



RAPPORT

Evaluatie WOT-VV Handhaving

70907 - 14 maart 2024

RAPPORT

Evaluatie WOT-VV Handhaving

André Oostdijk
Reinder de Vries
Loek Luiten
Levi Bakker

70907 - 14 maart 2024

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

In Nederland houdt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) toezicht op de voeder- en voedselveiligheid namens het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De inspecteur-generaal van de NVWA (IG-NVWA) heeft daarin behoefte aan ondersteuning en heeft hiervoor Wageningen Food Safety Research (WFSR) aangewezen als Officieel laboratorium. De ondersteuning die WFSR de IG-NVWA biedt is via de Wettelijke Onderzoekstaak Voedselveiligheid (WOT-VV) Handhaving vormgegeven.

Drie jaar na de start van elke vijfjarige WOT-VV-Handhaving-cyclus wordt deze in opdracht van de IG-NVWA geëvalueerd. De opdracht aan Berenschot was om deze evaluatie uit te voeren, kijkend naar de periode 2019-2023. In deze evaluatie hebben wij onderzoek gedaan naar onder andere de effectieve en efficiënte opzet en uitvoering van de WOT-VV Handhaving, de instandhouding van expertise en methodeontwikkeling, alsook of er sprake is van een borging van kwaliteit en onafhankelijkheid betreffende de WOT-VV Handhaving. Daarnaast hebben wij gereflecteerd op het feit of de WOT-VV Handhaving in de huidige opzet robuust en toekomstbestendig is. Wij concluderen een effectieve en efficiënte opzet (aansturing, besluitvorming en verantwoording) en uitvoering van de WOT-VV Handhaving, en een effectieve en efficiënte samenwerking met andere kennisinstellingen. Ook concluderen wij dat er voldoende sprake is van een borging van de kwaliteit en onafhankelijke uitvoering van het WOT-VV Handhaving-programma. Dit concluderen wij over het hier en nu, en de wijze waarop de WOT-VV Handhaving in de periode 2019 – 2023 is uitgevoerd. Tegelijkertijd concluderen wij dat de effectieve uitvoering van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn onder druk staat.

De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op de uitkomsten van een documentstudie en interviews met WFSR, de NVWA, de ministeries van LNV en VWS, en het RIVM. Onze bevindingen hebben ook geleid tot een aantal aanbevelingen.

De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2023 tot en met half maart 2024.

Aanbevelingen

Op basis van onze evaluatie doen wij de volgende aanbevelingen.

Robuustheid (zie paragraaf 4.2):

- Neem tijdig maatregelen die de robuustheid van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn ten goede komen. Robuustheid gaat enerzijds over het beschikken over de benodigde expertise in de toekomst, en anderzijds om capaciteit en flexibiliteit in middelen om deze expertise (tijdig) te ontwikkelen en in stand te houden. Wij zien daartoe twee mogelijkheden:
 1. Door gezamenlijk meer middelen beschikbaar te stellen voor de instandhouding van expertise. Dit kan via het budget dat NVWA, LNV en VWS beschikbaar stellen voor de WOT-VV Handhaving.
 2. Door de mogelijkheden te onderzoeken voor WFSR om zelf meer inkomsten te genereren uit werk voor derden. Dit vergt wel een herziening van de randvoorwaarden om de onafhankelijkheid te borgen. Zie daartoe ook onze aanbevelingen onder 'Onafhankelijkheid'.
- Communiceer duidelijk en helder naar zowel de verscheidene afdelingen binnen NVWA als naar WFSR voor welke maatregelen ten behoeve van de robuustheid gekozen is, waarom deze keuze is gemaakt en wat de mogelijke gevolgen ervan zijn.

Onafhankelijkheid (zie paragraaf 3.2):

- Onderzoek de komende periode hoe andere EU-lidstaten de onafhankelijke uitvoering van officiële controllers zoals gesteld in Verordening (EU) 2017/625 hebben geborgd. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en 'good practices' volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.
- Onderzoek de komende periode hoe andere WOT-units binnen Stichting Wageningen Research (WR) de onafhankelijke uitvoering van WO-taken hebben geborgd. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en 'good practices' volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.
- Ga bijhouden in hoeverre WFSR-medewerkers vertrekken bij WFSR doordat ze geen werk voor derden kunnen uitvoeren. Dit kan door dit bijvoorbeeld als onderwerp in de exitgesprekken naar voren te laten komen.

Uitvoering monsteranalyses (zie paragraaf 3.3):

- Bespreek met elkaar de verwachtingen over de doorlooptijd in uitvoering van de monsteranalyses om tot wederzijds begrip en betere afspraken te komen inzake monsteraanvoer.
- Bespreek de komende periode de mogelijkheden om de gebruikswaarde van rapportages te vergroten, onder andere voor wat betreft informatie die moet worden doorgezonden aan Europa.
- **Specifiek voor NVWA:** onderzoek de mogelijkheden om monsteraanvoer (meer) gelijktijdig bij WFSR aan te leveren.
- **Specifiek voor NVWA:** onderzoek de mogelijkheden om NVWA-intern analysewerk gelijktijdig bij WFSR aan te melden zodat WFSR in staat kan worden gesteld om één monster voor meerdere analyses te gebruiken.

Samenwerking (zie paragraaf 3.5):

- **Specifiek voor WFSR:** stel een proces op voor de totstandkoming van samenwerkingen met andere kennisinstellingen, en zet inhoudelijke samenwerking met Wageningen Bioveterinary Research (WBVR) en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) binnen de WOT-VV Handhaving voort. Betreft de NVWA hier tijdig in, met name wat de goedkeuring, opdrachtverlening en financiering betreft.

- **Specifiek voor WFSR:** werk afspraken met WBVR en RIVM over data-eigenaarschap verder uit (in zoverre deze nog niet voldoende zijn uitgewerkt en vastgelegd).

Innovatie van onderzoeksmethoden

(zie paragraaf 3.6):

- Blijf binnen het deelprogramma Microbiologie (en in verband met het ontbreken van dit deelprogramma binnen de WOT-VV Beleid) K&E-middelen beschikbaar stellen die kunnen worden aangewend voor zowel de innovatie van methoden, alsook voor de optimalisatie hiervan. Zo kunnen ook voor het deelprogramma Microbiologie nieuwe onderzoeksmethoden voor de handhaving worden ontwikkeld en geoptimaliseerd.

Ondersteunen bij incidenten en crises

(zie paragraaf 3.8):

- Ga als NVWA, WFSR en VWS na in hoeverre betrokkenen hetzelfde beeld hebben bij wat wordt verstaan over de benodigde ondersteuning bij incidenten en crises. Bekijk vervolgens of hiervoor een apart project binnen de WOT-VV Handhaving nodig is dat toeziet op de borging hiervan.

Opzet (zie paragraaf 3.9):

- Benader vanuit een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel de knelpunten binnen de WOT-VV Handhaving. Invulling van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid kan alleen slagen indien alle betrokkenen daarin ook hun verantwoordelijkheid nemen. Deze verantwoordelijkheid gaat verder dan het beredeneren vanuit wie eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en subsidieverlener is, en vraagt van betrokkenen om vanuit het belang waartoe de WOT-VV Handhaving bestaat te redeneren.
- Voer gesprekken over knelpunten binnen de WOT-VV Handhaving in openheid en gezamenlijkheid met elkaar zodat signalen hierover goed doorkomen in de overlegstructuur.

Suggesties voor in een volgende evaluatie

(overkoepelend):

- Stel in een volgende evaluatie de evaluatievraag die toeziet op in hoeverre innovatieve en nieuw ontwikkelde methoden worden **geoptimaliseerd** binnen de WOT-VV Handhaving ten behoeve van de toezicht en handhaving.
- Bezie in hoeverre 'crisisparaatheid' (onder activiteiten) een onderdeel vormt van de beleidstheorie van de WOT-VV Handhaving (zie ook aanbevelingen onder 'ondersteunen bij incidenten en crises').

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen	3	HOOFDSTUK 4	Overkoepelende analyse en conclusie.....	35
HOOFDSTUK 1		4.1	Overkoepelende analyse.....	35
Inleiding	6	4.2	Conclusie	37
1.1	Achtergrond en aanleiding.....			6
1.2	Doel en vraagstelling.....			7
1.3	Onderzoeksopzet en aanpak.....			7
1.4	Leeswijzer.....			8
HOOFDSTUK 2		Bijlagen.....		39
Inrichting van de uitvoeringspraktijk.....	9	BIJLAGE 1.	Evaluatiekader.....	40
2.1	Het overkoepelende wettelijk kader.....	BIJLAGE 2.	Lijst van documenten.....	41
2.2	De Wettelijke Onderzoekstaak Voedselveiligheid Handhaving.....	BIJLAGE 3.	Lijst van geïnterviewden.....	42
2.3	WFSR: uitvoerder van de WOT-VV Handhaving.....	BIJLAGE 4.	Leidraad met gespreksonderwerpen	43
2.4	Organisatie van de WOT-VV Handhaving.....	BIJLAGE 5.	Overgehevelde projecten vanuit de WOT-VV Beleid.....	44
2.5	Taken en activiteiten onder de WOT-VV Handhaving	BIJLAGE 6.	Uitkomsten kwaliteitsaudits en ringonderzoeken.....	45
2.6	Financiering van de WOT-VV Handhaving			13
HOOFDSTUK 3				
Toetsing van de uitvoeringspraktijk	14			
3.1	Borging van kwaliteit.....			14
3.2	Borging van onafhankelijkheid			16
3.3	Uitvoering monsteranalyses			21
3.4	Instandhouding expertise			23
3.5	Samenwerking WFSR met andere kennisinstellingen.....			24
3.6	Innovatie van onderzoeksmethoden.....			26
3.7	NRL-Functie.....			27
3.8	Ondersteunen bij incidenten en crises			29
3.9	Opzet			31



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De Europese Commissie heeft de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving van de voeder- en voedselveiligheid, en voedselintegriteit bij de lidstaten neergelegd. De veelal Europese wet- en regelgeving is gericht op het borgen van de dier- en volksgezondheid, veilig voedsel en het vertrouwen dat handelspartijen hebben in de kwaliteit van producten. In Nederland houdt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) toezicht op de voeder- en voedselveiligheid namens het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Voor het goed uitvoeren van toezicht heeft de inspecteur-generaal van de NVWA (IG-NVWA) behoefte aan ondersteuning door een Officieel laboratorium. Wageningen Food Safety Research (WFSR), onderdeel van Wageningen University & Research (WUR), biedt deze ondersteuning aan de NVWA in de laboratoriumanalyses, methodeontwikkeling en crisisondersteuning. Deze ondersteuning krijgt invulling via de Wettelijke onderzoekstaak Voedselveiligheid Handhaving (WOT-VV Handhaving). Gegeven de autoriteitspositie van de IG-NVWA is het voor de NVWA essentieel dat de (analyse)uitkomsten tijdig, transparant, betrouwbaar en van kwaliteit zijn. De dienstverlening door WFSR dient daarbij ook onafhankelijk te worden uitgevoerd (ook zonder inmenging van de NVWA).

1.2 Doel en vraagstelling

Drie jaar na de start van elke vijfjarige WOT-VV-Handhavingscyclus wordt de uitvoering en de financiering van de Uitvoeringsovereenkomst in opdracht van de IG-NVWA geëvalueerd. De opdracht aan Berenschot was om deze evaluatie uit te voeren, kijkend naar de periode 2019-2023.

Voor deze evaluatie zijn vijf onderzoeksvragen gesteld aan de onderzoekers van Berenschot. Deze vijf evaluatievragen bevatten ieder toetsingscriteria. De toetsingscriteria in de vijf gestelde evaluatievragen zijn hierna dikgedrukt weergegeven:

1. Is er sprake van een **efficiënte** en **effectieve** opzet en uitvoering van de WOT-VV Handhavingstaken, in het bijzonder de **monsteranalyses**, de **instandhouding van expertise** en innovatie van onderzoeksmethoden? Maar ook de **ondersteuning bij incidenten en crisis**, en de functie als **Nationaal Referentielaboratorium (NRL)**.
2. Is de **kwaliteit** en **onafhankelijke uitvoering** van het WOT-VV Handhaving programma voldoende **geborgd**? WFSR voert private opdrachten uit. Geeft dit spanning, of de schijn van spanning, tussen publiek belang en instituutbelang?
3. Wordt op een **effectieve** en **efficiënte** wijze invulling gegeven aan de bestuurlijke afspraken? Is er sprake van een **effectieve** en **efficiënte** aansturing, besluitvorming en verantwoording (**opzet**)¹ van de WOT-VV Handhaving?
4. Wordt op **efficiënte** en **effectieve** wijze **samengewerkt met het WFSR en kennisinstellingen** bij de uitvoering van het WOT-VV Handhaving programma?
5. Worden de overgehevelde projecten uit de WOT-VV Beleid even **efficiënt** en **doelmatig** uitgevoerd ten opzichte van de situatie voor de fusie?

1.3 Onderzoeksoopzet en aanpak

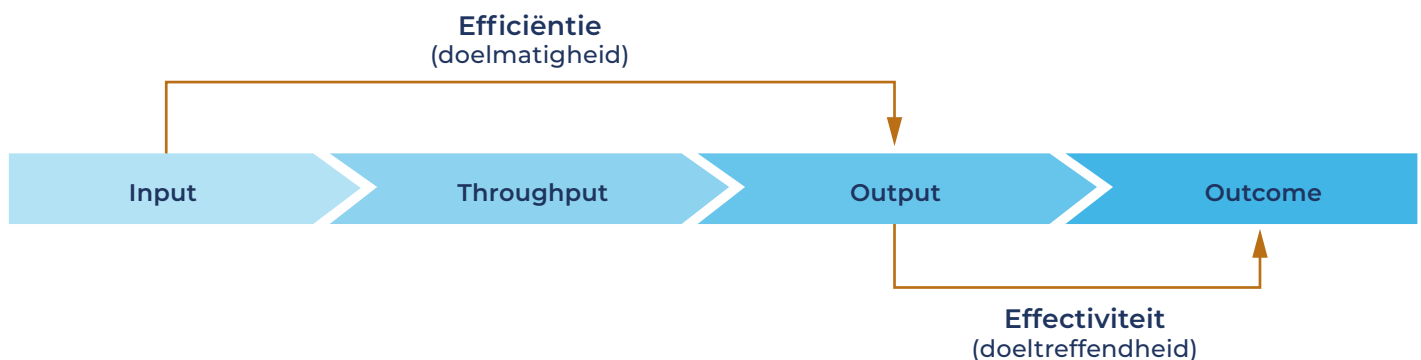
De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2023 tot en met maart 2024. In het onderzoek is gebruikgemaakt van een gefaseerde aanpak, bestaande uit de volgende stappen.

Opstellen evaluatiekader

Voor deze evaluatie hebben wij een evaluatiekader opgesteld. De Uitvoeringsovereenkomst tussen de NVWA en WFSR staat hierin centraal. Deze overeenkomst is namelijk het instrument waarmee de NVWA het beoogde effect realiseert. In de uitvoeringspraktijk is daarvoor een aantal randvoorwaarden belangrijk, zoals de doorlooptijd, kwaliteit en onafhankelijkheid.

Om een oordeel te kunnen vellen over de effectiviteit van de WOT-VV Handhaving, kijken wij of de gegenereerde **output** die WFSR levert de NVWA in staat stelt om de gewenste **outcome** te genereren. Deze **outcome** dient daarbij ook aan te sluiten bij het vooraf geformuleerde doel (de beleidsdoelstelling). Het geformuleerde doel van de WOT-VV Handhaving is dat de NVWA, met ondersteuning van WFSR, in staat is haar toezichthoudende en handhavende taak op het gebied van voeder- en voedselveiligheid waar kan maken.

Om een oordeel te kunnen vellen over de efficiëntie van de WOT-VV Handhaving kijken wij naar de input die WFSR krijgt: hoe deze wordt benut door WFSR (de activiteiten) en welke output daarmee wordt behaald. Daarnaast hebben wij gekeken naar of de processen zo zijn ingericht om de efficiënte uitvoering van de WOT-VV Handhaving te bewaken (de **checks and balances**).



¹ Zie ook onderzoeksvraag 1.

De vraag die centraal staat is of de overeenkomst tussen NVWA en WFSR (het instrument) borgt: dat de financiering (input) effectief en efficiënt wordt besteed; dat de geleverde prestaties tijdig en van voldoende kwaliteit zijn; en dat wordt voldaan aan de eisen ter waarborging van het onafhankelijk functioneren van WFSR, zodat de resultaten die WFSR levert gebruikswaarde hebben voor zowel de NVWA en WFSR.

Het volledige evaluatiekader met daarin de aspecten en indicatoren waar wij in deze evaluatie naar hebben gekeken is te vinden in bijlage 1 van deze rapportage.

Documentanalyse

Beschikbare informatie gedeeld door de NVWA over de WOT-VV Handhaving is geanalyseerd tijdens de documentanalyse. Uit de documenten hebben wij feitelijke informatie gedestilleerd over de wijze waarop de uitvoeringspraktijk van de WOT-VV Handhaving is ingericht. Bijlage 2 bevat een overzicht van de documenten die voor de evaluatie van de WOT-VV Handhaving zijn geraadpleegd. Het gaat bijvoorbeeld om jaarverslagen, overeenkomsten en statuten, gemaakte procesafspraken en de overlegstructuur.

Verdiepende interviews

Vervolgens zijn verdiepende (semi)gestructureerde interviews gehouden met WFSR, de NVWA, het Ministerie van LNV, het Ministerie van VWS en het RIVM. Zie bijlage 3 voor een lijst met gesprekspartners. Zie bijlage 4 voor onze leidraad met gespreksonderwerpen.

Validatiesessie

Op basis van de verzamelde informatie zijn conceptbevindingen opgesteld over de ervaren succesfactoren evenals de ervaren knelpunten die de uitvoering van de WOT-VV Handhaving onder druk zetten. Deze conceptbevindingen zijn getoetst in een gezamenlijke validatiesessie waaraan WFSR, de NVWA, het Ministerie van LNV en het Ministerie van VWS deelnamen. Tijdens deze validatiesessie is nagegaan of de deelnemers de eigen beelden en die van andere respondenten herkenden. Ook is ter toetsing de eerste analyse voorgelegd. Daarmee diende de validatiesessie ook om deze analyse aan te scherpen. Daarnaast is in de validatiesessie vooruitgekeken naar belangrijke ontwikkelingen die de komende vijf jaar op de WOT-VV Handhaving afkomen, en hoe daar goed op kan worden ingespeeld.

Rapportage

Onze bevindingen zijn uitgewerkt in dit eindrapport.

Gedurende de looptijd van deze evaluatie is er meerdere keren contact geweest met de begeleidingsgroep. Deze begeleidingsgroep bestond uit medewerkers van de NVWA, het Ministerie van LNV en het Ministerie van VWS. De rol van de begeleidingsgroep was om tussentijds de voortgang van de evaluatie te bespreken, op tussentijdse bevindingen in de conceptrapportage te reflecteren en deze te toetsen.

1.4 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** zetten wij de inrichting van de uitvoeringspraktijk van de WOT-VV Handhaving neer, zowel in algemene zin als op basis van de uit te voeren wettelijke taken en gemaakte afspraken. Ook de financiering en de wijze van aansturing komen aan de orde.

