelijk constant is gebleven van 2014 tot en met 2018. Het totale budget varieerde in deze jaren van circa €15 miljoen tot €15,5 miljoen. In 2019 is een stijging in het budget te zien, naar ruim €16,4 miljoen. Deze stijging kan voor een groot deel worden verklaard door de WOT-tariefstijging van 3,7%. Daarnaast waren er additionele toekenningen voor bepaalde projecten in Q4 en was er een additionele toekenning in verband met het tekort voor de WOT-VV Beleid 2019.²⁷ Verder zien we dat de totale kosten van de WOT-VV Beleid niet gelijk zijn aan het totale budget in de afgelopen jaren. In 2014 waren de kosten iets hoger dan het budget en in de daaropvolgende jaren vielen de kosten lager uit dan het budget.



Figuur 2: Ontwikkeling totaalbudget en verloop totale kosten WOT-VV Beleid per jaar (2014-2019). Inclusief BTW en NAPRO, bedragen x1000

Tabel 3 geeft het budget en de kosten weer van de WOT-VV Beleid voor de jaren 2014-2019, uitgesplitst naar de vijf thema's en thema-overstijgende taken. De tabel laat per jaar zien welke thema's binnen het budget zijn gebleven en bij welke thema's het budget is overschreden. De bedragen in de tabel zijn wederom inclusief BTW en de NAPRO van het voorgaande jaar.²⁶

De geringe overschrijding van het budget in 2014 is toe te schrijven aan de kosten voor thema 1 en thema 5 (en in geringe mate thema-overstijgende taken). De flexibele ruimte van het programma is in 2014 volledig ingezet door besluitvorming van het Opdrachtgeversoverleg. In 2015 vielen de totale kosten ruim €550k lager uit dan begroot. Dit komt door een aantal projecten en taken die niet in 2015 konden worden afgerond (NAPRO) en een gedeelte van het budget dat niet gerealiseerd is (circa €35k). Ook in 2016 vielen de kosten lager uit dan het budget (met circa €335k), door nog in 2017 af te ronden projecten bij vooral thema 2 en thema 4.²⁶

In 2017 waren de totale kosten bijna €600k lager dan het totale budget, wat verklaard kan worden door geplande werkzaamheden die in 2017 niet konden worden afgerond (NAPRO), vooral bij thema 3 (waar door de fipronil crisis minder monsters waren ontvangen voor het onderzoek naar dierbehandelingsmiddelen) en thema 1. Bij thema 4 was er overschrijding van het budget, door meerwerk in het project NVWA Nationaal Plan Diervoeders. In 2018 vielen de kosten lager uit dan begroot (met ruim €940k). De belangrijkste reden hiervoor is

²⁷ Zie Samenvattingen van Jaarrapportages WOT-VV, 2014-2019 (p.4).

dat bij twee projecten (NVWA Dierbehandelingsmiddelen – Opsporing verboden stoffen, en NVWA - Illegaal gebruik gewasbeschermingsmiddelen) aanzienlijk minder monsters waren ontvangen vanuit NVWA dan aanvankelijk gepland. Bovendien konden een aantal projecten in thema 2 niet in 2018 worden afgerond omdat deze pas laat in 2018 waren gegund of om een andere reden pas laat in 2018 konden starten. In 2019 is zoals gezegd het totale budget voor de WOT-VV Beleid toegenomen (door de WOT-tariefstijging van 3,7% en de andere additionele toekenningen), en zijn logischerwijze daardoor ook de totale kosten gestegen.

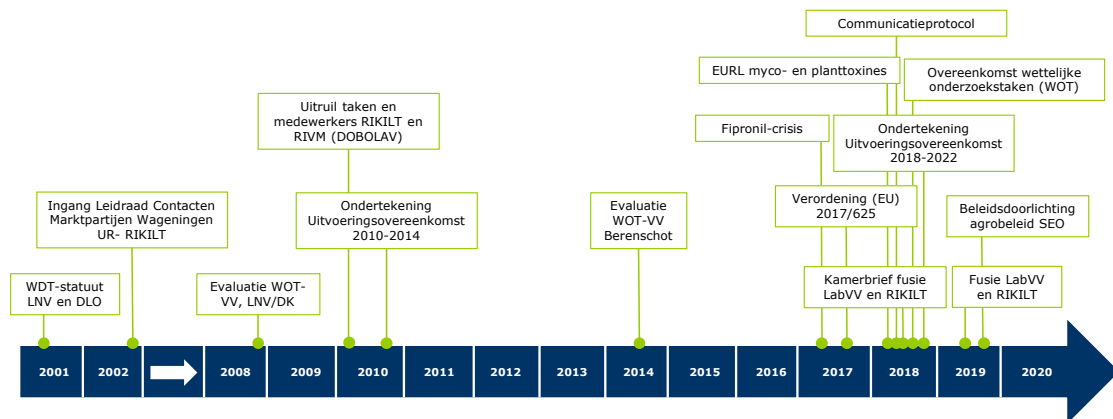
Tabel 3: Overzicht WOT-budget en totale kosten per thema en totaal inclusief BTW en NAPRO (bedragen *1.000)

Thema	2014		2015		2016	
	Totaal budget WOT 2014 incl. NAPRO 2013 (incl. 21% BTW)	Totale kosten 2014 (incl. 21% BTW)	Totaal budget WOT 2015 incl. NAPRO 2014 (incl. 21% BTW)	Totale kosten 2015 (incl. 21% BTW)	Totaal budget WOT 2016 incl. NAPRO 2015 (incl. 21% BTW)	Totale kosten 2016 (incl. 21% BTW)
Thema 1 Chemische contaminanten	€ 4,128	€ 4,233	€ 4,113	€ 4,036	€ 4,245	€ 4,175
Thema 2 Nieuwe voedselveiligheidsissues	€ 1,199	€ 1,196	€ 1,217	€ 976	€ 1,398	€ 1,241
Thema 3 Dierbehandelingsmiddelen	€ 3,957	€ 3,928	€ 3,877	€ 3,814	€ 3,799	€ 3,795
Thema 4 Diervoeders	€ 3,484	€ 3,444	€ 3,597	€ 3,409	€ 3,712	€ 3,607
Thema 5 Regelgeving	€ 1,061	€ 1,090	€ 1,033	€ 1,015	€ 1,033	€ 1,005
Thema-overstijgende projecten	€ 1,244	€ 1,248	€ 1,287	€ 1,318	€ 1,262	€ 1,293
Totaal	€ 15,072	€ 15,140	€ 15,124	€ 14,568	€ 15,450	€ 15,115

Thema	2017		2018		2019	
	Totaal budget WOT 2017 incl. NAPRO 2016 (incl. 21% BTW)	Totale kosten 2017 (incl. 21% BTW)	Totaal budget WOT 2018 incl. NAPRO 2017 (incl. 21% BTW)	Totale kosten 2018 (incl. 21% BTW)	Totaal budget WOT 2019 incl. NAPRO 2018 (incl. 21% BTW)	Totale kosten 2019 (incl. 21% BTW)
Thema 1 Chemische contaminanten	€ 4,113	€ 4,008	€ 4,339	€ 4,225	€ 4,612	€ 4,622
Thema 2 Nieuwe voedselveiligheidsissues	€ 1,363	€ 1,286	€ 1,339	€ 1,085	€ 1,476	€ 1,492
Thema 3 Dierbehandelingsmiddelen	€ 3,652	€ 3,159	€ 3,825	€ 3,392	€ 3,738	€ 3,621
Thema 4 Diervoeders	€ 3,606	€ 3,724	€ 3,509	€ 3,424	€ 3,954	€ 3,879
Thema 5 Regelgeving	€ 1,197	€ 1,138	€ 1,201	€ 1,103	€ 1,289	€ 1,118
Thema-overstijgende projecten	€ 1,248	€ 1,271	€ 1,258	€ 1,300	€ 1,344	€ 1,345
Totaal	€ 15,179	€ 14,587	€ 15,470	€ 14,527	€ 16,412	€ 16,077

2.5 Tijdlijn evolutie WOT-VV

Figuur 3 geeft een schematisch overzicht van de tijdlijn van de evolutie van de WOT-VV Beleid. Het kader van het programma van de WOT-VV Beleid is gebaseerd op het toenmalige WDT-statuut (Wettelijke en Dienstverlenende Taken) uit 2001, opgesteld door het Ministerie van LNV en (toenmalig) DLO. In dit statuut zijn afspraken gemaakt en eisen opgesteld die voor de WD-taken (nu WO-taken) worden vastgelegd. Het toenmalige RIKILT (Rijkskwaliteitsinstituut voor land- en tuinbouwproducten) was aangewezen voor de uitvoering van de taken op het gebied van o.a. voedselveiligheid. Het RIKILT (opgericht in 1975) maakte onderdeel uit van DLO. Ter aanvulling op het WDT-statuut is er in 2002 ook een 'Leidraad contact Marktpartijen Wageningen UR- RIKILT' opgesteld.



Figuur 3: Schematisch overzicht tijdlijn evolutie WOT-VV Beleid.

In 2008 is de WOT-VV geëvalueerd door het Ministerie van LNV. In juli 2010 is vervolgens de Uitvoeringsovereenkomst voor de periode 2010 – 2014 getekend, waarbij de WOT-VV toen nog werd uitgevoerd door het RIKILT. De taken bevatten op hoofdlijnen hetzelfde zoals al omschreven in paragraaf 2.2.2. In 2014 is een evaluatie van de WOT-VV uitgevoerd door Berenschot, waarbij een van de aanbevelingen was om de samenwerking tussen het RIKILT en het NVWA-laboratorium te verbeteren door een geïntegreerde uitvoering van laboratoriumwerkzaamheden.²⁸ Met ingang van 1 juni 2019 heeft er een fusie plaatsgevonden tussen het LabVV van de NVWA en het toenmalige RIKILT van WR. Zoals in de Kamerbrief van 2018 wordt omschreven, hebben beide laboratoria complementaire taken en expertises en kan de fusie bijdragen aan het vergroten van de efficiency en effectiviteit van de laboratoriumondersteuning.²⁹ Ook in de Meerjarenwerkafspraken (2018 – 2022) wordt aangegeven dat de fusie een mogelijkheid kan bieden voor een verandering in budgettaire sturing door geleidelijke aanpassingen in de programmastructuur.³⁰

Verder is in 2018 de overeenkomst wettelijke onderzoekstaken (WOT) opgesteld. Deze overeenkomst volgt het eerdere WDT-statuut op. Ook is later in 2018 het communicatieprotocol herzien. Hierin staan werkafspraken tussen LNV en WR met betrekking tot publicatie van en communicatie over resultaten van onderzoek gefinancierd

²⁸ Zie voetnoot 5.

²⁹ Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 7 juni 2018, Kamerstukken 33 835, nr.81.

³⁰ Zie paragraaf 5.2 voor een bespreking van deze fusie.

onder de TO2-regeling. In 2019 heeft SEO een beleidsdoorlichting van het agrobeleid uitgevoerd, waarbij onder andere de evaluatie van de WOT-VV door Berenschot is geanalyseerd, waarbij SEO aangaf dat dit meer een (kwalitatieve) procesevaluatie was. Sinds 1 maart 2018 is WFSR daarnaast EURL voor mycotoxines en plantentoxines. In 2017 vond de fipronil-crisis plaats, waardoor er een groot capaciteitsbeslag werd gelegd op NVWA en het toenmalige RIKILT. In 2017 is de Europese Verordening Officiële Controles (625/2017) ingevoerd, die vanaf 14 december 2019 van toepassing is. Het gevolg voor de WOT-VV Beleid is onder andere dat alle methodes voor officiële analyses van WFSR voor officiële controles geaccrediteerd moeten zijn. Dit maakte meer inspanningen op het gebied van accreditatie in de WOT-VV Beleid noodzakelijk. Ook is er door de Verordening meer nadruk op de controle van voedselintegriteit (risico-gebaseerde officiële controles uitvoeren om integriteit op te sporen).

3 Doelbereiking en impact WOT-VV Beleid

Na de inleiding op deze evaluatie en een feitelijke beschrijving van de WOT-VV Beleid (hoofdstukken 1 en 2) volgen in dit hoofdstuk de eerste evaluatieresultaten. We evalueren eerst de doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid (paragraaf 3.1). Vervolgens staan we stil bij de impact van de WOT-VV Beleid (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 bespreken we indicatoren om de doeltreffendheid en impact (beter) te meten. We sluiten dit hoofdstuk af met een korte reflectie op de mate waarin aanbevelingen uit de vorige evaluatie (2014) zijn opgevolgd.

3.1 Doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag of de doelstellingen van de WOT-VV Beleid worden gehaald, en wat eventuele redenen zijn voor afwijkingen (Bijlage 1; vragen 2, 3 en 6). Het uitgangspunt van deze analyse zijn de formele doelstellingen en de onderliggende taken (zoals beschreven in paragraaf 2.2). Voor het beantwoorden van deze vragen gebruiken we resultaten van deskstudie en de interviews met betrokkenen. Ten eerste nemen we de doeltreffendheid van uitgevoerde projecten in beschouwing. Dit in de veronderstelling dat doeltreffende projecten bijdragen aan het realiseren van de algemene doelstelling uit de beleidstheorie (zie paragraaf 2.1).

3.1.1 Realisatie van doelstellingen van WOT-projecten

De belangrijkste bron om te bepalen of de doelen en (vooral de) taken worden gerealiseerd, betreffen WFSR-jaarrapportages WOT Voedselveiligheid (periode 2014 – 2019). Deze rapportages doen uitgebreid verslag van de jaarlijkse voortgang van de projecten die in het kader van de WOT-VV Beleid worden uitgevoerd.

WFSR heeft in haar rapportages de wettelijke taken (zie paragraaf 2.2.2) gerangschikt naar zes (eerdergenoemde) thema's, namelijk:

1. Contaminanten
2. Nieuwe voedselveiligheidsissues
3. Dierbehandelingsmiddelen
4. Diervoeders
5. Productsamenstelling
6. Thema-overstijgende projecten

Elke jaarrapportage doet verslag van de mate waarin de realisaties van projecten afwijken van de projectdoelstellingen in het desbetreffende jaar. In Bijlage 5 staat een samenvatting van jaarlijkse resultaten (en afwijkingen), en dat op basis van de jaarrapportages WOT 02 Voedselveiligheid (WFSR, jaren 2014 – 2019).

Wij stellen op basis van de bestudering van de jaarrapportages vast dat WFSR gedetailleerd rapporteert over de uitvoering van de WOT-VV Beleid. Elk jaarrapport bevat per thema informatie over maatschappelijke opgaven en kerntaken van het thema, de hoogtepunten per thema, knelpunten, planning, financiën en wettelijk kader. Vervolgens worden per project gegevens verstrekt over contactpersonen, budget, toegezegde en gerealiseerde producten en verklaring voor eventuele afwijkingen. Ook volgt een lijst van publicaties per thema.

Wij concluderen op basis van deze rapportages dat WFSR in de afgelopen jaren (sinds 2014) er goed in is geslaagd om de projecten zoals bepaald in de jaarprogramma's grotendeels uit te voeren en dat (blijkens de interviews) in vrijwel alle gevallen naar tevredenheid van de opdrachtgevers.³¹ Uiteraard zijn er wel afwijkingen, maar daarover worden opdrachtgevers door WFSR-projectleiders doorgaans goed geïnformeerd en wordt er samen met hen naar een oplossing gezocht. Dit geschiedt via de contactpersonen die namens de opdrachtgevers (LNV, VWS, NVWA) goedkeuring geven aan (wijzigingen in) projectplannen en de jaarrapportages. Voor zover projectdoelstellingen niet of later worden gehaald, heeft dat meestal te maken met:

- Monsters worden niet of niet op tijd aangeleverd bij WFSR waardoor een project vertraging oploopt.
- Een voedselcrisis of -incident doet een (groot) beroep op de kennis en capaciteit van WFSR waardoor andere (WOT-)projecten tijdelijk minder aandacht en dus minder voortgang kennen.
- Wisselingen in de beschikbaarheid van capaciteit en expertise als gevolg van personeelsmobiliteit waardoor een project vertraging oploopt.
- Een ontoereikend projectbudget waardoor er eerst aanvullende financiering gevonden moet worden voordat er gestart kan worden dan wel voortgang kan worden geboekt.
- Behoeftte aan een bepaalde expertise binnen een project leidt tot vertraging, omdat deze kennis niet direct voorhanden is.
- Een project wordt pas laat in het kalenderjaar gegund, waardoor het project moeilijk is af te ronden in het lopende jaar.
- Er zijn technische problemen, bijvoorbeeld met meetapparatuur, die tot een vertraging leiden.

Door het uitvoeren van deze WOT-projecten draagt WFSR bij aan enkele outcome-indicatoren uit de beleidstheorie (zie paragraaf 2.1), namelijk veilige diervoeders en voedsel (projecten onder thema's 3 en 4), vertrouwen in diervoeders en voedsel uit Nederland (projecten onder alle thema's), een incident of crisis wordt voorkomen of is beperkt in omvang (projecten onder alle thema's)³², vergelijkbare analyseresultaten in de EU (projecten onder thema's 1-5; zie voor een bespreking hiervan hoofdstuk 1) en invloed Nederland op Europese wet- en regelgeving (projecten onder thema 6; zie voor een bespreking hiervan hoofdstuk 5).

3.1.2 Rol van jaarprogramma's en werkplannen bij de realisatie van WOT-projectdoelstellingen

Het Opdrachtgeversoverleg (OO) stelt elk jaar het werkprogramma inhoudelijk vast dat WFSR in het kader van de WOT-VV Beleid zal uitvoeren. Dit overleg kijkt ook terug op de behaalde resultaten op basis van de jaarrapportages en stelt de jaarrapportages inhoudelijk vast. De samenstelling van het jaarprogramma is een interactief proces waarin zowel WFSR als de OO-leden participeren. De projectplannen passeren ook in de verschillende Adviescommissies die deze inhoudelijk bespreken en waar nodig suggesties voor aanpassingen doen. In sommige interviews wordt gezegd dat WFSR in het verleden meer sturend was in de inhoudelijke programmering van de taken, maar dat in recentere jaren

³¹ Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de notulen van het Opdrachtgeversoverleg (d.d. 18 maart 2019) waarin de waardering wordt uitgesproken over de uitvoering van het WOT-programma 2018 door WFSR. Een andere bron die deze tevredenheid bevestigt, is bijvoorbeeld de positieve beoordeling van de Jaarrapportage 2019 WOT-VV Beleid door de afzonderlijke Adviescommissies. Deze waardering geldt ook voor de werkplannen en jaarrapportages van voorgaande jaren (tot 2014 terug).

³² Zie voor cijfers hierover hoofdstuk 1.

meer balans is gekomen tussen de subsidieverlener LNV en subsidieontvanger WFSR, vooral door een sterkere vraagarticulatie aan de zijde van de contactpersonen van de projecten.³³

We stellen vast dat de jaarprogramma's (die een bundeling zijn van alle projectplannen) sturend zijn in de activiteiten die WFSR uitvoert in het kader van de WOT-VV Beleid. Dit wordt bevestigd in de interviews. WFSR volgt deze jaarprogramma's nauwkeurig op, en rapporteert over eventuele afwijkingen. Over eventuele afwijkingen wordt contact onderhouden met de opdrachtgevers. Voor het proces rondom wijzigingen in de projectplannen is een protocol opgesteld, die opgenomen is in de Meerjarenwerkafspraken. Afspraken die daaruit voortvloeien worden vastgelegd en gedeeld. Deze manier van werken functioneert goed volgens de betrokkenen.

De jaarrapportages zijn voor ons niet de enige bron om de doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid te bepalen. We hebben aanvullend betrokkenen binnen en buiten WFSR geïnterviewd over de doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid (o.a. bij VWS, NVWA, NVWA-BuRO, en LNV). In de jaarrapportages wordt ook niet gerapporteerd over de bijdrage van deze werkzaamheden aan de algemene doelstelling uit de beleidstheorie (daarover rapporteren is ook geen taak voor WFSR). We kunnen wel concluderen dat wanneer de activiteiten volgens afspraken worden uitgevoerd het aannemelijk is dat de algemene WOT-doelstelling (zie paragraaf 2.1) wordt behaald. De koppeling is aanwezig.

3.1.3 Reflectie op en realisatie van de algemene doelstelling WOT-VV Beleid

De WOT-VV Beleid heeft – zoals we eerder meldden in dit rapport – ten doel LNV, VWS en de daaronder ressorterende diensten op het terrein van voedselveiligheid en voedselintegriteit te ondersteunen ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken die door de Minister, andere Ministers of instellingen of organen van de Europese Unie aan WR zijn toebedeeld. Dit noemen we de algemene doelstelling.

Uit de interviews blijkt dat gesprekspartners in de breedte (dat wil zeggen binnen en buiten WFSR) deze doelstelling herkennen en erkennen. De meesten benadrukken dat de WOT-VV (en dus ook de WOT-VV Beleid) bedoeld zijn om voedselveiligheid in Nederland voor zowel mens als dier te ondersteunen door het voorkomen van en reageren op incidenten. Daaraan gekoppeld dragen WOT-VV Beleid indirect bij aan het (internationaal) vertrouwen in de voedselveiligheid in Nederland (maar dit is nauwelijks te kwantificeren). Dit is in lijn met de beleidstheorie (in het bijzonder de outcome-indicatoren). De algemene doelstelling is in de afgelopen periode niet veranderd. Wel stellen enkele gesprekspartners vast dat er in de afgelopen jaren – zeker nadat er in rundvlees van een vleesgroothandel paardenvlees was aangetroffen³⁴ – meer accent is komen te liggen op voedselintegriteit. Tegelijkertijd betekent dit mogelijk ook dat het controlesysteem in Nederland goed werkt en dat er transparant over gecommuniceerd wordt.

De algemene doelstelling is volgens betrokkenen ook breed geformuleerd zodat eventuele nieuwe onderwerpen rondom voedselveiligheid en -integriteit hier relatief makkelijk onder geschaard kunnen worden.³⁵ De doelstelling is dus stabiel over de jaren heen en is dat naar

³³ We kijken hier nog niet naar de aanpassingen die in het najaar van 2020 worden doorgevoerd in onder meer de Adviescommissies (zie paragraaf 2.3).

³⁴ <https://www.nvwa.nl/nieuws-en-media/nieuws/2016/01/15/nvwa-maakt-namen-afnemers-vleesgroothandel-selten-openbaar>

³⁵ Een voorbeeld hiervan betreft de toegenomen aandacht binnen de WOT voor reststromen en diervoeding. Vanwege de BSE-problematiek in de jaren negentig werd wetgeving geïntroduceerd waardoor het verboden werd om dieren te voederen met dierlijke grondstoffen. Deze wetgeving wordt

verwachting naar de toekomst toe ook, aldus gesprekspartners. Wel vraagt een enkele gesprekspartner meer aandacht voor niet-inhoudelijke doelstellingen die gepaard gaan met voedselveiligheid zoals communicatie.³⁶ Ook het takenpakket dat onder de WOT-doelstelling valt (zie paragraaf 2.2.2) wordt door de meeste gesprekspartners als stabiel, volledig en relevant beschouwd.

Dan is uiteraard de hamvraag of de algemene doelstelling ook behaald wordt. We hebben hier geen objectieve maatstaf voor in de vorm van een betrouwbare indicator dus we leunen voor ons oordeel op de uitspraken van direct betrokkenen (buiten en binnen WFSR). Over het algemeen reageren gesprekspartners positief: De algemene doelstelling van de WOT-VV Beleid wordt gehaald, mede dankzij de inzet van WFSR in het kader van de uitvoering van de WOT-VV Beleid. Het WFSR levert hoogwaardig kwalitatief werk en denkt met opdrachtgevers actief mee hoe de uitvoering van de WOT-VV Beleid te verbeteren.

De realisatie van de algemene doelstelling (en ook de taken die daaronder liggen) wordt volgens ons vergemakkelijkt vanwege het stabiele karakter van de WOT-VV Beleid. De uitvoering van de WOT-VV Beleid betreft volgens ons al jarenlang een vastomlijnde aanpak waarbij volgens enkele gesprekspartners kritischer gekeken zou kunnen worden naar de taken die worden uitgevoerd. Een enkele gesprekspartner stelt dat de taken door de jaren heen nauwelijks zijn veranderd (overigens veranderen de activiteiten binnen deze taken volgens ons wel, bijvoorbeeld ontwikkeling van nieuwe methoden of het on site testen). Weer een andere gesprekspartner vindt dat er binnen de WOT-VV Beleid relatief weinig risicovol onderzoek uitgevoerd. De nadruk ligt op de wettelijke verplichte basistaken en er bestaat weinig ruimte voor meer innovatief, verdiepend en risicovol onderzoek. Overigens is dit type onderzoek eerder bedoeld voor het Kennisbasisonderzoek dat geen onderdeel uitmaakt van deze evaluatie.³⁷

We concluderen dat doelbereiking in het kader van de WOT-VV Beleid relatief eenvoudig is vanwege het stabiele karakter van de taken en de uitvoering. Omdat de doelstelling, het takenpakket en het budget over de jaren heen zo stabiel zijn, kan WFSR goed anticiperen op wijzigingen in bijv. wet- en regelgeving (zoals het van kracht worden van Verordening (EU) 2017/625 en goed haar werkzaamheden in het kader van de WOT-VV Beleid op basis van langdurige ervaring plannen en uitvoeren.