In **hoofdstuk 3** toetsen wij de uitvoeringspraktijk. Dit doen wij steeds stapsgewijs door steeds eerst de feiten te vermelden op basis van de geanalyseerde documenten, en vervolgens de visies van de betrokkenen te behandelen. Dit tezamen vormt de basis voor de analyse die wij per toetsingscriteria presenteren. Per toetsingscriteria vermelden wij ook aanbevelingen.

In **hoofdstuk 4** presenteren wij onze overkoepelende analyse wat de effectiviteit en efficiëntie van de WOT-VV Handhaving betreft. In dit hoofdstuk staan ook onze overkoepelende conclusie en aanbevelingen ter borging van de robuustheid van de WOT-VV Handhaving.



HOOFDSTUK 2

Inrichting van de uitvoeringspraktijk

2.1 Het overkoepelende wettelijk kader

Op grond van (inter)nationale wet- en regelgeving is de Nederlandse Staat verplicht handelingen uit te voeren om de voeder- en voedselveiligheid te beschermen. In Nederland is de belangrijkste grondslag voor levensmiddelen- en diervoederwetgeving en de officiële controles op levensmiddelen en diervoeder te vinden in de Verordeningen (EU) 178/2002 en 2017/625.²

De inrichting van het voeder- en voedselveiligheidsstelsel is zo dat de primaire wettelijke verantwoordelijkheid voor de voeder- en voedselveiligheid bij de exploitanten van levensmiddelen en diervoederbedrijven zelf ligt.³ De lidstaten van de Europese Unie zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving en voor het controleren van de exploitanten. Hiertoe wijzen de lidstaten bevoegde autoriteiten aan.⁴

² De Europese Verordening Officiële Controles (625/2017) is sinds 14 december 2019 van toepassing. Het gevolg voor zowel de WOT-VV Beleid als de WOT-VV Handhaving is onder andere dat alle methoden voor officiële analyses van WFSR voor officiële controles geaccrediteerd moeten zijn. Dit maakte meer inspanningen op het gebied van accreditatie in de WOT-VV als geheel (en dus door WFSR) noodzakelijk. Ook is er door de Verordening meer nadruk op de controle van voedselintegriteit (risicogebaseerde officiële controles uitvoeren om integriteit op te sporen).

³ Overweging 13, 2017/625.

⁴ Artikel 4, 2017/625.

In Nederland is de NVWA aangewezen als bevoegde autoriteit middels een mandaatbesluit, waardoor de NVWA de verantwoordelijkheid voor de organisatie en uitvoering van officiële controles en andere officiële activiteiten van de minister opgedragen krijgt.⁵ De NVWA houdt namens zowel de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en (destijds) de minister voor Medische Zorg en Sport (MZS)⁶ toezicht op de voedselveiligheid. Daarbij houdt de NVWA ook toezicht op de voederveiligheid namens de minister van LNV.

Voor het toezicht dat door NVWA wordt uitgevoerd, heeft de inspecteur-generaal van de NVWA (IG-NVWA) behoefte aan ondersteuning door een officieel laboratorium. De NVWA heeft WFSR aangewezen als officieel laboratorium.⁷ In het kader van het bieden van de benodigde ondersteuning aan de IG-NVWA biedt WFSR zijn dienstverlening aan door middel van het uitvoeren van de Wettelijke Onderzoekstaak Voedselveiligheid Handhaving (WOT-VV Handhaving).

2.2 De Wettelijke Onderzoekstaak Voedselveiligheid Handhaving

Wettelijke onderzoekstaken zijn taken die voortvloeien uit Europese of nationale wet- en regelgeving, of die van algemeen belang worden geacht.⁸ WR ondersteunt sinds haar oprichting de Rijksoverheid (en met name het Ministerie van LNV en de NVWA) bij de uitvoering van een aantal van deze wettelijke onderzoekstaken. Deze wettelijke onderzoekstaken zijn bij WR ondergebracht binnen vijf WOT-programma-units en één WOT-instituut (WFSR).⁹ Deze laatste, het WOT-instituut, is georganiseerd als apart instituut om taken betreffende voedselveiligheid uit te voeren en is geen onderdeel van een ander instituut, maar heeft een aparte positie binnen WR.¹⁰

Het algemene kader voor alle WOT-programma's die WR uitvoert wordt gevormd door de WOT-Overeenkomst uit 2018, en bijbehorende bijlage: het WOT-Statuut.¹¹

2.3 WFSR: uitvoerder van de WOT-VV Handhaving

Met ingang van 1 juni 2019 heeft er een fusie plaatsgevonden tussen het Lab Voedselveiligheid van de NVWA (LabVV) en het toenmalige Rijks-Kwaliteitsinstituut voor Land- en Tuinbouwproducten (RIKILT) van WR. Zoals in de Kamerbrief van 2018 werd omschreven, hadden beide laboratoria complementaire taken en expertises, en kan de fusie bijdragen aan het vergroten van de efficiency en effectiviteit van de laboratoriumondersteuning.¹² Het laboratorium kwam na de fusie WFSR te heten. De fusie valt buiten de scope van deze evaluatie.

WFSR voert de WOT-VV Handhaving sinds 1 juni 2019 uit. Vervolgens is afgesproken om per 1 januari 2021 de taken die van direct belang zijn voor toezicht en handhaving door de NVWA onder directe aansturing van de IG-NVWA te plaatsen. Dit betrof primair analysetaken en deze zijn per 1 januari 2021 overgeheveld vanuit de Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid Beleid (WOT-VV Beleid, voorheen WOT Voedselveiligheid)¹³ naar de WOT-VV Handhaving.¹⁴ WFSR voert dus zowel de WOT-VV Beleid als de WOT-VV Handhaving uit. Voor de WOT-VV Beleid ontvangt WFSR subsidie vanuit het Ministerie van LNV. Voor de WOT-VV Handhaving ontvangt WFSR subsidie vanuit de NVWA, waarvoor de ministeries van VWS en LNV (via het Jaarplan NVWA) de opdracht aan de NVWA geven.

De overheveling van taken vanuit de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving valt buiten scope van deze evaluatie. Wat wél binnen scope van deze evaluatie valt is de vraag of de overgeheveldde taken vanuit de WOT-VV Beleid even doelmatig worden uitgevoerd binnen de WOT-VV Handhaving.¹⁵

5 [kst-35083-3.pdf \(officiële bekendmakingen.nl\)](#) (Plantgezondheidswet) – artikelsgewijze toelichting art. 2, lid 1, p. 20.

6 Dit was destijds de minister voor MZS, en is momenteel d.d. 14 maart 2024 de (demonstrator) minister voor Medische Zorg (MMZ). Doorlopend wordt er in deze eindrapportage gesproken over de minister voor MZS.

7 Zie: 'Aanwijzing Officieel Laboratorium' van de NVWA d.d. 11 december 2019.

8 Het WOT-Statuut definieert een wettelijke onderzoekstaak als volgt: een 'niet-economische dienst van algemeen belang in de vorm van onderzoek, advisering of inzet van onderzoeksfaciliteiten, onlosmakelijk verbonden met de uitvoering van taken, met inbegrip van de uitvoering van openbaar gezag, door de minister [van LNV] of andere ministers die het aangaat of instelling of organen van de Europese Unie, opgenomen in bijlage 1 van de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek en ingericht en gefinancierd overeenkomstig de aanwijzing en vergoeding die door de minister worden vastgesteld overeenkomstig de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek'.

9 Voor de uitvoering van de WO-taken kent WR twee typen WOT-units: type 1 en type 2. Een WOT-unit type 1 is een onafhankelijke programma-unit binnen een of meer instituten van WR die alleen WO-taken en daaraan direct gerelateerde ondersteunende werkzaamheden uitvoert. Een WOT-unit type 2 betreft een zelfstandig instituut binnen WR, waarbij het personeel in principe allemaal (grotendeels) aan WO-taken werkt. WFSR is een WOT-type 2 unit.

10 Zie ook: bijlage 3 behorende bij de UO.

11 In 2018 is de 'overeenkomst wettelijke onderzoekstaken' opgesteld. Deze overeenkomst volgt het eerdere WDT-statuut op.

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

13 De 'oude' WOT-VV wordt sinds 1 juni 2019 WOT-VV Beleid genoemd. LNV verleent hiervoor de subsidie aan WFSR.

14 Zie de Werkafspraken, hoofdstuk 1, 'Inleiding'.

15 Zie evaluatievraag 5 zoals opgenomen in hoofdstuk 1 van deze rapportage.

2.4 Organisatie van de WOT-VV Handhaving

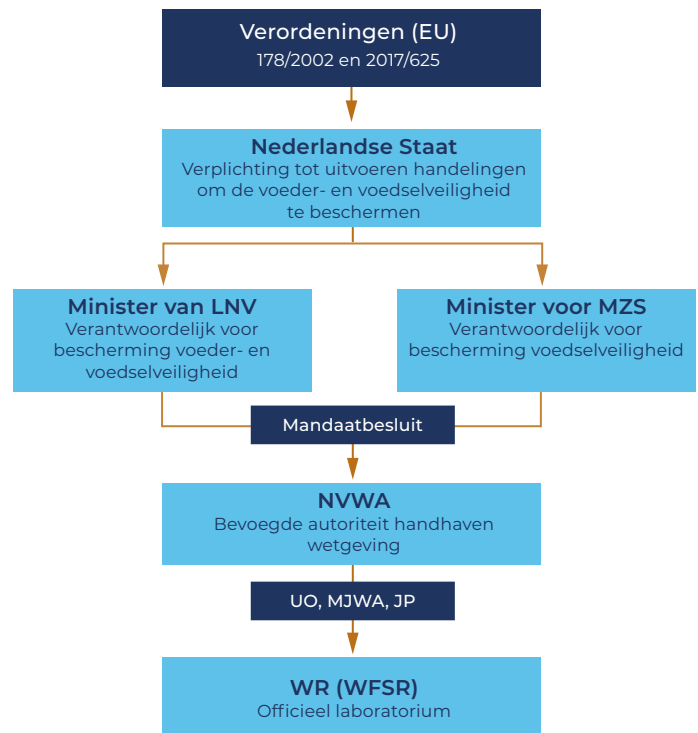
De ondersteunende taak van WFSR wordt onderbouwd door een Uitvoeringsovereenkomst (UO). In 2019 trad de UO in werking voor de uitvoering van de WOT-VV Handhaving voor de periode 1 juni 2019 tot en met 31 mei 2024 (UO 2019). Deze UO 2019 is vanwege de overheveling van projecten vanuit de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving later bijgesteld. De 'nieuwe' UO (UO 2021) trad in werking op 1 januari 2021 en loopt tot en met 31 december 2025. UO 2019 kwam met inwerkingtreding van UO 2021 te vervallen.

In de UO staat beschreven welke dienstverlening WFSR onder welke voorwaarden levert aan de NVWA. De IG-NVWA houdt toezicht op de uitvoering van de overeenkomst. Om de IG-NVWA hiertoe in staat te stellen, legt WFSR jaarlijks verantwoording af en rapporteert gedurende het jaar meermaals aan de IG-NVWA over de voortgang van de uitvoering.¹⁶

UO 2021 bevat de geactualiseerde Meerjarenwerkafspraken (MJWA). In de MJWA voor het programma WOT-VV Handhaving worden de (inhoudelijke) taken die voortvloeien uit de UO WOT-VV Handhaving nader uitgewerkt in concrete werkzaamheden.¹⁷ Voor de praktische uitvoering van de werkzaamheden zoals benoemd in de MJWA, zijn deelprogramma's gedefinieerd. De werkzaamheden binnen een deelprogramma omvatten analyse, kennis en expertise (methodiekontwikkeling en validatie), praktijkgericht onderzoek en advies.

Per jaar worden de diensten door beide partijen verder concreet gemaakt in het jaarplan van WFSR. In deze jaarplannen worden de werkzaamheden uitgesplitst naar de desbetreffende deelprogramma's. In de jaarrapportages van WFSR volgt de verantwoording van de verrichte werkzaamheden. Jaarplannen komen tot stand in overleg tussen de inhoudelijke contactpersoon van de NVWA en de WFSR-projectleider nadat bij de diverse onderdelen van de NVWA is nagegaan wat de onderzoeks- en analyseprioriteiten voor het komend jaar zijn.¹⁸

Het volgende organogram geeft gesimplificeerd weer hoe de verschillende actoren zich tot elkaar verhouden.



2.4.1 Organisatie van de WOT-VV Handhaving in deelprogramma's

De onderzoeks- en analyseprojecten die WFSR in het kader van de WOT-VV uitvoert¹⁹ zijn georganiseerd binnen vier inhoudelijke deelprogramma's. Deze wijze van organiseren heeft het doel om maximale afstemming van de inhoudelijke programmering voor tussen zowel de WOT-VV Beleid als WOT-VV Handhaving mogelijk te maken. De deelprogramma's binnen de WOT-VV zijn:

1. Deelprogramma Contaminanten
2. Deelprogramma Microbiologie
3. Deelprogramma Dierbehandelingsmiddelen
4. Deelprogramma Feed & Food.

¹⁶ Artikel 6, eerste lid, UO.

¹⁷ Bijlage II bij de Uitvoeringsovereenkomst WOT-VV Handhaving 2021-2025, 'Werkafspraken betreffende laboratoriumdiensten ter ondersteuning van de NVWA op het gebied van voeder- en voedselveiligheid voor de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025'.

¹⁸ Hoofdstuk 3.1, Dienstverlening, van de MJWA.

¹⁹ Dus: zowel WOT-VV Beleid als WOT-VV Handhaving.

De volgende tabel geeft tevens inzage in de verdeling van de deelprogramma's over WOT-VV Beleid en WOT-VV Handhaving:

	WOT-VV Handhaving	WOT-VV Beleid
Deelprogramma 1: Contaminanten	X	X
Deelprogramma 2: Microbiologie	X	
Deelprogramma 3: Dierenbehandelingsmiddelen	X	X
Deelprogramma 4: Feed & Food	X	X

Daarnaast is er binnen de WOT-VV ook sprake van deelprogramma met daarin overstijgende onderwerpen ('deelprogrammaoverstijgend'). Binnen de WOT-VV Handhaving bevat deze een aantal projecten die relevant zijn voor zowel de WOT-VV Handhaving als voor de WOT-VV Beleid. Hieronder vallen activiteiten zoals de instandhouding van kwaliteitszorgsystemen en accreditatie, en de tweedelijsborging van officiële analyses.

2.4.2 Overgehevelde projecten uit de WOT-VV Beleid

In bijlage 1 van de MJWA staan de projecten opgenomen die per 2021 zijn overgeheveld van de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving. Deze projecten hebben ieder een plek gekregen in een van de (onder subparagraaf 2.4.1) vermelde deelprogramma's:

- drie binnen het deelprogramma Contaminanten
- twee binnen het deelprogramma Dierenbehandelingsmiddelen
- vier binnen het deelprogramma Feed & Food
- vijf zijn overgeheveld naar deelprogramma-overstijgend.

De tabel in bijlage 5 van deze rapportage laat zien welke specifieke projecten binnen welk deelprogramma terecht zijn gekomen.

2.5 Taken en activiteiten onder de WOT-VV Handhaving

In artikel 1, tweede lid, van de UO 2021 staan de overeengekomen taken opgenomen die WR, door middel van WFSR, verricht. De hier vermelde taken zijn de volgende:

- Het doen van monsteranalyses gebaseerd op de algemene eisen voor bekwaamheid van beproevings- en kalibratielaboratoria zoals beschreven in de NEN-ISO-standaard 17025.
- Het toepassen, onderhouden en ontwikkelen van toegepaste wetenschappelijke laboratoriumkennis, en het borgen van de continuïteit en in stand houden van geaccrediteerde analysemethoden conform wet- en regelgeving.
- Het invullen van de rol van Nationaal Referentielaboratorium (NRL) op de aan haar toegewezen onderwerpen.
- Het doen van ringtesten gebaseerd op de algemene eisen voor de bekwaamheid voor de uitvoering van conformiteitsbeoordeling zoals beschreven in de NEN-ISO-standaard 17043.
- Het borgen van een internationaal geaccepteerde laboratoriumfunctie ter ondersteuning van het toezicht.
- Het op verzoek van de IG-NVWA adviseren over vraagstukken betreffende voeder- en voedselveiligheid.
- Het als laboratorium functioneren in geval van incidenten en crises (crisisorganisatie).

De hiervoor genoemde taken zijn nader uitgewerkt in de Werkafspraken (MWJA) die zijn opgenomen in bijlage 2 van UO 2021. Deze zijn vertaald in de MWJA als 'te leveren diensten' door WFSR aan de NVWA. In aanvulling op deze taken uit UO 2021 zijn daarbij in de MJWA de volgende te leveren diensten geformuleerd:²⁰

- Het ontwikkelen van kennis, expertise en methoden voor het beschikbaar hebben en houden van de juiste analysemethoden op de korte en middellange termijn (vijf jaar).
- Het vernieuwen en intensiveren van de kennisbasis.
- Het uitvoeren van innovatief onderzoek op basis van risico's en trends.

²⁰ NB. Alleen die 'diensten' zijn vermeld die een aanvulling of afwijking betreffen op hetgeen aan taken staat vermeld in de UO.

2.6 Financiering van de WOT-VV Handhaving

De financiering van de afspraken uit de MJWA loopt via de TO2-subsidieregeling. Een indicatie van het budget dat de IG-NVWA beschikbaar stelt wordt jaarlijks bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant van de budgetten voor de TO2-instellingen. Dit budget is in overeenstemming met de taken die zijn vastgesteld in de MJWA.²¹ LNV is, na overleg met MZS en IG-NVWA, verantwoordelijk voor de vaststelling van het tarief conform de TO2-subsidieregeling.²² WFSR ontvangt subsidie van de NVWA voor het uitvoeren van de WOT-VV Handhaving.

De subsidie die WFSR ontvangt wordt jaarlijks verstrekt door de NVWA op basis van de door WFSR ingediende subsidieaanvraag inclusief werkplannen. Deze werkplannen worden geschreven op basis van de door NVWA aangegeven wensen voor het komende jaar. De NVWA stemt deze wensen af met de ministeries van LNV en VWS.²³

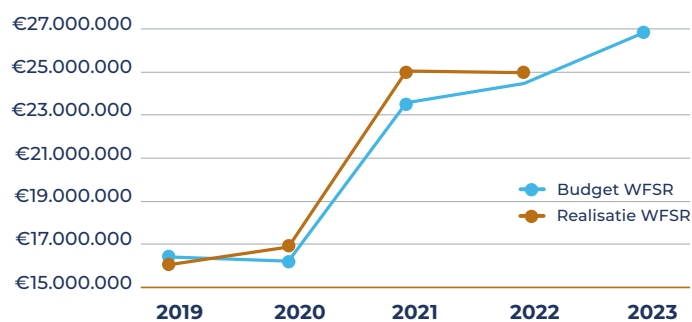
De budget- en realisatieontwikkelingen van de WOT-VV Handhaving over de periode 2019 tot 2023 zijn hierna weergegeven in een tabel en grafiek. De vermelde bedragen zijn inclusief btw en komen uit de jaarrapportages van WFSR.

Vanaf 2021 wordt er in de jaarrapportages van WFSR een uitsplitsing gemaakt over de kosten per huidig deelprogramma. De ontwikkeling van de kosten per deelprogramma over de jaren 2021-2023 staan weergegeven in de volgende tabel en grafiek.