Voor zover zich echte knelpunten voordoen bij doelbereiking heeft dat bijvoorbeeld te maken met vertragingen in het onderzoek (zie ook paragraaf 3.1.1) en budgettaire krapte waardoor sommige taken niet, beperkter of later worden uitgevoerd. Eventuele aanpassingen geschieden altijd in overleg met de opdrachtgever (in interviews bevestigd door zowel medewerkers van WFSR als contactpersonen van de opdrachtgevers). Een uitdaging is nog

nu afgebouwd, terwijl tegelijkertijd de roep om dierlijke grondstoffen toe te voegen aan diervoeding toeneemt (dat biedt voordelen vanuit duurzaamheid en kringlooplandbouw). Dat geldt ook voor de groeiende aandacht voor risico-gebaseerd monitoren (voortkomend uit Europese wetgeving).

³⁶ WFSR is voor wat betreft communicatie over de resultaten van onderzoek in het kader van de WOT-VV Beleid gebonden aan de afspraken daaromtrent in de Overeenkomst wettelijke onderzoekstaken (d.d. 1 april 2018, artikel 5) en de het Communicatieprotocol over onderzoeksresultaten tussen LNV en WUR. Publiekscommunicatie over voedselveiligheidsrisico's is voorbehouden aan de NVWA.

³⁷ Het kennisbasisonderzoek legt de basis voor kennis die over drie tot vijf jaar relevant is voor de beleidsterreinen van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), zowel voor LNV zelf als voor het bedrijfsleven en andere maatschappelijke stakeholders op het beleidsterrein van LNV (bron: <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksprojecten-LNV/Expertisegebieden/Kennisbasis-onderzoek.htm>).

wel dat WFSR – volgens enkele gesprekspartners – soms in wetenschappelijke oplossingen blijft hangen die zich niet altijd makkelijk laten vertalen naar de uitvoeringspraktijk, bijvoorbeeld dat door WFSR ontwikkelde methodieken niet altijd makkelijk te gebruiken zijn voor inspecteurs. WFSR betreft overigens inspecteurs de ontwikkeling van on site testen voor inspecteurs en aan veranderingen in monsternamen.

3.2 Impact van de WOT-VV Beleid

In één van de onderzoeksvragen (zie Bijlage 1; vraag 5) wordt gevraagd naar de economische impact. Bij het beantwoorden van deze vraag nemen we niet alleen de economische impact mee, maar inventariseren we ook de maatschappelijke en wetenschappelijke impact. De belangrijkste reden daarvoor is dat een overgroot deel van de interviewpartners duidelijk aangaf de maatschappelijke impact van de WOT-VV Beleid belangrijker te vinden dan de economische impact. In sommige definities wordt economische impact ook gezien als een deelverzameling van maatschappelijke impact. Zo definieert de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) maatschappelijke impact van wetenschappelijk onderzoek als de bijdrage op de korte en lange termijn van wetenschappelijk onderzoek aan veranderingen in of ontwikkeling van maatschappelijke sectoren en aan maatschappelijke uitdagingen. Maatschappelijke sectoren zijn de economie, de cultuur, het openbaar bestuur en de gezondheidszorg. Bij maatschappelijke uitdagingen kan, volgens de KNAW, worden gedacht aan vraagstukken op het gebied van onder meer klimaatverandering, immigratie, kwaliteit van leven, leefomgeving, rechtstaat en veiligheid.³⁸ In navolging van de KNAW gaat het dus om de bijdrage van WOT-VV Beleid aan veranderingen in of de ontwikkeling van maatschappelijke sectoren en uitdagingen.

In de beleidstheorie (zie paragraaf 2.1) worden drie impacts genoemd, namelijk:

- Minder (dier)ziekte.
- Voorkomen economische schade bij bedrijven.
- Goede handelspositie en gelijk speelveld.

Impact komt langs verschillende wegen tot stand. De uitvoering van de WOT-VV Beleid resulteert bijvoorbeeld in kennis die gedeeld wordt met derden zoals publicaties in wetenschappelijke en vakbladen. Ook vraagt de uitvoering van de WOT-VV Beleid regelmatig om samenwerking tussen WFSR en partners waardoor kennis wordt gedeeld en producten worden gerealiseerd die op hun beurt leiden tot een impact (bijv. minder dierziekten). Op dit moment wordt de impact van de WOT-VV Beleid vooral op projectniveau gemeten en minder op overkoepelend niveau (dit laatste is ook geen taak van WFSR; zie ook paragraaf 3.1.1).

3.2.1 Maatschappelijke impact

Een groot deel van de gesprekspartners stelt dat de WOT-VV Beleid toch vooral in het leven zijn geroepen om maatschappelijke impact te genereren, onder meer bescherming van de gezondheid van mens en dier door zich te richten op voedselveiligheid. Dat een hoge mate van voedselveiligheid en -integriteit ook economische impact heeft, is dan een positief neveneffect volgens betrokkenen. Belangrijker zijn het vertrouwen van consumenten in voedselveiligheid en de paraatheid van betrokken instanties (waaronder NVWA en WFSR) om snel en accuraat te handelen bij incidenten en crises. Hoe sneller er gehandeld wordt hoe kleiner de negatieve impact (zowel maatschappelijk als economisch). Dit consumentenvertrouwen is in Nederland hoog (vergeleken met bijvoorbeeld Denemarken en

³⁸ KNAW (2018), Maatschappelijke impact in kaart, Amsterdam, p. 31.

Duitsland; zie paragraaf 6.2). 68% van de consumenten (2018) vindt dat voedingsmiddelen over het algemeen veilig zijn, ten opzichte van 61% in 2015. Terwijl in 2015 46% van de consumenten van mening was dat er over het algemeen weinig risico's verbonden zijn aan voeding, is deze groep in 2018 toegenomen tot 53%. Tevens is in 2018 63% van de consumenten tevreden over de veiligheid van voedingsmiddelen, ten opzichte van 55% in 2015.³⁹

In de breedte – dus door de meeste gesprekspartners – wordt erkend dat de WOT-VV Beleid een bijdrage leveren aan deze maatschappelijke impact. De omvang van deze impact is volgens gesprekspartners (en ook op basis van documenten over de WOT-VV Beleid) moeilijk vast te stellen. Ook is het aandeel van de WOT-VV Beleid in de maatschappelijke impact moeilijk te bepalen, omdat dat WOT-VV Beleid/WFSR eerder onderdeel zijn van een 'systeem' (overheid, onderzoeksinstellingen, bedrijven) dat impact genereert.

3.2.2 Economische impact

De meeste respondenten kennen de WOT-VV Beleid ook een economische impact toe, maar ook hier stellen wij vast dat de omvang van deze impact lastig te meten is, en dat WOT-VV Beleid/WFSR eerder onderdeel zijn van de eerdere genoemde constellatie van actoren dat gezamenlijk impact genereert.

Nederland neemt internationaal een belangrijke positie in wat betreft productie, export en doorvoer van landbouwproducten.⁴⁰ De WOT-VV Beleid (en specifieke taken daarbinnen) dragen als onderdeel van dat systeem bij aan het garanderen van voedselveiligheid. Dit wordt nationaal en internationaal erkend, leidt tot vertrouwen in de voedselveiligheid in Nederland en tot economische impact, bijvoorbeeld in de vorm van een groei van de voedselexport. De WOT dragen bij aan het voorkomen van problemen met voedselveiligheid en daarmee dus ook aan het beperken van eventuele economische schade bij bedrijven. Echter wanneer zich incidenten en crises voordoen (die mede dankzij de WOT-VV Beleid aan het licht komen) is er vaak sprake van een negatieve economische impact, bijvoorbeeld omdat andere landen bepaalde Nederlandse voedselproducten niet meer willen importeren.

Aanvullend heeft WFSR als uitvoerder van de WOT-VV Beleid internationaal een goede reputatie als een instituut met hoogwaardig en kwaliteitsvol onderzoek.⁴¹ Resultaten voortkomend uit zijn werkzaamheden, ook in het kader van de WOT-VV Beleid (bijv. analysemethoden) worden vertrouwd. Verder dragen de WOT-VV Beleid eraan bij dat Nederland voldoet aan Europese wet- en regelgeving (zie ook hoofdstuk 1). Dat helpt bij het creëren van een internationaal gelijk speelveld (*level playing field*) voor bedrijven. Europese wetgeving inzake voedselveiligheid is internationaal gezien vrij streng. Hoe beter Nederland voldoet aan Europese wet- en regelgeving (en op naleving toeziet) hoe gunstiger dat ook is

³⁹ NVWA Consumentenmonitor mei 2018 Onderzoek naar het vertrouwen van de consument in de veiligheid van voedingsmiddelen, Utrecht, p. 3.

⁴⁰ Ter illustratie: In 2019 bedroeg de waarde van de export van landbouwproducten ongeveer 94,5 miljard euro. Dat is ongeveer tien procent van het bruto nationaal product. Nederland is na de VS het tweede landbouwexportland ter wereld. De import van landbouwproducten bedroeg in 2019 ongeveer 64,1 miljard euro. Veruit de meeste handel wordt gedreven met buurlanden België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (bron: G.D. Jukema, P. Ramaekers en P. Berkhout (Red.), 2020. De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband. Wageningen/Heerlen/Den Haag, Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, Rapport 2020-001).

⁴¹ Dit beeld werd bevestigd in onze interviews met Danmarks Tekniske Universitet (DTU, Denemarken) en het Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR, Duitsland).

voor het vertrouwen in Nederland buiten Europa (en ook hier spelen de WOT-VV Beleid een rol). De EU monitort ook of Lidstaten voldoen aan de EU wet- en regelgeving (en maakt deze rapporten openbaar).⁴²

3.2.3 Wetenschappelijke impact

We staan ook nog kort stil bij de wetenschappelijke impact van de WOT-VV Beleid. De WOT-VV Beleid gebruiken inzichten die voortkomen uit wetenschappelijk onderzoek dat aan de WU wordt verricht. Overigens is WFSR als enige WR-instituut niet aangesloten bij één van de WU sciences groups. WFSR is een wettelijke takeninstituut dat over haar werkzaamheden in het kader van de WOT-VV Beleid rechtstreeks aan het ministerie van LNV rapporteert. De institutioneel losser verband met de WU staat wisselwerking tussen wetenschap en wettelijke onderzoekstaken overigens niet in de weg (al was het maar vanwege de fysieke nabijheid).

Er stroomt wetenschappelijke kennis vanuit de WU richting de WOT-VV Beleid, bijvoorbeeld door samenwerking in projecten en personeelsmobiliteit. Op zijn beurt wordt er binnen de WOT-VV Beleid onderzoek verricht dat zijn weg vindt naar wetenschappelijke publicaties en andere wetenschappelijke output.⁴³

Uit eerdere wetenschappelijke visitaties aan WR (2016) en voorloper DLO (2012) is gebleken dat internationale experts de wetenschappelijke kwaliteit en impact hoog waarderen. Dit wordt bevestigd in publicatiecijfers: DLO publiceerde in de periode 2012-2016 organisatiebreed 23% van haar publicaties in de top 10% tijdschriften wereldwijd. De DLO-commissie concludeerde bijvoorbeeld ook dat kennis, betrouwbaarheid en onafhankelijk van bijvoorbeeld RIKILT, IMARES en delen van Alterra hoog worden aangeslagen en cruciaal bevonden voor beleidsvorming.⁴⁴

Data en analysemethoden die via de WOT-VV Beleid worden verzameld c.q. ontwikkeld vinden ook hun weg in wetenschappelijke publicaties. Wat dat betreft wordt de inbedding van WFSR binnen WUR door veel gesprekspartners als een voordeel gezien, omdat het de wisselwerking tussen wetenschap en praktijk stimuleert. Een nadeel volgens een enkeling is dat WFSR sterk gericht is op Wageningen⁴⁵, en dat WFSR soms te veel een wetenschappelijk perspectief hanteert op de uitvoering van de WOT-VV Beleid.

⁴² Dit is een taak van het European Veterinary and Food Office (FVO). Zie: https://ec.europa.eu/food/audits-analysis/country_profiles/details.cfm?co_id=NL

⁴³ Op basis van de WOT-jaarrapportages (2014 – 2019) stellen we vast dat het jaarlijks om tientallen publicaties gaan die voortkomen uit WOT-activiteiten zoals artikelen in wetenschappelijke tijdschriften en vakbladen, posters, EFSA-opinies en (vertrouwelijke) rapporten.

⁴⁴ In 2012 gaf de commissie die een assessment van RIKILT (voorloper WFSR) verrichtte de score 5 (op een 5-puntsschaal) voor zowel wetenschappelijke kwaliteit als uitvoering van wettelijke taken. In 2016 kreeg DLO (voorloper WR) de score 3-4 (op een 4-puntsschaal) voor wetenschappelijke kwaliteit. In deze evaluatie werd geen onderscheid gemaakt naar afzonderlijke WR-instituten, maar aangenomen mag worden dat deze score ook voor RIKILT gold (anders zou de afwijking wel vermeld zijn). Technopolis & Dialogic (2016), Evaluatieonderzoek organisaties voor toegepast onderzoek (TO2). Eindrapport Deevaluatie DLO, Amsterdam/Utrecht.

⁴⁵ We kunnen daar tegenover stellen dat WFSR samenwerkt met andere universiteiten en onderzoeksinstituten in subsidieprojecten (EU, NVWA etc.). WFSR zit in TI COAST. Er zijn wetenschappelijke contacten met VU (milieu), UU (IRAS), UvA (analytische chemie), Maastricht (AGE's), TUE (sensorontwikkeling), RUN (chemometrie).

In het najaar van 2020 zal een TO2-evaluatie plaatsvinden van WR als geheel, een wetenschappelijke assessment van WFSR in het bijzonder vindt plaats in het voorjaar van 2021.

3.3 Indicatoren om doelbereiking en impact (beter) te meten

In deze paragraaf tonen we welke indicatoren ingezet zouden kunnen worden om de doelbereiking en impact van de WOT-VV Beleid (beter) te meten. Daarmee beantwoorden we onderzoeksvraag 3 (zie Bijlage 1) over de beschikbaarheid van andere indicatoren om impact te meten. We hebben op basis van deskstudie gekeken welke indicatoren beschikbaar zijn⁴⁶ en we hebben de interviews gebruikt om betrokkenen te vragen welke indicatoren volgens hen (beter) geschikt zijn om doelbereiking en impact van de WOT-VV Beleid te meten. Deze paragraaf is dus te beschouwen als een aanvulling op de indicatoren uit paragraaf 2.1.

Wat betreft de selectie geldt dat we een voorkeur hebben voor indicatoren die:

- Goed aansluiten bij de bestaande beleidstheorie (paragraaf 2.1).
- Betrouwbare informatie geven over de doelbereiking en impact van de WOT-VV Beleid (los van de vraag of de scores op deze indicatoren makkelijk gemeten kunnen worden of reeds beschikbaar zijn). Het gaat bij voorkeur dus om indicatoren waarbij verondersteld kan worden dat schommelingen in scores (voor een deel) herleid kunnen worden tot de WOT-VV Beleid. Hoe verder een indicator van de WOT-VV Beleid verwijderd is, hoe groter de invloed van andere factoren waar de WOT-VV Beleid niet 'in control' is.
- Bij voorkeur kwantitatief gemeten kunnen worden (hoewel we beseffen dat kwalitatieve indicatoren ook wenselijk kunnen zijn).

Voor deze inventarisatie zijn twee stappen gezet:

1. We hebben alle verzamelde indicatoren op een rij gezet zonder een filtering toe te passen op basis van de bovenstaande criteria. Deze *ongefilterde* groslijst staat in Bijlage 6.
2. Vervolgens hebben we uit deze groslijst een tiental indicatoren geselecteerd (en waar nodig wat aangepast) die volgens ons beter inzicht kunnen geven in de doelbereiking en impact van de WOT-VV Beleid.

Het resultaat van deze selectie staat in de volgende tabel.

Tabel 4. Selectie van indicatoren voor het meten van doelbereiking en impact van de WOT-VV Beleid.

Beleidstheorie	Beschrijving indicator	Bijzonderheden
Outcome 1: De mate van veilige diervoeders en voedsel	Aantal nieuwe c.q. verbeterde analysemethoden dat WFSR realiseert in het kader van de WOT-VV Beleid.	Direct te relateren aan WOT-VV Beleid Jaarlijkse meting (zonder norm) Nadeel: bepalen van wat een echte verbetering is
Outcome 2: Het (consumenten)vertrouwen in diervoeder en voedsel uit Nederland	Percentage consumenten dat bekend is met verschillende partijen en instrumenten (w.o. de WOT-VV Beleid) in het beleid	Beter te relateren aan WOT-VV Beleid

⁴⁶ Het resultaat van deze analyse betreft de indicatoren voor input, throughput en output (zie paragraaf 2.1) Deze indicatoren zijn gebaseerd op de vorige evaluatie (Berenschot (2014), Evaluatie Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid, Utrecht).

Beleidstheorie	Beschrijving indicator	Bijzonderheden
	voor voedselveiligheid en -integriteit)	Indicator is kwantitatief en sluit aan bij NVWA Consumentenmonitor
Outcome 3: De mate waarin een incident en crisis is voorkomen	Snelheid en kwaliteit van WFSR-analyses in het kader van de WOT-VV zodat chemische verontreinigingen in diervoeders en voedsel kunnen worden gedetecteerd (deze analyses worden vanaf 2021 overigens gedaan in WOT-VV Handhaving)	Direct te relateren aan WOT-VV Snelheid is ook afhankelijk van derden (bijv. aanleveren van monsters) Nadeel: samengestelde indicator (mogelijk splitsen tussen snelheid en kwaliteit). Snelheid is kwantitatief meetbaar, kwaliteit niet
Outcome 4: Invloed op (internationale) wet- en regelgeving	Aantal vertegenwoordigingen vanuit WFSR in voor WOT-VV Beleid relevante (internationale) organen	Redelijk te relateren aan WOT-VV Beleid Vergelijkbaar maken met andere vertegenwoordigingen van andere landen Eventueel uitbreiden met aantal Nederlandse voorstellen dat overgenomen wordt (lastig meetbaar)
Outcome 5: Vergelijkbare analyse resultaten in de EU	Aantal keren dat WFSR door andere landen wordt ingeschakeld bij (de begeleiding van) de uitvoering van WOT-VV achtige taken	Redelijk te relateren aan de WOT-VV Beleid Nadeel: geen referentie (wat is veel/weinig) Zegt minder over 'vergelijkbare analyseresultaten' (maar deze zijn nauwelijks te standaardiseren)
Impact 1: Minder (dier)ziekte	Aantal voorkomen chemische verontreinigingen in dieren en plantaardig materiaal op basis van uitvoering WOT-VV Beleid	Redelijk te relateren aan de WOT-VV Beleid Kwantitatief lastig meetbaar (voorkomen verontreinigingen is waarschijnlijk voor een deel uit het zicht).
Impact 2: Voorkomen economische schade bij bedrijven	Aantal rechtszaken als gevolg van analyses in de WOT-VV Beleid (incl. gewonnen/verloren) (analyses waaruit rechtszaken voortvloeien worden vanaf 2021 voornamelijk uitgevoerd in de WOT-VV Handhaving)	Direct te relateren een de WOT-VV, maar 'second best' indicator Economische indicatoren (voorkomen verlies aan omzet, export, etc. zijn nauwelijks te meten)
Impact 3: Goede handelspositie en gelijk speelveld	Bijdrage van de WOT-VV Beleid aan het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven	Gedeeltelijk te relateren aan de WOT-VV Beleid, maar andere factoren spelen hier ook een rol.
	Bijdrage van de WOT-VV Beleid aan betrouwbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven	Gedeeltelijk te relateren aan de WOT-VV Beleid, maar andere factoren spelen hier ook een rol. Bovendien zal in buitenland WOT-VV Beleid minder bekend zijn.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat er indicatoren mogelijk zijn, maar het is meestal lastig deze te operationaliseren en eenduidig te koppelen aan WOT-VV Beleid. Wij stellen – in navolging van de KNAW⁴⁷ en anderen – vast dat er ook nadelen kleven aan het gebruik van louter (kwantitatieve) indicatoren om de impact van wetenschappelijk onderzoek (of in dit geval de WOT-VV Beleid) vast te stellen. Zo kunnen inadequate indicatoren leiden tot perverse prikkels, of zijn veranderingen in de waarde van indicatoren niet te herleiden tot de WOT-VV Beleid. De KNAW pleit er dan ook voor om narratieve benadering⁴⁸ te gebruiken die een meer kwalitatieve beschrijving geeft van de impact, bijvoorbeeld op basis van opgedane ervaringen. In de bovenstaande tabel zou dat bijvoorbeeld een oplossing kunnen zijn voor onder meer de specifieke indicator 'Bijdrage van de WOT-VV Beleid aan het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven' of 'Impact 2: Voorkomen economische schade bij bedrijven'. Dit laatste zou kunnen worden geïllustreerd aan de hand van voorbeelden waarin de rol van de WOT-VV Beleid belicht wordt (dit doet WFSR onder meer onder de kop 'highlights' in de jaarrapportages).

3.4 Opgvolging van aanbevelingen uit de vorige evaluatie

In deze paragraaf reflecteren we kort op de vraag in welke mate de aanbevelingen uit de vorige evaluatie van de WOT-VV Beleid⁴⁹ zijn opgevolgd (Bijlage 1, vraag 27). Deze aanbevelingen hadden betrekking op onder meer:

- Crisisparaatheid
- Nationaal Referentie Laboratorium
- Instandhouding expertise
- Borging kwaliteit en onafhankelijkheid
- Opzet en aansturing
- Samenwerking met NVWA-laboratorium en andere partijen

Uit interviews met WFSR en LNV blijkt dat de meeste aanbevelingen zijn opgepakt. Er is naar aanleiding van de vorige evaluatie een uitvoeringsagenda c.q. takenlijst gemaakt voor de WOT-VV Beleid waarvan de voortgang regelmatig geëvalueerd is in het Opdrachtgeversoverleg.

3.4.1 Crisisparaatheid

WFSR heeft sinds 2014 continu geïnvesteerd in de crisisparaatheid, onder meer via het project crisisorganisatie (vallend onder thema 6; thema-overstijgende projecten). In dit project is onder meer geïnvesteerd in bereikbaarheid- en beschikbaarheidsdiensten, trainingen, oefeningen, verbetering van de paraatheid/responstijd door wijzigingen in specifiek op de crisisorganisatie gerichte analytische infrastructuur c.q. technieken en inschakeling van WFSR bij incidenten.

⁴⁷ Zie voetnoot 38.

⁴⁸ WFSR maakt hier al werk van, bijvoorbeeld door in een magazine over WOT toe te lichten wat voor soort projecten zij uitvoert (bijv. toxines opsporen in mosselen en oesters of onzichtbare ziekmakers ontmaskeren) en welk maatschappelijk en bestuurlijk belang deze projecten hebben. WUR (2020). Wettelijke onderzoekstaken (WOT). Meten, tellen en duiden voor de overheid, Wageningen.

⁴⁹ Berenschot (2014), Evaluatie Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid, Utrecht, p. 83-86. In Bijlage 3 staat een overzicht van deze aanbevelingen.

3.4.2 Nationaal Referentie Laboratorium

WFSR heeft de wijze waarop het binnen de WOT-VV Beleid referentiefuncties gecontinueerd (WFSR is op 13 domeinen nationaal referentielaboratorium en op twee domeinen Europees referentielaboratorium; zie paragraaf 5.1). Blijkens de projecten heeft WFSR ook verder geïnvesteerd in adviezen en kennisuitwisseling aan officiële laboratoria (OL) en bevoegde autoriteiten ten aanzien van analyse, monitoring en wetgeving over de verschillende domeinen waarvoor het een referentiefunctie vervult (en daarmee dus ook de basis voor deze functie verhelderd ten opzichte van andere laboratoria).

3.4.3 Instandhouding expertise

WFSR heeft in de afgelopen jaren geïnvesteerd in het behouden en ontwikkelen van de noodzakelijke expertise om de WOT-VV Beleid uit te voeren. Deze is volgens ons goed op orde. Met het oog op de toekomst moet echter geïnvesteerd gaan worden in nieuwe vaardigheden (bijv. rondom data) zodat het expertiseniveau van WFSR aangesloten blijft bij nieuwe ontwikkelingen die de WOT-VV Beleid kunnen raken.

Het ministerie van LNV heeft in de afgelopen periode stappen gezet om zowel een visie op het domein van voedselveiligheid te ontwikkelen als een afwegingskader op te stellen om te komen tot een prioritering van taken en projecten binnen de WOT-VV Beleid (en aanbeveling hierover stond ook onder de kop Instandhouding expertise in de vorige evaluatie).⁵⁰ Beide documenten zijn weliswaar gedeeld met derden (VWS, NVWA, WFSR) en aan de orde gekomen in het Opdrachtgeversoverleg, maar (nog) niet formeel bekrachtigd.⁵¹

3.4.4 Borging kwaliteit en onafhankelijkheid

WFSR kent onder het thema Thema-overstijgende projecten het project kwaliteitsborging. In dit project worden continu investeringen gedaan, bijvoorbeeld middels ringtesten, accreditaties, kwaliteitsplannen en audits, om de kwaliteit van de uitvoering van taken te garanderen.