Deelprogramma	2021	2022	2023 ²⁸
Deelprogramma 1: Contaminanten	€ 6.531.449,32	€ 6.852.106,58	€ 7.811.501
Deelprogramma 2: Microbiologie	€ 8.229.351,57	€ 7.587.156,17	€ 7.949.791
Deelprogramma 3: Dierenbehandelingsmiddelen	€ 5.863.640,64	€ 6.189.414,99	€ 6.372.713
Deelprogramma 4: Feed & Food	€ 3.010.581,64	€ 3.092.424,83	€ 3.265.074
Deelprogramma-overstijgend	€ 1.397.247,50	€ 1.255.188,66	€ 1.403.264

Budget- en realisatie-ontwikkelingen WOT-VV Handhaving ^{24 25}	2019	2020	2021 ²⁶	2022	2023 ²⁷
Budget WFSR	€ 16.412.242	€ 16.222.470	€ 23.586.383	€ 24.470.237	€ 26.802.343
Realisatie WFSR	€ 16.077.190	€ 16.865.925	€ 25.032.270	€ 24.976.291	Ten tijde van evaluatie was deze nog niet beschikbaar

Ontwikkelingen budget en realisatie WOT-VV Handhaving (2019-2023)



21 Artikel 5, eerste lid UO (2021-2025).

22 Artikel 5, tweede lid UO (2021-2025).

23 De volledige beschrijving van de subsidieverleningscyclus staat uitgewerkt in het NVWA-SPC document 'Procedure subsidieverlening toegepast onderzoek voor WFSR'. Dit document is bestudeerd in het kader van deze evaluatie en heeft de basis gevormd voor de beknopte weergave.

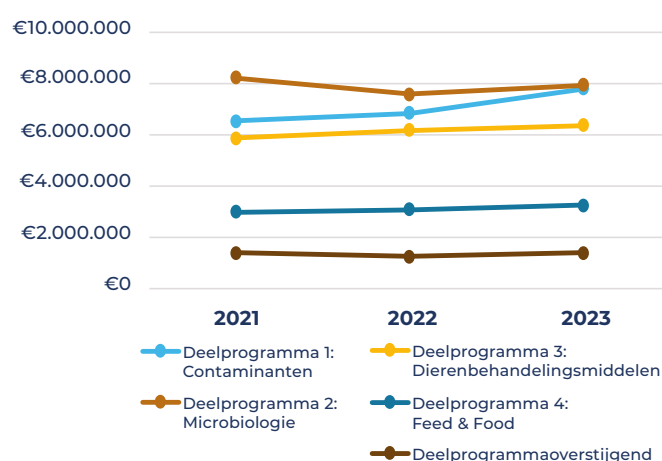
24 Deze hier vermelde bedragen zijn op basis van de jaarrapportages van WFSR. Budgetten zijn inclusief NAPRO en gedurende het jaar verkregen additionele financiering.

25 De in deze tabel vermelde bedragen zijn inclusief btw.

26 In 2021 zijn projecten overgedragen vanuit de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving.

27 Dit betreft het indicatieve benodigde budget zoals vermeld in het Jaarplan 2023 van WFSR voor de WOT-VV Handhaving.

Verdeling kosten WFSR per deelprogramma voor WOT-VV HH



28 Dit zijn indicatieve kosten uit het Jaarplan 2023.



HOOFDSTUK 3

Toetsing van de uitvoeringspraktijk

3.1 Borging van kwaliteit

Feiten

De kwaliteit van de uitvoering van de WOT-VV Handhaving 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 van de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken waarborgen.

Deze bepalingen gelden daarmee automatisch ook voor de WOT-VV Handhaving. Het gaat daarbij om bij de uitvoering te voldoen aan gangbare wetenschappelijke standaarden van vakkundigheid en onafhankelijkheid, het gebruiken van gecertificeerde of geaccrediteerde kwaliteitsborgingssystemen, het tegengaan van eventuele belangenverstrengelingen en gedragscodes voor onderzoekers.

De borging van kwaliteit krijgt verder gestalte in de UO. Meer specifiek stelt de UO dat WFSR over twee specifieke ISO-certificaten dient te beschikken, te weten:

- de algemene eisen voor de bekwaamheid van beproevings- en kalibratielaboratoria zoals beschreven in de NEN-ISO-standaard 17025
- de organisatie van ringtesten gebaseerd op de algemene eisen voor de bekwaamheid voor de uitvoering van conformiteitsbeoordeling zoals beschreven in de NEN-ISO-standaard 17043.²⁹

Op de website van de Raad van Accreditatie wordt bevestigd dat WFSR beschikt over deze ISO-certificaten:³⁰

ISO-certificaat	Waarop het ISO-certificaat toeziet	Geldigheid van ISO-certificaat
ISO 17025 scope L014 (Testlaboratoria)	Deze laboratoriumaccreditatie betreft onder andere verschillende methoden van voedsel- en voederanalyse	Dit ISO-certificaat is geldig tot 1 november 2025
ISO 17043 scope R013 (Organisatoren van ringonderzoeken)	Deze laboratoriumaccreditatie betreft onder andere contaminanten, pesticiden, mycotoxinen, plantentoxinen en residuen	Dit ISO-certificaat is geldig tot 1 november 2025

Daarnaast is in de UO bepaald dat WFSR zich dient te onderwerpen aan kwaliteitsaudits en ringonderzoeken, om te staven dat met het gebruik van de analysemethode betrouwbare resultaten worden verkregen. Deze audits zijn om de accreditatie te behouden. Uit de jaarrapportages is op te maken dat WFSR haar accreditatie naar aanleiding van de kwaliteitsaudits heeft behouden. In bijlage 6 van deze rapportage zijn de belangrijkste bevindingen uit de jaarrapportages weergegeven.

Visies van betrokkenen

Vanuit alle geïnterviewde partijen kwam een positief beeld naar voren wat de (borging van) kwaliteit bij WFSR betreft.

Naast dat in de gesprekken werd bevestigd dat WFSR meedoet aan ringonderzoeken en beschikt over de gewenste accreditatie, werd de (borging van) kwaliteit van WFSR ook verklaard door de nabijheid van het WOT-VV Beleid-programma.

²⁹ Artikel 1, tweede lid, UO. Dit wordt tevens bekrachtigd in Ad.3 artikel 2, van bijlage 1, behorende bij de UO, met de passage dat 'de kwaliteit van analyses en ringonderzoeken dienen te worden geborgd door relevante, actuele kwaliteitsborgingsystemen die zijn geaccrediteerd en/of gecertificeerd door onafhankelijke instellingen'.

³⁰ [Website Raad voor Accreditatie](#).

Met deze nabijheid werd bedoeld dat dezelfde medewerkers die werken binnen de WOT-VV Beleid -waarin nieuwe methoden worden ontwikkeld ter waarborging van de voeder- en voedselveiligheid- deze nieuwe methoden tevens kunnen toepassen in het uitvoeren van de monsteranalyses in het kader van de WOT-VV Handhaving. Uit de gesprekken kwam naar voren dat er hierdoor sprake is van een doorstroming van nieuw ontwikkelde en kwalitatief goede methoden, waardoor er tevens vertrouwen is dat de kwaliteit goed geborgd is. Dit geldt tevens voor het deelprogramma Microbiologie dat, ondanks dat deze niet in de WOT-VV Beleid zit, wél beschikt over verschillende budgetten om zo te borgen dat er ook in dit programma sprake is van nieuw ontwikkelde en kwalitatief goede methoden.

Tevens werd in de gesprekken de kwaliteit van WFSR als laboratorium op het gebied van voedselveiligheid onderschreven gegeven het feit dat ze onderdeel zijn van WUR, met daarbinnen een universiteit gespecialiseerd in diervoeder en voedsel.

Analyse Berenschot

Het belang voor de NVWA dat WFSR de monsteranalyses kwalitatief hoogwaardig uitvoert is evident. Als de NVWA sancties oplegt is een goede onderbouwing van de sanctie essentieel.

Alle randvoorwaarden voor de borging van de kwaliteit zijn geborgd:

- Accreditaties (zoals ISO-certificaten) zijn op orde.
- Er wordt meegedaan aan ringonderzoeken.
- (Externe) audits om de kwaliteit te borgen worden uitgevoerd.

Uit de jaarrapportages blijkt ook dat er continu aandacht is voor de borging van kwaliteit en het behoud van de accreditatie. In de geëvalueerde periode heeft WFSR haar accreditatie ieder jaar behouden. In het WOT-VV Handhaving-budget zijn er jaarlijks ook middelen beschikbaar waarmee de kwaliteit kan worden geborgd.

Zie hiervoor bijvoorbeeld de projecten ‘Interne borging/proficiencytesten/kwaliteitszorg’ onder ‘deelprogrammaoverstijgend’.

Met deze doorlopende aandacht voor de borging van kwaliteit én middelen om deze kwaliteit ook daadwerkelijk te borgen, zijn de randvoorwaarden aanwezig. Hiermee ontstaat ook vertrouwen bij betrokkenen dat de monsteranalyses die WFSR uitvoert in het kader van de WOT-VV Handhaving kwalitatief goed zijn en leiden tot betrouwbare resultaten.

Daarnaast is het vermeldingswaardig dat er, in het geval dat de kwaliteitserkenning van WFSR wordt ingetrokken, de NVWA hiervan op de hoogte wordt gesteld. In de UO is namelijk opgenomen dat het College van Bestuur van WR dient toe te zien op de borging van kwaliteit bij WFSR.³¹ Daarnaast geldt de afspraak dat - indien een kwaliteitserkenning wordt ingetrokken - WR hierover direct in overleg treedt met de IG-NVWA.³²

3.2 Borging van onafhankelijkheid (inclusief opdrachtverstrekking aan derden)

Feiten

Bijlage 1 ‘Eisen aan de onafhankelijkheid’ behorende bij de UO vormt het kader waarmee de onafhankelijke uitvoering van de WOT-VV Handhaving is geborgd. In deze bijlage staan drie pijlers opgenomen³³:

1. WFSR moet de opdrachten³⁴ van de NVWA zonder inmenging van andere partijen uitvoeren.
2. De activiteiten van WFSR mogen de resultaten van de dienstverlening aan de NVWA niet compromitteren.
3. De wetenschappelijke onafhankelijkheid van de activiteiten van WFSR wordt geborgd doordat gewerkt wordt conform onafhankelijke, wetenschappelijke standaarden.

NB. In paragraaf 3.1 van deze rapportage is het derde punt hiervoor – de borging van onafhankelijkheid door de borging van kwaliteit – al apart aan bod gekomen. De uitwerking die volgt zal zich richten op punten 1 en 2.

In Bijlage 1 van de UO staat expliciet opgenomen dat WFSR geen laboratoriumwerkzaamheden voor het bedrijfsleven of NGO's mag uitvoeren.³⁵ Verder staat opgenomen dat activiteiten voor publieke opdrachtgevers (anders dan NVWA, LNV en MZS (VWS) en door de IG-NVWA goedgekeurde activiteiten voor derden) worden uitgevoerd conform de twee beslisbomen (‘losse analyse opdrachten door derden aan WFSR’ of ‘(onderzoeks)opdrachten derden aan WFSR’).³⁶ Daarbij is een duidelijke procesbeschrijving voor het indienen en afhandelen van de beslisboom aanwezig.³⁷ De naleving hiervan wordt bovendien periodiek onderworpen aan audits.³⁸ Uit aangeleverde documentatie in het kader van deze evaluatie blijkt dat in de periode 2019-2023 22 keer toestemmingsaanvragen zijn ingediend voor het doen van analyses voor derden, waarvan 21 maal toestemming is gegeven en er 1 afwijzing is geweest (circa 95% toekenning). Uit diezelfde documentatie blijkt dat er voor onderzoek in opdracht van derden 168 toestemmingsaanvragen zijn ingediend, waarvan 158 toestemmingen zijn verleend, 6 zijn afgewezen en nog 4 open staan (circa 94% toekenning).³⁹

Daarnaast staat in de UO opgenomen dat met het uitbesteden van werkzaamheden terughoudend moet worden omgegaan. Om deze terughoudendheid te borgen, moet het laboratorium enerzijds door de bevoegde autoriteit aangewezen zijn en anderzijds dient de IG-NVWA (afgestemd met LNV en MZS) hiervoor schriftelijk toestemming te geven.⁴⁰

Voor beide aspecten (dus zowel het werken voor derden, als voor de uitbesteding van werk) geldt dat er in de overlegstructuur een plek geborgd is waarin de mogelijkheid tot het doen van opdrachten voor derden (zodra deze zich aandienen) kan worden besproken.⁴¹

Daarnaast noemt de uitvoeringsovereenkomst wél de mogelijkheid dat het is toegestaan werkzaamheden voor andere (buitenlandse) overheden te verrichten, maar zijn deze werkzaamheden secundair aan de werkzaamheden voor de Rijksoverheid.⁴²

³⁵ Zie hiervoor artikel 4 onder Ad. 2 van bijlage 1.

³⁶ Zie hiervoor artikel 6 onder Ad. 2 van bijlage 1.

³⁷ Proces behandelen PPS beslisbomen voor analyses en onderzoek bij WFSR.

³⁸ Zie ook de uitwerking onder 3.1 van deze rapportage met betrekking tot de borging van deze audits ten behoeve van de kwaliteit.

³⁹ ‘Overzicht beslisbomen analyses en onderzoeken’ ontvangen vanuit de NVWA.

⁴⁰ Zie hiervoor artikel 8 onder Ad. 2 van bijlage 1, en hoofdstuk 5.5 van de MJWA.

⁴¹ Zie hiervoor de notulen van de overleggen en de overlegmatrix.

⁴² Zie hiervoor artikel 1 onder Ad. 2 van bijlage 2: ‘WR accepteert voor WFSR primair de taken en de opdrachten van de Rijksoverheid. Secundair kan zij werkzaamheden uitvoeren voor andere (buitenlandse) overheden.’

³¹ Ad.1, artikel 1, van bijlage 1 behorende bij de UO.

³² Ad.3, artikel 5, van bijlage 1 behorende bij de UO.

³³ Zie: Uitvoeringsovereenkomst 2021-2025 IG-NVWA – WR, Bijlage 1, Ad. 1 tot en met Ad. 3.

³⁴ In de UO wordt doorlopend gesproken over ‘diensten’ en ‘opdrachten’.

Visie van betrokkenen

De opgehaalde beelden uit de interviews zijn te clusteren langs de twee eerder genoemde aspecten:

- a. Het uitbesteden van de monsteranalyses door WFSR aan derden.
- b. Het werken voor derden.

Voor de leesbaarheid van deze beelden worden ze hierna apart uiteengezet.

A. Uitbesteding monsteranalyses

Uit de gesprekken komen verschillende opvattingen naar voren over het uitbesteden van monsteranalyses door WFSR aan derden. Vanuit de NVWA directie Keuren en directie Handhaven is een uitkomst met kortere doorlooptijd een belangrijke drijfveer en wordt er minder belang gehecht aan de onafhankelijke uitvoering van de monsteranalyses.

Andere gesprekspartners zoals NVWA-SPC,⁴³ VWS en LNV benadrukken juist meer het belang van de onafhankelijkheid van de analyse. VWS geeft daarbij aan de voorkeur voor één vertrouwd laboratorium te hebben. WFSR geeft aan dat ze het liefste de analyse in eigen huis houden en alleen als het niet lukt of loont om analyses zelf uit te voeren voor uitbesteding te opteren. Als voorbeeld hiervan werd de analyse op ethyleenoxide gegeven.

B. Werken voor derden

De beelden die uit de gesprekken naar voren komen aangaande de wenselijkheid van het doen van opdrachten voor derden (waaronder ook subsidieprojecten met deelname van private partijen) lopen uiteen. Wel benadrukken alle partijen dat het belang van de onafhankelijke uitvoering van het WOT-VV Handhavingsprogramma voorop staat. Waar de meningen over verschillen, is welke randvoorwaarden en welke ruimte de onafhankelijkheid nu precies garanderen of juist in gevaar brengen.

1. WFSR

WFSR ervaart dat enerzijds het signaal dat WFSR – als kennisinstituut – de mogelijkheid heeft mee te kunnen draaien in projecten die buiten de WOT-VV Handhaving vallen. Anderzijds geeft de WFSR aan dat hier in de praktijk beperkt ruimte voor is. WFSR geeft daarbij zelf aan in staat te zijn opdrachten voor derden te vervullen en tegelijkertijd de onafhankelijkheid van haar werkzaamheden voor de WOT-VV Handhaving te kunnen garanderen. Door de interne organisatie

zo in te richten, geven zij aan dat belangenverstrengeling voorkomen kan worden.

Aangegeven door WFSR wordt dat, mede door een gebrek aan opdrachten buiten de WOT-programma's om, er voor de bedrijfsvoering van het instituut geen financiële buffers zijn. Hierdoor ontbreekt de flexibiliteit om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen of om te kunnen schuiven met budgetten. Daarnaast geeft WFSR ook aan dat medewerkers zich beknot voelen in hun mogelijkheden om inhoudelijk interessant werk uit te voeren, waarbij actuele of nieuwe kennis opgedaan kan worden over de voeder- en voedselveiligheid en de ontwikkelingen in de sector. In de gesprekken wordt het signaal afgegeven dat afwijzingen van onderzoeksvorstellen vaak demotiverend werken voor werknemers. Deze demotivering zou tot verloop van personeel leiden, wat een zorgpunt is gegeven de krappe arbeidsmarkt.

2. LNV

Vanuit LNV wordt aangegeven dat de geluiden dat medewerkers van WFSR zich beknot voelen het ministerie bereiken. LNV geeft aan dat er begrip is voor deze situatie. Het ministerie benadrukt wel dat de onafhankelijkheid van de analyses niet onder druk mag komen te staan, maar dat er ook ruimte moet zijn om met elkaar in gesprek te gaan over de voorwaarden waaronder werk voor derden wél kan.

3. VWS

VWS zegt zelf een andere rolinvulling te zien dan LNV. VWS duidt dit doordat LNV aanjager van het kennis- en innovatiestelsel via het WOT-systeem is. VWS benadrukt juist de – onder andere vanuit de EU gevraagde – onafhankelijkheid. VWS geeft verder aan de signalen vanuit WFSR (dat medewerkers zich beknot voelen) te herkennen en geeft aan dat de belangen tussen VWS en WFSR op dit punt uiteenlopen. Aangegeven wordt dat de beslisboom⁴⁴ wat hen betreft werkt: er wordt zo aandachtig gekeken naar ieder aangevraagd project. In de validatiesessie is de werking van de beslisboom nader besproken. Zo werd door WFSR aangegeven dat zij voorafgaand aan het invullen van de beslisboom zelf een inschatting maken in hoeverre een aanvraag kansrijk is, om een latere teleurstelling te voorkomen. Voor VWS hoeft WFSR geen toonaangevend kennisinstituut te zijn, maar een kwalitatief goede uitvoerder van de monsteranalyses. De onafhankelijkheid van de NVWA als autoriteit mag niet op het spel staan en voorkomen moet worden dat de onafhankelijkheid ter discussie komt te staan in juridische procedures. Aangegeven wordt dat dit ook de lijn is die VWS zelf uitdraagt naar de voedselsector.

⁴³ Belangrijk om te vermelden is dat NVWA-SPC op basis van het organogram van de NVWA onder de directie Handhaven valt, en dat de gedeelde visies van de betrokkenen in de gesprekken op dit punt verschillen.

⁴⁴ Zie voetnoot 37.