De kwaliteit en de onafhankelijkheid van de uitvoering van de WOT-VV Beleid is gewaarborgd in de Overeenkomst wettelijke onderzoekstaken tussen het ministerie van LNV en de WR (d.d. 1 april 2018). Deze overeenkomst (die van toepassing is voor alle wettelijke onderzoekstaken die WR uitvoert) bevat bepalingen die de kwaliteit en onafhankelijkheid van de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken waarborgen. Het gaat daarbij onder meer om bij de uitvoering te voldoen aan gangbare wetenschappelijke standaarden van

⁵⁰ Ter illustratie: De Auditdienst Rijk (ADR) beschrijft bijvoorbeeld dat er is sprake is van een wettelijke onderzoekstaak als de ministerie op grond van nationale of internationale afspraken gehouden is om onderzoeksactiviteiten te laten uitvoeren die (1) onmisbaar zijn voor de onderbouwing van bestuursbeslissingen en/of beleid; (2) een wederkerend dan wel structureel karakter hebben; en (3) een omschreven product, een concreet advies in een omschreven situatie of de uitslag van een monitoring of statusbepaling (meten, tellen of wegen) opleveren (ADR (2015), Analyse wettelijke onderzoekstaken, Den Haag). Het gaat hier dus niet om een prioritering binnen wettelijke onderzoekstaken, maar om de vraag of een taak een wettelijke onderzoekstaak kan zijn. De ADR concludeert overigens dat de WOT-VV voldoet aan deze criteria. Een vergelijkbaar kader zou dus voor de onderlinge weging kunnen worden gebruikt.

⁵¹ Het gaat om de documenten "Visie Wettelijke Taken Voedselveiligheid" en "Afwegingskader prioritering taken voedselveiligheid" die door de opdrachtgever aan ons zijn verstrekt. In het Opdrachtgeversoverleg is afgesproken dat het concept afwegingskader na vaststelling van de visie (oktober 2020) bepaald zal worden.

vakkundigheid en onafhankelijkheid, het gebruiken van gecertificeerde of geaccrediteerde kwaliteitsborgingsystemen, het tegengaan van eventuele belangenverstrengelingen en gedragscodes voor onderzoekers. Deze bepalingen gelden automatisch voor de WOT-VV Beleid. Jaarlijks vindt er een externe audit bij WFSR plaats op de naleving van de bepalingen uit de WOT overeenkomst.

Gelet op de autoriteitspositie van de NVWA geldt dat het gefuseerde laboratorium geen werkzaamheden verricht voor private bedrijven of NGO's. Alleen voor bepaalde, nader omschreven, doelen en na toestemming van de IG van de NVWA, met instemming van LNV en VWS, kan er werk voor derden verricht worden als het onderzoek aantoonbaar in het publieke belang van Nederland (en daarbuiten) is of wanneer er werkzaamheden worden uitgevoerd die niet vallen onder het toezicht waarvoor de IG van de NVWA verantwoordelijk is.

3.4.5 Opzet en aansturing

Binnen de WOT-VV Beleid zijn sturings- en verantwoordingsprocessen verbeterd sinds de vorige evaluatie. Een voorbeeld hiervan betreft de herstructurering van de Adviescommissies waarbij het voorzitterschap toekomt aan de opdrachtgevers (LNV, VWS) (zie paragraaf 2.3.1). Hoewel het Opdrachtgeversoverleg zijn rol als sturend orgaan pakt, wordt deze rol vooral operationeel/tactisch ingevuld. Er vinden volgens de geïnterviewde leden van dit overleg weinig strategische discussies plaats. Er is zoals eerder gesteld geen visiedocument uitgewerkt en vastgesteld op voedselveiligheid en wettelijke onderzoekstaken.⁵² Waarschijnlijk is die visie wel bepaald bij het verschijnen van deze evaluatie. Hetzelfde geldt voor een afwegingskader (dat waarschijnlijk in het voorjaar van 2021 wordt voorgelegd aan het OO). De aansturing van de WOT zijn binnen WFSR gescheiden van de aansturing van WFSR als geheel. Er is immers een programmaleider WOT en een directeur WFSR.

3.4.6 Samenwerking met NVWA-laboratorium en andere partijen

In 2019 zijn de laboratoria van NVWA en RIKITL gefuseerd tot WFSR. Samenwerking met andere partijen – binnen en buiten Nederland – is verder voortgezet door WFSR. Zie voor een uitgebreide bespreking hiervan paragrafen 5.1 en 5.2.

⁵² Zie voetnoot 51.

4 Doelmatigheid van de WOT-VV Beleid

In dit hoofdstuk evalueren we de doelmatigheid van de WOT-VV Beleid. We staan eerst stil bij de verhouding tussen middelen en taken (paragraaf 4.1). Vervolgens bespreken we de doelmatigheid van de aansturing en uitvoering van de WOT-VV Beleid (paragraaf 4.2). Tot slot beschrijven we alternatieven voor het WOT-instrument in paragraaf 4.3. Hierbij komen vijf modellen aan bod, variërend van uitvoering door de overheid zelf tot een marktaanbesteding.

4.1 Oordeel over verhouding tussen middelen en taken

In deze paragraaf geven we een oordeel over de verhouding tussen de middelen en de taken voor de uitvoering van de WOT-VV Beleid. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 9 en 10 (zie Bijlage 1). Een gedetailleerde analyse van de inkomsten en uitgaven in het kader van de WOT-VV Beleid is te vinden in paragraaf 2.4, waarmee onderzoeksvraag 8 wordt beantwoord.

Uit de interviews komt naar voren dat WFSR doelmatig werkt. In de periode voor 2019 moest er gedurende meerdere jaren met dezelfde absolute omvang aan middelen (dat wil zeggen zonder indexering) hetzelfde takenpakket worden uitgevoerd, terwijl er in de laatste jaren nog meer taken bij zijn gekomen. Desondanks lukt het WFSR toch om de taken goed uit te voeren (zie paragraaf 3.1). Sinds het huidige kabinet kent de subsidie weer een loon- en prijsbijstelling, waardoor er meer budget beschikbaar is. Door de toename van kosten in de uitvoering van taken en accreditatie is er binnen de WOT-VV Beleid minder ruimte voor het implementeren van innovatieve methoden om data goed en efficiënt te kunnen analyseren. Zulke technieken kunnen worden toegepast om trends te monitoren of nieuwe stoffen te detecteren, wat past in de ontwikkeling om meer risicogericht te monitoren (zie paragraaf 2.5). Echter duurt het met krappe budgetten langer om zulke innovatieve methoden te implementeren en om van een wetenschappelijke methode een routinemethode te maken, zo blijkt uit de interviews.

Het budget voor de uitvoering van de WOT-VV Beleid wordt door betrokkenen ervaren als net voldoende om het toenemende aantal taken uit te voeren. Ieder jaar zijn er wel enkele taken waarvoor er binnen het budget te weinig ruimte is. Vaak kan er worden geschoven met budgetten van projecten binnen het programma. Daarnaast kan WFSR in overleg met de betreffende Adviescommissies en het Opdrachtgeversoverleg in sommige gevallen taken doorschuiven naar het volgende jaar. Als taken niet kunnen worden doorgeschoven, moet er additioneel budget komen vanuit LNV of moet er worden geprioriteerd. Hierbij wordt in overleg met het OO (en met advies van de Adviescommissies) besloten welke projecten prioriteit hebben. Het Opdrachtgeversoverleg neemt uiteindelijk een beslissing. Factoren die hierbij een rol spelen zijn onder andere de urgentie en het (voedselveiligheids)risico. Er is door LNV ook een voorstel gedaan voor een afwegingskader voor een meer objectieve prioritering van WOT-VV Beleid projecten. Dit afwegingskader kan een hulpmiddel zijn om projecten te ordenen bij een gelimiteerd budget.⁵³ Het kader is niet formeel bekrachtigd, maar ons beeld is dat het voorgestelde kader eerder een inventarisatie is van de gebruikte

⁵³ Het gaat om het documenten "Afwegingskader prioritering taken voedselveiligheid" dat door de opdrachtgever aan ons is verstrekt.

criteria dan dat er nieuwe criteria worden voorgesteld. Bovendien wordt naast dit afwegingskader gewerkt met een overeengekomen lijst van prioritaire reserveonderwerpen.

Uit de jaarrapportages blijkt dat het overgrote deel van de budgetten wordt besteed aan de uitvoering van monsteranalyses, methodeontwikkeling en overig toegepast wetenschappelijk onderzoek. Een stijgende kostenpost is de accreditatie van onderzoeksmethoden, van $\pm 4,1\%$ ($\pm \text{€}620.000$) van het totaalbudget in 2014 tot $\pm 5,5\%$ ($\pm \text{€}870.000$) van het totaalbudget in 2019. Deze stijging is een gevolg van het van kracht worden van Verordening (EU) 2017/625, en werd in een interview genoemd als enigszins zorgelijk gezien dit ten koste gaat van inhoudelijke uitvoering van taken. Een andere stijgende kostenpost is de bijdrage aan internationale gremia, van $\pm 0,9\%$ ($\pm \text{€}130.000$) van het totaalbudget in 2014 tot $\pm 1,5\%$ ($\pm \text{€}240.000$) in 2019, als gevolg van intensiever samenwerking binnen EFSA. Daarnaast stegen de kosten voor de uitvoering van EURL activiteiten als gevolg van de uitbreiding naar een tweede EURL vanaf 2018. In een interview werden de kosten voor de bijdrage aan internationale gremia alsook de coördinatie van de WOT-VV Beleid als relatief hoog ervaren. De kosten voor coördinatie bedroegen in de evaluatieperiode $\pm 3,7\%$ van het totaalbudget, wat in 2019 neerkwam op $\pm \text{€}590.000$ van het totaalbudget. Hoewel de bedragen voor internationale bijdragen en coördinatie in absolute zin als hoog ervaren kunnen worden, zijn wij echter van mening dat deze kosten in verhouding staan tot de WOT-VV Beleid als geheel.

4.2 Doelmatigheid van de aansturing en uitvoering

In deze paragraaf bespreken we de doelmatigheid van de aansturing en uitvoering van de WOT-VV Beleid. Eerst bespreken we de balans tussen rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen WFSR, LNV, NVWA en VWS. Vervolgens gaan we in op de doelmatigheid van uitvoering van de WOT-VV Beleid. We beantwoorden daarmee onderzoeksvragen 23 en 24x (zie Bijlage 1).

4.2.1 Rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden

In kader van de fusie tussen de laboratoria van NVWA en RIKILT tot WFSR (zie paragraaf 0) zijn de rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen enigszins gewijzigd. We bespreken de periode voor en na de fusie separaat.

Voorafgaand aan de fusie waren de volgende partijen vertegenwoordigd op het Opdrachtgeversoverleg (a) beleid, in de vorm van LNV en VWS, (b) NVWA, in de vorm van BuRO en Handhaving, en (c) uitvoerder RIKILT (thans WFSR). Beleid is met twee departementen vertegenwoordigd, en NVWA is aanwezig vanuit twee organisatieonderdelen en was voorzitter van dit overleg. Volgens meerdere gesprekspartners zou vanuit beleid de aansturing sterker kunnen worden ingevuld, waar in de huidige situatie de NVWA een relatief zware stempel op de aansturing drukt. Hierdoor krijgen zowel WFSR als NVWA soms een te sterk sturende rol in het overleg, hoewel in de afgelopen periode de sturing vanuit het beleid wat sterker is geworden (en mogelijk nog sterker wordt in de nieuwe structuur).

Bij de vorming van WFSR is de rolverdeling tussen LNV, VWS, NVWA en WFSR uitgebreid door alle partijen besproken. Hierdoor is na de fusie, de rolverdeling scherper en beter in balans, aldus meerdere gesprekspartners. Hierbij geldt dat er heldere overlegstructuren bestaan als het gaat om afstemming en prioritering van de taken en werkzaamheden. Over het algemeen zijn de lijnen tussen beleid (LNV en VWS) en NVWA/WFSR, en tussen NVWA en WFSR kort, weten medewerkers van de verschillende organisaties elkaar te vinden en is er regelmatig overleg. Desondanks hebben gesprekspartners een aantal aandachtspunten.

- Meermaals genoemd wordt het feit dat er twee departementen (LNV en VWS) zijn betrokken, hetgeen mogelijk uitdagingen op roept voor de governance. De

departementen hebben elk hun aandachtsgebied, prioriteiten en geldstromen, maar dienen een gezamenlijk, interdepartementaal doel. Dit betekent dat er een gezamenlijk belang dient te worden gevonden, maar dat is niet voor elk onderwerp even gemakkelijk.

- Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het onduidelijk is wie er verantwoordelijk is voor de aansturing (LNV of VWS). Anderen stippen aan dat door nieuwe invulling van de structuur van adviescommissies (zie paragraaf 2.3) verantwoordelijkheden duidelijker benoemd zijn (beleid wordt voorzitter van adviescommissies) en ook de betrokkenheid van VWS zal worden versterkt.
- Ook geven twee gesprekspartners aan behoefte te hebben aan strategische discussie binnen het Opdrachtgeversoverleg. Het gaat dan vooral om invulling van een langetermijnvisie. Over het algemeen loopt de WOT-VV Beleid goed, men is druk met de uitvoering en er bestaan geen grote problemen. Hier bestaat echter het risico dat men 'in slaap gesust wordt' en niet de tijd wordt genomen om na te denken over de invulling van de WOT-VV Beleid op de lange termijn. Ook het thema voedselveiligheid en veiligheid in bredere zin verdient aandacht, aldus een gesprekspartner.⁵⁴ Hierbij zijn vraagstukken als 'hoe ziet de totale capaciteit aan overheidslaboratoria in Nederland eruit? Is deze voldoende stevig en toekomstvast? Wordt voldoende rekening gehouden met de impact van de wisselwerking met aanpalende terreinen (duurzaamheid, klimaatverandering, etc.) op voedselveiligheid?'⁵⁵ De toekomst van de WOT-VV Beleid is volgens ons ook een belangrijk onderwerp dat binnen de WOT-VV Beleid in acht moet worden genomen.
- Alsnog blijft de mate van sturing vanuit beleid een aandachtspunt. Meerdere gesprekspartners geven aan dat deze sturing op sommige onderwerpen te licht wordt ingevuld. Hierdoor zou WFSR mogelijk te sterk op de onderzoeksagenda kunnen gaan sturen. Enerzijds beamen gesprekspartners dat de onderwerpen wel erg specifiek zijn, en dat niet verwacht kan worden van beleidsmedewerkers dat zij overal van de hoed en de rand weten. Anderzijds wordt kennisopbouw bemoeilijkt door hoge roulatie onder beleidsmedewerkers. Voor een goede aansturing (opdracht definiëring) is kennisopbouw bij opdrachtgevers cruciaal.
- Verder wordt meermaals aangegeven dat er gewaakt moet worden om niet te blijven hangen in oude afspraken en structuren. Een gesprekspartner illustreert dat er

⁵⁴ In dit verband past de oprichting van het Signaleringsplatform Voedselveiligheid door de ministeries van VWS en LNV. In dit platform ligt de nadruk op het vroegtijdig oppikken, interpreteren en duiden van bevindingen, trends en ontwikkelingen, inclusief output van early warning en emerging risk modellen, die mogelijk kunnen leiden tot het ontstaan van risico's en het aanreiken daarvan aan de opdrachtgevers (bron: <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksprojecten-LNV/Expertisegebieden/kennisonline/Signaleringsoverleg-Voedselveiligheid.htm>). WFSR heeft zich ook eerder al voorbereid op deze verbreding met de inzet van o.a. kennisbasisonderzoek en EU- en EFSA-middelen.

⁵⁵ Het Belgische Federale Agentschap voor Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) kent bijvoorbeeld een Raadgevend Comité dat (vaak op eigen initiatief) adviezen verschaft over onderwerpen die het beleid en de taken van FAVV raken. Het Comité bespreekt ook actuele ontwikkelingen. Het Comité bestaat uit 40 leden die de voornaamste beroepssectoren, de consumentenorganisaties en de overheden, betrokken bij de werking van het Agentschap, vertegenwoordigen: consumentenorganisaties, de sectoren landbouwproductie en diervoederfabrikanten, organisaties die actief zijn in de levensmiddelenindustrie, de chemische industrie, de handel die onder de bevoegdheid van het FAVV valt, de horeca, de transportsector, de FOD's Volksgezondheid en Economie, de Gewesten en de Gemeenschappen (bron: <http://www.favv.be/comites-nl/raadgevend/>).

bijvoorbeeld nog steeds wordt verwezen naar DOBOLAV⁵⁶, maar dat zou nu geen issue meer mogen zijn.

4.2.2 Doelmatigheid van de uitvoering van de WOT-VV Beleid

Omwille van het publieksbelang is onafhankelijke uitvoering van de WOT-VV Beleid cruciaal. Gesprekspartners benoemen diverse aspecten onderliggend aan dit belang. Onafhankelijkheid⁵⁷:

- Borgt dat voedselveiligheid boven het commercieel belang staat.
- Is noodzakelijk voor een goede handelsrelatie met een groot aantal landen.
- Stelt WFSR in staat om als partner mee te denken over risico's en beleidsvraagstukken.
- Borgt een gezonde verhouding tussen basistaken en ontwikkelingstaken.

Ook voor WFSR zelf is de reputatie als onafhankelijk instituut een waardevolle asset. WFSR is een instituut binnen Wageningen Research dat op haar beurt integraal onderdeel is van Wageningen University & Research (WUR). Bij reputatieschade van WFSR komt ook de reputatie van WR en mogelijk zelfs WUR in het geding. Bovendien is deze reputatie cruciaal voor een goede relatie met opdrachtgevers NVWA, LNV en VWS. Wanneer de onafhankelijke positie van WFSR in het geding zou komen, straalt dit af op haar opdrachtgevers.

Bij onderzoek in opdracht voor beleid is de onafhankelijke positie van WFSR cruciaal. Dit staat onder een vergrootglas bij politiek gevoelige onderwerpen zoals stikstof. Een gesprekspartner geeft aan dat er daarom strikte afspraken worden gemaakt: de opdrachtgever kan bijsturen op onderzoeksdoelstellingen, maar niet op de werkwijze. Er wordt afgestemd over timing van communicatie over onderzoeksresultaten, maar niet over de inhoud.⁵⁸ WFSR rapporteert over haar WOT-werkzaamheden bovendien direct aan LNV.

Bij uitvoering van contractonderzoek bestaat het risico dat de onafhankelijke positie van WFSR en daarmee van uitvoering van de WOT-VV Beleid in het geding komt. Diverse gesprekspartners geven aan dat er na de fusie daarom maatregelen zijn getroffen om deze onafhankelijke positie te bewaken, waarbij bestaande maatregelen zijn aangescherpt en vastgelegd in de uitvoeringsovereenkomst. In de praktijk betekent dit dat voorafgaand aan contractonderzoek systematisch een beslisboom wordt doorgelopen, waarmee per casus duidelijk wordt of toestemming vanuit de IG NVWA, op basis van mede goedkeuring van LNV en VWS noodzakelijk is. Gesprekspartners benadrukken het belang van inzet van deze beslisboom voor *elke* casus, omdat één misstap voldoende kan zijn om de reputatie van WFSR teniet te doen.

Als gevolg van deze striktere selectie zal het contractonderzoek na de fusie waarschijnlijk teruglopen. Ter illustratie, een gesprekspartner geeft aan dat het onderzoek voor bedrijven nu voornamelijk is gericht op ontwikkeling van analysemethoden. Een zorgpunt is of deze kaders niet te veel belemmering opwerpen in het aannemen van opdrachten. Gesprekspartners benadrukken het belang van een uitvoerder van de WOT-VV Beleid die

⁵⁶ Traject dat liep vanaf 2008. DOBOLAV staat voor 'doorlichting beleidsondersteunende laboratoria voedselveiligheid' en leidde tot herordening en overheveling van taken tussen RIVM en RIKILT.

⁵⁷ Onafhankelijkheid wordt ook (naast betrouwbaarheid en transparantie) expliciet genoemd in Uitvoeringsovereenkomst betreffende de uitvoering van Wettelijke (Onderzoeks)Taken op gebied van voedselveiligheid (WOT-02) voor de periode 2018-2022.

⁵⁸ Afspraken over de communicatie van onderzoeksresultaten zijn overeengekomen in het Communicatieprotocol van 28 juni 2018.

niet in isolatie van het veld opereert, maar een goed beeld houdt van wat er in het bedrijfsleven speelt. Contractonderzoek kan WFSR helpen om ontwikkelingen al in een vroeg stadium op de radar te krijgen. Bovendien kunnen opdrachten voor derden WFSR ondersteunen om kennis, mensen en middelen in stand te houden of verder te ontwikkelen, waarmee WFSR hiervoor minder afhankelijk is van eventuele fluctuaties in de omvang van de begroting vanuit LNV. Het verbieden van uitvoering van privaat onderzoek is dan ook niet gewenst.

Wanneer er beperkt contractonderzoek wordt uitgevoerd zijn, is het belang dat continuïteit in de opdrachtenstroom vanuit beleid wordt bewaakt. Afschalen gaat snel, maar opbouwen vergt tijd. Anderzijds adviseren wij WFSR om voldoende maatregelen te treffen om in contact te blijven met de praktijk (naast beleid en wetenschap).

4.3 Alternatieven voor het instrument WOT

De wettelijke onderzoekstaken zijn op een specifieke manier georganiseerd (uitvoering door een TO2-instelling⁵⁹ die verbonden is aan een universiteit). Er bestaan alternatieve vormen om dit type taken te laten uitvoeren. In deze paragraaf worden alternatieve vormen beschouwd, waarbij de eventuele voor- en nadelen ten opzichte van de WOT worden benoemd waar deze in onder meer de interviews aan bod kwamen (dit gaat verder dan alleen een analyse van doelmatigheid, het hoofdonderwerp van dit hoofdstuk). We beantwoorden daarmee onderzoeksvraag 12 (zie Bijlage 1). Uit de interviews en het literatuuronderzoek identificeren wij vijf alternatieve modellen, namelijk uitvoering van de WOT door:

1. De overheid zelf.
2. Een onafhankelijk overheidsinstituut.
3. Een universiteit.
4. Een (inter)nationaal netwerk van (commerciële) partners.
5. Een marktaanbesteding.

Model 1: De overheid zelf

In het eerste model worden de wettelijke onderzoekstaken volledig uitgevoerd door de overheid zelf, bijvoorbeeld door een afdeling binnen een ministerie of een agentschap dat nauw verbonden is aan een ministerie. Een voorbeeld hiervan is de Food Safety Authority of Ireland (FSAI), die direct onder het Ierse ministerie van VWS (Department of Health) functioneert. De wetenschappelijke kwaliteit van de uitvoering van deze taken wordt gewaarborgd door een wetenschappelijke comité.⁶⁰ De laboratoria voor verschillende onderwerpen zijn eveneens in beheer van de Ierse overheid, met uitzondering van de NRL functie op het thema Genetically Modified Organism (GMO) waarvoor een beroep wordt gedaan op WFSR.⁶¹

Een voordeel van dit model is dat de uitvoering van de taken volledig onafhankelijk gebeurt van externe partijen, waardoor er geen commerciële of andere belangen zijn die de uitvoering beïnvloeden. De uitvoering staat bovendien dicht bij het beleid, hetgeen communicatie en afstemming tussen beleidsmakers en uitvoerders van wettelijke

⁵⁹ Toegepast Onderzoek Organisaties. De TO2-instellingen zijn Deltares, Marin, NLR, TNO en Wageningen Research. Zie ook <https://www.to2-federatie.nl/nl/to2federatie/Organisaties.htm>

⁶⁰ Organisation Chart (2017). https://www.fsai.ie/about_us/about_fsai/organisation_chart.html, geraadpleegd op 4 september 2020.

⁶¹ National Reference Laboratories designated by Ireland in accordance with Article 33 of Regulation (EC) No. 882/2004 (2019)

onderzoektaken relatief eenvoudig maakt. Deze korte afstand kan mogelijk ook leiden tot een meer politieke sturing van de uitvoering van taken, gezien de uitvoering onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende minister valt. In een ander interview werd echter (volgens ons terecht) het voordeel benadrukt dat WFSR zowel gevraagd als ongevraagd advies kan verlenen aan de overheid, hetgeen de overheid scherp houdt.

Een potentieel nadeel dat in de interviews werd genoemd is dat in deze vorm de kennisopbouw en -verspreiding minder sterk geborgd zijn. De uitvoering binnen een overheidsorganisatie betekent dat er mogelijk minder kennisuitwisseling bestaat met academische of commerciële partijen. Deze kennisuitwisseling is van belang om analysemethoden te verfijnen met state-of-the-art kennis uit de wetenschap en het bedrijfsleven. Zowel ervaring met de praktijk als wetenschappelijk onderzoek worden in interviews genoemd als belangrijke bouwstenen voor kennisopbouw binnen de WOT en als voordelen van het huidige Nederlandse model. Zo was de het achterblijven van de opbouw van expertise en state-of-the-art kennis juist een reden om het LabVV van de NVWA met RIKILT onder te brengen bij WFSR.