4. NVWA

De NVWA geeft verder te kennen dat ook voor hen het uitdragen van haar onafhankelijkheid ten behoeve van de autoriteitspositie van belang is. Door de onafhankelijkheid van WFSR te borgen kan de gewenste ondersteuning worden geboden aan de NVWA. Aangegeven wordt dat het in de toezichts- en handhavingstaken van de NVWA regelmatig gaat om grote financiële belangen. Rechtszaken zijn hierin geen uitzondering en dan moet de onafhankelijkheid van de uitkomst van de monsteranalyse (en dus de ondersteunende rol van WFSR aan de NVWA) buiten kijf staan. Daarom benadrukt de NVWA ook dat het werken voor partijen waarvan de NVWA ook de producten moet beoordelen worden op gebied van veiligheid onwenselijk is. Bovendien heeft de betrouwbaarheid van de NVWA als autoriteit een bredere maatschappelijke functie. Een betrouwbare voedselautoriteit draagt in belangrijke mate bij aan het vertrouwen van de consument in het voedselsysteem. Dat gaat om zowel binnenlandse en Europese consumptie als de export.

Door NVWA directie Keuren werd wel de vraag opgeworpen of het wel loont om de onafhankelijkheid op de huidige wijze in te steken. Dit kwam onder meer naar voren omdat de NVWA directie Keuren hierover met name vanuit het bedrijfsleven vragen krijgt: aangegeven wordt dat het bedrijfsleven de doorlooptijden van WFSR te lang en de kosten per monsteranalyse te duur vinden. Vanuit de ministeries en NVWA-SPC is er overigens begrip voor het feit dat - gezien de afhankelijkheden tussen monsterlevering door de NVWA en monsteranalyse door WFSR -⁴⁵ de apparatuur om monsteranalyses mee uit te voeren niet optimaal kan worden ingezet.

Analyse Berenschot

A. Uitbesteding monsteranalyses

Uit de documenten en gevoerde gesprekken concluderen wij dat uitbesteding van monsteranalyses in de praktijk nauwelijks plaatsvindt en alleen gebeurt als WFSR de expertise zelf niet voorhanden heeft. Waar dit wel gebeurt is het omgeven met goede randvoorwaarden en checks and balances om belangenverstremming, of zelfs maar de schijn daarvan, te voorkomen. Wij kunnen het bestaan van deze randvoorwaarden goed volgen. Met name omdat laboratoria aan wie de WFSR uit zou kunnen besteden, mogelijkereis niet vanzelfsprekend aan dezelfde voorwaarden voor onafhankelijkheid zijn gebonden.

B. Werken voor derden

Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen onze analyse betreffende het werken voor derden op te delen in verschillende koppen, te weten: beslisbomen; huidige invulling van onafhankelijkheid; verdere verkenning van andere invullingen van onafhankelijkheid; en, conclusie.

1. Beslisbomen

WFSR heeft in principe de mogelijkheid om (analyse)werk voor andere partijen dan de NVWA uit te voeren en deel te nemen aan (onderzoek)consortia. Deze mogelijkheden zijn echter wel aan stringente voorwaarden verbonden, omdat betrokkenen de borging van onafhankelijkheid zo invullen dat 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn dient te worden voorkomen. Hiervoor worden de beslisbomen doorlopen die gezamenlijk zijn opgesteld. In de praktijk betekent het toepassen van deze beslisbomen dat WFSR kan deelnemen aan onderzoeksprojecten via Europese (bijvoorbeeld Horizon) en nationale (PPS TKI) consortia. Daarentegen komt het uitvoeren van analyseprojecten voor derden in de praktijk niet tot nauwelijks voor.

In dat licht verdienen de hiervoor vermelde aantallen toestemmingsaanvragen en toestemmingverleningen een nadere duiding. Circa 95% van de toestemmingsaanvragen in het kader van onderzoek voor derden worden toegekend en circa 94% wordt toegekend in het kader van analyseprojecten voor derden. In de validatiesessie gaven deelnemers hiervoor de verklaring dat WFSR vóór het indienen van een toestemmingsaanvraag vaak zelf al een inschatting maakt in hoeverre een aanvraag kansrijk is, en daardoor veel toestemmingsaanvragen niet eens indient om teleurstelling achteraf te voorkomen. Het verleende aantal toestemmingsaanvragen zou daardoor een vertekend beeld geven.

⁴⁵ Zie ook subparagraaf 4.1.2 'Efficiëntie' van deze rapportage.

Zodoende concluderen wij dat er wel een procedure is betreffende analyse- en onderzoekswerk voor derden door WFSR, maar dat deze op zichzelf al een grote barrière oplevert. Tijdens de validatiesessie is besproken om onderling in gesprek te gaan over de beslisboom. Ook is besproken nader in gesprek te gaan over tijdige communicatie, met name *vooraan* het aanvraagproces, zodat teleurstelling over afwijzingen kan worden voorkomen.

2. Huidige invulling van onafhankelijkheid: voorkomen van 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn

Daarnaast is onze bevinding dat betrokken partijen veel nadruk leggen op het belang van het voorkomen van 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn. Met 'zelfs maar de schijn' wordt bedoeld dat er in de beeldvorming richting de samenleving geen enkele aanleiding of reden mag zijn om te twifelen aan onafhankelijke uitvoering van de monsteranalyses. Dit alles om te borgen dat de NVWA haar autoriteitspositie behoudt, om zo haar toezichhoudende en handhavende rol blijvend te kunnen vervullen. Voor alle partijen staat de onafhankelijke uitvoering van het WOT-VV Handhavingsprogramma voorop. Dit is bevestigd in de validatiesessie.

Waar meningen onder geïnterviewden over verschillen, is welke randvoorwaarden en welke ruimte de onafhankelijkheid nu precies garanderen of juist in gevaar brengen. Zowel de argumenten voor deze huidige benadering van onafhankelijkheid, als de argumenten voor een andere - lossere - benadering zijn goed navolgbaar: de huidige benadering borgt *in ieder geval* de onafhankelijkheid, en een lossere benadering zou WFSR mogelijk de ruimte in capaciteit en middelen kunnen bieden doordat het meer analyseopdrachten voor derden kan doen. Ons inziens zijn de benaderingen vanuit het oogpunt van de individuele belangen van de partijen ook te rechtvaardigen. En met de huidige invulling is de gewenste onafhankelijkheid *in ieder geval* geborgd. Echter, het is aan te bevelen om te onderzoeken of een andere invulling van onafhankelijkheid ook mogelijk is,⁴⁶ die tevens blijft voldoen aan het gewenste en bruikbare niveau van de onafhankelijke uitvoering van de WOT-VV Handhavingstaken.

Uiteindelijk gaat het om een prioritering van verschillende belangen. Momenteel prevaleert het belang van het voorkomen van 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn boven de andere belangen. Wel heeft het vasthouden aan dit belang tot gevolg dat WFSR minder mogelijkheden heeft om voor zichzelf (financiële) flexibiliteit in te bouwen in zijn bedrijfsvoering, en dat mogelijk interessant werk voor medewerkers bij WFSR niet mag worden uitgevoerd. Het niet kunnen uitvoeren van interessant werk voor derden, zou er vervolgens toe kunnen leiden dat het behoud van medewerkers - en daarmee de instandhouding van expertise - onder druk komt te staan. Naarmate deze situatie in stand blijft, liggen eventuele tegenvallers (zowel op het gebied van bedrijfsvoering als op het gebied van behoud van personeel) volledig bij WFSR. Uit gevoerde gesprekken en bestudeerde documentatie blijkt overigens niet of medewerkers ook daadwerkelijk zijn vertrokken doordat ze bepaald werk niet mochten uitvoeren bij WFSR wegens een (mogelijk) conflict met het behoud van de onafhankelijkheid. Wel merken wij op dat uit de gesprekken bleek dat signalen hierover bekend zijn. Zodoende is het aanbevelingswaardig om dit als onderwerp naar voren te laten komen in 'exitgesprekken' met vertrekkende medewerkers bij WFSR, en daar in de komende periode alvast een onderzoek naar te laten uitvoeren.

3. Verder verkennen andere invullingen van onafhankelijkheid

Ons valt op dat de discussie omtrent de huidige invulling van onafhankelijkheid vrij principiële wordt gevoerd. Er wordt vastgehouden aan het voorkomen van 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn, waardoor analysewerk voor derden al gauw wordt gezien als geen optie. Wij denken echter dat een andere invulling dan de huidige invulling mogelijk zou kunnen zijn, en sporen betrokkenen aan dit in de komende periode nader te laten onderzoeken. Hiertoe zien wij twee routes voor ons.

Enerzijds is het wat ons betreft aanbevelingswaardig om komende periode te onderzoeken hoe andere EU-lidstaten invulling hebben gegeven aan de onafhankelijke uitvoering van officiële controles betreffende de voeder- en voedselveiligheid. Immers, *alle* EU-lidstaten vallen onder dezelfde Verordening (EU) 2017/625 die de kaders rondom onafhankelijkheid stellen. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en *good practices* volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.

⁴⁶ Zie hiervoor punt 3. 'Verkennen andere invullingen van onafhankelijkheid', hierna.

Anderzijds kan er ook gekeken worden naar hoe andere WO-taken door WR worden uitgevoerd. Ook deze WO-taken dienen immers onafhankelijk te worden uitgevoerd. Binnen de bredere WOT-systematiek van WR is WFSR wat dat betreft een uitzondering. Andere WR-instituten worden toegestaan aansluiting te zoeken op ontwikkelingen in de markt en zo ook alternatieve inkomstenbronnen binnen te halen, mits dat geen impact heeft op de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken. Het betreft hier dan ook WOT type 1-units, waar het WOT-programma als ‘aparte afdeling’ binnen een instituut de taken uitvoert. WFSR is daarentegen een WOT type 2-unit, wat inhoudt dat het gehele instituut de WO-taken uitvoert. Op basis van de ondernomen evaluatie valt ons inziens niet te stellen dat het meer of minder aanbevelingswaardig is dat WFSR een WOT type 1- of een WOT type 2-unit is. Wel bevelen wij aan om in komende periode te onderzoeken hoe andere WOT-units binnen WR de onafhankelijke uitvoering van WO-taken hebben geborgd. Ook uit dit vergelijkende onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en *good practices* volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.

4. Conclusie

De gestelde (rand)voorwaarden zijn geïmplementeerd en worden ook nageleefd, en gesprekken over deelname aan onderzoekconsortia en analysewerk voor derden vinden plaats. Zodoende is onze conclusie dat wat betreft de huidige opzet en uitvoering van de WOT-VV Handhaving in de periode 2019-2023, de onafhankelijke uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken door WFSR geborgd is.

Aanbevelingen

- Onderzoek de komende periode hoe andere EU-lidstaten de onafhankelijke uitvoering van officiële controllers zoals gesteld in Verordening (EU) 2017/625 hebben geborgd. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en ‘good practices’ volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.
- Onderzoek de komende periode hoe andere WOT-units binnen Stichting Wageningen Research (WR) de onafhankelijke uitvoering van WO-taken hebben geborgd. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en ‘good practices’ volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.
- Ga bijhouden in hoeverre WFSR-medewerkers vertrekken bij WFSR doordat ze geen werk voor derden kunnen uitvoeren. Dit kan door dit bijvoorbeeld als onderwerp in de exitgesprekken naar voren te laten komen.

3.3 Uitvoering monsteranalyses

Feiten

Over de doorlooptijd van de uitvoering van de monsteranalyses, de tijdigheid en de bruikbaarheid van de opgeleverde rapportages over de monsteranalyses, is weinig feitelijke informatie aangeleverd.

Uit de meest recente jaarrapportage WOT-VV Handhaving van de WFSR (2022) volgt dat er bij NVWA-SPC achttien meldingen zijn ontvangen en geregistreerd over WFSR-werkzaamheden, waarvan negen meldingen de 'doorlooptijden van analyses en rapportages' betroffen. Van de achttien meldingen heeft NVWA-SPC er vier doorgezet als klacht naar WFSR. Van de vier klachten gingen er twee over late rapportage. Een andere klacht betrof het te laat doorsturen van een monster voor contra-expertise.⁴⁷ In eerdere jaarrapportages is niet vastgesteld of - en zo ja, hoeveel - meldingen en klachten zijn ontvangen en geregistreerd over WFSR-werkzaamheden.

Uit het auditrapport 'Van monsterneming t/m monsterresultaat' (2021) volgt dat met betrekking tot de fase G 'De ontvangst van het monsterresultaat' drie inherente risico's zijn gesignaleerd:

1. Het is bij de monsternemer niet bekend wanneer het monsterresultaat wordt aangeboden.
2. De monsternemer ontvangt geen monsterresultaat, dan wel ontvangt het resultaat te laat.
3. Het monsterresultaat bevat niet de gevraagde informatie.

De kans, impact en het restrisico wordt voor risico 1 als 'middel' gekwalificeerd en voor risico 2 en 3 als 'klein' gekwalificeerd.⁴⁸ In dit verband wordt onder meer aanbevolen '(...) de teams binnen de afdeling Expertise en de projectleider NPR met WFSR afspraken maken over een adequate terugkoppeling van monsterresultaten. (...)'.⁴⁹

Visie van betrokkenen

Het algemene beeld inzake de tijdigheid van de rapportage van de monsteranalyses en de bruikbaarheid van de opgeleverde rapportages over de monsteranalyses is dat het voldoet. Met de kanttekening dat er wel enige verbeteringen mogelijk zijn. Die kanttekeningen zijn hierna uiteengezet, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in doorlooptijd en bruikbaarheid.

Inzake de doorlooptijd waarmee bepaalde monsteranalyses worden uitgevoerd en rapportages worden opgeleverd, merken de afdelingen Keuren en Handhaving van NVWA een discrepantie op in vergelijking met commerciële laboratoria; deze zouden bepaalde monsteranalyses sneller kunnen uitvoeren. NVWA directie Keuren geeft aan dat de doorlooptijden bij WFSR vaak lang zijn en hierover klachten van te ontvangen van importeurs. Vanuit NVWA directie Handhaven wordt aangegeven dat de doorlooptijd aan de lange kant is, maar dat dat daar niet tot problemen leidt.

WFSR geeft aan dat de vergelijking met commerciële laboratoria lastig te maken is, omdat niet te toetsen valt of commerciële laboratoria dezelfde regelgeving volgen omtrent de uitvoering van analyses. Daarmee bedoeld WFSR bijvoorbeeld de voorwaarden over de hoeveelheden monstermateriaal die in bewerking genomen dienen te worden om betrouwbare resultaten af te kunnen geven. Daarbij wordt aangegeven dat WFSR meer levert dan alleen de resultaten van monsteranalyses: het duidt ook resultaten, biedt ondersteuning bij boetrajecten en overige juridische zaken (waaronder WOO-verzoeken). Daarnaast geeft WFSR aan dat het verder weinig feedback krijgen inzake de tijdigheid van rapportages en dat eventuele vertragingen in de uitvoering van monsteranalyses te wijten kunnen zijn aan een inconsistente en relatief kleine monsteraanvoer.

Onder de bruikbaarheid van de resultaten verstaat NVWA directie Handhaven hoe de rapportage wordt aangeleverd en welke informatie daarbij zit. Daarbij geven ze aan dat kwaliteit van de rapportages wat dat betreft ook is dat WFSR de informatie zo aanlevert, dat niet alles handmatig eruit hoeft te worden gezocht. Dat wordt door geïnterviewden samengevat onder de term 'ontzorgd worden'. Aangegeven wordt dat het echter kan voorkomen dat bepaalde gegevens wel handmatig geïmporteerd of geëxporteerd moeten worden uit de rapportages van WFSR ten behoeve van hetgeen dat gerapporteerd moet worden aan Europa, wat invloed heeft op de directe bruikbaarheid van de rapportages van WFSR.

⁴⁷ Jaarrapportage WOT-VV-Handhaving, WFSR 2022, p. 20.

⁴⁸ Auditrapport 'Van monsterneming t/m monsterresultaat' (2021), pp. 21-22.

⁴⁹ Auditrapport 'Van monsterneming t/m monsterresultaat' (2021), p. 22.

WFSR geeft daarentegen aan dat er soms nog onduidelijkheid bestaat over welke informatie de NVWA nu precies wil en op welke manier deze informatie opgeleverd of gepresenteerd zou moeten worden. WFSR geeft aan beperkte feedback te ontvangen inzake de bruikbaarheid van de door hen geleverde rapportages aan NVWA. WFSR ontvangt naar eigen zeggen enkel verzoeken om additionele gegevens van de NVWA toe te voegen aan analyserapporten. Deze gegevens ontbraken dan of waren onvolledig bij aanlevering van de monstermaterialen door de NVWA.

Analyse Berenschot

Voor de uitvoering van monsteranalyses zijn drie elementen van belang, namelijk:

1. zijn de monsteranalyses van voldoende kwaliteit
2. worden de monsteranalyses tijdig uitgevoerd
3. zijn de rapportages over de monsteranalyses volledig en bruikbaar?

Het eerste element over de kwaliteit van monsteranalyses, is aan de orde gekomen bij het toetsingscriterium 'borging van kwaliteit'.⁵⁰ Hierna wordt ingegaan op de resterende twee elementen bij de uitvoering van monsteranalyses, te weten de doorlooptijd en bruikbaarheid.

Inzake de doorlooptijd en bruikbaarheid van de monsteranalyses kan geconstateerd worden dat de monsteranalyses en rapportages voldoen, maar dat enkele verbeteringen mogelijk zijn. Bijvoorbeeld het (meer) gelijktijdig aanleveren van monsters door de NVWA aan het laboratorium van WFSR, en het kunnen gebruiken van één monster voor meerdere monsteranalyses wat op tijdig aangeven van de NVWA zou kunnen door WFSR.

Wat de doorlooptijd van de uitvoering van de monsteranalyses en de oplevering van de rapportages daarover betreft, constateren wij dat de beelden uiteenlopen. Met name lopen de verwachtingen inzake de doorlooptijd uiteen. De directies Keuren en Handhaven van de NVWA verwachten snellere analyses door een vergelijking te trekken met commerciële laboratoria. Tegelijkertijd ervaart WFSR een gebrek aan kennis inzake vanuit de NVWA directies Keuren en Handhaven over hun bedrijfsvoering en wat er voor WFSR nodig is om tot een kortere doorlooptijd te komen, namelijk een meer consistente en grotere monsteraanvoer.

Wij constateren in de afgelopen periode géén signalen van grote onvolkomenheden of vertragingen aan de kant van WFSR die aan de kern van de toezichthoudende en handhavende rol van de NVWA hebben geraakt. WFSR levert conform de afspraak en komt haar toebedeelde taken en verplichtingen na.

Wel denken wij dat een gesprek over de verwachtingen in de doorlooptijd van de uitvoering van de monsteranalyses tot meer wederzijds begrip en tot betere afspraken inzake bijvoorbeeld de monsteraanvoer vanuit de NVWA kan leiden, waarmee mogelijk ook de doorlooptijd van de monsteranalyses kan worden bevorderd.

Eenzelfde gesprek kan gevoerd worden over de bruikbaarheid van de opgeleverde rapportages. Wij merken uit de gevoerde gesprekken op dat er ruimte is voor een betere aansluiting bij de wens of behoefte aangaande de verschaft informatie aan de NVWA, met name wat informatie die ook moet worden doorgezonden naar Europa betreft. Blijkens de gesprekken is hierover nog onvoldoende het gesprek gevoerd. De rapportages van WFSR omvatten de noodzakelijke gegevens, maar een eventuele andere vormgeving van de rapportages kan de NVWA verder ondersteunen in hun werk. Het is wat dat betreft aanbevelingswaardig dat de NVWA en WFSR hier aankomende komende periode gesprekken over voeren om zo de gebruikswaarde van de rapportages te vergroten.

Aanbevelingen

- Bespreek met elkaar de verwachtingen over de doorlooptijd in uitvoering van de monsteranalyses om tot wederzijds begrip en betere afspraken te komen inzake monsteraanvoer.
- Bespreek de komende periode de mogelijkheden om de gebruikswaarde van rapportages te vergroten, onder andere voor wat betreft informatie die moet worden doorgezonden aan Europa.
- **Specifiek voor NVWA:** onderzoek de mogelijkheden om monsteraanvoer (meer) gelijktijdig bij WFSR aan te leveren.
- **Specifiek voor NVWA:** onderzoek de mogelijkheden om NVWA-intern analysewerk gelijktijdig bij WFSR aan te melden zodat WFSR in staat kan worden gesteld om één monster voor meerdere analyses te gebruiken.

⁵⁰ Zie paragraaf 3.1 van deze rapportage.

3.4 Instandhouding expertise

Feiten

WFSR is verplicht tot het in stand houden van de benodigde expertise voor de monsteranalyses.⁵¹

De ontwikkeling van nieuwe methoden en technieken, en daarmee ook de expertise die daarbij hoort, zit in de WOT-VV Beleid. Uitzondering daarop is het deelprogramma Microbiologie, dat vanwege de bekostiging door VWS in zijn geheel binnen de WOT-VV Handhaving valt.⁵² Wel is er als onderdeel van de WOT-VV Handhaving budget beschikbaar waarmee de nieuwe methoden en technieken voor het deelprogramma Microbiologie worden bekostigd.⁵³

Uit de documenten blijkt dat er een koppeling en kennis-overdracht tussen de WOT-VV Beleid en WOT-VV Handhaving voorzien is.⁵⁴ Ook is zichtbaar dat er budget beschikbaar is, en het beschikbare budget wordt besteed voor kennis- en expertiseprojecten binnen de deelprogramma's. Dit blijkt onder meer uit de jaarplannen en jaarrapportages.⁵⁵

Visie van betrokkenen

Geïnterviewden zijn over de instandhouding van expertise bij WFSR is positief en eenduidig. Om te parafaseren: 'ongeacht wat je wilt, WFSR heeft de benodigde expertise.' Het beeld van de betrokkenen is dat WFSR beschikt over hoogwaardige meetapparatuur en dat de werknemers bij WFSR dusdanig bedreven in hun werk zijn, dat hierdoor de betrouwbaarheid van de uitslagen die WFSR aanlevert hoog is. Door WFSR wordt bovendien aangegeven dat de doorstroming van de in de WOT-VV Beleid ontwikkelde technieken naar de WOT-VV Handhaving goed verloopt. Andere gesprekspartners bevestigen dit beeld. Daarbij vermelden betrokkenen in de gesprekken ook dat het deelprogramma Microbiologie niet in WOT-VV Beleid zit. WFSR geeft aan dat het daarmee afhankelijk is van kennis- en expertisemiddelen (K&E) voor de instandhouding van benodigde expertise binnen dit deelprogramma. Door betrokkenen wordt aangegeven dat hierin wel een risico schuilt, met name zodra

er hogere aantallen monsters worden aangeleverd. In dergelijke situaties vindt er een herprioritering plaats tussen de activiteiten. WFSR geeft aan dat dit veelal ten koste gaat van de K&E-projecten, wat met name het deelprogramma Microbiologie raakt doordat dit niet in de WOT-VV Beleid zit. De NVWA merkt overigens wel op dat hier in de herprioritering rekening mee wordt gehouden, met name als het risico zich voordoet dat er anders niet voldoende K&E wordt gedaan.

Betreffende het aantrekken van de benodigde expertise geeft WFSR aan dat het voor hen lastig blijft om expertise op de markt te vinden in de huidige tijden van krapte op de arbeidsmarkt. Intern worden medewerkers wel opgeleid, onder meer in de vorm van stages, afstudeervakken en PhD's. Het behouden van opgebouwde expertise is echter niet eenvoudig. WFSR verklaart dit in de gesprekken doordat onderzoekers liever nieuwe kennis genereren dan 'gewoon' monsteranalyseprojecten draaien.

Een andere ontwikkeling die WFSR aankaart is de noodzaak om steeds meer expertises in stand te houden tegen een gelijkblijvend aantal declarabele uren. Daarbij wordt opgemerkt dat medewerkers maar in een beperkt aantal analysemethoden expertise kunnen opbouwen. Indien het aantal benodigde expertises toeneemt, wordt aangegeven dat ook het aantal benodigde medewerkers zal toenemen. Ook overige betrokkenen ervaren dat er sprake is van een toename aan benodigde expertises.

Analyse Berenschot

Het analyseren van monsters vergt een breed palet aan apparatuur en technieken, en daarmee de expertise om deze analyse uit te kunnen voeren. Het gaat daarbij om een dergelijke mate van uiteenlopende (voor)behandelingen en methoden dat specialisering in technieken noodzakelijk is. WFSR-medewerkers zijn vaak bedreven in enkele technieken, maar kunnen niet in alle technieken bedreven zijn. Expertise op het gebied van radioactiviteit is een voorbeeld waarvoor zeer specifieke kennis vereist is. Het aantrekken, opleiden en in stand houden van expertise is als gevolg hiervan een constante uitdaging voor WFSR. Tegelijkertijd is de instandhouding van deze expertise ook randvoorwaardelijk voor de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken.

Tijdens de validatiesessie is het opgehaalde beeld dat met gelijkblijvende monsteraantallen en vergoeding per monsteranalyse met daarbovenop de vereiste om meer expertise in stand te houden op den duur niet houdbaar is, teruggedragd bij alle gesprekspartners. Het bleek dat het beeld dat in de geëvalueerde periode meer expertise bij WFSR nodig was om

51 UO 2021-2025, artikel 1.

52 UO 2021-2025, Bijlage 2: Werkafspraken betreffende laboratoriumdiensten ter ondersteuning van de NVWA op het gebied van voeder- en voedselveiligheid voor de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025, pp. 18-19; Jaarplan 2023, pp. 8-9.

53 Zie bijvoorbeeld de financiële realisatie per WFSR-project behorende bij de jaarrapportages. Hierin staan onder deelprogramma Microbiologie bijvoorbeeld opgenomen de K&E-projecten voor 'Genomics', 'Antimicrobiële resistentie', 'Virologie' en 'Bacteriologie', daar waar in andere deelprogramma's de K&E-projecten veelal zijn beperkt in scope tot de validatie en accreditatie van bepaalde methoden.

54 UO 2021-2025, Bijlage 2: Werkafspraken betreffende laboratoriumdiensten ter ondersteuning van de NVWA op het gebied van voeder- en voedselveiligheid voor de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025, pp. 18-19.

55 Zie bijvoorbeeld voor 2022: Jaarplan WOT-VV Handhaving 2022, Bijlage 1 Financieel overzicht WOT-VV Handhaving; In 2022 stond voor K&E € 5.684.361 begroot en is voor € 5.518.329 aan werkzaamheden uitgevoerd. Dat is een realisatie van 97,1%. Jaarrapportage 2022, p. 22.

te blijven voldoen aan de vereisten van Europese wet- en regelgeving breed gedeeld werd. Ook werd de verwachting dat deze ontwikkeling zich doorzet of zelfs versnelt in de (nabije) toekomst gedeeld. De feiten staven dit ook (zie kaderblok).⁵⁶

In de periode sinds 2019 zijn er meerdere stofgroepen of producten bijgekomen die gereguleerd zijn. Dat betreft onder meer PFAS, dioxinen, MCPD's, MOSH/MOAH's en plantentoxinen als pyrrolizidine alkaloiden. Ook genetisch gemodificeerd voedsel en nieuwe producten in het kader van de eiwittransitie zoals insecten vallen onder nieuwe wetgeving. De Europese wetgeving hiervoor is te vinden in de (uitvoerings)verordeningen: EU 2022/932 en EU 2023/915.

Onze analyse is dat deze ontwikkeling grote betekenis heeft voor de robuustheid van de WOT-VV Handhaving. Bij het doorzetten van deze ontwikkeling dat meerdere expertise nodig is tegen een gelijkblijvend aantal monsteranalyses en declarabele uren, zal er op een gegeven moment een keuze gemaakt moeten worden welke expertise wel of niet in stand te houden. Daarbij werd in de validatiesessie aangegeven dat dit in potentie op korte termijn kan gaan spelen. Dat heeft directe gevolgen voor de handhaving. Zodra geen (of niet voldoende) monsters geanalyseerd kunnen worden door WFSR wegens een gebrek aan expertise, kan de NVWA niet controleren en handhaven. Daarmee ontstaat het risico dat niet voldaan kan worden aan Europeesrechtelijke verplichtingen. Dit kan vervolgens bijvoorbeeld tijdens een Europese audit naar boven komen.

De afzienbare tijd waarbinnen gevolgen kunnen optreden tezamen met de grootte van de gevolgen zou ons inziens een gevoel van urgentie bij alle betrokken partijen moeten opleveren. Tijdens de validatiesessie bleek echter dat de geschetste ontwikkelingen wel worden gedeeld, maar dat de urgentie om deze ontwikkeling het hoofd te bieden nog niet wordt gevoeld. Dit kan ons inziens op termijn de effectieve uitvoering van de WOT-VV Handhaving nadelig beïnvloeden, met name wat het deelprogramma Microbiologie betreft, gezien dit geen onderdeel is van de WOT-VV Beleid.

Aanbevelingen

Zie onze aanbevelingen onder 'Robuustheid'.

3.5 Samenwerking WFSR met andere kennisinstellingen

Feiten

In de documentanalyse die wij in het kader van deze evaluatie hebben uitgevoerd zijn geen stukken aangetroffen (bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomsten) waaruit (langdurige) samenwerkingsverbanden van WFSR met andere kennisinstellingen binnen de WOT-VV Handhaving blijken. Wij benadrukken dat in dit verband *niet* naar de samenwerking met andere kennisinstellingen binnen de WOT-VV Beleid is gekeken.

Uit de jaarrapportages en jaarplannen blijkt overigens dat dergelijke samenwerkingen wel degelijk plaatsvinden met andere kennisinstellingen. Zo is terug te lezen in de jaarrapportage van 2020 dat er op het onderwerp 'metagenomics' een oriëntatie met kennishouders binnen de WUR is uitgevoerd en zijn er eerste pilotexperimenten samen met RIVM ingezet.⁵⁷ In 2021 is er een onderzoek gestart, in samenwerking met Wageningen Bioveterinary Research (WBVR), naar de ontwikkeling van multiplex qPCR-methoden voor de detectie van de CARBA-genen in ophopingen.⁵⁸ In 2022 heeft WFSR heeft in samenwerking met het RIVM gewerkt aan een manuscript over persistentie van listeriaclusters in Nederland, wat in 2023 heeft geleid tot een publicatie.⁵⁹ Daarnaast zijn er in 2022 monsters van nieren van einde-carrière melkvee geanalyseerd op antibiotica (sulfonamiden, macroliden, tetracyclines en quinolonen) en NSAID's/pijnstillers, gedurende het biomarkerproject dat in samenwerking met het RIVM en de NVWA werd uitgevoerd.⁶⁰ Uit het jaarplan van WFSR voor 2023 blijkt tevens dat, gezien het hooginnovatieve gehalte van de verdiepende analyses die gebruikt worden als input voor het risicogebaseerde monitoringsbeleid, er zal worden samengewerkt met universiteiten, en wederom WBVR en het RIVM.⁶¹

⁵⁷ Jaarrapportage WFSR 2020.

⁵⁸ Jaarrapportage WFSR 2021.

⁵⁹ Jaarrapportage WFSR 2022.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Jaarplan WFSR 2023.

⁵⁶ Het Ministerie van LNV geeft te kennen dat dit ook aansluit op hun visie en agenda voor de WOT-Voedselveiligheid.

Visie van betrokkenen

Uit de gesprekken met WFSR, RIVM en de NVWA komt een eenduidig beeld naar voren wat betreft de samenwerking van WFSR met andere kennisinstellingen: als er wordt samengewerkt met andere kennisinstellingen binnen de WOT-VV Handhaving, dan wordt dit gedaan met het RIVM en WBVR. Bij sommige van deze samenwerkingen is ook de NVWA betrokken.

Samenwerkingen vinden plaats op projectbasis en zijn afhankelijk van de benodigde expertise binnen een project. Onderzoekers vinden elkaar veelal op de relatie. De NVWA wordt als (co)financier van een opdracht betrokken bij de goedkeuring van projectplannen binnen de WOT-VV Handhaving.

De partijen beoordelen de samenwerkingen die plaatsvinden goed.

Betrokkenen geven aan dat er kleine verbeterpunten mogelijk zijn, bijvoorbeeld op het gebied van het onderling communiceren tussen de kennisinstellingen, het eerder betrekken van de NVWA voor de opdrachtverstrekking, het formaliseren van het proces hoe samenwerkingen tot stand komen om dit minder op basis van relatie te laten geschieden, en op het gebied van afspraken maken over data-uitwisseling en data-eigenaarschap.

Analyse Berenschot

Allereerst benadrukken wij nogmaals dat enkel is gekeken naar de samenwerking met andere instellingen binnen de WOT-VV Handhaving en niet binnen de WOT-VV Beleid.

Het feitenbeeld aan de hand van de jaarrapportages en het jaarplan dat WFSR samenwerkt met WBVR en het RIVM sluit aan bij de beelden uit de gesprekken. De samenwerkingen worden inhoudelijk als goed beoordeeld. Er worden geen beelden gedeeld van samenwerkingen die slecht zijn verlopen.

Het aangaan van samenwerkingen door WFSR is verbonden aan strikte voorwaarden om (de schijn van) niet-onafhankelijk zijn te voorkomen. Zie hiervoor ook de uiteenzetting in paragraaf 3.2. Hierdoor is een gebrek aan (langdurige) samenwerkingsovereenkomsten goed verklaarbaar.

Desalniettemin stelt de MJWA in subparagraaf 4.1.2 dat in het kader van 'de borging van kennis en kwaliteit' het laboratorium nationaal en internationaal zal samenwerken in projecten voor optimale kennisopbouw en kennisuitwisseling, en voor internationaal wetenschappelijk draagvlak. Deze samenwerkingen kunnen zo extra kennis genereren, die ten goede komt aan de activiteiten die WFSR uitvoert voor de NVWA. Oftewel, ondanks dat het aangaan van samenwerkingen door WFSR aan strikte voorwaarden is verbonden, is het in beginsel voor WFSR wel mogelijk om met andere kennisinstellingen samen te werken om de (borging van) kwaliteit en de (instandhouding van) kennis van WFSR ten goede te laten komen. Het is daarom ons inziens te adviseren om dergelijke (inhoudelijke) samenwerkingen met WBVR en RIVM voort te zetten. Het tijdig betrekken van de NVWA hierin is daarin belangrijk, met name wat de opdrachtverlening en financiering betreft.

De grootste wrijving zit op het gebied van data-eigenaarschap, wie waarover mag publiceren, of welk instituut wordt vermeld op een rapportage. Dit soort onderlinge wetenschappelijke competitie zijn ons inziens echter niet uniek voor de samenwerkingen van WFSR met andere kennisinstellingen, en komen in de regel veel voor in het wetenschappelijke werkveld. Hiervoor helpt goed informeel contact, maar ook enkele formele afspraken kunnen hierover worden gemaakt. Aan het maken van goede werkafspraken en data-eigenaarschap wordt op dit moment ook gewerkt.

Aanbevelingen

- **Specifiek voor WFSR:** stel een proces op voor de totstandkoming van samenwerkingen met andere kennisinstellingen, en zet inhoudelijke samenwerking met WBVR en RIVM binnen de WOT-VV Handhaving voort. Betreft de NVWA hier tijdig in, met name wat de goedkeuring, opdrachtverlening en financiering betreft.
- **Specifiek voor WFSR:** werk afspraken met WBVR en RIVM over data-eigenaarschap verder uit (in zoverre deze nog niet voldoende zijn uitgewerkt en vastgelegd).

3.6 Innovatie van onderzoeksmethoden

Feiten

Innovatie van methoden in het kader van de WOT-VV Handhaving wordt veelal in generieke zin beschreven in de UO. De UO is meer specifiek over innovatie in het kader van het ‘microbiologisch’ werkveld, aangezien voor de overige drie deelprogramma’s innovatie plaatsvindt vanuit de Kennisbasis (KB) van de WOT-VV Beleid. Hierover staat opgenomen dat het gaat om innovatie, zodat WFSR zorgt voor het continu tot haar beschikking hebben over de beste methoden voor monitoring en bronopsporing in de voedselketen voor de NVWA. Als voorbeeld wordt het gebruik van ‘highthroughput sequencing’-technologieën voor goedkopere en meer secure typeringen van bacteriën vermeld, iets waaraan ook wordt gewerkt voor voedselgerelateerde virussen. Daarnaast wordt gewerkt aan het inzetten van deze techniek voor gelijktijdige detectie van verschillende bacteriën en virussen in voedsel (metagenomics). Voor handhaving op toekomstige normen wordt voor meer nauwkeurige kwantificering in het virologisch, bacteriologische en het GGO-onderzoek de inzet van de digital PCR onderzocht.

Innovatie van methoden wordt vermeld in de jaarrapportages van 2019 en 2020, en vermelding ontbreekt in de jaarrapportages van 2021 en 2022. In het jaarplan voor de WOT-VV Handhaving voor het jaar 2023 staat over innovatie het volgende opgenomen:

‘WFSR is deelnemer aan de publiek belang tafel voedselveiligheid waar innovaties besproken worden voor verbetering op de toezichts- en handhavingstaken van de NVWA. Wanneer uit deze publiek belang tafel innovaties naar voren komen die door WFSR ontwikkeld dienen te worden, moet dit worden geprogrammeerd voor t+1 of middels additionele financiering worden vergoed. Momenteel ligt de focus nog op verdere afstemming en professionalisering van de werkpakketten.’⁶²

Visie van betrokkenen

Vanuit WFSR komt het beeld naar voren dat er binnen de WOT-VV Handhaving nauwelijks budget beschikbaar is voor de innovatie van onderzoeksmethoden. Dit wordt door geïnterviewden verklaard doordat dat het ontwikkelen van innovaties op onderzoeksmethoden primair binnen de WOT-VV Beleid is belegd (met uitzondering van het deelprogramma Microbiologie, zie ook paragraaf 3.4 van deze rapportage).

De WOT-VV Handhaving gaat over de optimalisatie en doorontwikkeling van de (nieuw ontwikkelde) methoden binnen de WOT-VV Beleid, voor de methoden ontwikkeld in deelprogramma’s Contaminanten, Feed & Food en Dierbehandelingsmiddelen.

Het beeld dat in de gesprekken ook werd gedeeld is, doordat WOT-VV Beleid en WOT-VV Handhaving beide door WFSR worden uitgevoerd, er sprake is van een goede kennisdoorstroming van nieuw ontwikkelde methoden.