Model 2: Een onafhankelijk overheidsinstituut

Een tweede model is om de uitvoering van wettelijke onderzoekstaken onder te brengen in een overheidsinstituut. In een dergelijk model blijft de overheid weliswaar eigenaar en financier (conform model 1), maar staat het instituut bestuurlijk, juridisch en vaak ook fysiek op grotere afstand van een ministerie. Dit is vergelijkbaar met de positie van het RIVM. Hoewel het RIVM in het handelen onafhankelijk is van de politiek, is het ministerie van VWS de formele eigenaar.⁶² Het instituut wordt zodoende ook bekostigd vanuit overheidsgelden en kan zo onafhankelijk van de markt functioneren. Het RIVM kent alleen publieke opdrachtgevers als ministeries (VWS, EZK, I&W) en internationale publieke organisaties (EU, VN en WHO).⁶³

Een voordeel van dit model is dat het relatief dicht bij het beleid functioneert (wel iets grotere afstand dan in model 1), hetgeen afstemming tussen beleid en uitvoering vergemakkelijkt. Bovendien kan een onafhankelijk overheidsinstituut voor externe expertise een beroep doen op een breed scala aan kennispartners (universiteiten, TO2-instellingen, private adviesbureaus en laboratoria, etc.). In enkele interviews werd er op gewezen dat WFSR vanwege haar organisatorische inbedding binnen Wageningen University & Research (WUR) geneigd is om vooral samen te werken met Wageningen University (en minder met andere Nederlandse academische instellingen). Dit kan echter ten dele verklaard worden door het gegeven dat andere WUR-onderdelen uitdrukkelijke expertise hebben op het voedseldomein.

Een nadeel van dit model is dat de kennisopbouw en -verspreiding minder sterk gewaarborgd zijn. De sterke verbinding met Wageningen University in meerdere interviews genoemd als een kracht van de huidige uitvoering werd genoemd. De WOT kunnen immers eenvoudig gevoed worden met actuele wetenschappelijke kennis die op korte afstand beschikbaar is. Dit wordt gestimuleerd door gezamenlijk projecten en publicaties, personeelsmobiliteit, stages en promotieonderzoeken en uiteraard de fysieke nabijheid.

Model 3: Een universiteit

Een derde model is om de uitvoering volledig bij een universiteit onder te brengen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in Denemarken, waar onderzoekstaken en risicobeoordeling

⁶² Doorlichting RIVM (2014).

⁶³ Bron: <https://www.rivm.nl/over-het-rivm/rivm>

zijn belegd bij het National Food Institute op de Technische Universiteit van Denemarken (DTU).⁶⁴

Een voordeel van dit model is dat de uitvoering ingebed is in de wetenschappelijke context en er zo makkelijk dwarsverbanden kunnen worden gemaakt tussen onderzoekstaken, wetenschappelijk onderzoek en academisch onderwijs. Zo zijn kennisopbouw en -verspreiding in sterke mate geborgd. Een ander voordeel is dat de uitvoering onafhankelijk gebeurt van de overheid en zo minder politiek gestuurd is. Daarentegen is een nadeel dat de afstemming tussen beleidsmakers en uitvoerders van onderzoekstaken minder makkelijk is dan bij de twee eerder besproken modellen. Hierbij kan het voorkomen dat sprake is van tegenstrijdige belangen van beleidsmakers en van wetenschappers.

De eerste drie alternatieven kunnen zo beschouwd worden als een continuüm van volledige uitvoering door de overheid naar volledige uitvoering door de wetenschap. De Nederlandse situatie vormt hierin een tussenvorm, waarbij WFSR als onafhankelijk instituut verbonden is aan de TO2-instelling Wageningen Research (WR) binnen Wageningen University & Research (WUR), maar voor het overgrote deel opdrachten uitvoert voor de Nederlandse overheid.⁶⁵

Model 4: Een (inter)nationaal netwerk van (commerciële) partners

Een vierde model is om de uitvoering van wettelijke taken te verdelen over verschillende organisaties. Zo kennen bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk⁶⁶ en België⁶⁷ een centrale overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor het toezicht op en de controle van voedselveiligheid, waarbij laboratoriumtaken zijn verdeeld over zowel overheidslaboratoria als commerciële laboratoria. Het Belgische Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) bijvoorbeeld heeft vijf interne laboratoria en een netwerk van zestig externe (waaronder commerciële) geaccrediteerde laboratoria.

Een voordeel van dit model is dat betrokken organisaties (publiek en privaat) specifieke expertise kunnen opbouwen in opdrachten voor de overheid en voor de markt. Eventuele onderlinge competitie biedt de overheid bovendien de mogelijkheid om een keuze te maken voor de meest kwalitatief-economisch rendabele aanbieder. Zo kan per vraagstuk bekeken worden wie de meest geschikte aanbieder is. In een interview werd genoemd dat dit een nadeel is van de huidige organisatie van wettelijke onderzoekstaken, waarbij deze taken (en kennisvragen daarbinnen) per definitie bij WFSR terecht komen.

Daarentegen werd in interviews genoemd dat het nadeel van een netwerk van aanbieders is dat kennis versnipperd raakt. De kracht van WFSR zou juist zijn dat synergie van expertise mogelijk is doordat alle wettelijke taken en de kennis die daarbinnen wordt opgebouwd zijn gebundeld in één instituut. Zo signaleerde de Auditdienst Rijk dat de WOT-VV voor een belangrijk deel afhankelijk is van specifieke expertise die niet elders in Nederland beschikbaar is en zonder langdurige uitvoering van wettelijke onderzoekstaken niet

⁶⁴ De Deense werking van onderzoekstaken ten behoeve van voedselveiligheid wordt in meer detail vergeleken in paragraaf 6.2.

⁶⁵ Dit betekent onder andere dat WFSR over de uitvoering van de WOT rechtstreeks rapporteert aan het ministerie van LNV (en dus niet aan het College van Bestuur van de WR).

⁶⁶ National Reference Laboratories (NRLs) (2018). <https://www.food.gov.uk/about-us/national-reference-laboratories-nrls>, geraadpleegd op 4 september 2020.

⁶⁷ Structuur van het FAVV (2019). <http://www.favv.be/professionelen/overhetfavv/structuur/>, geraadpleegd op 4 september 2020. In België zijn de taken van de (Belgische) NVWA en WFSR ondergebracht bij dit agentschap.

opgebouwd of behouden kan worden.⁶⁸ Een ander nadeel van het laten uitvoeren van (delen van) wettelijke onderzoekstaken binnen een netwerk van publieke en private organisaties is dat dat genoemd werd in de interviews is dat (conflicterende) belangen een onafhankelijke uitvoering van onderzoekstaken in de weg kunnen zitten. Dit levert dan vragen op hoe om te gaan met een commercieel laboratorium dat controle voert op een voedselproducent waar ze mee samen werken in andere projecten. Hoewel deze vraag ook regelmatig gesteld wordt ten aanzien van de activiteiten van WFSR, is in de huidige situatie helder vastgesteld dat onafhankelijke uitvoering van de WOT te allen tijde prioriteit geniet ten opzichte van commerciële of academische belangen. Dit is sinds de fusie met het eerdere NVWA lab des te meer benadrukt, waardoor WFSR nauwelijks ruimte voor contractonderzoek met commerciële partijen heeft gekregen, zoals eerder vermeldt in paragraaf 3.4.4. Ten slotte is een nadeel dat een grotere diversiteit aan laboratoria een groter overhead meebrengt in de accreditatie van de laboratoria en onderzoeksmethoden.

Binnen dit model zou bovendien de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken internationaal belegd kunnen worden. Een voorbeelden van Europese samenwerking t.b.v. nationale voedselveiligheid is Ierland, welke de NRL taak op GMO's aan WFSR heeft uitbesteed. In feite is dit een internationale voortzetting van het tweede model hierboven beschreven, waarbij dezelfde voor- en nadelen gelden. In enkele interviews werd aangegeven dat voedselveiligheid een Europees onderwerp is en Europese samenwerking vereist. Dit model zou echter volgens meerdere gesprekspartners niet de voorkeur genieten, omdat de vrees bestaat dat bij voedselincidenten en -crises overheden de eigen nationale voedselveiligheid zouden prioriteren boven die van andere landen waarvoor taken worden uitgevoerd. Dit zou kunnen betekenen dat tijdens een voedselcrisis de Nederlandse overheid geen beschikking heeft over onderzoekscapaciteit.

Model 5: Marktaanbesteding

Een vijfde model is ten slotte om wettelijke onderzoekstaken via aanbestedingen uit te zetten. Afhankelijk van de waarde van opdrachten kan de Nederlandse overheid kiezen uit verschillende procedures⁶⁹:

- Enkelvoudige onderhandse procedure
- Meervoudige onderhandse procedure
- Nationale openbare procedure
- Nationale niet-openbare procedure
- Europese openbare procedure
- Europese niet-openbare procedure
- Raamovereenkomst

Hierbij kan ofwel het volledige takenpakket van de WOT-VV Beleid belegd worden of kunnen deeltaken apart worden aanbesteed. Het resultaat van een dergelijke aanbesteding kan de vorm krijgen van een van de eerder beschreven modellen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken in geheel wordt gegund aan WFSR gelijk de

⁶⁸ Analyse wettelijke onderzoekstaken EZ (2015). Auditdienst Rijk.

⁶⁹ Voor nationale procedures zie <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/mogelijke-procedures/nationale-procedures>. Voor Europese procedures zie <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/mogelijke-procedures/europese-standaardprocedures>. Voor raamovereenkomsten zie <https://www.pianoo.nl/nl/inkoopproces/fase-1-voorbereiden/mogelijke-procedures/raamovereenkomsten>. Geraadpleegd 15 september 2020.

huidige situatie, of kunnen deeltaken worden gegund aan meerdere publieke of private partijen zoals in het vierde model.

Een voordeel van dit model is dat betrokken organisaties (publiek en privaat) specifieke expertise kunnen opbouwen in opdrachten voor de overheid en voor de markt. De onderlinge competitie biedt de overheid bovendien de mogelijkheid om een keuze te maken voor de meest kwalitatief-economisch rendabele aanbieder. Doordat de aanbesteding een doorlooptijd heeft herziet de overheid periodiek de gunning, hetgeen een prikkel biedt voor innovatie bij aanbieders. Zo kan per vraagstuk periodiek geëvalueerd worden wie de meest geschikte aanbieder is.

Een nadeel is dat in het geval wettelijke onderzoekstaken specifieke expertise vereisen die lastig op te bouwen is buiten de uitvoering van deze taken alsnog een monopolie op kennis kan ontstaan binnen de competitie van aanbieders. Een andere consequentie kan zijn dat vereiste kennis niet langer wordt opgebouwd, waardoor er geen kwalitatief geschikte aanbieders overblijven voor de uitvoering van bepaalde onderzoekstaken, zoals de Auditdienst Rijk waarschuwde in haar rapport.⁷⁰ Net als bij het vorige besproken model is een nadeel van marktaanbesteding dat onafhankelijke uitvoering minder goed geborgd kan zijn en (conflicterende) belangen van commerciële partijen een onafhankelijke uitvoering van onderzoekstaken in de weg kunnen zitten. Een ander nadeel kan zijn dat aanbesteding wellicht Europees moet worden uitgezet, wat betekent dat in tijden van crisis Nederland mogelijk onvoldoende of geen beschikking heeft over eigen onderzoekscapaciteit (zoals besproken bij het vierde model). Ten slotte leidt dit model tot hogere administratieve kosten voor de overheid, zeker in het geval van opsplitsen van de wettelijke onderzoekstaken in meerdere opdrachten. In dat geval moet de overheid meerdere aanbestedingen uitzetten waarin duidelijk wordt gecommuniceerd wat de vereisten zijn en moeten aanbestedingen geëvalueerd en gegund worden.

4.3.1 Schematisch overzicht van alternatieve modellen

Onderstaande tabel toont de vijf alternatieve modellen met de belangrijkste voor- en nadelen per model.⁷¹

Tabel 5. Schematisch overzicht van alternatieve modellen met belangrijkste voordelen en nadelen.

Model	Voordelen	Nadelen
De overheid zelf	<ul style="list-style-type: none"> • Volledig onafhankelijk van externe partijen. • Makkelijke afstemming tussen beleidsmakers en uitvoerders van onderzoekstaken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Potentieel meer politieke sturing van de uitvoering. • Minder sterke borging kennisopbouw en -verspreiding.
Een onafhankelijk overheidsinstituut	<ul style="list-style-type: none"> • Makkelijke afstemming tussen beleidsmakers en uitvoerders van onderzoekstaken. • Externe kennis kan worden opgevraagd bij breed scala aan kennispartners. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder sterke verbinding met universiteit voor borging kennisopbouw en -verspreiding.
Een universiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Sterke borging van kennisopbouw en -verspreiding 	<ul style="list-style-type: none"> • Moeilijker afstemming tussen beleidsmakers en uitvoerders van onderzoekstaken

⁷⁰ Analyse wettelijke onderzoekstaken EZ (2015). Auditdienst Rijk.

⁷¹ De tabel geeft geen uitputtende SWOT-analyse resulterend in een advies voor een optimaal model, maar dient enkel voor de vergelijking van verschillende modellen.

Model	Voordelen	Nadelen
	<ul style="list-style-type: none"> Minder politieke sturing op uitvoering van onderzoekstaken. 	<ul style="list-style-type: none"> Potentieel tegenstrijdige belangen van beleidsmakers en van wetenschap
Een (inter)nationaal netwerk van (commerciële) partners	<ul style="list-style-type: none"> Externe kennis kan worden opgevraagd bij breed scala aan kennispartners. Mogelijkheid tot kiezen meest kwalitatief-economische aanbieder per vraagstuk. 	<ul style="list-style-type: none"> Versnippering van expertise. Belangen van partners kunnen conflicteren met onafhankelijke uitvoering van de onderzoekstaken. Groter overhead van accreditatie Bij internationaal netwerk is de vraag of overheid grip kan houden op onderzoekscapaciteit, i.h.b. tijdens een potentiële crisis.
Een marktaanbesteding	<ul style="list-style-type: none"> Externe kennis kan worden opgevraagd bij breed scala aan kennispartners. Mogelijkheid tot kiezen meest kwalitatief-economische aanbieder per vraagstuk. 	<ul style="list-style-type: none"> Versnippering van expertise Belangen van partners kunnen conflicteren met onafhankelijke uitvoering van de onderzoekstaken. Hogere administratieve kosten door formele processen van uitvraag, evaluatie en gunning. Bij Europese aanbesteding is de vraag of overheid grip kan houden op onderzoekscapaciteit, i.h.b. tijdens een potentiële crisis.

5 Fusie en expertise-ontwikkeling

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de fusie tussen het laboratorium van de NVWA en (voormalig) RIKILT in het WFSR. Aan de orde komen de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de taken (paragraaf 5.1) en aandachtspunten naar aanleiding van de fusie tussen de laboratoria (paragraaf 5.2). Het hoofdstuk sluit af met een blik op de benodigde expertise-ontwikkeling richting de toekomst, en dat voor het laboratorium (en breder) (paragraaf 5.3).

5.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid uitvoering taken referentielaboratorium

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen over de doelen en taken van het referentielaboratorium van WFSR en hoe doeltreffend en doelmatig deze taken worden uitgevoerd door WFSR (dat zijn onderzoeksvragen 7 en 14 uit Bijlage 6).

WFSR is aangewezen door LNV en VWS/MZ (Staatscourant 35329, 27 juni 2019) als Nationaal Referentielaboratorium (NRL) in het kader van Verordening (EU) 2017/625 op het gebied van:

1. Melk en zuivelproducten
2. Mariene biotoxines
3. Dierlijke eiwitten in diervoeders
4. Residuen van diergeneesmiddelen en contaminanten in levensmiddelen van dierlijke oorsprong (voor alle stofgroepen vermeld in bijlage I van Richtlijn 96/23/EG)
5. Toevoegingsmiddelen gebruikt in diervoeding
6. Genetisch gemodificeerde organismen
7. Residuen van bestrijdingsmiddelen (alle matrices en methoden)
8. Metalen en stikstofverbindingen in diervoeders en levensmiddelen
9. Mycotoxinen en plantentoxinen in diervoeders en levensmiddelen
10. Procescontaminanten
11. Gehalogeneerde persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) in diervoeders en levensmiddelen
12. Virussen die door levensmiddelen worden overgedragen (deze NRL valt niet onder WOT VV Beleid)

Verder is WFSR aangewezen als NRL voor het watergehalte in vlees van pluimvee in het kader van Verordening (EG) nr. 543/2008.

Op twee domeinen fungeert WFSR als Europees referentielaboratorium (de opdrachtgever hiervan is de Europese Commissie), namelijk:⁷²

1. Residuen van diergeneesmiddelen en contaminanten in levensmiddelen van dierlijke oorsprong: stoffen uit bijlage I van Richtlijn 96/23/EG: Stilbenen, derivaten en zouten en esters daarvan (A1), antithyreogene stoffen (A2), steroïden (A3), Resorcylic Acid Lactones (met inbegrip van zeranol) (A4), tranquillizers (B2d) en mycotoxinen in dierlijke producten (B3d).
2. Mycotoxinen en plantentoxinen in diervoeders en levensmiddelen.

⁷² Zie: <https://www.wur.nl/en/Research-Results/Research-Institutes/food-safety-research/Reference-laboratory/European-Union-Reference-Laboratory-1.htm>

De primaire taken als Nationaal Referentielaboratorium bestaan uit de technische ondersteuning van officiële laboratoria en autoriteiten en kwaliteitsborging. WFSR is ook aangewezen als officieel laboratorium. Als officieel laboratorium voert WFSR monsteranalyses uit en zorgt voor de methodologische doorontwikkeling van deze monsteranalyses voor efficiënte detectie van bekende maar ook van nieuwe stoffen. Deze monsteranalyses zijn in eerste instantie ten behoeve van monitoring, waarbij de periodieke controles dienen om zicht te houden op ontwikkelingen in de markt en preventief overschrijdingen dienen te voorkomen. Deze analyses gaan in samenspraak met de NVWA, die de monsters verzamelt en doorsluist naar WFSR. Hierbij wordt de efficiëntie van de uitvoering verhoogd door waar mogelijk in grotere sets van monsters te werken, waarbij de oogstperiode van gewassen ten dele gevolgd kan worden. Als gevolg van veranderende Europese regelgeving, zoals eerder toegelicht in paragraaf 2.5, gebeurt de monsteranalyse bovendien steeds meer risico-gebaseerd, in plaats van op basis van quota (dat wil zeggen vaste aantallen analyses per aangewezen type monster). In interviews werd ook dit benoemd als een efficiënter inrichting van de laboratoriumtaken. Naast monitoring is de laboratoriumfunctie van belang tijdens voedselveiligheidsincidenten en crises, waarbij snel capaciteit benodigd kan zijn om een groot aantal monsteranalyses uit te voeren. WFSR slaagt er volgens betrokkenen in hieraan te voldoen. Hieruit ontstaat volgens ons een beeld van een efficiënt werkend laboratorium. Wat betreft snelheid bij crises kunnen we nog geen uitspraak doen, want sinds de fusie is er nog geen grote voedselveiligheids crisis geweest in Nederland.

De taak van een Europees Referentielaboratorium (EURL) bestaat uit het stimuleren van een hoge kwaliteit en uniforme manier van testen in de gehele EU. Een EURL fungeert als een intermediair tussen de Europese Commissie en de Nationale Referentielaboratoria en richt zich onder meer op:⁷³

- Verstrekken en coördineren van analysemethoden en diagnosetechnieken aan nationale referentielaboratoria.
- Opleiden van personeel van nationale referentielaboratoria.
- Bijstaan van de Lidstaten met wetenschappelijke en technische expertise bij de uitvoering van de levensmiddelencontrole
- Samenwerken met bevoegde laboratoria in niet-EU-landen
- Ondersteunen van de activiteiten van de Europese Commissie op het gebied van risicobeheer en risicobeoordeling en op het gebied van laboratoriumanalyse.

Bij de uitvoering van de taken als referentielaboratorium doen zich geen grote knelpunten voor. Dit blijkt zowel uit de interviews als uit de rapportages. Uit de jaarrapportages van WFSR blijkt dat monsters soms te laat worden aangeleverd, dat er knelpunten bestaan in de beschikbare capaciteit en expertise of dat er technische problemen zijn met de meetapparatuur (zie ook paragraaf 3.1.1). Dit zijn echter geen structurele problemen.

Het feit dat WFSR referentielaboratorium is voor 13 domeinen is volgens betrokkenen een indicatie van de kwaliteit van het werk dat WFSR levert. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat WFSR nu ook Europees referentielaboratorium is voor twee domeinen. Dit kan volgens betrokkenen beschouwd worden als een internationale erkenning van de kwaliteit van het werk dat WFSR verricht. Wij onderschrijven deze conclusie, hoewel wij er de opmerking bij plaatsen dat de keuze om een instituut tot een referentielaboratorium te maken ook samenhangt met minder wetenschappelijke overwegingen als het beschikbaar stellen van middelen, de (politieke) ambitie om Europese instellingen naar Nederland te halen en langdurige relaties tussen het ministerie van LNV en het Wageningse cluster. Dat

⁷³ Zie voetnoot 66.

neemt niet weg dat een referentielaboratorium, nationaal of Europees, kwaliteit vereist, en deze wordt door WFSR geleverd.

De werking van nationale en Europese referentielaboratoria straalt bovendien af op het Nederlandse voedselveiligheidssysteem als een systeem dat gebruik kan maken van de ondersteuning van hoogwaardige laboratoriumfaciliteiten. Om deze status te verkrijgen en behouden dient het laboratorium aan internationale vereisten van capaciteit en kwaliteit te voldoen die periodiek worden getoetst, namelijk:⁷⁴

- Kwaliteit van alle methoden voor laboratoriumanalyses, -tests en -diagnoses die worden toegepast voor de functie van referentielaboratorium.
- Onpartijdigheid en voorkomen van mogelijke belangenconflict bij uitoefening van taken als referentielaboratorium.
- Beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel met benodigde expertise van (inter)nationale ontwikkelingen en praktijken.
- Beschikbaarheid van noodzakelijke infrastructuur, uitrusting en producten voor uitvoering.
- Capaciteit om taken te verrichten bij incidenten en crises.
- Uitvoering van werk binnen normen van bioveiligheid.

Voor de uitvoering wordt het referentielaboratorium deels gefinancierd door de Nederlandse overheid en deels door Europese gelden.⁷⁵ Als nationaal en Europees referentielaboratorium verkrijgt WFSR volgens betrokkenen zo bovendien toegang tot een breed netwerk van nationale en Europese laboratoria, hetgeen de kennisontwikkeling ten goede komt. Zo kan WFSR proactief handelen op de internationale ontwikkeling van onderzoeksmethoden en wetgeving. Dit komt volgens ons ten goede aan de uitvoering van de WOT-VV Beleid. Zie hierover ook paragraaf 6.1.

5.2 Aandachtspunten naar aanleiding van de fusie

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen over de gevolgen van de fusie tussen de laboratoria van NVWA en WFSR (vragen 21 en 22 uit Bijlage 6).

Met ingang van 1 juni 2019 heeft er een fusie plaatsgevonden tussen het LabVV van de NVWA en voormalig RIKILT. Gezamenlijk gaan zij sindsdien verder onder de naam WFSR. Zoals in de Kamerbrief van 2018 wordt omschreven, hebben beide laboratoria complementaire taken en expertises en kan de fusie bijdragen aan het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de laboratoriumondersteuning.⁷⁶ Als redenen voor de fusie wordt in de Kamerbrief aangedragen dat het NVWA-laboratorium onvoldoende capaciteit had om innovaties optimaal te benutten alsook om flexibel te kunnen handelen bij incidenten en crises. De doelstellingen voor de fusie werden in de Kamerbrief dan ook als volgt omschreven:

- Vergroten van de efficiëntie en effectiviteit van de laboratoriumactiviteiten.
- Vergroten van de kritische massa en kennispositie.
- Zorgdragen voor een capabele crisisorganisatie ter ondersteuning bij incidenten en crises.

⁷⁴ Verordening (EU) 2017/625, artikel 93.

⁷⁵ Funding of Official Controls (2016). European Commission. https://ec.europa.eu/food/funding/official-controls_en

⁷⁶ Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 7 juni 2018, Kamerstukken 33 835, nr.81.

In de context van expertiseontwikkeling werd deze tweede doelstelling door gesprekspartners onderschreven. Voor beide vroegere laboratoria geldt dat er nu een grotere kritische massa van experts beschikbaar is, wat de kennispositie van het gefuseerde laboratorium versterkt.⁷⁷ Deze kennispositie wordt bovendien versterkt doordat sprake is van synergie tussen twee verschillende laboratoriumomgevingen met eigen werkvormen, organisatiestructuren en aanwezige laboratoriumfaciliteiten. Zo werd genoemd dat het RIKILT/WFSR-laboratorium een sterker wetenschappelijke cultuur had, terwijl het NVWA-laboratorium een sterker toegepaste cultuur had. Deze samenvoeging van verschillende culturen werd echter ook als aandachtspunt genoemd als uitdaging voor het daadwerkelijk samenvoegen van de twee laboratoria.