Uit de gesprekken bleek dat het deelprogramma Microbiologie hierop een uitzondering vormt. Enerzijds omdat het microbiologische deelprogramma niet wordt uitgevoerd in de WOT-VV Beleid. Anderzijds omdat de K&E-projecten in het deelprogramma Microbiologie worden aangewend voor zowel het (nieuw) ontwikkelen als het optimaliseren van de methoden. Daarnaast ontbreken voor het deelprogramma Microbiologie de zogenaamde kennisbasismiddelen (KB) die voor de WOT-VV Beleid wel beschikbaar zijn gesteld vanuit LNV. Deze middelen stellen WFSR in staat om innovatief middellange-termijnonderzoek te verrichten of te gebruiken als cofinanciering in bijvoorbeeld EU-Horizonprojecten. Alle uitkomsten van de activiteiten vanuit de KB in de WOT-VV Beleid hebben een doorwerking en relevantie voor de WOT-VV Handhaving.

Analyse Berenschot

Het ontbreken van middelen binnen de WOT-VV Handhaving voor de innovatie van onderzoeksmethoden is verklaarbaar, gegeven de informatie uit de gesprekken dat deze activiteit primair binnen de WOT-VV Beleid is belegd. Het deelprogramma Microbiologie vormt hierop een uitzondering. Zodoende kan de passage uit het jaarplan 2023 van WFSR⁶³ ook verklaard worden, namelijk: indien er een methode geïnnoveerd dient te worden, én dit binnen de WOT-VV Handhaving geprogrammeerd moet worden, zal er voor het domein microbiologie additionele financiering nodig zijn.

Voor in een volgende evaluatie van de WOT-VV Handhaving kan ons inziens beter de evaluatievraag worden gesteld in hoeverre methoden ontwikkeld in de WOT-VV Beleid (of elders) binnen de WOT-VV Handhaving worden geoptimaliseerd ten behoeve van de handhaving. Om deze evaluatievragen te beantwoorden kan ons inziens worden gesteld dat er in ieder geval sprake is van een methodeoptimalisatie binnen de WOT-VV Handhaving.

62 Jaarplan WFSR 2023.

63 Zie hiervoor staande passage.

Dit gegeven het feit dat er in de deelprogramma's specifieke projecten zijn die zich richten op (methode)optimalisatie en implementatie.⁶⁴ Ook wordt er in de jaarrapportages van 2021 en 2022 gerapporteerd over activiteiten die zijn ondernomen voor de optimalisatie van de methoden. In de gesprekken komen daarbij positieve beelden naar voren over de doorstroming van kennis en ontwikkelde methoden vanuit de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving, wat mede wordt verklaard doordat beide WOT-programma's door WFSR worden uitgevoerd.

Daarbij merken wij op dat specifiek voor het deelprogramma Microbiologie er geen KB-middelen beschikbaar zijn, omdat het deelprogramma Microbiologie ontbreekt in de WOT-VV Beleid. K&E-middelen binnen het deelprogramma Microbiologie worden daardoor breder ingezet dan alleen voor optimalisatie en implementatie van (nieuw ontwikkelde) methoden, bijvoorbeeld voor innovatief onderzoek of cofinanciering van EU-projecten. Het is ons inziens te adviseren om voor de robuuste uitvoering van de WOT-VV Handhaving, K&E-middelen binnen het deelprogramma Microbiologie blijven aan te wenden en beschikbaar te stellen voor zowel de innovatie van methoden alsook de optimalisatie hiervan, zodat ook voor dit deelprogramma nieuwe onderzoeksmethoden voor de handhaving worden ontwikkeld en geoptimaliseerd.

Aanbevelingen

- Blijf binnen het deelprogramma Microbiologie (en in verband met het ontbreken van dit deelprogramma binnen de WOT-VV Beleid) K&E-middelen beschikbaar stellen die kunnen worden aangewend voor zowel de innovatie van methoden, alsook voor de optimalisatie hiervan. Zo kunnen ook voor het deelprogramma Microbiologie nieuwe onderzoeksmethoden voor de handhaving worden ontwikkeld en geoptimaliseerd.
- Voor een volgende evaluatie: stel in een volgende evaluatie de evaluatievraag die toeziet op in hoeverre innovatieve en nieuw ontwikkelde methoden worden geoptimaliseerd binnen de WOT-VV Handhaving ten behoeve van de toezicht en handhaving.

3.7 NRL-Functie

Feiten

Op grond van de Verordening 2017/625 zijn er Europese (EURL) en nationale referentielaboratoria (NRL). De referentielaboratoria van de EU worden aangewezen door de Europese Commissie en moeten met name ervoor zorgen dat de nationale referentielaboratoria en officiële laboratoria actuele informatie over beschikbare methoden ontvangen, vergelijkend (inter) laboratoriumonderzoek organiseren of actief eraan deelnemen, en opleidingen voor nationale referentielaboratoria of officiële laboratoria aanbieden.⁶⁵ Daarnaast dienen lidstaten zelf ook nationale referentielaboratoria aan te wijzen.⁶⁶

Het WFSR is aangewezen als een nationaal referentie-laboratorium voor een groot aantal bevoegdheidsterreinen.⁶⁷ In de MJWA staat opgenomen dat WFSR in het kader van de WOT-VV Handhaving de rol van NRL vervult voor een aantal daartoe aangewezen onderwerpen:

1. NRL pesticiden – WFSR vervult vier verschillende NRL-functies voor pesticiden:
 - a. pesticiden in granen en diervoer
 - b. pesticiden in producten van dierlijke oorsprong
 - c. pesticiden in groenten en fruit
 - d. pesticiden die een single-residuummethode vereisen.
2. NRL Virussen:
 - a. WFSR vervult de NRL-functie voor virussen in levensmiddelen.⁶⁸

Deze NRL-functies zijn ondergebracht in de volgende deelprogramma's:

NRL-functie	Ondergebracht in deelprogramma
NRL pesticiden	Deelprogramma 1: Contaminanten
NRL virussen	Deelprogramma 2: Microbiologie

Blijkens de jaarrapportage van 2021 is er voor de NRL pesticiden € 139.068 (realisatie 104% van begroot) aan werk verzet en voor de NRL virussen € 45.212 (realisatie 97% van begroot).⁶⁹ In 2022 waren deze bedragen € 111.712 voor de NRL pesticiden (realisatie 88% van begroot) en € 44.845 voor de NRL virussen (realisatie 97% van begroot).⁷⁰

⁶⁵ Artikel 93 en Overweging 71, 2017/625.

⁶⁶ Artikel 100, 2017/625.

⁶⁷ [Staatscourant 2019, 35329 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

⁶⁸ Overige NRL-functies die WFSR vervult worden binnen de WOT-VV Beleid uitgevoerd.

⁶⁹ Jaarrapportage 2021, bijlage 3: Financiële realisatie.

⁷⁰ Jaarrapportage 2022, bijlage 3: Financiële realisatie.

⁶⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld het Jaarplan van WFSR uit 2023.

In het kader van deze NRL-functie stelt de MJWA dat de volgende producten/diensten dienen te worden uitgevoerd/geleverd door WFSR, conform de Controleverordening:

- Het zorgen voor interactie met het EURL en de deelname aan door dit laboratorium georganiseerde cursussen en vergelijkend laboratoriumonderzoek.
- Het coördineren van de werkzaamheden van nationale laboratoria die op het betreffende toepassingsgebied analyses uitvoeren (officiële laboratoria).
- Het beschikbaar stellen van geaccrediteerde analysemethoden voor alle relevante stof-matrixcombinaties.
- Het geregeld organiseren van de vergelijkende proeven waaraan wordt meegewerkt door de onderscheiden nationale laboratoria die belast zijn met de analyses op het betreffende toepassingsgebied en het geven van een gepast vervolg op de resultaten.
- Het indien nodig opleiden van personeel.
- Het doorgeven van de door het EURL op het betreffende toepassingsgebied verstrekte informatie aan de bevoegde autoriteiten en aan de nationale laboratoria die belast zijn met de analyses op dat toepassingsgebied.
- Het bijstaan van de bevoegde autoriteit bij het opzetten van een controleregeling op het betreffende toepassingsgebied door het verlenen van wetenschappelijke en technische ondersteuning.

Daarnaast is WFSR ook geassocieerd NRL voor een aantal bevoegdheidsreinen, waaronder: *Listeria monocytogenes*, Coagulase-positieve staphylococci inclusief *Staphylococcus*, en *Escherichia coli* inclusief Verotoxigenic *E. coli* (VTEC). Deze vallen ook onder de WOT-VV Handhaving en worden in de corresponderende K&E projecten uitgevoerd.

Visie van betrokkenen

Uit de interviews is een positief beeld naar voren gekomen over de wijze waarop de NRL-functie wordt ingevuld door WFSR.

In de gesprekken werd onder andere aangegeven dat in het kader van de NRL-functie wordt meegedaan aan ringonderzoeken met EURL's. Ook werden de contacten met de EURL's DTU (Kopenhagen) en het CVUA (Stuttgart en Freiburg) en de deelname aan werkgroepen voor methodeontwikkeling of de ontwikkeling van gemeenschappelijke terms of references benoemd.

Analyse Berenschot

Uit de gesprekken blijkt dat invulling wordt gegeven aan de diensten die verwacht worden in de MJWA in het kader van de NRL-functie van WFSR. Dit blijkt ook uit de jaarrapportages, waarin de deelname aan ringonderzoeken (inclusief uitkomsten) van NRL/EURL's staat opgenomen.⁷¹ Tevens is er jaarlijks ook budget beschikbaar voor het uitvoeren van de NRL-functie. Gegeven het positieve beeld dat naar voren komt uit de gesprekken die tevens gestaafd kunnen worden aan de hand van de jaarrapportages en jaarplannen, is er ons inziens geen reden om te twifelen aan de doeltreffende en doelmatige invulling en uitvoering van de NRL-functie binnen de WOT-VV Handhaving.

⁷¹ Zie hiervoor ook bijlage 6 van deze rapportage.

3.8 Ondersteunen bij incidenten en crises

Feiten

In de periode 1 juni 2019 tot juni 2021 was de 'Uitvoeringsovereenkomst betreffende laboratoriumdiensten ter ondersteuning van de NVWA op het gebied van voeder- en voedselveiligheid voor de periode juni 2019 tot en met 31 mei 2024 van kracht' (UO 2019-2021).⁷² Hierin staat de taak voor WFSR opgenomen om als laboratorium te functioneren in geval van incidenten en crises.⁷³ In de UO 2019-2021 staat het doel van deze taak als volgt omschreven: 'Het snel en voldoende beschikbaar hebben van testcapaciteit bij incidenten en crisis op het gebied van voedselveiligheid en diervoeders, zodat deze snel en accuraat bestreden kunnen worden'.⁷⁴

In de MJWA behorende bij de UO (2021-2025) staat opgenomen dat de incident- en crisistaken van WFSR in het kader van de WOT-VV Handhaving nog nader worden ingevuld en dat er wordt nagegaan welke financiering daarbij noodzakelijk is. Aangegeven staat dat tot die tijd de UO (2019-2021) het uitgangspunt vormt.⁷⁵ Tegelijkertijd wordt in de UO (2021-2025) vermeld dat de hierin gewenste producten/diensten op dit moment nog niet volledig kunnen worden gerealiseerd 'door het ontbreken van een project/budget hiervoor in de WOT-VV Handhaving'.⁷⁶ Uit de bestudeerde jaarrapportages en financiële realisaties die aangeleverd zijn in het kader van deze evaluatie blijkt dat er geen aparte projecten zijn voor de ondersteuning van incidenten en crises.

In de MJWA van de UO (2021-2025) staat de wijze waarop een eventuele herprioritering van taken, om capaciteit vrij te maken, beschreven.⁷⁷ Deze worden besproken met het hoofd Divisie Laboratorium van de NVWA, waar bij een eventuele prioritering de effecten op de productie zo veel mogelijk dienen te worden beperkt.

Dit betekent dat bij het vrijmaken van capaciteit volgorde wordt gekeken naar:

- kennis en ontwikkelprojecten en niet-prioritaire analyses⁷⁸
- verplichte analyses
- instandhouding kwaliteitszorg/accreditatie.

Uit de MJWA behorende bij de UO (2021-2025) valt op te maken dat WFSR binnen de WOT-VV Beleid wel beschikt over een service level agreement (SLA) met LNV betreffende de uitvoering van laboratoriumonderzoek bij incidenten/crisis inzake voedselveiligheid.⁷⁹ Deze SLA is een bijlage bij de UO WOT-VV Beleid 2021-2025 (bijlage 2 van de UO WOT-VV Beleid), waarmee deelprogramma's 1 (Contaminanten), 3 (Dierenbehandelingsmiddelen) en 4 (Feed & Food) worden bediend.⁸⁰

In het Jaarplan 2023 staat vermeld dat er nog geen sprake is binnen WFSR van incident- en crisisbeheersing specifiek voor het microbiologiedomein (deelprogramma 2). Daarbij staat in Jaarplan 2023 opgenomen dat er (ten tijde van het schrijven van het jaarplan) nog een inventarisatie plaatsvindt van de juiste inrichting van het incidenten- en crisisproject voor het microbiologisch deelprogramma, en dat - afhankelijk van de uitkomsten - 'een project [kan worden] vormgegeven om van de betreffende WFSR-expertisegebieden, mensen (inclusief sleutelexpertise) en middelen (inclusief essentiële infrastructuur), de crisisparaatheid te garanderen'.⁸¹

Blijkens de MJWA van de UO (2021-2025) kunnen alleen de ministeries van LNV/VWS een crisis uitroepen.⁸² De NVWA kan zelf incidenten uitroepen. Uit de bestudeerde jaarrapportages in het kader van deze evaluatie is niet gebleken dat er in het kader van de WOT-VV Handhaving een crisis is uitgeroepen.

72 Ook wel: UO 2019-2021.

73 Zie artikel 1 lid 2 van UO 2019-2021 als ook p.4 en p.7 van de MJWA behorende bij deze UO.

74 Zie MJWA (behorende bij UO 2019-2021) 'Deel 5 Domein Incidenten en Crises', p. 23.

75 Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 24.

76 Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 24-25.

77 Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 25.

78 Wat dit punt betreft staat er in de MJWA vermeldt dat bij voorkeur gehele projecten worden opgeschort in plaats van de pijn te verdelen over de diverse projecten.

79 Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), pp. 24-25.

80 Alle drie deelprogramma's bevatten projecten uitgevoerd in het kader van de WOT-VV Beleid. Omdat deze evaluatie in scope beperkt is tot de WOT-VV Handhaving, heeft hierop geen verdiepend onderzoek plaatsgevonden.

81 Jaarplan WFSR 2023, p. 14.

82 Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 25.

Wel blijkt uit stukken aangeleverd door de NVWA dat zich in de periode 2019-2023 zes incidenten hebben voorgedaan, zie het volgende overzicht.⁸³

Jaartal	Naam incident	Type gevaar
2019	Salmonella enteritis op Spaanse eieren	Microbiologisch
2019	Listeria in vleeswaren	Microbiologisch
2020	Ethyleenoxide sesamzaad	Chemisch
2021	VMD	Fraude
2021	Ethyleenoxide Johannes broodpitmeel	Chemisch
2023	Biociden in de veehouderij	Chemisch

Visie van betrokkenen

Uit het gesprek met WFSR kwam nadrukkelijk naar voren dat de WOT-VV Handhaving nu geen project bevat waarmee de crisisparaatheid kan worden gegarandeerd, zoals ook vermeld staat in het Jaarplan 2023. Binnen de WOT-VV Beleid is er wel een project dat de crisisparaatheid afdekt, maar dit is niet voor het deelprogramma Microbiologie. Hiermee werd het beeld geschetst dat, indien er in dat kader een crisis of incident wordt uitgeroepen, er geen mensen, middelen en structuur voorhanden zijn om te functioneren binnen een crisisorganisatie. Tegelijkertijd werd wel benadrukt dat WFSR in een dergelijk geval wel degelijk de bereidheid zou hebben om de benodigde bijdrage te leveren. Echter, de instandhouding van de huidige WFSR-crisisorganisatie komt qua mensen en middelen vanuit de WOT-VV Beleid.

De NVWA bevestigt het beeld dat er een incidenten- en crisisproject ontbreekt binnen de WOT-VV Handhaving (wat met name een effect heeft op het deelprogramma Microbiologie). Zij geeft ook aan dat hierover gesprekken hebben plaatsgevonden, en dat er is aangegeven dat er geen behoefte is aan een incident- en crisisproject binnen het deelprogramma Microbiologie. Daarbij gaven de NVWA en VWS aan de noodzaak van een dergelijk incident- en crisisproject binnen de WOT-VV Handhaving ook niet te zien.

Hiervoor worden meerdere redenen gegeven, waaronder de volgende:

1. In de afgelopen jaren hebben zich in het kader van de WOT-VV Handhaving geen crises voorgedaan.
2. Ingeval zich wél een crisis voordoet is er vanuit het WOT-VV Handhavingsprogramma met name behoefte aan voldoende capaciteit om de monsteranalyses te draaien; hiervoor hoeft wat hen betreft geen aparte crisisstructuur te worden opgetuigd.⁸⁴
3. Ingeval er een gebrek is aan voldoende capaciteit is er een wijze van herprioritering vastgelegd in de MJWA, zodat de benodigde capaciteit kan worden vrijgemaakt.

De directies Keuren en Handhaven van de NVWA gaven aan dat er met name een behoefte was om kort voor aanleveren van de monsters contact te kunnen hebben met WFSR over monsteranalyses die diezelfde dag nog gedraaid zouden moeten worden, zodat WFSR voor voldoende capaciteit kan zorgen om een dergelijke piek aan monsters weg te werken.

Daarbij werd in de gesprekken aangegeven dat het herprioriteren in de afgelopen jaren om voldoende capaciteit beschikbaar te houden wel een aantal keren is voorgekomen. Illustratief voorbeeld in de gesprekken was de zogeheten 'casus sinaasappels', waarin door een toename aan pesticideanalyses op sinaasappels uit Egypte die WFSR moest uitvoeren in het kader van de EU-Controleverordening, WFSR capaciteit tekortkwam voor het uitvoeren van de overige WOT-taken. Men gaf aan dat deze specifieke casus al is geëvalueerd en dat er lessen zijn getrokken om in de toekomst dergelijke voorvallen te voorkomen, waaronder eerder escaleren en opschalen indien er een tekort aan capaciteit dreigt, en eerder nadenken over de impact en consequenties van (nieuwe) EU-Verordeningen voor de monsterstroom vanuit de NVWA naar WFSR.⁸⁵

⁸⁴ Aangegeven werd dat dit anders is voor de incidenten- en crisisprojecten in de WOT-VV Beleid, waarbij een dergelijke crisisstructuur wél als wenselijk werd benoemd.

⁸⁵ Aanbevelingen naar aanleiding van de gesprek over 'casus sinaasappels' (2023).

⁸³ Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 24-25.

Analyse Berenschot

De geïnterviewden delen het beeld dat er geen sprake is van een project gericht op crisisparaatheid binnen de WOT-VV Handhaving. De beelden van geïnterviewden lopen echter uiteen als het gaat om in hoeverre crisisparaatheid binnen de WOT-VV Handhaving noodzakelijk is. Ons inziens is dit verschil in beelden terug te brengen naar de vraag waartoe ondersteuning bij incidenten en crises moet dienen. Enerzijds wordt er gedacht aan het beschikbaar hebben van extra capaciteit door invulling te geven aan een project rondom crisisparaatheid, waar anderzijds juist wordt gedacht aan het op korte termijn herprioriteren van activiteiten om zo (zonder extra capaciteit) wel de nodige capaciteit beschikbaar te stellen.