Hoewel de fusie in 2019 formeel heeft plaatsgevonden, blijkt dat (zoals was voorzien) het afstemmen van organisatiecultuur, werkprocessen en bedrijfsvoeringssystemen een langdurig proces is dat ten tijde van de evaluatie nog niet was afgerond. Meerdere betrokkenen erkennen dat er in theorie weliswaar één organisatie bestaat, maar dat in de praktijk nog aantoonbare verschillen bestaan tussen de voormalige NVWA- en RIKILT-onderdelen. Tijdens de interviews werd bijvoorbeeld benoemd dat de Laboratory Information Management Systems (LIMS, één van taken binnen de WOT-VV Beleid, zie paragraaf 2.2.2) nog niet geïntegreerd waren. De verwachting van gesprekspartners is dat eventuele praktische aandachtspunten op relatief korte termijn opgelost worden.

Meer fundamentele aandachtspunten die in de interviews genoemd werden hadden betrekking op het samenvoegen van de werkculturen, zoals beschreven hiervoor, alsook op het integreren van de governance. Met name voor de NVWA betekent de fusie dat zij niet langer beschikking heeft over een eigen laboratoriumcapaciteit maar hiervoor afhankelijk is geworden van WFSR. Enerzijds daagt dit WFSR uit om de aansturing van het laboratorium door de NVWA goed te stroomlijnen, maar anderzijds daagt dit ook de NVWA uit om de gewoonte van directe aansturing los te laten. Voor medewerkers van het eerdere NVWA-laboratorium zelf zou ook tijd nodig zijn om te wennen aan de context van werken bij een partij die opdrachten uitvoert (WFSR), in plaats van een partij die opdrachten uitzet (NVWA).

Gelet op de autoriteitspositie van de NVWA mag het gefuseerde laboratorium geen werkzaamheden verrichten voor private bedrijven of NGO's. Alleen voor bepaalde, nader omschreven, doelen en na toestemming van de Inspecteur-Generaal NVWA (IG-NVWA), met instemming van LNV en VWS, kan er werk voor derden verricht worden daar waar het onderzoek een duidelijke toegevoegde waarde heeft voor de voedselveiligheid in Nederland en de kennisopbouw van het laboratorium waardoor de ondersteuning aan de NVWA kan worden verbeterd. Het werk moet dus in publiek belang zijn of buiten het domein van NVWA liggen. Dit moet de onafhankelijkheid van het laboratorium waarborgen. Een nadeel hiervan voor de kennisontwikkeling kan zijn dat WFSR minder zicht kan houden op (innovatieve) ontwikkelingen op de markt, doordat er meer belemmeringen zijn om innovaties in samenwerking met marktpartijen te ontwikkelen.

5.3 (Toekomstige) expertise-ontwikkeling

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen over de expertise-ontwikkeling bij en anticipatie op toekomstige ontwikkelingen door WFSR (vragen 18, 19 en 26 uit Bijlage 6).

⁷⁷ Het gefuseerde laboratorium heeft per 1 januari 2019 360 medewerkers (230 van voormalig RIKILT en 130 van de NVWA).

Voedselveiligheid is een complex onderwerp dat voortdurend onderhevig is aan verandering. Een belangrijk aspect bij de uitvoering van de WOT-VV Beleid is zodoende het ontwikkelen, onderhouden en toepassen van kennis en expertise van juridische, wetenschappelijke, alsook maatschappelijke ontwikkelingen.

Voor het eerste type, juridische ontwikkelingen, is binnen de WOT-VV Beleid een project belegd voor het bijhouden van ontwikkelingen in de wet- en regelgeving met betrekking tot alle WOT-VV Beleid taken en dus met name voedselveiligheid.⁷⁸ Voorbeelden van veranderende regelgeving is de reeds beschreven verschuiving naar meer risico-gebaseerde monsteranalyses. Een ander voorbeeld is de verruiming van mogelijkheden voor on-site testing, waarbij een monster niet eerst naar een laboratorium wordt vervoerd maar direct op de plek van monsternamen wordt geanalyseerd. Welk effect dergelijke Europese verordeningen hebben op de nationale implementatie en de uitvoering van de WOT-VV Beleid dient door betrokkenen waaronder WFSR tijdig geïnventariseerd en geanticipeerd te worden, zodat de kwaliteit van de uitvoering niet onder druk komt te staan.

Regelgeving interacteert zo met het tweede type expertise, wetenschappelijke ontwikkelingen, doordat nieuwe analysemethoden aanpassingen aan de regelgeving vereisen (bijv. de mogelijkheid voor on-site testing), of doordat nieuwe regelgeving aanpassing aan de analysemethode vereist. Andere wetenschappelijke ontwikkelingen die genoemd worden in het bronmateriaal alsook de interviews hebben betrekking op monsteranalyse als meer data-gedreven proces⁷⁹. In plaats van de huidige 'targeted' analyse van monsters, waarbij gezocht wordt naar de aanwezigheid van stoffen die wettelijk onderzocht moeten worden, zou een verschuiving naar 'untargeted' analyse plaatsvinden waarbij van een monster een inventarisatie wordt gemaakt van alle (of zoveel mogelijk) aanwezige stoffen. WFSR ontwikkelt hiertoe een zogenaamde bibliotheek van gedetecteerde stoffen. Deze verandering van detectie van stoffen moet in de toekomst mogelijk maken dat de aanwezigheid van stoffen met terugwerkende kracht gecontroleerd kan worden, oftewel dat wanneer een stof wettelijk genormeerd wordt met terugwerkende kracht onderzocht kan worden in welke mate deze stof in eerdere monsters aanwezig was. Bovendien maakt dit mogelijk om de samenhang tussen stoffen te onderzoeken, in plaats van de huidige praktijk waarbij per stof een normering geldt en onderzocht wordt. Ten slotte kan een dergelijke methode trendanalyses mogelijk maken, waarbij opkomende risico's eerder gesignaleerd kunnen worden. Een andere wetenschappelijke ontwikkeling op het gebied van monsteranalyses die hieraan gerelateerd is, is de groeiende aandacht om waar mogelijk geen proeven op dieren uit te voeren. Hiertoe dienen nieuwe analysemethoden ontwikkeld te worden die *in vitro* (in een reageerbuis of kweekschaal) of *in silico* (met hulp van computermodellen) inzichten mogelijk maken.

Ten slotte dient de uitvoering van WOT-VV Beleid zo te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen, het derde type. De verschuiving van *in vivo* dierproeven naar *in vitro* en *in silico* analyse is hier eveneens een voorbeeld van, als gevolg van maatschappelijke aandacht en groeiende kritiek op dierproeven in het algemeen. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen bovendien nieuwe vragen opwerpen hoe de voedselveiligheid te waarborgen en voedselwaren te monitoren. Zo worden handelsstromen steeds korter; consumenten bestellen waren vaker online (ook direct uit het buitenland), kopen waren direct bij de boer,

⁷⁸ Projectnummer WOT-02-006-003, Wet en regelgeving WOT-02.

⁷⁹ Een voorbeeld hiervan betreffen WFSR-projecten waar big data worden gebruikt om voedselveiligheid en fraude te voorspellen. WFSR probeert door het combineren en analyseren van data uit heel veel verschillende bronnen nieuwe issues op te sporen voordat zij een voedselprobleem worden. WUR (2020). Wettelijke onderzoekstaken (WOT). Meten, tellen en duiden voor de overheid, Wageningen, pp. 78-81.

of produceren zelf voedsel. Hoe de veiligheid van voedsel via alternatieve handelstromen te monitoren vergt nieuwe methoden van werken. Een andere ontwikkeling is de groeiende aandacht voor duurzaamheid. Voor consumenten levert dit de vraag op hoe men minder voedsel kan verspillen door waren minder snel weg te gooien bij het verstrijken van de houdbaarheidsdatum, waarbij de voedselveiligheid in het geding kan komen. Bij voedselproducenten wordt in toenemende mate gewerkt volgens de principes van de circulaire economie, met meer hergebruik van eerdere (afval)stoffen. Dit kan echter leiden tot een toename van contaminanten in voedselwaren. Een derde ontwikkeling die wordt genoemd in het bronmateriaal en de interviews is de opkomst van *new breeding techniques*, waarbij planten genetisch worden gemodificeerd. Hoe dit controleren, bijv. door veranderingen aan DNA-structuren te monitoren, is nog sterk in ontwikkeling. Ten slotte worden trends genoemd die met name betrekking hebben op sterker controle; tegengaan van voedsel fraude, zicht op toenemende problematiek van drugsafval op landbouwgrond en het terugdringen van gebruik van antibiotica (met als doel resistentie te voorkomen) zijn ontwikkelingen die weliswaar niet nieuw zijn, maar waar wel steeds meer aandacht voor is.

Expertiseontwikkeling is volgens respondenten essentieel om de voedselveiligheid te waarborgen binnen de context van al deze ontwikkelingen. De ontwikkeling van expertise is een doel dat in veel onderwerpen terugkomt, waaronder het belang dat de onderzoekstaken wetenschappelijk belegd zijn, de fusie van laboratoria en internationale samenwerking. Volgens de beleidstheorie (zie paragraaf 2.1) dient de ontwikkeling en instandhouding van expertise bovendien indirect te borgen dat Nederland invloed houdt op Europese wet- en regelgeving, zodat Nederland een goede handelspositie behoudt.

Binnen de WOT-VV Beleid vindt veel kennisopbouw plaats ten behoeve van methodeontwikkeling. Dergelijke expertiseontwikkeling heeft als doel om de werking van de wettelijke onderzoekstaken in praktische zin te ondersteunen, bijvoorbeeld doordat monsteranalyse doelmatiger (sneller, goedkoper) of doeltreffender (identificatie van een breder scala aan stoffen) wordt. In de interviews werd deze kennis met name van belang gezien om de marktontwikkelingen buiten Europa te kunnen bijbenen op onderwerpen als genetisch gemodificeerde organismen (GMO's). Deze kennisontwikkeling werd in de gesprekken benadrukt als toegepast onderzoek, waarbij resultaten naar verwachting binnen korte termijn (één à twee jaar) gebruikt kunnen worden, in contrast met innovatief onderzoek waarvan de resultaten meer onzeker zijn. Voor de middellange termijn (drie tot vijf jaar) dient de Kennisbasis t.b.v. wettelijke onderzoekstaken Kennisbasis (KB-WOT), waar kennisontwikkeling plaats vindt ten behoeve van o.a. de onderzoekstaak voedselveiligheid.⁸⁰ Voor expertiseontwikkeling voor de lange termijn biedt de synergie met Wageningen University en de samenwerking met andere universiteiten een uitkomst voor fundamenteel onderzoek in langdurige onderzoekstrajecten, o.a. in Horizon projecten. Zodoende is er sprake van een pijplijn van expertiseontwikkeling van fundamenteel onderzoek richting toegepast onderzoek binnen de WOT-VV Beleid, zoals eerder aangegeven in paragraaf 3.2.3. Hierbij is echter de vraag of de WOT-VV Beleid in de huidige vorm voldoende ruimte biedt voor expertiseontwikkeling die verder van de huidige directe uitvoering afstaat. Zo zal gezien de ontwikkelingen richting data-gedreven werken geïnvesteerd moeten worden in het implementeren van expertise rondom data science.

⁸⁰ Kennisbasis onderzoek (KB) (2019). Wageningen University & Research. <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksprojecten-LNV/Expertisegebieden/Kennisbasis-onderzoek.htm>, geraadpleegd 23 september 2020.

6 Internationaal perspectief

In dit hoofdstuk bespreken we het internationale perspectief op de uitvoering van de WOT-VV Beleid door WFSR. We gaan eerst in op Europese wet- en regelgeving (paragraaf 6.1). Hierin worden ook de structuur van EFSA en de Europese Commissie besproken, zodat duidelijk wordt wat de waarde is van het bekleden van bepaalde functies bij deze organisaties. Vervolgens wordt er in paragraaf 6.2 een vergelijking gemaakt van het Nederlandse voedselveiligheid systeem met dat van Denemarken en Duitsland op het gebied van structuur en samenwerkingen, implementatie van EU-wet- en regelgeving, inzet en prestatie en incidenten en crises.

6.1 EU-wetgeving en -instellingen

6.1.1 EU-wet- en regelgeving voedselveiligheid

Het Europese beleid voor voedselveiligheid is gericht op de bescherming van consumenten en het garanderen van de goede werking van de interne markt.⁸¹ Het gaat vooral om de traceerbaarheid van inputs (bijv. diervoeder) en outputs (bijv. primaire productie, verwerking, opslag, transport en detailhandelsverkopen). EFSA, de Europese Voedselautoriteit, gaat over de risicobeoordeling. WFSR-medewerkers zijn - vaak op persoonlijke titel - lid van EFSA-panels en -werkgroepen en zijn hierdoor op de hoogte van ontwikkelingen op Europees niveau en dragen bij aan adviezen over aankomende wet- en regelgeving die voedselveiligheid en -integriteit in de breedte raakt en de WOT-VV Beleid in het bijzonder (hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 6.2). Daarna komt een normstelling voor het risicomangement te liggen bij de Europese Commissie.

In Tabel 6 staan de meest relevante Europese verordeningen⁸². Dit betreft geen volledige juridische analyse, maar geeft een overzicht van regelgeving die door WFSR en het Ministerie van LNV als van belang is gekenmerkt in het kader van voedselveiligheid en -integriteit (en dus ook van belang kan zijn voor de WOT-VV Beleid).

Tabel 6: Overzicht van Europese wetgeving voedsel- en voederveiligheid

Verordening/Richtlijn/Beschikking	Inhoud
Wetgeving met normen	
2002/32/EG	Ongewenste stoffen in diervoeders.
(EG) 1881/2006	Contaminanten in levensmiddelen.
(EU) 37/2010	MRL's diergeneesmiddelen.
(EG) 396/2005	MRL's gewasbeschermingsmiddelen.
Wetgeving met specifieke bepalingen voor (monstername en) analysemethoden	
(EG) 152/2009	Diervoeders.
2002/657/EG	Diergeneesmiddelen en verboden stoffen.
SANTE/12682/2019	Gewasbeschermingsmiddelen
(EU) 2017/644	Dioxinen en PCB's.
(EG) 401/2006	Mycotoxinen.

⁸¹ <https://eur-lex.europa.eu>

⁸² Volgens de opgestuurde documentatie van het ministerie van LNV en WFSR.

Verordening/Richtlijn/Beschikking	Inhoud
(EG) 333/2007	Metalen en procescontaminanten.
Overige wetgeving	
(EG) 178/2002	Algemene levensmiddelenverordening (met o.a. de bepaling dat niet veilige levensmiddelen en diervoeders niet in de handel mogen worden gebracht en dat de lidstaten de levensmiddelenwetgeving (inclusief diervoederwetgeving) dienen te handhaven.
(EG) 882/2004	Algemene controles op naleving wetgeving inzage diervoeders, levensmiddelen, diergezondheid en dierwelzijn.
96/23/EG	Controle van dierlijke productieketen op gebruik van diergeneesmiddelen en verboden stoffen.
(EU) 2017/625	Controleverordening (met o.a. bepalingen voor officiële controles en activiteiten ten behoeve van de controle door de lidstaten op de naleving van de agroketenwetgeving (ook in import en exportproducten), en laboratoria en analysemethoden).
(EU) 2019/1793	Verscherpte importcontroles van bepaalde niet-dierlijke producten.

EU-lidstaten zijn verplicht de EU wet- en regelgeving uit te voeren in geval van verordeningen of nationaal te implementeren in geval van richtlijnen. Op het gebied van voedselveiligheid worden door de EC al geruime tijd vrijwel altijd verordeningen vastgesteld. Lidstaten mogen voor zaken die geregeld zijn in een EU Verordening geen eigen, strengere of minder strenge, wetgeving vaststellen. De wetten worden door de EU zo opgesteld dat ze op nationaal niveau eenvoudig uit te voeren zijn.

Gezien de voedselketen een sterk internationaal karakter kent en de voedselwetgeving ten dele op Europees niveau wordt bepaald, zijn er sterke internationale banden nodig voor de uitvoering van wettelijke onderzoekstaken, ook voor de WOT-VV Beleid. Bovendien ondersteunt internationale samenwerking het uitwisselen en benutten van kennis en technologie, en tevens om internationaal draagvlak te creëren welke taakgerichte uitvoering van de WOT-VV Beleid gemakkelijker maakt.⁸³ Volgens de gesprekspartners ontstaan internationale samenwerkingen via zowel formele als informele netwerken. Het bijdragen op Europees niveau, bijvoorbeeld via panels en werkgroepen bij de EFSA, en de status als nationaal en Europees Referentielaboratorium is meerdere malen genoemd als cruciale factor. Niet alleen helpt dit WFSR om internationaal gezien te worden, maar levert het informeel ook contacten op. Er werd gesproken over "Koffiemachine gesprekken" en hoe deze mogelijk meer opleverden dat de formele contacten.

Daarnaast draagt WFSR voor de uitvoering van WOT-VV Beleid bij aan de inhoudelijke ondersteuning van (inter)nationaal beleid. WFSR brengt kennis in en helpt met het ontwikkelen van methodes bij Center of Foods Safety (CEN)⁸⁴, EFSA, Joint FAO/WHO Expert

⁸³ Conform het document "Visie Wettelijke Taken Voedselveiligheid" dat door de opdrachtgever aan ons is verstrekt.

⁸⁴ CEN is een Amerikaans centrum om mensen te helpen, boeren te ondersteunen en de aarde te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van industriële landbouw.

Committee on Food Additives (JECFA)⁸⁵ en Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)⁸⁶. Door uitwisselingsprogramma's van onderzoekers is het mogelijk om te weten wat er in andere laboratoria gebeurt en kan geanticipeerd worden op ontwikkelingen voordat bevinden formeel worden uitgebracht. Het voordeel hiervan is dat WFSR zich in het kader van de WOT-VV Beleid kan voorbereiden op nieuwe situaties en wetgevingen en niet met tijddruk implementaties hoeft te maken.

In de volgende deelparagrafen wordt dieper in gegaan op de verschillende internationale instellingen en wat de waarde hiervan is.

6.1.2 EFSA

EFSA voert voornamelijk werkzaamheden uit naar aanleiding van verzoeken om wetenschappelijk advies over voedsel gerelateerde risico's van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Lidstaten van de EU.⁸⁷ EFSA-medewerkers voeren ook op eigen initiatief wetenschappelijk werk uit afhankelijk van waar zij opkomende problemen en nieuwe gevaren zien aankomen en om beoordelingsmethoden en -benaderingen te actualiseren. Het advies van EFSA wordt gebruikt bij het opstellen van Europese wetten, regels en beleid. EFSA werkt nauw samen met andere EU-agentschappen, zoals het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA), het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA), het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) en het Europees Milieuagentschap (EFA).

EFSA heeft een uitvoerend directeur met een managementteam. Het toezicht daarop en de accordering van de hoofdlijnen van het beleid vindt plaats door een bestuursraad (vergelijkbaar met een Raad van Toezicht). Leden van de bestuursraad zijn onafhankelijk en handelen dus niet vanuit een regering, organisatie of sector.⁸⁸ Wetenschappelijk werk wordt aangestuurd door tien panels⁸⁹ en het comité. Leden van deze panels en het comité worden benoemd via een open selectieprocedure. Indien er gespecialiseerde kennis nodig is, wordt er door het desbetreffende panel een werkgroep samengesteld, bestaande uit EFSA-wetenschappers en externe experts. Wetenschappelijk advies van EFSA wordt meestal verstrekt door haar wetenschappelijke panels en het wetenschappelijk comité.

WFSR heeft de kennis om functies van EFSA te bekleden en is dan ook actief binnen EFSA; WFSR-onderzoekers zitten in diverse panels en werkgroepen.⁹⁰ Voornamelijk het Contaminantenpanel (panel 4) en werkgroepen daarvan wordt elk jaar ruimschoots bezet door onderzoekers van WFSR (en dit zijn onderwerpen die onderdeel zijn van de WOT-VV Beleid). Door deze actieve deelname binnen EFSA ontwikkelt en onderhoudt WFSR een internationaal netwerk van experts die onder andere kunnen ondersteunen in tijden van crisis (en dus bij de uitvoering van de WOT-VV Beleid). Tevens helpt het om te weten wat er

⁸⁵ JECFA is een internationaal wetenschappelijk comité van deskundigen dat gezamenlijk wordt beheerd door de Food and Agriculture Organization (FAO) en de World Health Organization (WHO).

⁸⁶ FAO Verenigde Naties werkt aan de ondersteuning en uitvoering van beleid en programma's om wereldwijd een einde te maken aan honger en ondervoeding.

⁸⁷ <http://www.efsa.europa.eu/en/about/howwework>

⁸⁸ https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/efsa_nl

⁸⁹ De tien EFSA-panels zijn: (1) Animal Health and Welfare, (2) Biological Hazards, (3) Food contact Materials, Enzymes and Processing Aids, (4) Contaminants in the Food Chain, (5) Food Additives and Flavourings, (6) Additives and Products or Substances used in Animal Feed, (7) Genetically Modified Organisms, (8) Nutrition, Novel Foods and Food Allergens, (9) Plant Health, and (10) Plant Protection Products and their Residues.

⁹⁰ De directeur RIKILT was van 2014 tot 2018 lid van de bestuursraad.

speelt in het veld en kan er geanticipeerd worden op aankomende wet- en regelgeving over voedselveiligheid. WFSR voert ook regelmatig projecten uit in opdracht van EFSA waarvoor vanuit de WOT-VV Beleid of de KB-WOT cofinanciering wordt geleverd.

6.1.3 Europese Referentielaboratoria

In opdracht van de Europese Commissie is vanaf 1 maart 2018 WFSR (toen nog RIKILT) het Europees Referentie Laboratorium (EURL) voor mycotoxinen en plantentoxinen. Sinds 1996 is WFSR (en voorlopers) aangewezen als het EURL voor residuen van groeibevorderaars, kalmeringsmiddelen en mycotoxinen. De aanwijzing als EURL myco- en plantentoxinen was opnieuw een blijk van (h)erkenning is voor het werk van WFSR (en dat werk omvat voor het grootste deel de uitvoering van de WOT-VV Beleid).

EURL's voorzien NRL's van analysemethoden en diagnosetechnieken en coördineren de toepassing ervan. EURL's dragen verder de verantwoordelijkheid om; 1) personeel van NRL's en andere officiële laboratoria op te leiden, 2) Europese landen bij te staan met wetenschappelijke en technische ondersteuning bij het uitvoeren van controles, 3) samen te werken met bevoegde laboratoria in niet-EU-landen en 4) voor ondersteunen van activiteiten van de Europese Commissie op het gebied van risicobeheer en -beoordeling betreffende laboratoriumanalyse. Een belangrijk onderdeel is het beschikbaar stellen van meetmethoden om stoffen te kunnen analyseren, en indien deze methoden niet beschikbaar zijn moet de EURL in kwestie deze ontwikkelen. Ook organiseert een EURL testen waarmee nationale referentielaboratoria in Europa worden getoetst door analyseresultaten te vergelijken. Wanneer verschillende Europese laboratoria identieke monsters onderzoeken moeten de resultaten namelijk gelijk zijn.

Middels bovenstaande verantwoordelijkheden ontwikkelt een EURL een breed netwerk van internationale partners.

6.1.4 Europese werkgroepen

Tijdens overleggen van de Europese Commissie brengen ministeries informatie in van hun NRL's. Het Ministerie van LNV brengt informatie in van het WFSR. Ministeries kunnen ook een oproep doen op deskundigen, waaronder onderzoekers van WFSR, indien er een technische discussie plaats vindt over voedselveiligheid.

De Europese Commissie maakt eveneens gebruik van diverse voedselveiligheidswerk- en adviesgroepen.⁹¹ Sommige zijn permanent van aard, andere worden op tijdelijke basis ingesteld indien daar aanleiding toe is. Werkgroepen bestaan uit deskundigen van nationale overheden, vertegenwoordigers van belangenorganisaties of experts uit het bedrijfsleven. Werkgroepen adviseren bij het opstellen van nieuwe wetgeving en nieuw beleid en kunnen zich tevens bezig houden met controle, coördinatie en samenwerking met Lidstaten. De Europese Commissie is bij zeer gespecialiseerde vraagstukken aangewezen op adviezen van specialisten. WFSR neemt als EURL deel in een aantal van deze werkgroepen.

WFSR ondersteunt ook Codex Alimentarius⁹² op wereldniveau, ook weer met name in het harmoniseren van analysemethoden.

⁹¹ https://www.europa-nu.nl/id/vqa3qilujij8/comites_en_werkgroepen_europese_unie

⁹² De Codex Alimentarius is een verzameling van internationale voedselnormen, richtlijnen en gedragscodes die bijdragen aan de veiligheid, kwaliteit en eerlijkheid van de internationale voedselhandel.

De intensieve deelname van WFSR aan Europese werkgroepen stimuleert wisselwerking tussen het Europees en het nationaal niveau, en dat komt ten goede aan de uitvoering van de WOT-VV Beleid.

6.1.5 Werkgroepen van RIVM en het ministerie van LNV

Het RIVM organiseert werkgroepen die ministeries ondersteunen bij de normstelling voor voedsel op Europees niveau. Incidenteel kijkt WFSR of voorstellen kloppen met afspraken binnen het EURL-NRL-netwerk. Het ministerie van LNV vraagt WFSR regelmatig om documenten over diervoeders te controleren en van commentaar te voorzien. Verder bestaat er een Front Office Voedsel- en Productveiligheid van het RIVM en WFSR. Dat beantwoordt ad hoc vragen van het NVWA over de veiligheid van voedsel en consumentenproducten. Onderwerpen die aan bod kunnen komen zijn onder andere chemische en microbiologische veiligheid van voedsel en diervoeder en genetisch gemodificeerde organismen.⁹³

6.2 Casus Denemarken en Duitsland

In deze paragraaf vergelijken wij Nederland met twee landen: Denemarken en Duitsland. De reden om deze landen te kiezen, is hun geografische nabijheid, hun (in economische termen) relatief grote voedselsector en de vergelijkbaarheid van hun aanpak om voedselveiligheid te bevorderen. Tegelijkertijd moeten we erkennen dat het niet altijd eenvoudig is vergelijkingen tussen landen te maken. De bestuurlijke inrichting verschilt (Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat, terwijl Duitsland een federale staat is⁹⁴). Ook is Duitsland naar inwonertal veel groter dan Denemarken en Nederland. Belangrijker nog is dat landen wettelijke onderzoekstaken op hun eigen manier organiseren, waarbij soms taken van "hun" NVWA en WFSR in één organisatie worden belegd, of dat "hun" WFSR institutioneel gescheiden opereert van een universiteit of dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen een WOT-VV Beleid en een WOT-VV Handhaving. We doen in deze paragraaf dus ook geen uitspraak of een bepaald land dit type taken beter heeft georganiseerd.

Denemarken en Duitsland zijn middels *desk research* in detail bekeken. Aanvullend zijn interviews gedaan met de desbetreffende buitenlandse instituten die vergelijkbare wettelijke onderzoekstaken in het domein van voedselveiligheid hebben⁹⁵. Onze resultaten over deze landen worden in de volgende deelparagrafen uitgewerkt. Er wordt begonnen met de vormgeving van de landen (structuur en samenwerkingen) en vervolgens de effecten daarvan (implementatie wetgeving, inzet, prestaties, en consumentenvertrouwen).

6.2.1 Structuur en samenwerkingen

In Denemarken en Duitsland zijn net als in Nederland het risicomanagement en risicobeoordeling van voedselveiligheid gescheiden. Risicomanagement is in Denemarken als bestuurlijke verantwoordelijkheid ondergebracht bij het *Ministry of Environment and Food*. Risicobeoordeling is in Denemarken sinds 2007 ondergebracht bij de *Veterinary and Food Administration* (een agentschap van het ministerie) en de wetenschappelijke risicobeoordeling en de op onderzoek gebaseerde beoordelingen van de

⁹³ <https://www.rivm.nl/voedsel-en-voeding/veilig-voedsel/frontoffice-voedsel-en-productveiligheid>

⁹⁴ We hebben Duitsland op federaal niveau bekeken (nadat we door een deelstaat werden doorverwezen naar dit niveau).

⁹⁵ We hebben gesproken met een onderzoeker van het Deense Nationaal Voedsel Instituut (NFI), onderdeel van de Technische Universiteit van Denemarken (DTU) en enkele medewerkers van het Duitse Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR).

monitoringsgegevens is ondergebracht bij het nationaal voedsel instituut (NFI⁹⁶) op de Technische Universiteit van Denemarken (DTU⁹⁷). Het NFI houdt constant toezicht op de voedselveiligheid van Denemarken en ontwikkelt bewakings- en monitoringssystemen en -programma's voor gebieden waar evaluaties of maatregelen nodig zijn.⁹⁸ Duitsland kent de scheiding tussen risicomanagement en risicobeoordeling sinds de Boviene pongiforme encefalopathie (BSE; gekkekoeienziekte) -crisis in 2002. Risicomanagement wordt uitgevoerd door de Federal Office of Consumer Protection and Food Safety (BVL). Zij hebben als doel het verbeteren van de coördinatie tussen de federale overheid (Berlijn) en de Bundesländer (deelstaten). Het Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) heeft tot taak bestaande en nieuwe gezondheidsrisico's te beoordelen, aanbevelingen voor risicobeperking op te stellen en dit proces aan de beleidsmakers en het grote publiek te communiceren.⁹⁹

In budget en personeel wijkt vooral het BfR af. Het BfR had in 2019 een budget van 108 miljoen (plus een externe financiering van 5,1 miljoen euro)¹⁰⁰ en had 1.000 werknemers in dienst, waarvan 432 wetenschappers, 105 technische assistenten en 76 PhD-ers. WFSR lijkt wat betreft budget en omvang in dit opzicht meer op DTU.¹⁰¹ DTU hadden in 2019 ruim 300 medewerkers in dienst (en dat aantal is vergelijkbaar met WFSR).¹⁰²

Zowel het NFI als het BfR werken samen met diverse andere voedselinstituten binnen Europa. NFI werkt onder andere samen met BfR, ANSES (Frankrijk), American Centres for Diseases, Food & Drug Administration (Verenigde Staten), EFSA, European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), RIVM, China National Center for Food Safety Risk Assessment (CFSA).¹⁰³ Van BfR is bekend dat ze met meer dan 51 nationale, internationale, gouvernementale en niet-gouvernementale instituten samenwerken.¹⁰⁴ Zoals uit de vorige paragraaf bleek (paragraaf 6.1), verschillen NFI en BfR hiervan weinig van het WFSR. WFSR is tevens sterk internationaal gericht. Bij de uitvoering van wettelijke onderzoekstaken maken alle instituten dus gebruik van internationale netwerken.

6.2.2 Implementatie van EU wet- en regelgeving

Hoewel elk land haar eigen voedselveiligheidssysteem heeft, wordt de regelgeving omtrent voedselveiligheid Europees bepaald. Europese Lidstaten zijn verplicht de Europese wetgeving nationaal uit te voeren (verordening) of te implementeren (richtlijn) binnen een gestelde termijn. Dit zorgt voor weinig bewegingsvrijheid en dat de regelgeving onder EU-landen sterk is geharmoniseerd. In Nederland wordt de Europese voedselveiligheidswetgeving in de Nederlandse Warenwet overgenomen.¹⁰⁵ Alle producten die op de Nederlandse markt

⁹⁶ Nationaal Food Institute.

⁹⁷ Danmarks Tekniske Universitet.

⁹⁸ At the forefront of healthy, safe and sustainable food (2019). Danmarks Tekniske Universitet: National Food Institute.

⁹⁹ Annual Report BfR (2018).

¹⁰⁰ https://www.bfr.bund.de/en/facts_and_figures-54273.html

¹⁰¹ WFSR heeft 380 medewerkers in dienst en een budget van 16,4 miljoen.

¹⁰² We hebben geen cijfers kunnen verzamelen die een vergelijking mogelijk maken tussen taken die specifiek toebehoren aan de WOT-VV Beleid in desbetreffende landen.

¹⁰³ DTU NFI (2018 - 2021), Development goals and measures.

¹⁰⁴ Annual Report BfR (2018).

¹⁰⁵ FNL Factsheet: Beheersing voedselveiligheid door bedrijfsleven. Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie. <https://www.fnli.nl/wp-content/uploads/2015/01/FNLI-factsheet-beheersing-voedselveiligheid-door-bedrijfsleven.pdf>

verkocht worden, moeten voldoen aan de Warenwet.¹⁰⁶ In de interviews werd benoemd dat in de kleine bewegingsvrijheid die Nederland heeft er wel verschil te zien is in de snelheid van de implementatie van een bepaalde wet. Bepaalde onderwerpen zijn belangrijker voor Nederland, gebaseerd op het verwachte risico. Deze onderwerpen krijgen meer prioriteit en de wetgeving rondom deze onderwerpen wordt dus eerder doorgevoerd (en dat bepaalt dus voor een deel ook de agenda van wettelijke onderzoekstaken als de WOT-VV Beleid). Dit beleid is zichtbaar in alle landen. Nederland staat bekend om haar visserij en geeft hier dus prioriteit aan, terwijl Duitsland relatief veel varkens exporteert en Italië meer olijfolie, waar zij dus prioriteit aan geven.

Door enkele gesprekspartners wordt tevens voorzichtig geopperd dat er een verschil kan zitten in de naleving en toezicht van de wetten. Echter kon niet worden aangegeven wat de verschillen dan zijn.

6.2.3 Inzet, prestaties en consumentenvertrouwen

Zoals kan worden vernomen uit eerdere stukken, wordt voedselveiligheid – net als in veel andere landen - uiterst serieus genomen in Nederland. Ook op Europees niveau wordt deze houding aangenomen. Zoals blijkt uit de bovenstaande deelparagraaf zorgt de Europese wet- en regelgeving ervoor dat er maar weinig verschil kan zitten tussen verschillende Lidstaten. Daarin werd aangegeven dat bepaalde onderwerpen (onderwerpen die een groter risico vormen in Nederland) meer prioriteit krijgen. Dit is tevens zichtbaar in de inzet van voedselveiligheid van Nederland.

Ten eerste doet Nederland niet onder voor andere Europese landen op het gebied van inzet. Volgens sommige gesprekspartners doet Nederland het zelfs beter dan andere Europese landen, bijvoorbeeld omdat Nederland relatief veel deelneemt aan internationale projecten. Enkele respondenten bleken ook overtuigd te zijn van het boven gemiddeld presteren van BfR. Over DTU werd geen uitspraak gedaan.

Ten tweede is ook tijdens de inzet en prestaties zichtbaar dat er risico-gebaseerd gewerkt wordt. Het aantal analyses en het verschil in onderwerpen wordt bepaald door de prioriteit die een land heeft. De vruchten van Nederlandse inzet en prestaties is voornamelijk te vinden in gebieden die voor Nederlands het meest belangrijk zijn (zoals de visserij, minerale oliën en tetrodotoxine), voor Duitsland ligt dit bijvoorbeeld bij varkensvlees en voor Denemarken het exporteren van vis.

Bovendien kunnen prioriteiten en risico-inschattingen verschuiven als gevolg van incidenten en crises. Het Fipronil-incident van 2017 wordt meerdere malen als *wake-up-call* voor Nederland aangeduid. Volgens sommige respondenten was deze crisis het gevolg van een gebrek aan alertheid op het gebruik van illegale bestrijdingsmiddelen tegen bloedluis bij legkippen.¹⁰⁷ Het incident leidde tot grote economische schade (ca. 70-80 miljoen euro) en veroorzaakte zowel maatschappelijke en politieke onrust. Grote voedselincidenten, zoals deze, maken duidelijk dat wetgeving volgend is (omdat na een incident gekeken kan worden waar het aan schort in wetgeving). Verschillende geïnterviewden gaven aan dat op nationaal en Europees niveau veel van deze crisis is geleerd. De communicatie is verbeterd en

¹⁰⁶ De Nederlandse Warenwet gaat over de volksgezondheid, de veiligheid van producten, eerlijke handel en goede voorlichting en heeft betrekking op levensmiddelen of andere consumentenproducten. De NVWA controleert de wet en kan maatregelen nemen. Iedereen die consumentenproducten produceert, moet zich houden aan deze wet. Als een product van buiten de Europese Unie komt, dan zijn de importeur en de distributeur verantwoordelijk voor de veiligheid van de producten.

¹⁰⁷ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019). Opkomende voedselveiligheidsrisico's.

crisisplannen worden beter op elkaar afgestemd. Landen krijgen minder vrijheid om te bepalen hoe om te gaan met een crisis. Naast het verschil in inzet en prestaties dat wordt veroorzaakt door de prioriteit van landen, zorgt de managementstijl van landen ook voor verschillen. Uit de interviews bleek dat West-Europese landen vaak een *bottom-up* benadering gebruiken, waarbij de wensen van de consument worden meegenomen in plannen. Oost-Europese landen hanteren vaker een *top-down* benadering, waarbij de overheid complete zeggenschap heeft over de invulling van de plannen.

Van Duitsland is bekend dat ze in 2018 in totaal 9.540 steekproeven (zowel uit Duitsland als vanuit het buitenland geanalyseerd hebben).¹⁰⁸ Hiervan waren dat 8.238 steekproeven van voedingsmiddelen, 66 steekproeven van cosmetische producten en 676 steekproeven van *customer items*.

Een gelijke inzet van de drie landen zou in theorie kunnen leiden tot een gelijke prestatie bij de uitvoering van wettelijke taken. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar van de uitbraken gerelateerd aan chemische stoffen in levensmiddelen op zichzelf. Indien deze cijfers wel beschikbaar waren geweest, zou het alsnog lastig zijn geweest om op basis hiervan een conclusie te trekken. Landen hebben hun eigen uitdagingen op basis van geografische ligging (lengte grenzen) en eigenschappen (aantal inwoners, havens en vliegvelden) en eetgewoontes. Daarnaast geeft een hoog of laag aantal uitbraken¹⁰⁹ niet per se informatie over de prestatie van een land; een laag aantal lijkt in eerste instantie positief, maar kan ook betekenen dat er minder gecontroleerd wordt of dat niet alle uitbraken gemeld worden. In de interviews werd door de gesprekspartners aangegeven dat dit een verklaring zou kunnen zijn het hogere aantal uitbraken in Nederland; er wordt veel gecontroleerd en de wetgeving wordt zorgvuldig toegepast.

Er zijn wel deels cijfers beschikbaar van de microbiologische en chemische voedseluitbraken samen van Nederland, Denemarken en Duitsland^{110, 111}, zie tabel 7. Uit het overzicht kunnen geen conclusies worden getrokken, omdat de hoogte van de cijfers niet per se informatie geven over de prestatie (zie bovenstaande onderbouwing). Het zegt dus niks over de prestatie van de controles van WFSR en daarmee aan deze evaluatie van de WOT-VV Beleid. Wel schetst het een beeld over de situatie waar WFSR meet te maken heeft.

Tabel 7: Gecombineerde cijfers van chemische en microbiologische voedselveiligheid van Nederland, Denemarken en Duitsland¹¹²

	Nederland (2017)	Denemarken (2018)	Duitsland (2018)
Uitbraken	666	64	416
Zieken	2.995	1.600	2.476
Ziekenhuisopnames	<i>Niet gevonden</i>	<i>Niet gevonden</i>	324
Sterftegevallen	<i>Niet gevonden</i>	<i>Niet gevonden</i>	11

¹⁰⁸ National Monitoring Program (BVL).

¹⁰⁹ Volgens het RIVM is er sprake van een uitbraak als twee of meer mensen tegelijk ziek worden na het eten van hetzelfde voedsel (Registratie voedselgerelateerde uitbraken in Nederland, 2017).

¹¹⁰ Gezamenlijk Nationaal rapport van BVL en RKI (2018).

¹¹¹ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2018-0088.pdf#page=19>

¹¹² De gegevens in deze tabel bevat de gecombineerde cijfers van chemische en microbiologische voedselveiligheid samen. Er zijn geen uitsplitsingen beschikbaar.

In het consumentenvertrouwen is wel duidelijk een verschil zichtbaar tussen Nederland, Denemarken en Duitsland, zie onderstaande tabel¹¹³. Duitsland scoort over het algemeen gemiddeld gezien als wordt gekeken op Europees niveau. In de interviews met BfR werd verteld dat het consumentenvertrouwen van Duitsland verbeterd is sinds ze risicobeoordeling en risicomanagement gescheiden hebben. Toch blijkt uit deze cijfers dat Duitsland nog wat te verbeteren heeft op het gebied van consumentenvertrouwen. Daarnaast is opvallend dat Nederland ruimschoots het hoogste scoort (nummer 2 scoort 33%) op het vertrouwen dat wetenschappelijk advies onafhankelijk is van de politiek en commerciële interesse. In het algemeen wordt er wel laag op gescoord, want de 44% van Nederland is dus het hoogst. Daarnaast wordt er op vertrouwen in wetenschappers in heel Europa relatief hoog gescoord (min. 70%).

Tabel 8: Consumentenvertrouwen Nederland, Denemarken en Duitsland

	Nederland	Denemarken	Duitsland
Vertrouwen in wetenschappers	94%	89%	79%
Vertrouwen in nationale autoriteit	84%	85%	58%
Wetenschappelijk advies is onafhankelijk	44%	29%	21%
Vertrouwen dat er voorschriften van kracht zijn die er voor zorgen dat voedsel veilig is	66%	55%	49%
Nationale autoriteiten en de EU houden ons veilig van voedselrisico's	61%	44%	32%

¹¹³ Special Eurobarometer (2019): Rapport: Food safety in the EU. European Union.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitend hoofdstuk presenteren we de conclusies naar aanleiding van de evaluatie van de WOT-VV Beleid (paragraaf 7.1), staan we stil bij de vijf hypothesen (paragraaf 7.2) en sluiten we af met aanbevelingen voor de toekomst van de WOT-VV Beleid (paragraaf 7.3).

7.1 Conclusies

Feitelijke ontwikkelingen rondom de WOT-VV Beleid

1. De fusie tussen het NVWA- en RIKILT-laboratorium (2019) uitmondend in de nieuwe naam WFSR is één van de belangrijkste gebeurtenissen in en rond de uitvoering van de WOT-VV Beleid sinds de vorige evaluatie (2014).
2. Door de wijzigingen naar aanleiding van deze fusie wordt een nieuwe Uitvoeringsovereenkomst betreffende de uitvoering van Wettelijke onderzoekstaken op gebied van voedselveiligheid opgesteld (looptijd vanaf 1 januari 2021). Ook is – bij verschijning van dit evaluatierapport – de samenstelling van de Adviescommissies gewijzigd.
3. Het budget voor de uitvoering van de WOT-VV Beleid is redelijk constant gebleven van 2014 tot en met 2018 (tussen de 15 en 15,5 miljoen euro, inclusief BTW en NAPRO van het voorgaande jaar). Het grootste gedeelte van het budget gaat naar thema 1 (Chemische contaminanten), thema 3 (Dierbehandelingsmiddelen) en thema 4 (Diervoeders). In 2019 was er een stijging naar 16,4 miljoen euro, door de WOT-tariefstijging van 3,7% en andere additionele toekenningen. De kosten voor de uitvoering van de WOT-VV Beleid (incl. BTW en NAPRO van het voorgaande jaar) waren iets hoger dan het budget in 2014 en lager dan het budget in de andere jaren.

Rapportering over de uitvoering en doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid

4. WFSR rapporteert volledig, uitgebreid en transparant over de voortgang en doeltreffendheid van de projecten die zij in het kader van de WOT-VV Beleid uitvoert.
5. WFSR wordt in haar activiteiten voor de WOT-VV Beleid gestuurd door de jaarprogramma's (met een bundeling van projectplannen) die in het OO worden vastgelegd en bijgestuurd. Sinds de vorige evaluatie is de agendabepalende rol voor wat betreft de inhoud van de deze projecten vanuit WFSR iets afgenomen, en dat ten gunste van inhoudelijke sturing door de opdrachtgevers. De meer sturende rol zal zich mogelijk ook doorzetten met de effectuering van het nieuwe aansturingsmodel in het najaar van 2020.

Doeltreffendheid van de WOT-VV Beleid

6. WFSR realiseert de meeste WOT-projectdoelstellingen, en dat vrijwel altijd naar tevredenheid van de opdrachtgever. Afwijkingen worden gerapporteerd en er wordt in overleg met de opdrachtgever gezocht naar een oplossing.
7. WFSR draagt middels de uitvoering van WOT-projecten bij aan het realiseren van de algemene doelstelling van de WOT-VV Beleid. Het WFSR verricht hoogwaardig kwalitatief werk en denkt actief mee met opdrachtgevers over (de verbetering van) de uitvoering van WOT-VV Beleid taken.

8. De algemene doelstelling van de WOT-VV Beleid is breed geformuleerd waardoor er eenvoudig andere activiteiten onder geschaard kunnen worden. Doelbereiking is relatief goed haalbaar vanwege het stabiele karakter van zowel de doelstellingen, het takenpakket en het budget. WFSR kan haar werkzaamheden in het kader van de WOT-VV Beleid op basis van langdurige ervaring goed plannen en uitvoeren. De WOT-VV Beleid kenmerkt zich met een focus op de uitvoering van wettelijke basistaken en een stabiele en vast omliggende aanpak met een nadruk wetenschappelijke oplossingen.

Maatschappelijke, economische en wetenschappelijke impact van de WOT-VV Beleid

9. Het veld stelt dat de WOT-VV Beleid toch vooral in het leven zijn geroepen om maatschappelijke impact te genereren, o.a. bescherming van de gezondheid van mens en dier door zich te richten op voedselveiligheid.
10. De WOT-VV Beleid leveren een bijdrage aan het realiseren van de in het vorig punt genoemde maatschappelijke impact, maar de omvang en de bijdrage van de WOT-VV Beleid aan deze bijdrage is niet of nauwelijks te kwantificeren. De WOT-VV Beleid en WFSR zijn immers deel van een breder systeem van actoren, zoals overheden (EU, ministeries, uitvoerders), bedrijven en kennisinstellingen die gezamenlijk maatschappelijke impact realiseren.
11. De WOT-VV Beleid leveren ook een bijdrage aan de economische impact onder meer: (1) internationale reputatie/betrouwbaarheid van voedselveiligheid in Nederland; (2) gelijk speelveld; (3) netto-effect van voorkomen/bestrijden incidenten is niet te meten.
12. Door de wisselwerking tussen WFSR en WU bij de uitvoering van de WOT-VV Beleid wordt wetenschappelijke impact gerealiseerd. WFSR maakt immers gebruik van wetenschappelijke inzichten bij de uitvoering van WOT-projecten die op hun beurt eveneens leiden tot wetenschappelijke publicaties en een (internationale) waardering voor de wetenschappelijke kwaliteit van WFSR. Er wordt op wetenschappelijk vlak door WFSR samengewerkt met zowel kennisinstellingen binnen als buiten de WUR. Intensieve samenwerking met partners binnen de WUR is vooral het gevolg dat ook zij onderzoek doen naar food.

Indicatoren voor het meten van de doeltreffendheid en impact van de WOT-VV Beleid

13. Het is een bijzonder lastige opgave om een brede set aan indicatoren te ontwikkelen die de doeltreffendheid en de impact van de WOT-VV Beleid (beter) kunnen meten. De gewenste indicatoren zijn (nog) niet beschikbaar en/of kwantificeerbaar. Ook zijn veranderingen in scores op beschikbare indicatoren niet eenvoudig te herleiden tot de uitvoering van de WOT-VV Beleid, omdat andere factoren (die niet vanuit de WOT-VV Beleid beïnvloedbaar zijn) ook een rol spelen.

Opvolging van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie van de WOT-VV Beleid

14. De meeste aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn opgevolgd. Wat nog resteert zijn een visie op het domein van voedselveiligheid en -integriteit (die met het verschijnen van dit rapport naar verwachting vastgesteld is), een afwegingskader voor prioritering van taken en projecten, en een strategische dialoog in het Opdrachtgeversoverleg.

Doelmatigheid van de uitvoering van de WOT-VV Beleid

15. WFSR voert de WOT-VV Beleid doelmatig uit. De kosten voor coördinatie van de WOT-VV Beleid en bijdrage aan internationale gremia worden door sommigen als hoog ervaren, maar staan volgens ons in verhouding tot de totale begroting. De accreditatiekosten zijn in de afgelopen jaren gestegen als gevolg van het van kracht worden van Verordening (EU) 2017/625.
16. Het budget is net voldoende om de taken uit te voeren. Sinds het huidige kabinet is er weer loon- en prijsbijstelling. Als er te weinig budget is moet er worden geprioriteerd. Als het mogelijk is, wordt er geschoven met budgetten van projecten om zo wel in te kunnen springen op nieuwe wensen.

Doelmatigheid van de aansturing van de WOT-VV Beleid

17. Aansturing van de uitvoering van de WOT-VV is verbeterd sinds de fusie tussen de laboratoria van NVWA en WFSR. De verantwoordelijkheden zijn opnieuw belegd en duidelijk afgebakend. Punten van aandacht zijn de duale sturing vanuit twee ministeries (LNV en VWS), strategische discussies over het thema voedselveiligheid, het ontwikkelen en onderhouden van inhoudelijke kennis aan de zijde van het beleid en het implementeren en harmoniseren van uniforme structuren en processen.
18. De onafhankelijke uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken kent zowel op papier als in de praktijk een hoge prioriteit en is gewaarborgd met heldere afspraken en structuren.
19. De beperking van contractonderzoek voor derden (bijv. bedrijven) stimuleert de onafhankelijkheid van (de uitvoering van de wettelijke taken door) WFSR, maar maakt (de financiële positie) van WFSR meer afhankelijk van (politiek) beleidsbeslissingen. Ook bestaat het risico dat de voeling van WFSR met de praktijk, in het bijzonder het bedrijfsleven, vermindert.
20. In de inhoudelijke aansturing van de WOT-VV Beleid door de ministeries wordt nog niet altijd optimaal gebruik gemaakt van externe initiatieven om (externe) ontwikkelingen die voedselveiligheid en -integriteit kunnen raken mee te wegen in de beslissingen over de inhoud van de WOT-VV. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het Signaleringsplatform Voedselveiligheid, maar dit bestaat pas sinds mei 2020.