In de periode waarop deze evaluatie toeziet hebben de ministeries van LNV/VWS in het kader van de WOT-VV Handhaving geen crises uitgeroepen. Ons inziens pleit dit er enerzijds voor dat het in deze periode niet heeft ontbroken aan een incidenten- en crisisproject binnen de WOT-VV Handhaving. Tegelijkertijd wordt wel aangegeven dat er van herprioriteren wel sprake is geweest in de afgelopen periode. Hoe vaak er is geherprioriteerd is niet op te maken uit de aangeleverde documenten en gevoerde gesprekken. Hoewel het voor ons dus ontbreekt aan herleidbare informatie over de hoeveelheid herprioriteringen in de periode 2019-2023, is het signaal dat uit de gesprekken komt (namelijk dat het in de periode 2019-2023 in ieder geval meerdere malen noodzakelijk was om te herprioriteren) er een dat aandacht verdient en verdere verkenning vereist. Het begint met de vraag of betrokkenen hetzelfde beeld hebben over de benodigde ondersteuning bij incidenten en crises (namelijk een crisisstructuur), of dat het een vraag betreft hoe buffercapaciteit binnen het WOT-VV Handhavingprogramma in te bouwen. Vervolgens kan dan worden gekeken of hiervoor een apart project binnen de WOT-VV Handhaving nodig is dat toeziet op het borgen hiervan.

Aanbevelingen

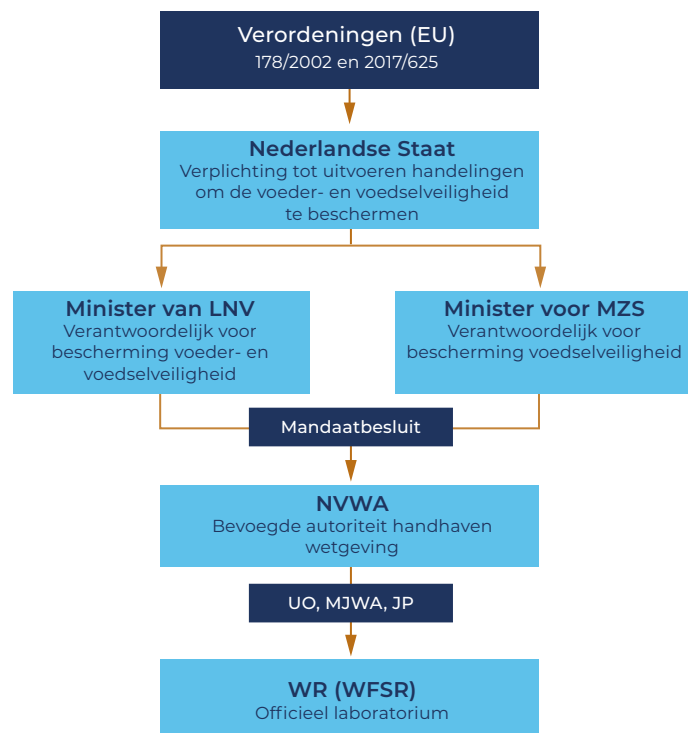
- Ga als NVWA, WFSR en VWS na in hoeverre betrokkenen hetzelfde beeld hebben bij wat wordt verstaan over de benodigde ondersteuning bij incidenten en crises. Bekijk vervolgens of hiervoor een apart project binnen de WOT-VV Handhaving nodig is dat toeziet op de borging hiervan.
- Voor een volgende evaluatie: Bezie in hoeverre 'crisisparaatheid' (onder activiteiten) een onderdeel vormt van de beleidstheorie van de WOT-VV Handhaving.

3.9 Opzet

NB. In het hiernavolgende wordt met name gekeken naar de aansturing, besluitvorming en verantwoording ('opzet') van de WOT-VV Handhaving. Hiervoor zijn de taken en bevoegdheden, de governancestructuur, de overlegstructuur en de subsidierelatie van belang. Voor een feitelijke beschrijving van de opzet, wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deze rapportage. In dit onderdeel wordt hoofdzakelijk ingegaan op ontwikkelingen die zich ten aanzien van de opzet hebben plaatsgevonden en de visies van betrokkenen daarover.

Feiten

Wat de (wettelijke) taken en bevoegdheden betreft, kan vastgesteld worden dat er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden. Ter illustratie van de verwevenheid van de verschillende betrokkenen binnen de WOT-VV Handhaving is hier een gesimplificeerd organogram opgenomen.⁸⁶



⁸⁶ Afgeleid uit onder meer de Notitie Governance.

Wij constateren dat er een interne overlegstructuur en bijbehorende rollenmatrix is vastgesteld. Zo blijkt uit de bestudeerde documenten dat er in een rollenmatrix is aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is.⁸⁷ In de overlegstructuur is vastgelegd met welke frequentie bepaalde overleggen plaatsvinden en welke besluiten in deze overleggen genomen worden.⁸⁸ Onderdeel van deze besluiten is de mogelijkheid om afspraken te maken over de realisatie, het jaarplan te wijzigen en bij te sturen om de doelen te behalen.

Betreffende de jaarlijkse cycli – het opstellen van het jaarplan, het aanvragen van subsidie en verantwoording afleggen via een jaarrapportage – bestaat een vastgelegde procesbeschrijving in onder meer de MJWA.

Ten aanzien van de rol en betrokkenheid van LNV en VWS is er een Notitie Governance die dit beschrijft.⁸⁹

Tot slot verdienen nog twee punten een opmerking als aanvulling op vorenstaande en hetgeen vermeld staat in hoofdstuk 2 van deze rapportage, namelijk de volgende:

- In de UO/MJWA wordt een korting van 4% verleend op de totale kosten exclusief btw.⁹⁰
- De NVWA is een agentschap van het Ministerie van LNV. Binnen het agentschapsstelsel is het Ministerie van LNV eigenaar en opdrachtgever, is het Ministerie van VWS opdrachtgever en is de NVWA opdrachtnemer.⁹¹

Visies van betrokkenen

LNV en VWS geven aan opdrachtgever te zijn van de NVWA, en dat voor hen de WOT-VV Handhaving begint bij de subsidierelatie tussen de NVWA en WFSR. De betrokkenheid en rol van LNV en VWS is volgens hen voldoende geformuleerd in de Notitie Governance. Voor LNV en VWS is met name belangrijk dat de NVWA in staat is haar toezichthoudende en handhavende taak te vervullen, wat de NVWA kan waarmaken door de WOT-VV Handhaving door WFSR uit te laten voeren.

Betrokkenen hebben echter wisselende beelden over in hoeverre de rol en betrokkenheid van LNV en VWS bij de WOT-VV Handhaving duidelijk is en als eenduidig wordt ervaren. Enerzijds wordt aangegeven dat de WOT-VV Handhaving de subsidierelatie tussen WFSR en de NVWA is, en betreffende de rollen van VWS en LNV wordt verwezen naar de Notitie Governance en de UO. Anderzijds wordt in de subsidiebeschikkingen uit 2021 en 2020 steeds vermeld welk bedrag welk ministerie heeft bekostigd. Hierdoor doet met name bij WFSR de vraag zich voor in hoeverre de WOT-VV Handhaving zich beperkt tot de subsidierelatie met de NVWA, in hoeverre WFSR wordt geacht LNV en VWS direct te bedienen en of ze daarover wellicht niet ook direct in contact met LNV en VWS moeten staan. VWS benadrukt in dit verband de rol van agentschap van NVWA, en ziet zichzelf primair als opdrachtgever van de NVWA waarvoor het een aparte opdracht met een aparte financieringsstroom heeft.

Daarnaast bleek uit gesprekken dat in de praktijk de bedongen korting van 4% enkel aan VWS wordt verleend.

Tevens geeft WFSR aan dat het voor hen soms nog onduidelijk is welke directie binnen de NVWA de opdrachten formuleert. De NVWA geeft aan dat ieder project dat de WFSR uitvoert in het kader van de NVWA een projectleider heeft, en dat deze projectleider bekend is bij WFSR. NVWA geeft verder aan dat het in het begin van de WOT-VV Handhaving zoeken was hoe de aansturing en verantwoording goed te laten lopen, met name in de periode na de fusie van LabVV en RIKILT. Men geeft aan dat de ervaring van de jaren na de fusie merkbaar beter is.

87 Zie daartoe: Overleglandschap WOT-VV HH (sturing), Rollenmatrix Governance NVWA WFSR, en Overzicht overleggen tussen NVWA en WFSR.

88 Ibid.

89 Zie de 'Notitie Governance'.

90 MJWA, Bijlage II bij UO 2021-2025, onder 5.1, p. 27.

91 Zie daartoe bijvoorbeeld het 'intern jaarverslag 2022 van baten-lastenagentschap Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit', gepubliceerd 15 maart 2023. Kenmerk: TRCNVWA/2023/288, pagina 5; te raadplegen op: https://open.overheid.nl/documenten/892d1c50-8ddb-4245-b936-60c55c989bd4/file/laatst_geraadpleegd_op_5-3-2024.

Analyse Berenschot

Ons inziens zijn alle randvoorwaarden voor een succesvolle aansturing, besluitvorming en verantwoording (opzet) van de WOT-VV aanwezig:

- Er bestaat een overlegstructuur op meerdere niveaus in de keten, met verdeling in bevoegdheden.
- Er is een procesbeschrijving voor de totstandkoming van het jaarplan, rapportages en het doen van de subsidieaanvraag.
- Er zijn afspraken over realisatie, en er kan bijgestuurd worden om prioriteiten te stellen en op doel te blijven.

Daarbij ontstaat op basis van de gesprekken het beeld dat betrokkenen elkaar ook goed weten te vinden: ze zijn goed op de hoogte van welke overleggen op welke niveaus plaatsvinden, en weten wat in welk overleggen besproken en besloten kan worden. Overleggen vinden in goede harmonie plaats en er is veelal begrip voor elkaars standpunten. Dit bleek ook tijdens de validatiesessie.

Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat de huidige opzet- en overlegstructuur nog niet naar behoren functioneren. Dit kwam met name tot uiting in het onbegrip over rollen en wie waarvoor (eind)verantwoordelijk is. Wij constateren dat er geen aanwijzingen zijn dat de huidige opzet niet werkbaar is of kan zijn. Wel signaleren wij op basis van de gevoerde gesprekken dat er, zodra het bij WFSR gaat knellen in de uitvoering van de WOT-VV Handhaving (met name op de punten van capaciteit en financiering), gekeken wordt naar de NVWA voor een oplossing.

Door LNV is aangegeven dat zij niet herkennen dat het voor WFSR knelt in de uitvoering van de WOT-VV Handhaving op de punten capaciteit en financiering, aangezien er in de afgelopen periode noch van de NVWA noch van WFSR een verzoek is geweest voor extra subsidie. LNV geeft aan dat wel van WFSR te hebben gekregen vanuit de WOT-VV Beleid (dat tevens is toegekend). LNV geeft aan voor alle WOT-programma's te hanteren dat WR de subsidie aanvraagt die het nodig acht, en - indien de subsidie niet beschikbaar is - men in overleg treedt. Hieruit valt op te maken dat óf het gesprek dat het in de uitvoering knelt niet plaatsvindt (c.q. WFSR trekt niet tijdig aan de bel bij de NVWA), óf dat de signalen die partijen aan elkaar door zouden moeten geven niet doorkomen. Wij merken in dit verband op dat de signalen wel aan ons zijn doorgegeven in de gevoerde gesprekken, maar dat deze signalen bij betrokkenen die wij in het kader van deze evaluatie gesproken hebben ontbreken. Op basis van deze evaluatie hebben wij daar geen verklaring voor, anders dan dat er binnen de huidige overlegstructuur van de WOT-VV Handhaving mogelijk te weinig ruimte is om dit te agenderen.

Het is wat ons betreft verklaarbaar dat er naar de NVWA wordt gekeken zodra het gaat knellen in de uitvoering van de WOT-VV Handhaving; de NVWA onderhoudt namelijk de subsidierelatie met WFSR. Dit wordt ook benadrukt door VWS en LNV. Daarmee ontstaat echter ten onrechte het beeld dat de NVWA eindverantwoordelijke is voor het goed functioneren van de WOT-VV Handhaving. Dit is ook in de gesprekken naar voren gekomen. De NVWA beschikt ons inziens namelijk niet eigenstandig over de bevoegdheden en middelen om de knelpunten die zich binnen de WOT-VV Handhaving voordoen te allen tijde op te lossen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de NVWA (en daarmee ook LNV en VWS) enerzijds afhankelijk is van de signalen die zij ontvangt vanuit WFSR, en anderzijds dat de NVWA afhankelijk is van de middelen en mogelijkheden die LNV en VWS bieden.

Onder de oppervlakte speelt hierin ook de vraag welke rol WFSR door andere organisaties wordt toegedicht, en hoeverre dit aansluit bij hoe WFSR zichzelf ziet. WFSR ziet zichzelf als een wetenschappelijk en gerenommeerd kennisinstituut, waarbij de opgedane kennis ten dienste staat van het primaire proces, namelijk de uitvoering van de WOT-VV Handhaving. Voor de WOT-VV Handhaving wordt WFSR echter primair bevestigd om te fungeren als een partij die monsteranalyses draait. Dit werkt door in de manier waarop de onderlinge relatie tussen de NVWA en WFSR wordt ervaren en uitgedrukt. Vanuit de NVWA directies Keuren en Handhaven wordt deze explicieter in termen van een opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie uitgedrukt. WFSR zou door betrokkenen meer als samenwerkingspartner willen worden gezien die in gezamenlijkheid kan en mag meepraten over de toekomst en toekomstbestendigheid van het systeem WOT-VV Handhaving.

De hiervoor beschreven dynamiek was ook merkbaar in de validatiesessie. Tijdens deze sessie deelden allen het beeld dat de robuustheid van WFSR onder druk staat en dat hierdoor de effectiviteit van de WOT-VV Handhaving op termijn niet kan worden gegarandeerd. En hoewel alle betrokkenen dit punt onderkenden, werd dit in het gesprek daarover tijdens de validatiesessie heel formeel vanuit ieders *eigen* roloppvatting en perspectief benaderd, in plaats van dat er in gezamenlijkheid werd gekeken hoe de robuustheid kan worden gegarandeerd.

Gelet op het belang van de opdracht die de NVWA heeft te vervullen vanuit LNV (eigenaar en opdrachtgever) en VWS (opdrachtgever), en de ondersteuning die zij daarvoor nodig heeft vanuit het laboratorium van WFSR, mag van de ministeries van LNV en VWS een invulling worden gegeven aan hun rollen die niet alleen 'opdrachtgevend is' aan de NVWA, maar ook als gezamenlijk verantwoordelijk voor het goed ten uitvoer brengen van de WOT-VV Handhaving. De invulling van gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de WOT-VV Handhaving sluit ook aan op hetgeen gesteld is in de overwegingen van de UO. Daarin staat opgenomen dat LNV en VWS een verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid van voedsel en LNV daarnaast van diervoeders.

De rol van de NVWA is om toezicht te houden op de voeder- en voedselveiligheid namens de minister van LNV en de minister voor MZS. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van voedsel en diervoeders is daarmee echter niet overgedragen aan de NVWA. Daarbij is de UO 2021-2025 ondertekend door de IG-NVWA *namens* de minister voor MZS en minister van LNV. Dit impliceert een ondertekening in mandaat, en niet vanuit een eigenstandige bevoegdheid. Kortom, hoewel van de NVWA verwacht mag worden om het nauwst betrokken te zijn bij de uitvoering van de WOT-VV Handhaving door WFSR, kan er ons inziens nog steeds een beroep worden gedaan op de verantwoordelijkheid van de minister van LNV en de minister voor MZS aangaande het goed tot uitvoering laten komen van de WOT-VV Handhaving.

Tot slot merken wij op dat de 4% korting op de totale kosten, zoals vastgesteld in de MJWA/UO, niet overeenkomt met de beelden. Naar wij hebben begrepen blijkt in de praktijk deze korting enkel te worden toegepast op de door VWS bekostigde projecten. Daarom adviseren wij verder te verkennen in hoeverre de afspraken uit de MJWA/UO herziening behoeven.

Aanbevelingen

- Benader vanuit een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel de knelpunten binnen de WOT-VV Handhaving. Invulling van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid kan alleen slagen indien alle betrokkenen daarin ook hun verantwoordelijkheid nemen. Deze verantwoordelijkheid gaat verder dan het beredeneren vanuit wie eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en subsidieverlener is, en vraagt van betrokkenen om vanuit het belang waartoe de WOT-VV Handhaving bestaat te redeneren.
- Voer gesprekken over knelpunten binnen de WOT-VV Handhaving in openheid en gezamenlijkheid met elkaar zodat signalen hierover goed doorkomen in de overlegstructuur.



HOOFDSTUK 4

Overkoepelende analyse en conclusie

4.1 Overkoepelende analyse

In voorgaand hoofdstuk zijn wij per individueel toetsingscriterium uit de onderzoeksvragen nagegaan in hoeverre de huidige uitvoeringspraktijk aansluit bij de afspraken en verwachtingen. In dit hoofdstuk volgt de overkoepelende analyse, waarin de beantwoording van de vraag of de WOT-VV Handhaving effectief en efficiënt is centraal staat.

4.1.1 Effectiviteit: WFSR levert conform afspraken.

Om een oordeel te kunnen vellen over de effectiviteit van de WOT-VV Handhaving kijken wij of de gegenereerde *output* die WFSR levert de NVWA in staat stelt om de gewenste *outcome* te genereren. Deze *outcome* dient daarbij ook aan te sluiten bij het vooraf geformuleerde doel (de beleidsdoelstelling). Het geformuleerde doel van de WOT-VV Handhaving is dat de NVWA, met ondersteuning van WFSR, in staat is haar toezichthoudende en handhavende taak op het gebied van voeder- en voedselveiligheid kan waarmaken.

Het feitenbeeld over de monsteranalyses is eenduidig: er worden analyses in opdracht van de NVWA gedaan door WFSR. Het aantal ontvangen monsters voor analyse ten opzichte van het verwachte aantal monsters is daarbij jaarlijks toegenomen van 69% in 2020 tot in 2022 92% van het tevoren verwachte aantal monsters. Daarbij moet opgemerkt worden dat door annuleringen een fractie van de ontvangen monsters niet geanalyseerd wordt. In 2020 betrof dit 1.179 monsters, circa 2,4%. In 2022 betrof het 1.181 monsters, circa 2% van het totaal aantal ontvangen monsters.

	2020	2021	2022
Verwacht aantal monsters	69.792	67.399	65.126
Ontvangen aantal monsters	48.286	54.561	59.812
Annuleringen	1.179	1.188	1.181
Percentage annuleringen	2,44%	2,18%	1,97%
Percentage realisatie ten opzichte van verwachting	69%	81%	92%

Uit de bestudeerde documenten blijkt niet dat de doorlooptijd van monsteranalyses of de bruikbaarheid van de rapporten debet is geweest aan het niet kunnen uitvoeren van een toezichthoudende of handhavende taak van de NVWA. Wel zijn er enkele meldingen en klachten geconstateerd in de jaarrapportage van 2022 inzake 'doorlooptijden van analyses en rapportages'. Het betreft hier een totaal van twee meldingen, die tot een klacht betreffende doorlooptijd hebben geleid. Dit is op een aanlevering van circa 60.000 monsters en een veelvoud aan monsteranalyses en analyserapporten. Uit de feitelijke informatie voorhanden volgt niet dat de meldingen en klachten inzake de doorlooptijden van analyses en rapportages ertoe hebben geleid dat de NVWA haar toezichthoudende en handhavende taak niet heeft kunnen uitvoeren. Daarbij geven betrokkenen aan dat het vertrouwen in de uitslagen die WFSR aanlevert conform afspraken is.