Alternatieven voor de uitvoering van de WOT-VV Beleid

21. Hoewel er alternatieven bestaan voor de uitvoering van de WOT-VV door een TO2-instelling die nauw verbonden is met een universiteit (in het geval van WFSR), zoals uitvoering door (1) de overheid; (2) een onafhankelijk overheidsinstituut; (3) een universiteit; (4) een (inter)nationaal netwerk van (commerciële) partners; en (5) een marktaanbesteding geniet de huidige constellatie de meeste steun bij uiteenlopende betrokkenen.

Referentielaboratoria (nationaal en Europees)

22. WFSR is Nationaal Referentielaboratorium (NRL) op 13 domeinen en Europees Referentielaboratorium (EURL) op 2 domeinen. De status van EURL is een erkenning van hoge kwaliteit van WFSR en straalt af op het Nederlandse voedselveiligheidssysteem als geheel.

Fusie van de laboratoria van NVWA en (voormalig) RIKILT

23. De fusie is in 2019 formeel gerealiseerd, maar in de praktijk nog niet helemaal voltooid. Voor de korte termijn geldt vooralsnog een gescheiden Laboratory Information Management System. Meer fundamentele verschillen voor de (middel)lange termijn betreffen verschillende werkculturen en de aansturing (waarbij er door de opdrachtgevers overigens voor gekozen is om de aansturing van de WOT-VV Handhaving en de WOT-VV Beleid verschillend te houden).
24. Er ligt een sterke nadruk op de onafhankelijkheid van gefuseerde laboratorium, onder meer door strikte voorwaarden voor contractonderzoek door WFSR.

Expertise-ontwikkeling in functie van de WOT-VV Beleid

25. Binnen WOT-VV Beleid bestaat relatief weinig innovatief onderzoek of lange-termijn onderzoek. Het onderzoek is voornamelijk gericht op de toepassing voor de komende drie jaar. Een van de redenen is dat de WOT-VV Beleid gericht zijn op het aanleveren van (korte termijn) beleidsinformatie en dat voor langere termijn vraagstukken andere onderzoektypen bestaan, zoals het Kennisbasis onderzoek (voor middellange termijn van drie tot vijf jaar) en Europese onderzoeksprojecten zoals Horizon (voor lange termijn voorbij vijf jaar). Binnen de WOT-VV Beleid is de financiële ruimte voor dit type onderzoek beperkt.
26. Er zijn in en om het domein van voedselveiligheid ontwikkelingen die nieuwe c.q. andere expertise blijven vragen bij WFSR om de wettelijke onderzoekstaken in de toekomst goed te kunnen uitvoeren. Ontwikkelingen betreffen veranderende wet- en regelgeving (bijv. risico-gebaseerde monitoring, On-site testing), methodische ontwikkelingen (bijv. data-gedreven werken, untargeted analyse en in vitro / in silico analyse) en maatschappelijke ontwikkelingen (bijv. circulaire economie, kortere handelsstromen, voedsel fraude & drugsafval).

WOT-VV Beleid in een internationale context

27. De Europese wet- en regelgeving in het kader van voedselveiligheid is geharmoniseerd.
 - Doorgaans wordt gebruik gemaakt van EU-verordeningen, welke rechtstreeks van toepassing zijn op Lidstaten. EU-richtlijnen worden een enkele keer gebruikt en moeten verplicht nationaal worden overgenomen door Lidstaten binnen een gesteld termijn voordat ze van kracht zijn. De implementatiesnelheid wordt mede bepaald door het verwachte risico binnen een land.
 - Lidstaten met een grotere voedselsector c.q. -export of een meer kritisch publiek zijn geneigd EU-wetgeving goed toe te passen en te handhaven, maar ons onderzoek biedt geen ruimte dit cijfermatig te onderbouwen.
28. WFSR is sterk internationaal georiënteerd.
 - WFSR bekleedt verschillende functies in EFSA, is EURL op twee domeinen en zit in EC-werkgroepen. Dit maakt dat WFSR goed op de hoogte is van internationale ontwikkelingen.
 - Naast het hebben van formeel internationaal contact beseft WFSR de waarde van informeel internationaal contact. Via informele kanalen, bijvoorbeeld op congressen, zijn ze vaak eerder op de hoogte van (Europese) ontwikkelingen.

- Denemarken en Duitsland (referentielanden in deze evaluatie) zijn ook sterk internationaal georiënteerd.

29. Inzet en prestaties zijn ongeveer gelijk tussen Nederland, Denemarken en Duitsland:

- Ook in andere landen wordt risico-gebaseerd te werk gegaan; het aantal analyses en het verschil in onderwerpen wordt bepaald door de prioriteit in het betreffende land.
- Prioriteiten en risico-inschattingen verschuiven door incidenten en crises.
- Er is wel een verschil in het consumentenvertrouwen in de landen. Het consumentenvertrouwen in Duitsland ligt wat lager.

7.2 Hypothesen

In paragraaf 1.2 staan vijf hypothesen waarbij de resultaten van deze evaluatie (deels) gebruikt kunnen worden om deze te toetsen. Vooraf plaatsen we daarbij enkele kanttekeningen. Ten eerste gaan de vijf hypothesen een stap verder dan waar de WOT-VV Beleid zich op richt. Daarmee bedoelen we dat de impacts die in de hypothesen worden genoemd niet alleen dankzij de WOT-VV Beleid worden gerealiseerd. De WOT-VV Beleid is één van de instrumenten waarlangs de impact tot stand komt. Dit sluit aan bij onze eerdere opmerking dat er eerder sprake is dat WOT-VV Beleid/WFSR onderdeel zijn van een 'systeem' (overheid, onderzoeksinstellingen, bedrijven) dat impact genereert (zie paragraaf 3.2). Ten tweede hebben we moeten vaststellen dat het een grote uitdaging is om impactindicatoren te identificeren waarvan schommelingen in de scores direct te herleiden zijn naar activiteiten in het kader van de WOT-VV Beleid. Dit noopt ertoe om voorzichtig te zijn met uitspraken over causaliteit (ook omdat experimenteel evaluatieonderzoek niet mogelijk is).

Hypothese 1: Nederland voorkomt chemische voedselveiligheidsincidenten en -crises door efficiënte en effectieve controles.

Op basis van deze evaluatie kunnen wij deze hypothese gedeeltelijk bevestigen. De werkzaamheden die WFSR uitvoert in het kader van de WOT-VV Beleid en de samenwerking van WFSR met partners die mede verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van (chemische) voedselincidenten, maken aannemelijk dat dergelijke incidenten worden voorkomen. Wij hebben echter geen zicht op het werkelijk aantal incidenten dat voorkomen wordt, en of dat aantal past gegeven de doelmatigheid of doeltreffendheid van controles (laat staan dat we een vergelijking kunnen maken met andere jaren of andere wettelijke taken).

Hypothese 2: Nederland is goed voorbereid op de uitvoering van analyses t.b.v. nieuwe en opkomende chemische voedselveiligheidsanalyses doordat de methodeontwikkeling tijdig plaatsvindt.

Op basis van deze evaluatie ondersteunen wij deze hypothese grotendeels. WFSR (en partners) investeren als onderdeel van de WOT-VV Beleid in het inventariseren van nieuwe voedselveiligheidsanalyses en in de ontwikkeling van nieuwe methoden. Dat neemt niet weg dat niet alle nieuwe risico's eenvoudig traceerbaar zijn en dat methodeontwikkeling (logischerwijze) ook wel eens met vertragingen gepaard gaat (zoals blijkt uit de projectrapportages van WFSR).

Hypothese 3: Ten tijde van een incident of crisis is Nederland goed voorbereid op het snel en adequaat uitvoeren van analyses om chemische verontreinigingen te detecteren wat bijdraagt aan het beperken van de schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid en het vertrouwen van de handel in producten die Nederland produceert, exporteert, importeert of doorvoert.

Op basis van deze evaluatie ondersteunen wij deze hypothese grotendeels. Nederland is goed voorbereid op het bestrijden en afhandelen van crises. De fusie tussen het Laboratorium voor Voeder- en Voedselveiligheid van de NVWA en RIKILT/WR tot WFSR kan eraan bijdragen dat Nederland beter voorbereid is op voedselveiligheids crises. Er heeft zich sinds de fusie nog geen grote voedselveiligheids crisis voorgedaan. Vooral nog is de integratie van beide laboratoria nog niet voltooid.

Hypothese 4: Het systeem is efficiënt doordat vals alarm tot een minimum beperkt blijft.

Op basis van deze evaluatie kunnen wij geen uitspraak doen over deze hypothese. Ten eerste worden er binnen de WOT-VV geen gegevens over 'valse alarmen' verzameld. Als er door WFSR bijzondere (afwijkende) meetresultaten worden gevonden, gaat de overheid daarmee aan de slag. Ten tweede ontbreekt een eenduidig criterium om een 'vals alarm' vast te stellen (en wie dat doet). Wel stellen we vast dat sommige methoden (risico-gebaseerd werken, untargeted analyses, ketenaanpak) de kans op een vals alarm kunnen verminderen, omdat eerder in de keten meer bekend is over aanwezige stoffen in voedsel (en waar deze stoffen worden toegevoegd/verwijderd).

Hypothese 5: De inzet van WFSR in internationale gremia heeft Nederland beleidsmatig een goede positie voor processen in EU-verband opgeleverd.

Op basis van deze evaluatie ondersteunen wij deze hypothese. WFSR is goed vertegenwoordigd in internationale gremia, en kan daarbij gebruik maken van de goede internationale reputatie van Nederland wat betreft voedselveiligheid (en draagt daar zelf aan bij). Met het beleid (in het bijzonder met LNV en VWS) zijn de contacten goed en wordt informatie over internationale ontwikkelingen gedeeld.

7.3 Aanbevelingen

Voor de overheid

1. Bepaal binnen het Opdrachtgeversoverleg of met het oog op de toekomstige ontwikkelingen in de domeinen van voedselveiligheid en -integriteit de huidige doelstellingen en taken in de WOT-VV Beleid voldoende toekomstbestendig en in balans zijn. Dit zou onderdeel moeten zijn van de nieuwe visie (vast te stellen in het najaar van 2020). Besteed hierbij ook aandacht aan afstemming tussen en een eenduidige aansturing vanuit de twee betrokken ministeries.
2. Bepaal binnen het Opdrachtgeversoverleg een afwegingskader om projecten in het kader van de WOT-VV Beleid beter te prioriteren wanneer het budgettaire beslag van de voorgestelde projecten de beschikbare middelen overstijgen.
3. Realiseer dat het moeilijk is om de bijdrage van de WOT-VV Beleid aan voedselveiligheid en -integriteit te isoleren van de bijdrage van andere instrumenten en actoren in dit domein.
4. Gegeven de vorige aanbeveling is het een uitdaging om indicatoren voor doeltreffendheid en impact te identificeren die direct te herleiden zijn tot activiteiten in het kader van de WOT-VV Beleid. Potentiële indicatoren die LNV en VWS kunnen gebruiken en die zo veel mogelijk tegemoetkomen aan deze eis zijn:
 - Aantal nieuwe c.q. verbeterde analysemethoden dat WFSR realiseert in het kader van de WOT-VV Beleid.

- Percentage consumenten dat bekend is met verschillende partijen en instrumenten (w.o. de WOT-VV Beleid) in het beleid voor voedselveiligheid en -integriteit).
 - Snelheid en kwaliteit van WFSR-analyses in het kader van de WOT-VV zodat chemische verontreinigingen in diervoeders en voedsel kunnen worden gedetecteerd.
 - Aantal vertegenwoordigingen vanuit WFSR in voor WOT-VV Beleid relevante internationale organen.
 - Aantal keren dat WFSR door andere landen wordt ingeschakeld bij (de begeleiding van) de uitvoering van WOT-VV achtige taken.
 - Aantal voorkomen chemische verontreinigingen in dieren en plantaardig materiaal op basis van uitvoering WOT-VV Beleid.
 - Aantal rechtszaken als gevolg van analyses in de WOT-VV (incl. gewonnen/verloren).
 - Bijdrage van de WOT-VV Beleid aan het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven.
 - Bijdrage van de WOT-VV Beleid aan betrouwbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven.
5. Gebruik in aanvulling op kwantitatieve indicatoren een meer narratieve aanpak om de maatschappelijke impact van de WOT-VV Beleid aan te tonen. In een dergelijke aanpak wordt de impact door WFSR in haar jaarrapportages op een meer gestructureerde en verhalende wijze beschreven, bijvoorbeeld aan de hand van voorbeelden (de highlights zoals die nu in de WFSR jaarrapportages over de WOT-VV Beleid worden vermeld zijn daarvoor een goede aanzet).
 6. Gebruik als Opdrachtgeversoverleg platformen om ontwikkelingen in domeinen die gerelateerd zijn aan voedselveiligheid en -integriteit op te pikken en te bepalen of deze gevolgen (kunnen) hebben voor de (uitvoering van de) WOT-VV Beleid. Een voorbeeld van een relevant platform is het onlangs door LNV en VWS opgerichte Signaleringsplatform Voedselveiligheid.

Voor WFSR

7. Voor de uitvoering van de WOT-VV Beleid is het gefuseerde laboratorium van belang. Formeel zijn de laboratoria gefuseerd, maar dat geldt nog niet voor alle systemen en processen en voor de bedrijfscultuur. Vooral dat laatste vergt tijd. De verdere integratie van deze aspecten heeft alle aandacht en verdient de komende periode nog steeds aandacht van het management van WFSR.
8. Investeer in het verwerven van nieuwe kennis en vaardigheden die van belang zijn om te reageren op nieuwe uitdagingen in het domein van voedselveiligheid en -integriteit en die van invloed zijn op de kwaliteit van de resultaten en uitvoering van de WOT-VV Beleid, bijvoorbeeld met investeringen in het implementeren van expertise rondom data science.
9. De WOT-VV Beleid wordt gestuurd vanuit het beleid, uitgevoerd in een wetenschappelijke omgeving, terwijl tegelijkertijd de eis van onafhankelijkheid de mogelijkheden om contractonderzoek te doen voor bedrijven sterk beperkt. Gebruik daarom via andere kanalen dan contractonderzoek, bijvoorbeeld via congressen,

webinars, personeelsmobiliteit en vakliteratuur, investeren om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in de praktijk.

10. Blijf actief participeren in internationale gremia voor voedselveiligheid en -integriteit. Nederland heeft internationaal een goede naam. Hou daarbij samen met de subsidieverleners (LNV voor de WOT-VV Beleid en NVWA voor de WOT-VV Handhaving) en opdrachtgevers (ministeries LNV en VWS) de maatschappelijke transitie in het achterhoofd dat Nederland zich internationaal mogelijk steeds minder zal positioneren als grote exporteur van voedsel, maar meer nadruk zal leggen op Nederlandse inbreng in grensoverschrijdende uitdagingen (klimaat, energie, migratie) en de wisselwerking van deze uitdagingen met (veilig) voedsel en dus ook de taken in de WOT-VV Beleid.

Bijlage 1. Onderzoeksvragen

Doeltreffendheid

1. Wat zijn de doelstellingen en taken behorend bij de WOT-VV voor de periode 2014/2018 – 2022?
2. Zijn deze doelstellingen behaald en in welke mate hebben de afgesproken taken, zoals vastgelegd in de meerjarige werkafspraken en de jaarlijkse werkplannen, daar individueel/collectief aan bijgedragen? Wat waren de rollen van WFSR en NVWA hierbij? Wat zijn verklaringen voor (eventuele) afwijkingen in de doelbereiking?
3. Is het mogelijk om aan deze doelbereiking een (kwantitatieve) waarde toe te kennen? Welke kwantitatieve indicatoren (bijv. economisch, aantal incidenten) zijn daarvoor geschikt (te maken)?
4. Wijkt Nederland voor wat betreft voedselveiligheidsincidenten en crises op gebieden waarvoor WFSR analyses uitvoert af ten opzichte van andere EU-lidstaten? Wat zijn verklaringen voor (eventuele) afwijkingen ten opzichte van andere EU-landen?
5. Welke economische impact heeft de uitvoering van de WOT-VV gegenereerd, bijvoorbeeld op het consumentenvertrouwen in en het (internationaal) handelsverkeer van voedsel waarvoor WFSR de monsters analyseert?
6. Hoeveel chemische besmettingen zijn er per jaar en cumulatief geconstateerd sinds 2015?
7. Wat zijn de doelen en taken van het referentielaboratorium en worden deze effectief uitgevoerd?

Doelmatigheid

8. Wat zijn de inkomsten en uitgaven in het kader van (de uitvoering van) de WOT-VV, en dat zowel voor de Nederlandse overheid als voor WFSR?
9. Hoe staat de inzet van middelen (de uitgaven) in verhouding tot de opbrengst (de doelbereiking)?
10. Worden de verschillende WOT-activiteiten jaarlijks even doelmatig uitgevoerd? Kan er kostenefficiëntie verkregen worden op één of meer activiteiten? Is het budget voor de verschillende afzonderlijke type activiteiten toereikend voor nu en, naar verwachting, voor de toekomst?
11. Hoe verhouden zich de Nederlandse inzet en prestaties om te voldoen aan EU-kaders ten opzichte van de inzet en prestaties van andere landen? Zijn deze inzet (bijv. aantal monsters) en prestaties (bijv. zo laag mogelijk aantal besmettingen) boven of onder het 'gemiddelde' van andere EU-landen?
12. Is de huidige methode om kennis te verwerven door de WOT-VV uit te laten voeren door WFSR het meest doelmatig? Zijn er andere opties om deze kennis te verwerven, bijvoorbeeld elders betrekken of meer samenwerken (binnen de EU)? Komen deze opties al voor? Wat zijn de voor- en nadelen van deze opties?
13. Wordt de taak van WFSR om (namens de Rijksoverheid) te adviseren in (intern)nationale gremia doelmatig uitgevoerd? Is de rol die WFSR speelt voldoende

ten behoeve van de belangen van de Rijksoverheid of is een grotere ondersteuning door WFSR gewenst?

14. Worden de taken als referentielaboratorium (zie onderzoeksvraag 7) efficiënt uitgevoerd?

Implementatie van Europese wetgeving

15. Hoe heeft Nederland Europese wetgeving inzake voedselveiligheid geïmplementeerd? Wat zijn eventuele verschillen en overeenkomsten ten opzichte van andere EU-landen?
16. Voert de WOT-VV de taken gedetailleerder uit dan noodzakelijk is volgens de EU wet- en regelgeving? En hoe verhoudt dit zich ten opzichte van andere EU-landen?
17. Bij verschillen in implementatie van wet- en regelgeving t.o.v. andere EU-landen: Welke voor- en nadelen biedt dit aan Nederland?

Expertise-ontwikkeling

18. Hoe verhoudt zich de taak onderzoek ten opzichte van de andere taken binnen de WOT-VV?
19. Hoe verhoudt zich de (investering in) expertise-ontwikkeling ten opzichte van de te verwachten risico's en de doelstellingen van de WOT-VV?
20. Hoe zijn de expertise-ontwikkeling en de wettelijke onderzoekstaken in andere landen georganiseerd?

Fusie

21. Zorgt de fusie tussen RIKILT (nu WFSR) en het laboratorium voeder- en voedselveiligheid van de NVWA voor risico's voor expertiseontwikkeling t.b.v. dit WOT-programma?
22. Zijn er aandachtspunten voor de komende periode ten aanzien van de fusie en de wijzigingen naar aanleiding van de fusie?

Onafhankelijkheid, rollen en samenwerking

23. Is de onafhankelijke uitvoering van de WOT-VV afdoende geborgd? Leidt de uitvoering van contractonderzoek voor andere (private) partijen tot spanning tussen het publiek belang (verbonden aan de WOT-VV) en het instituutsbelang?
24. Zijn de rollen, verhoudingen en verantwoordelijkheden tussen WFSR, LNV, NVWA en VWS voldoende duidelijk en in balans? Is er voldoende en de juiste inzet vanuit deze partijen om de verantwoordelijkheden (blijvend) te kunnen nemen, maar ook om de processen adequaat te laten verlopen?
25. Is er voldoende samenwerking van WFSR met (inter)nationale partijen? Is de samenwerking effectief en efficiënt?

Toekomst

26. In welke mate anticipeert de WOT-VV op toekomstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld nieuwe voedselveiligheidsissues bijvoorbeeld door kringlooplandbouw, circulaire economie en klimaatverandering?

Aanbevelingen

27. In welke mate zijn de aanbevelingen uit de vorige evaluatie tot nu toe opgevolgd?

28. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van deze nieuwe evaluatie?

Bijlage 2. Overzicht interviewrespondenten

Pauline den Ambtman, NVWA
Flemming Bager, DTU
Bjorn Berendsen, WFSR
Els Biesta, NVWA
Hans Bouwmeester, WU
Richard van Buuren, NVWA
Jacqueline Castenmiller, NVWA-BuRO
Marjan van Creijl, LNV
Jasper Dalhuisen, LNV
Hans van Dongen, LNV
Ine van der Fels-Klerx, WFSR/WU
Arjen Gerssen, WFSR
Leen van Ginkel, WFSR
Robert van Gorcom, WFSR
Henk de Groot, Inspectie SZW (voorheen NVWA)
Sally Hoffer, LNV
Ron Hoogenboom, WFSR
Liesbeth Jacxsens, Universiteit Gent
Jacob de Jong, WFSR
Jacob van Klaveren, RIVM
Yvonne Kleintjes, LNV
Lobke Kwak, NVWA
Eric van der Made, WFSR
Peter Paul Mertens, LNV
Michel Nielen, WFSR/WU
Tanja van Oers, EZK
Antoon Opperhuizen, NVWA-BuRO
Felix Ortgies, BfR
Ino Ostendorf, LNV

Hidde Rang, VWS
Anton Rietveld, RIVM
Robert van Rijssen, LNV
Saskia van Ruth, WFSR/WU
Victor Sannes, VWS
Karin Schlesier, BfR
Marca Schrap, NVWA-BuRO
Tanja Schwerdtle, BfR
Inge Stoelhorst, VWS
Joyce de Stoppelaar, NVWA
Hans Verhagen, EFSA
Adrie Vermunt, WFSR
Frans Verstraete, Europese Commissie
Anna Vilorio, VWS
Sifra van der Vis, NVWA
Susanne Waelen, LNV
Martijn Weijtens, LNV
Karen Zwaagstra, NVWA

Bijlage 3. Aanbevelingen vorige evaluatie¹¹⁴

Crisisparaatheid

- Continueer de wijze waarop de crisisparaatheid (bereikbaarheid, beschikbaarheid en geoefendheid) binnen de WOT Voedselveiligheid is vormgegeven.
- Maak eenduidiger afspraken met partijen over de uitvoering van lopende WO-taken tijdens de afhandeling van monsterstromen bij incidenten, zodat de verwachtingen over aanlevering, analyse en rapportage helder zijn.

Nationaal Referentie Laboratorium

- Continueer de wijze waarop het RIKILT binnen de WOT Voedselveiligheid de referentiefuncties vervult.
- Verhelder de basis voor de referentiefuncties ten opzichte van officiële laboratoria en leg deze vast in formele afspraken, zodat de effectiviteit van de NRL-functie van het RIKILT toeneemt.

Instandhouding expertise

- Blijf inzetten op het in stand houden van expertise voor de WOT Voedselveiligheid. De oriëntatie van het RIKILT op nationale en internationale partners is behulpzaam om ook expertise van die partners te benutten.
- Continueer het gezamenlijke proces om tot een bredere visie op de WOT Voedselveiligheid te komen binnen de driehoek van beleid, toezicht en wetenschap. In de bredere visie zou aan de orde kunnen komen: (1) doelstellingen, prioritaire thema's en taken, gewenste resultaten, (2) ontwikkelingen die een andere expertise kunnen gaan vereisen, (3) de noodzaak van verschillende analysemethoden en (4) een voorstel voor de organisatie van chemisch-analytisch werk in samenwerking met andere partijen.

Borging kwaliteit

- Koester de huidige kwaliteit van de WOT Voedselveiligheid. Alleen op basis van bewuste besluitvorming door de Ministeries van EZ en VWS en de NVWA, onderbouwd met een duidelijke risicoanalyse, zijn concessies aan de kwaliteit mogelijk.
- Continueer de borging van de kwaliteit van de WOT Voedselveiligheid op alle niveaus.

Borging onafhankelijkheid

- Continueer de huidige borging van de onafhankelijkheid conform de Leidraad Contacten Marktpartijen Wageningen UR – RIKILT. Blijf gebruik maken van het Toetsingsprotocol en blijf achteraf volledige verantwoording afleggen over opdrachten voor derden.

¹¹⁴ Berenschot (2014), Evaluatie Wettelijke Onderzoektaken Voedselveiligheid, Utrecht.

Opzet en aansturing

- Zorg voor afdoende borging van verschillende aspecten in de aansturing van de WOT Voedselveiligheid. Deze aspecten zijn sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Deels is dat al het geval, maar op onderdelen kan de borging versterkt worden.

Sturing

- Laat het OO zich ontwikkelen tot een strategisch/tactisch inhoudelijk opdrachtgevend orgaan, zodat toezicht en beleid een gelijkwaardige positie hebben. Procedures voor besluitvorming op basis van de advisering door het OO dienen helder beleefd, vastgelegd en uitgedragen te worden. Hiertoe behoort ook de uitwerking van de rol van AK als coördinerend opdrachtgever voor het gehele WOT-programma Voedselveiligheid.
- Continueer de ontwikkeling van een gezamenlijke visie binnen het OO (zie ook onder instandhouding expertise).
- Respecteer ook bij (significante) tussentijdse verandering van het werkplan de rol van de volledige AC's in het besluitvormingsproces.
- Zorg voor het meer gelijk schakelen van belangen van het RIKILT en de publieke belangen die met de WOT Voedselveiligheid samenhangen. Hiervoor is het van belang bij de uitwerking van het concept visiedocument Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid in te gaan op de verhouding tussen betrokken partijen in relatie tot de WOT Voedselveiligheid. Daarnaast is het gewenst om als beleid en toezicht samen objectieve inhoudelijke criteria te formuleren en een expliciet afwegingskader te ontwikkelen voor de prioritering van WO-taken.
- Mede in het licht van toekomstige ontwikkelingen is het bovendien gewenst om binnen het RIKILT onderscheid te maken tussen de aansturing van het instituut en aansturing van het WOT-programma, zodat het instituutsbelang (uitvoering van zowel publieke als private opdrachten) en het publieke belang (uitvoering van de WOT) afzonderlijk worden belegd.

Beheersing

- Beleg de rol van secretaris van de AC's bij een sturende partij, zodat meer balans tussen sturende partijen en opdrachtnemende partij gecreëerd wordt.
- Onderzoek de mogelijkheden om tot een meer geobjectiverde prioritering te komen van onderzoeksvoorstellen door het ontwikkelen van een expliciet afwegingskader ter ondersteuning van de AC en het OO. Verantwoording
- Continueer de huidige adequate verantwoordingsstructuren. Toezicht - Continueer de huidige systematiek van audits en wetenschappelijke reviews.
- Beleg de toezichtfunctie op naleving van het WDT-statuut op het niveau van DLO en niet op het niveau van de afzonderlijke WOT-programma's. Deze functie is nodig voor de uitvoering van alle WO-taken en door deze geaggregeerd te beleggen bij bijvoorbeeld een centrale onafhankelijke Raad van Toezicht WOT krijgt het de aandacht die het verdient.

Samenwerking met het NVWA-laboratorium en andere partijen

- Continueer de samenwerking met andere partijen in binnen- en buitenland.
- Verbeter de samenwerking tussen het RIKILT en het NVWA-laboratorium door een geïntegreerde uitvoering van laboratoriumwerkzaamheden.

Bijlage 4. Vergelijking Nederland, Denemarken en Duitsland

Naam instelling (land)	WFSR (Nederland)	DTU (Denemarken)	BfR (en BVL) (Duitsland)
Functie instelling	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoogwaardig en onafhankelijk onderzoek uitvoeren door middel van analyses, methode-ontwikkeling, forensisch en wetenschappelijk onderzoek en risico-analyse en beoordelingen. 2. WFSR geeft advies aan de overheid. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wetenschappelijke beoordeling van de risico's. 2. Op onderzoek gebaseerde beoordeling van de monitoringgegevens. 3. Onderzoek naar microbiologische en chemische risico's, maar ook naar voedselproductie en voeding. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Beoordelen van bestaande en nieuwe gezondheidsrisico's. 2. Aanbevelingen voor risicobeperking op te stellen. 3. Communicatie aanbevelingen aan beleidsmakers en het grote publiek.
Nationaal betrokken instellingen bij uitvoeren WOT	De overheid, met name NNWA en de Ministeries van LVN en VWS.	Danish Veterinary and Food Administration.	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) en het Bundesministerium voor de communicatie tussen BVL/BfR en de 16 Länderministerien)
Doelstellingen WOT	<ol style="list-style-type: none"> 1. LNV, VWS en de daaronder ressorterende diensten op het terrein van voedselveiligheid en voedsel fraude te ondersteunen. 2. Taken ten behoeve van de functie van testen referentielaboratorium op het vlak van voedselveiligheid (inclusief diervoeders) en ten behoeve van de functie van crisisorganisatie (24/7 beschikbaarheid), EURL en NRL. 3. Monsteronderzoek, ontwikkeling en instandhouding van kennis, modellen, dataverzameling en methoden ten behoeve van bestaande en nieuwe analyses op het gebied van voedselveiligheid- en fraude. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Voortdurend toezicht houden op de voedselveiligheid op de Deense markt. 2. Ontwikkelen bewakings- en monitoringsystemen en -programma's voor gebieden waarvoor risico- en gezondheidsevaluaties of controlemaatregelen nodig zijn. Toezicht en de bewaking heeft betrekking op het verzamelen, opslaan, sorteren en analyseren van op onderzoek gebaseerde gegevens, het doorgeven van de gegevensanalyses en het ontwikkelen van datasystemen op gebieden waar de autoriteiten administratieve doelstellingen en eisen hebben. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. De bescherming van de menselijke gezondheid door wetenschappelijke beoordeling, onderzoek en transparante communicatie over gezondheidsrisico's. 2. Onderzoeken en adviseren om dierproeven tot een minimum te beperken. 3. Een feitelijk en maatschappelijk draagvlak creëren waardoor besluitvormers een wetenschappelijk gefundeerde basis krijgen. 4. Open en respectvolle benadering naar 'ons' werk. 5. Wetenschappelijke normen voor de bescherming van e gezondheid van de consument stellen, zodat de wereld een veiligere plaats wordt om te leven.

Naam instelling (land)	WFSR (Nederland)	DTU (Denemarken)	BfR (en BVL) (Duitsland)
Consumenten-vertrouwen	<p>In Nederland geeft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 94% aan totaal te kunnen vertrouwen op wetenschappers over de informatie op voedingsrisico's. • 81% aan totaal te kunnen vertrouwen op nationale autoriteiten over het bieden van informatie over voedsel risico's. • 44% aan te vertrouwen dat wetenschappelijk advies op voedsel risico's onafhankelijk is van de commerciële en politieke interesses. • 66% aan er vanuit te gaan dat er regels zijn om ervoor te zorgen dat voedsel veilig is. • 61% aan vertrouwen te hebben dat nationale autoriteiten en de EU samen in staat zijn om je veilig te houden van voedselrisico's. 	<p>In Denemarken geeft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 89% aan totaal te kunnen vertrouwen op wetenschappers over de informatie op voedingsrisico's. • 85% aan totaal te kunnen vertrouwen op nationale autoriteiten over het bieden van informatie over voedsel risico's. • 29% aan te vertrouwen dat wetenschappelijk advies op voedsel risico's onafhankelijk is van de commerciële en politieke interesses. • 55% aan er vanuit te gaan dat er regels zijn om ervoor te zorgen dat voedsel veilig is. • 44% aan vertrouwen te hebben dat nationale autoriteiten en de EU samen in staat zijn om je veilig te houden van voedselrisico's. 	<p>In Duitsland geeft:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 79% aan totaal te kunnen vertrouwen op wetenschappers over de informatie op voedingsrisico's. • 58% aan totaal te kunnen vertrouwen op nationale autoriteiten over het bieden van informatie over voedsel risico's. • 21% aan te vertrouwen dat wetenschappelijk advies op voedsel risico's onafhankelijk is van de commerciële en politieke interesses. • 49% aan er vanuit te gaan dat er regels zijn om ervoor te zorgen dat voedsel veilig is. • 32% aan vertrouwen te hebben dat nationale autoriteiten en de EU samen in staat zijn om je veilig te houden van voedselrisico's.
Organisatie expertise ontwikkeling	<i>Niet gevonden</i>	<i>Niet gevonden</i>	Focus op het trainen van werknemers en aandacht voor wetenschappelijke congressen en 'netwerken'.
Budget 2019	16,4 miljoen	<i>Niet gevonden</i>	108 miljoen Plus een externe financiering van 5,1 miljoen.
Uitgaven	16 miljoen euro (2019)	<i>Niet gevonden</i>	100 miljoen euro (2018) waarvan: €577.795 aan wetenschappelijke collecties en bibliotheken, €411.771 aan trainingen, €1,1 miljoen aan PR-werkzaamheden, publicaties en documentatie en €319.820 aan conferenties, beurzen en tentoonstellingen
Personeel	380 werknemers	300 werknemers	1000 werknemers waarvan: 432 onderzoekers, 226 administratief personeel, 105 technische assistenten en 76 PhD-ers.
Voedselveiligheidsincidenten en crises 2018	<i>Niet gevonden</i>	64 uitbraken 1,600 zieken	416 uitbraken 2476 zieken 324 ziekenhuisopnames

Naam instelling (land)	WFSR (Nederland)	DTU (Denemarken)	BfR (en BVL) (Duitsland)
Inzet 2018	<i>Niet gevonden</i>	<i>Niet gevonden</i>	11 sterftegevallen
Mate van samenwerking met (inter)nationale partijen	Sterk internationaal gericht, o.a. actief in verschillende panels en werkgroepen van EFSA, in werkgroepen van de EC en actief in het onderhouden van contact met diverse voedselveiligheidsinstituten.	O.a. samenwerkingen met BfR, ANSES, American Centres for Disease, Food & Drug Administration, ESFA, European Centre for disease Prevention and Control (ECDC), RIVM), China National Center for Food Safety Risk Assessment (CFSA)	9540 steekproeven waarvan: 8238 levensmiddelen, 66 cosmetische producten en 676 gebruiksartikelen. De BfR werk samen met meer dan 51 nationale, internationale, governmentaal en niet-governmentale instituten.

Bijlage 5. Overzicht afwijkingen projectrealisaties periode 2014-2019

Thema	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Contaminanten	De afgesproken producten werden gehaald, evenals een aantal rapportages, rapporten, publicaties en presentaties.	<p>Een deel van de NVWA-monsters voor controle op gewasbeschermingsmid delen kwam vrij laat binnen en konden daardoor niet meer worden geanalyseerd in 2015.</p> <p>Door de slechte kwaliteit van aangeschafte standaarden is de voortgang in de uitvoering van de EFSA-tender tropaanalkaloïden vertraagd.</p> <p>De EFSA-survey citrinine (gepland voor 2016) is eerder dan voorzien gestart.</p> <p>De analysemethode voor actiniden bleek onvoldoende geschikt</p>	<p>De proef met de varkens kon door de vertraging in de nieuwe aanvraagprocedure pas vrij laat van start gaan. Daarnaast bleek dat er aanpassingen gedaan moesten worden in de dosering in het tweede deel van de proef om te voorkomen dat er te weinig informatie over de kinetiek zou worden verkregen. Daardoor waren de analyses van de proef eind 2016 niet afgerond, terwijl de financiële middelen wel grotendeels waren uitgeput.</p> <p>Door een tekort aan personeel eind 2016 konden twee onderdelen in de validatie nog niet worden afgerond.</p>	De biomonitoringstudie kon door de vertraging in de METC aanvraagprocedure nog niet worden uitgevoerd.	Door het vertrek van een medewerker is de methodeontwikkeling voor chloorparaffines niet afgerond, evenals de analyses van dierlijke producten en vis. Voor vis is in plaats daarvan een overzichtsartikel gemaakt voor gebromeerde vlamvertragers, voor dierlijke producten waren de middelen nodig voor dioxineanalyses van lever, vlees en vet van koeien uit de nabije omgeving van één van de branden. Net als in eerdere jaren werden onvoldoende of te laat monsters aangeleverd voor analyse op gewasbeschermingsmid delen. Eind 2018 werd een deel van die monsters alsnog verkregen en is budget	Voor het methodeontwikkelingswerk van chloorparaffines is geconcludeerd dat deze analyse voorsnog te complex is voor de reguliere WOT-methodeontwikkeling. Dit item is daarom voor 2020 ingebed in KennisBasis onderzoek. Bij de bepaling van (methyl)furanen in levensmiddelen zijn er problemen met de meetapparatuur geweest. Reparatie liet lange tijd op zich wachten waardoor er een capaciteitsprobleem ontstond en gepland onderzoek niet uitgevoerd kon worden. Voor de bepaling van opium-alkaloïden bleek de levering van de standaarden een probleem i.v.m. regelgeving omtrent

Thema	2014	2015	2016	2017	2018	2019
		om gevalideerd te worden.			doorgeschoven voor de analyses. Daarnaast is besloten om een extra inspanning te leveren om na te gaan of er geschikte biomarkers zijn voor het ontwikkelen van een bioassay voor PFAS's. Door gebrek aan capaciteit is ook de analyse van melkmonsters op pyrrolizidine-alkaloïden doorgeschoven naar Q1 van 2019. Dat geldt ook voor de analyses van een aantal producten op necinebasen, waarvoor de benodigde standaarden niet op tijd werden verkregen.	opiaten en vertraging in levering bij de producent. Hierdoor is de survey opium-alkaloïden in maanzaad en producten met maanzaad niet uitgevoerd.
Nieuwe voedselveiligheidsissues	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd. De wijziging in het project "Toxicologische karakterisering van nieuwe voedselveiligheidsissues m.b.v. proefdier besparende methoden" is goedgekeurd door de contactpersonen van dit project.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd. Door het grote aantal GGO dossiers is in het project Dossierbeoordeling GMO food/feed in het kader van nationale en internationale wetgeving minder gewerkt aan de extra activiteiten. Door tussentijdse	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd. Echter bij een aantal projecten konden om uiteenlopende redenen de werkzaamheden niet in 2018 worden afgerond.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.

Thema	2014	2015	2016	2017	2018	2019
				prioriteitswijzigingen in het project Analyse en evaluatie van nieuwe risico's voor de voedselketen en diervoederproductie, een wijziging aangebracht in de op te leveren producten.		
Dierbehandelingsmiddelen	Buiten de aanpassingen die een direct gevolg waren van de inzet benodigd voor het nitrofuranen ¹¹⁵ onderzoek is het werkplan grotendeels conform de planning uitgevoerd.	Als gevolg van de nieuwe procedures rondom het aanvragen van toestemming voor het uitvoeren van dierexperimenteel onderzoek, zijn de geplande dierproeven pas laat in 2015 van start gegaan. In combinatie met de looptijd van de proeven was afronding in 2015 niet mogelijk.	In de loop van 2016 is een knelpunt ontstaan bij de realisatie van een afgesproken publicatie "Dutch approach to identification" (werktitel) waarvoor NAPRO is aangevraagd en verkregen. Daarnaast waren er onverwachte technische problemen bij de analyse van melk op rbST.	In de loop van 2017 is een knelpunt ontstaan door het grote capaciteitsbeslag dat de Fipronil crisis op NVWA en RIKILT heeft gelegd. Binnen dit thema heeft dit geresulteerd in het niet volledig uitvoeren van het project "Toepassing vernieuwende methoden". Daarnaast is het niet gelukt de binnen het project "Onderzoek Antibiotica" geplande dierproeven tijdig te starten. Zorgvuldig overleg over de details van de proefopzet heeft geresulteerd in goed afgestemde proefplannen. Tijdige	In 2018 hebben zich geen grote knelpunten voortgedaan bij de uitvoering van het werkprogramma. Wel is meer nog dan voorheen duidelijk geworden dat dataverwerking en -evaluatie steeds complexer en mede daardoor tijdrovender is geworden. Met name bij methoden waarbij monsters breed worden onderzocht met zgn. hoge resolutie (hr) methoden is de hoeveelheid data enorm. Hoewel er gewerkt wordt aan technieken om de dataverwerking te versnellen, zal er de komende jaren	In 2019 is het monsteraanbod, bijvoorbeeld binnen het project inspectie & handhaving, relatief laat op gang gekomen. Hierdoor werd in de tweede helft van 2019 veel mens- en instrumentcapaciteit gevraagd om alle werkzaamheden goed af te kunnen ronden. Ten gevolge van het achterblijven van sommige monsterstromen (met diverse oorzaken) en de grote capaciteitsvraag in de tweede helft van 2019 zijn enkele analyseactiviteiten niet uitgevoerd en opgenomen binnen de

¹¹⁵ Als gevolg van een groot incident rondom de aanwezigheid van nitrofuranen in de kalverketen was er sprake van een sterke toename van het aantal te onderzoeken monsters.

Thema	2014	2015	2016	2017	2018	2019
				uitvoering in 2017 is echter niet mogelijk gebleken en uitgesteld tot 2018. Voor beide projecten is NAPRO aangevraagd en toegekend.	rekening mee moeten worden gehouden dat meer tijd nodig is voor de dataverwerking en – evaluatie in het analytisch onderzoek.	NAPRO. Verder hebben zich in 2019 geen grote knelpunten voortgedaan bij de uitvoering van het werkprogramma
Diervoeders	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd. Behalve knelpunten voor twee projecten ¹¹⁶ zijn de deliverables in het algemeen afgerond.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd. Voor twee projecten konden de afgesproken producten niet worden geleverd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd. Behalve de hieronder genoemde knelpunten voor de projecten "Methodeontwikkeling en inventariserend onderzoek diervoeders" en "Witte vlekken in de controle op diervoeders" zijn de deliverables in het algemeen afgerond.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.
Productsamenstelling	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.	In grote lijnen is het werk in dit thema conform de werkplannen uitgevoerd.
Thema-overstijgende projecten	In grote lijnen is het werk in dit thema conform werkplannen uitgevoerd.	Het werk in dit thema is conform de werkplannen uitgevoerd.	Het werk in dit thema is conform de werkplannen uitgevoerd.	Het werk in dit thema is conform de werkplannen uitgevoerd.	Het werk in dit thema is conform de werkplannen uitgevoerd.	Het werk in dit thema is conform de werkplannen uitgevoerd.

¹¹⁶ Voor twee projecten was het niet mogelijk om alle werkzaamheden in 2014 af te ronden, dit betrof "Juridische eisen met betrekking tot analyse- en bemonsteringsmethoden gebruikt in het opsporingsonderzoek van diervoeders en diervoedergrondstoffen" en "Landkaart Monitoring Diervoeders NL".

Bijlage 6. Groslijst indicatoren

Element	Indicatoren
Outcome 1: De mate van veilige diervoeders en voedsel.	<ul style="list-style-type: none"> Aantal producten dat is onderzocht op chemische samenstelling (en daarbinnen meer stoffen tegelijk analyseren). Aantal verbeterde analysemethoden. Snelheid en kwaliteit van de analyses van WFSR zodat verontreinigingen in diervoeders en voedsel kunnen worden gedetecteerd. Percentage bevolking/dieren dat is blootgesteld aan een voedselcrisis of -incident. Mate waarin WFSR-analysemethoden en -resultaten door derden formeel/juridisch ter discussie worden gesteld. Beoordeling van uitvoering WOT-VV Beleid door opdrachtgevers / subsidieverleners.
Outcome 2: Het (consumenten)vertrouwen in diervoeder en voedsel uit Nederland.	<ul style="list-style-type: none"> Kennis van bevolking/doelgroepen over WFSR/WOT. Aantal Kamervragen over voedselveiligheid. Percentage consumenten dat vertrouwen heeft in instanties als NVWA/WFSR, etc. Percentage consumenten dat voedingsmiddelen over het algemeen veilig vindt.¹¹⁷ Percentage consumenten dat van mening is dat er over het algemeen weinig risico's verbonden zijn aan voeding. Percentage consumenten dat tevreden is over de veiligheid van voedingsmiddelen. Publieke kennis van nieuwe voedselveiligheidsrisico's.
Outcome 3: De mate waarin een incident en crises is voorkomen.	<ul style="list-style-type: none"> Reactiesnelheid (in tijd, in expertise) bij incidenten en crises, en dat in vergelijking met andere (innovatieve) labs (bijv. van bedrijven). Benodigde tijd om bij de bron van een incident of crisis te komen. Ontwikkeling van kennis en capaciteit (bijv. op basis van impact van WOT-gerelateerde wetenschappelijke publicaties). Mate waarin WFSR met NVWA-monsters neemt in een keten incidenten en crises helpt te voorkomen.¹¹⁸
Outcome 4: Invloed op (inter)nationale wet- en regelgeving.	<ul style="list-style-type: none"> Mate waarin door WFSR ontwikkelde kennis en methoden (incl. onderzoeken) zich verspreiden in Europa. Mate waarin Nederlandse voorstellen voor (aanpassing van) wet- en regelgeving overgenomen worden. Mate waarin WFSR-medewerkers geconsulteerd worden bij ontwikkeling en implementatie van (inter)nationale wet- en regelgeving die relevant is voor de WOT-VV Beleid.

¹¹⁷ Deze indicator (en de volgende twee indicatoren) zijn afkomstig uit de NVWA Consumentenmonitor (zie ook voetnoot 39).

¹¹⁸ Bij deze aanpak is het van belang dat in alle voorafgaande fasen van het productieproces, zoals teelt, transport, opslag en verwerking (keten)informatie beschikbaar komt. De effectiviteit van deze aanpak wordt in hoge mate bepaald door de beschikbaarheid van informatie uit het bedrijfsleven en onafhankelijke bronnen (bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019), Opkomende voedselrisico's, Den Haag, p. 110).

Element	Indicatoren
	<ul style="list-style-type: none"> Aantal internationale partnerschappen en samenwerkingen (gaat verder dan alleen wet- en regelgeving). Aantal vertegenwoordigingen van Nederland in relevante internationale gremia (en dat in vergelijking met andere landen). Aantal sancties / boetes van de EC aan Nederlandse overheid vanwege niet voldoen aan EU-regelgeving.
Outcome 5: Vergelijkbare analyse resultaten in de EU.	<ul style="list-style-type: none"> Score van Nederland in vergelijking met andere landen voor wat betreft analyseresultaten.¹¹⁹ Mate waarin WFSR door andere landen wordt ingeschakeld bij de uitvoering van WOT-achtige taken.
Impact 1: Minder dierziekte.	<ul style="list-style-type: none"> Aantal voorkomen chemische verontreinigingen in dieren en plantaardig materiaal (ook op basis van voorspellingen).
Impact 2: Voorkomen economische schade bij bedrijven.	<ul style="list-style-type: none"> Economische prestaties van de voedingssector (omzet, export, winst, toegevoegde waarde, werkgelegenheid). Voorkomen derving van omzet, winst, export en werkgelegenheid als gevolg van voorkomen crises en incidenten. Gemiste omzet, winst, export en werkgelegenheid als gevolg van crises en incidenten. Aantal rechtszaken als gevolg van analyses in de WOT (incl. aantal gewonnen/verloren rechtszaken).
Impact 3: Goede handelspositie en gelijk speelveld.	<ul style="list-style-type: none"> Bijdrage van de WOT-VV Beleid aan de betrouwbaarheid van het Nederlandse bedrijfsleven en het effect daarvan op de export van Nederlandse producten. Aantal top 50 exportproducten dat is onderzocht op samenstelling en dat veilig is bevonden. Snelheid implementatie EU-wetgeving (en toezicht en handhaving daarop). Gebruik van openbare databanken door derden die dankzij WOT-VV Beleid ontstaan. Aantal claims van bedrijfsleven in het geval van foutieve of te late handhavingsbeslissingen vanuit de overheid.
Andere relevante outcomes/impacts ¹²⁰	<ul style="list-style-type: none"> Mate waarin WOT-VV Beleid met (nieuwe) analysemethoden inspeelt op chemische voedselveiligheidsrisico's die kunnen ontstaan als gevolg van ontwikkelingen in gerelateerde domeinen (bijv. klimaatverandering). Verwerven van accreditaties en Europese referentielaboratoria. Mate waarin ketenaanpak (van grond tot mond) steeds meer centraal staat in controle op voedselveiligheid (traceerbaarheid, etc.).

¹¹⁹ Het Belgisch Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (FAVV) publiceert op haar website drie monitoren (voedselveiligheids-, diergezondheids- en een plantengezondheidsmonitor). De voedselveiligheidsbarometer bevat bijvoorbeeld dertig meetbare indicatoren die samen de toestand van de toestand van de voedselveiligheid in kaart brengen. De indicatoren omvatten alle schakels van de voedselketen, nl. van toeleveranciers tot consument, en dit zowel voor de Belgische productie als voor de import. Zowel controles van producten (op aanwezigheid van chemische en biologische gevaren) als controles van processen (inspecties en audits) zijn opgenomen in de indicatorenlijst. Ook de preventieve aanpak (autocontrole, meldingsplicht, traceerbaarheid) en voedseltoxi-infecties zitten vervat in de barometer (<http://www.favv.be/wetenschappelijkcomite/barometer/voedselveiligheid/meten.asp>).

¹²⁰ We voegen deze categorie toe omdat de huidige beleidstheorie mogelijk niet alle impacts benoemt, terwijl deze wel relevant kunnen zijn (en dus ook gemeten zouden kunnen worden).

Element	Indicatoren
	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="595 230 1359 320">• Mate waarin WFSR een bijdrage levert aan nationaal en internationaal beleid in de vorm van consultaties, deelname aan werkgroepen etc.<li data-bbox="595 320 1359 353">• Aantal patenten/licenties



Contact:

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