Overkoepelend gezien wij dat de monsteranalyseresultaten betrouwbaar zijn en de analyseresultaten tijdig worden aangeleverd. De resultaten zijn van dusdanige kwaliteit dat de NVWA haar toezichthoudende en handhavende taken kan uitvoeren. Zodoende concluderen wij dat de taak belegd bij WFSR goed wordt uitgevoerd en de geformuleerde beleidsdoelstelling kan worden behaald. De WOT-VV Handhaving is daarmee effectief.

4.1.2 Efficiëntie: WFSR voert WOT-VV Handhaving efficiënt uit

Om een oordeel te kunnen vellen over de efficiëntie van de WOT-VV Handhaving kijken wij naar de **input** die WFSR krijgt, hoe deze wordt benut door WFSR (de **activiteiten**), en welke **output** daarmee wordt behaald. Daarnaast hebben wij gekeken naar of de processen zo zijn ingericht om de efficiënte uitvoering van de WOT-VV Handhaving te bewaken (de **checks and balances**).

Tijdens interviews viel ons op dat inzake efficiëntie geïnterviewden veelal zelf de vergelijking maakten tussen de doorlooptijd en de kosten per monsteranalyses bij WFSR en die kosten en doorlooptijd bij commerciële laboratoria. In dat verband gaven betrokkenen aan dat de prijzen per monsteranalyse hoger liggen en de doorlooptijden langer zijn bij WFSR. Wat ons betreft is deze vergelijking onterecht en onvolledig. Commerciële laboratoria werken namelijk binnen een ander kader dan de WFSR. Om te beoordelen of WFSR de WOT-VV Handhaving efficiënt uitvoert dient breder gekeken te worden, en dienen de huidige kaders waarbinnen WFSR de WOT-VV Handhavingstaken uitvoert in ogenschouw te worden genomen.

Uit deze evaluatie volgt dat WFSR de monsteranalyses uitvoert met inachtneming van kwaliteitsaspecten die voortkomen uit (Europese) wet- en regelgeving. Daarbij biedt WFSR ook een duiding van resultaten, en ondersteuning bij boetetracten en overige juridische zaken (waaronder WOO-verzoeken). Daarbij is ook het relevant dat WFSR alleen onder voorwaarden analyseopdrachten voor derden kan uitvoeren, waardoor WFSR gegeven deze onafhankelijkheidseisen primair afhankelijk is van de monsteraanlevering door de NVWA. Dit is weer van invloed op het niet (optimaal) kunnen inzetten van monsteranalyseapparatuur, met daarmee een impact op de doorlooptijden (in verband met het soms moeten opsparen van monsters) en hogere kosten per monsteranalyse doordat machines niet optimaal kunnen worden benut. Daarbij wordt van WFSR ook een hoge kwaliteit van monsteranalyses en nazorg verwacht, én dient er een hoge kwaliteit op een breed palet aan verschillende soortige monsteranalyses in stand te worden gehouden. Met deze opzet borgt de NVWA wél dat zij aan haar verplichtingen kan voldoen wat haar toezichthoudende en handhavende taak betreft. Kortom, er wordt betaald voor deze gewenste onafhankelijkheid van WFSR en de extra ondersteuning die WFSR de NVWA biedt.

Met inachtneming van de kaders waarbinnen WFSR de WOT-VV Handhaving uitvoert is onze conclusie er sprake is van een efficiënte uitvoering van de WOT-VV Handhaving.⁹² Binnen dit kader zijn er mogelijk kleinschalige optimalisaties denkbaar waaronder het (meer) gelijktijdig aanleveren van monsters of het gebruik van één monster voor meerdere analyses. Daarbij merken wij echter op dat veel van deze initiatieven bij betrokkenen al bekend zijn, en dat het onze inschatting is dat het verder uitwerken en implementeren hiervan maar tot minimale efficiëntiewinst zal leiden wat bijvoorbeeld kostprijs of doorlooptijd betreft.

4.2 Conclusie

Wij concluderen een effectieve en efficiënte opzet (aansturing, besluitvorming en verantwoording) en uitvoering van de WOT-VV Handhaving, en een effectieve en efficiënte samenwerking met andere kennisinstellingen. Ook concluderen wij dat er voldoende sprake is van een borging van de kwaliteit en onafhankelijke uitvoering van het WOT-VV Handhaving-programma. Dit concluderen wij over het hier en nu, en de wijze waarop de WOT-VV Handhaving in de periode 2019 – 2023 is uitgevoerd.

Tegelijkertijd concluderen wij dat de effectieve uitvoering van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn onder druk staat. De WOT-VV Handhaving is nu effectief omdat WFSR alle benodigde expertise in huis heeft. Zo is geborgd dat resultaten van dusdanig hoge kwaliteit zijn, dat de NVWA haar toezichthoudende en handhavende taak goed kan vervullen. In de borging van kwaliteit ligt echter wel de instandhouding van expertise en de (tijdige) ontwikkeling van analysemethoden besloten. Zodra dit onder druk komt te staan, heeft dit gevolgen voor het toezicht en de handhaving door de NVWA. Wij achten het niet waarschijnlijk dat WFSR zijn laboratoriumaccreditatie en ISO-certificering zal verliezen. Wel is het mogelijk dat het behoud in brede zin of het (tijdig) beschikbaar hebben van expertise en analysemethoden in de huidige opzet niet gegarandeerd is. Op dit punt is in de huidige opzet het behoud van de effectiviteit van de WOT-VV Handhaving op middellange termijn niet gegarandeerd

Dit is tijdens de validatiesessie ook besproken met betrokkenen. Zij deelden het beeld dat het aannemelijk is dat in de toekomst méér expertise door WFSR in stand moet worden gehouden om te blijven voldoen aan de vereisten van Europese wet- en regelgeving. Dit zou ook meer capaciteit vereisen. Tegen een gelijkblijvend aantal monsteranalyses en gelijkblijvend aantal declarabele uren zal dit echter niet robuust te organiseren zijn. Zodra dit zich voordoet, zal er door de financiers van de WOT-VV Handhaving een keuze gemaakt moeten worden welke expertise wel en welke expertise niet in stand te houden. Dit gaat ons inziens met name de effectiviteit van het deelprogramma Microbiologie beïnvloeden, gezien dit als enig deelprogramma aangewezen is op financiering vanuit de WOT-VV Handhaving. Wij vinden het dan ook raadzaam om tijdig maatregelen te nemen die de robuustheid van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn ten goede komen. Ons inziens zit daarin de noodzaak om te anticiperen op de expertises die in de toekomst nodig zijn, en het bezitten van een capaciteit en flexibiliteit in middelen om deze expertises (tijdig) te ontwikkelen en in stand te houden.

Wij zien twee mogelijkheden om aan de capaciteit en flexibiliteit in middelen tegemoet te komen. Enerzijds kan er meer flexibiliteit in het budget worden bewerkstelligd. Dit zou kunnen doordat de financiers van de WOT-VV Handhaving meer middelen beschikbaar stellen voor financiering van de ontwikkeling en instandhouding van benodigde kennis en expertise. Anderzijds kan dat door WFSR daar zelf toe in staat te stellen. Deze optie hangt nauw samen met de borging van onafhankelijkheid. Ingeval WFSR meer ruimte wordt geboden om analysewerk voor derden uit te voeren, zou WFSR een additionele geldstroom kunnen aanboren. Daarbij zou het in theorie mogelijk zijn dat WFSR zijn werkzaamheden ook kostenefficiënter kan uitvoeren, door bijvoorbeeld een efficiënter gebruik van analyseapparaten. Beide mogelijkheden dragen bij aan het creëren van meer flexibiliteit in het budget van WFSR, dat WFSR kan inzetten om de benodigde expertise in stand te houden om zo de robuustheid en effectiviteit op middellange termijn te borgen.

⁹² Dit geldt eveneens voor de overgehevelde taken uit de WOT-VV Beleid. Ook bij deze projecten geldt dat er sprake is van een efficiënte uitvoering gegeven het kader waarbinnen WFSR de WOT-VV Handhaving uitvoert.

Indien wordt gekozen om vanuit financiering te voorzien in de benodigde flexibiliteit voor WFSR, dan is een eventuele afbreuk van de effectiviteit en efficiëntie niet aan de orde. Dit zou louter een bevestiging van de betrokken partijen vergen dat de huidige inrichting van de WOT-VV Handhaving voldoet, anders dan het besef dat aan het huidige kader voor WFSR wél kosten voor de financiers van de WOT-VV Handhaving verbonden zitten. Partijen moeten zich dan realiseren dat WFSR onmogelijk kan concurreren met commerciële laboratoria op het gebied van kosten en doorlooptijden.

Indien wordt gekozen om de randvoorwaarden voor de borging van onafhankelijkheid te herzien, valt het ons op dat de discussie omtrent onafhankelijkheid nu principieel gevoerd wordt. Er wordt vastgehouden aan het voorkomen van 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn, waardoor analysewerk voor derden al gauw wordt gezien als geen optie. Wat ons betreft is het aanbevelingswaardig om te onderzoeken hoe andere EU-lidstaten invulling hebben gegeven aan het onafhankelijke toezicht op de voeder- en voedselveiligheid. Immers, deze EU-lidstaten vallen allemaal onder dezelfde EU-Verordeningen. Daarnaast vinden wij het aanbevelingswaardig om te onderzoeken hoe andere WO-taken door WR worden uitgevoerd, omdat deze WO-taken immers ook onafhankelijk dienen te worden uitgevoerd. Mogelijk dat vanuit de twee onderzoeksrichtingen die wij aanbevelen bruikbare *good practices* naar voren komen die toegepast kunnen worden op de wijze waarop de borging van onafhankelijkheid nu gestalte krijgt.

De twee hiervoor vermelde opties om de robuustheid te versterken kunnen gelijktijdig worden onderzocht. Vervolgens vergt het een keuze tussen meer middelen vanuit de financiers van de WOT-VV Handhaving enerzijds, mogelijk een ruimere invulling van de onafhankelijkheidsvoorwaarden anderzijds, of een combinatie van beide. Wel dient de keuze duidelijk en helder naar zowel de verscheidene afdelingen binnen NVWA als richting WFSR te worden gemaakt, alsook waarom deze keuze is gemaakt en wat de gevolgen ervan zijn.

Gelet op het overkoepelende doel van de WOT-VV Handhaving adviseren wij betrokken partijen om vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid naar het robuust vormgeven van de WOT-VV Handhaving te (blijven) kijken. Daarbij merken wij op dat invulling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid alleen kan slagen indien alle betrokkenen daarin ook hun verantwoordelijkheid nemen. Deze verantwoordelijkheid gaat verder dan het beredeneren vanuit wie eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en subsidieverlener is, en zou moeten gaan over het gezamenlijke belang van het behoud van een effectieve uitvoering van de WOT-VV Handhaving.

Aanbevelingen

- Neem tijdig maatregelen die de robuustheid van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn ten goede komen. Robuustheid gaat enerzijds over het beschikken over de benodigde expertise in de toekomst, en anderzijds om capaciteit en flexibiliteit in middelen om deze expertise (tijdig) te ontwikkelen en in stand te houden. Wij zien daartoe twee mogelijkheden:
- Door gezamenlijk meer middelen beschikbaar te stellen voor de instandhouding van expertise. Dit kan via het budget dat NVWA, LNV en VWS beschikbaar stellen voor de WOT-VV Handhaving.
- Door de mogelijkheden te onderzoeken voor WFSR om zelf meer inkomsten te genereren uit werk voor derden. Dit vergt wel een herziening van de randvoorwaarden om de onafhankelijkheid te borgen. Zie daartoe ook onze aanbevelingen onder 'Onafhankelijkheid'.
- Communiceer duidelijk en helder naar zowel de verscheidene afdelingen binnen NVWA als naar WFSR voor welke maatregelen ten behoeve van de robuustheid gekozen is, waarom deze keuze is gemaakt en wat de mogelijke gevolgen ervan zijn.

Bijlagen

BIJLAGE 1.

Evaluatiekader

Element	Aspect	Indicatoren	Bron/methode
Beoogd effect		<ul style="list-style-type: none"> Doel van de opdracht aan WFSR. Wederzijdse meerwaarde van subsidie aan WFSR voor zowel WFSR als subsidieverstrekker. Mate waarin formeel beoogd effect feitelijk wordt gerealiseerd door partijen. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentstudie: WOT-statuuut, uitvoeringsovereenkomst. Gesprekken met betrokkenen WFSR, NWWA, LNV en VWS.
Input	<i>Financiering</i>	<ul style="list-style-type: none"> Totaal subsidiebedrag WOT-VV Handhaving. Uitsplitsing opbouw subsidie naar bijdragen LNV, VWS, incidenteel en retributie. Geschatte kosten WFSR als gevolg van WO-taken en -functies. Wijze waarop tarieven tot stand komen. Financiering vanuit EU en inkomsten uit private opdrachten en PPS'en (ter waarborging onafhankelijkheid). Mate waarin financiering wordt besteed als beoogd. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentstudie: subsidiebeschikking, jaarplannen, jaarrapportages.
	<i>Formulering te verrichten taakinhoud</i>	<ul style="list-style-type: none"> Wijze waarop de te verrichten taken inhoudelijk tot stand komen. Wijze van prioritering taken en programma's. Wijze van selectie op te bouwen en in stand te houden kennis en expertise. Mate waarin de te verrichten taakinhoud volgens afgesproken werkwijze tot stand komt. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentstudie: uitvoeringsovereenkomst, meerjarenwerkafspraken, werkafspraken. Gesprekken met betrokkenen WFSR, NWWA, LNV en VWS.
Uitvoeringspraktijk	<i>Opzet en aansturing</i>	<ul style="list-style-type: none"> Formele ordeningen van aansturing, besluitvorming en verantwoording. Feitelijke werking van overlegstructuur, onder andere directieoverleg (DO) en opschalingstructuur. Mate van aansluiting subsidieaanvraag- en jaarplancyclus. Mate waarin formele opzet en aansturing ook feitelijk wordt uitgevoerd. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentstudie: uitvoeringsovereenkomst, meerjarenwerkafspraken, werkafspraken, jaarrapportages. Gesprekken met betrokkenen WFSR, NWWA, LNV en VWS.
	<i>Randvoorwaarden voor in de uitvoeringspraktijk</i>	<ul style="list-style-type: none"> Kwaliteitswaarborging monsteranalyses. Wijze waarop methodeonderhoud en expertises zijn geborgd. Wijze waarop onafhankelijkheid van WFSR is geborgd. Borging flexibiliteit om in te spelen op incidenten, veranderingen in grootte van projecten en nieuwe projecten. Invulling en borging NRL-functie. Mate waarin geborgde randvoorwaarden in uitvoeringspraktijk worden nageleefd. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentstudie: protocollen, werkafspraken, auditrapporten, visitierapporten, accreditaties. Gesprekken met betrokkenen WFSR, NWWA, LNV, VWS.
Prestaties	<i>Gebruikswaarde</i>	<ul style="list-style-type: none"> Tijdigheid van monsteranalyses en adviezen. Mate waarin uitkomsten analyses en adviezen voldoen aan kwaliteitsstandaarden. Mate waarin de geleverde prestaties bruikbaar zijn voor de NWWA. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentenstudie: jaarrapportages, verslagen van overleggen. Gesprekken met WFSR en NWWA.
Analyse	<i>Bevindingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> Mate waarin partijen doen en nakomen wat ze hebben afgesproken. Mate waarin beoogd effect wordt gerealiseerd. Mate waarin verbeteringen mogelijk zijn in de uitvoeringspraktijk, afspraken en/of overeenkomsten. 	<ul style="list-style-type: none"> Overkoepelende analyse van feiten en beelden door het onderzoeksteam van Berenschot.

BIJLAGE 2.

Lijst van documenten

Kwaliteit

- Auditplan WFSR 2023
- Audit 2021, rapport 'Monsterneming t/m monsterresultaat'

Afspraken

- Uitvoeringsovereenkomst 2019 – 2021, inclusief Meerjarenwerkafspraken
- Uitvoeringsovereenkomst 2021 – 2025
 - Bijlage 1: Eisen aan de onafhankelijkheid
 - Bijlage 2: MJWA
 - Bijlage 3: Communicatieafspraken
 - Bijlage 4: Eigendomsafspraken
 - Bijlage 5: Kwaliteit- en serviceprotocol NVWA WFSR
- Dienstverleningsovereenkomst NVWA WFSR
- Bruikleenovereenkomst
- Bevoegdheden voor wijzigingen in jaarplan WOT Handhaving NVWA WFSR
- Afspraken over realisatie
- Opvraagprocedure bruikleen WFSR
- Communicatieafspraken NVWA WFSR
- Overeenkomst WOT Statuut 2018
- Notitie 'Governance na fusie van het laboratorium NVWA – RIKILT/WR'

Procedures

- Procedure subsidieverlening toegepast onderzoek voor WFSR
- Procesbeschrijving totstandkoming jaarplan WOT-VV Handhaven

Evaluaties

- Aanbevelingen evaluatie sinaasappelcasus (periode 1e en 2e kwartaal 2023)

Werkplannen

- Projecten onder WOT-VV HH per 2021
- Samenvatting werkplannen 2021 t/m 2023

Jaarplannen

- Jaarplannen (inclusief jaarplanwijzigingen) van 2019-2023
- Subsidieaanvragen, -beschikkingen/verleningen en -vaststellingen van 2019-2023
- (Financiële) jaarrapportages (inclusief samenvatting en bijlagen) WOT-VV HH van 2019-2023
- Jaarrapportages NRL van 2019-2021

Overleggen

- Overleglandschap WOT-VV HH (sturing)
- Rollenmatrix Governance NVWA WFSR
- Overzicht overleggen tussen NVWA en WFSR
- Agenda en notulen van afstemmingsoverleg 2019-2023
- Agenda, annotaties, notulen en actielijsten van directieoverleg 2019-2023
- Agenda, notulen, actielijsten van sturingsoverleg 2022-2023
- Agenda, notulen, actielijsten van operationeel overleg 2021-2023
- Agenda, notulen, actielijsten van samenwerkingsoverleg 2020-2021
- Notulen en actielijsten van programma overleg 2021-2023

Overige

- Presentatie startbijeenkomst jaarplan WOT-VV HH 2024
- WFSR Strategisch plan 2021-2025
- Overzicht beslisbomen analyses en onderzoeken, periode 2019-2023
- Overzicht incidenten, 2019-2023
- Officiële Aanwijzing WFSR 2019

BIJLAGE 3.

Lijst van geïnterviewden

Organisatie	Personen
NVWA-SCP	<ul style="list-style-type: none"> • Cees de Heer • Lobke Kwak • Rogier Achterberg
NVWA Directie Keuren	<ul style="list-style-type: none"> • Peter Koornneef • Nathalie Meijerink • Peter Verbaas
NVWA Directie Handhaven	<ul style="list-style-type: none"> • Bernadette Ossendorp • Els Biesta-Peters • Coen van der Weijden
Ministerie van LNV	<ul style="list-style-type: none"> • Marjan van Creij • Sally Hoffer • Susanne Waelen
Ministerie van VWS	<ul style="list-style-type: none"> • Jolanda van der Kamp • Ana Vilorio Alebesque • Sander Baljé
WFSR	<ul style="list-style-type: none"> • Birgit Loos • Arjen Gerssen • Bjorn Berendsen
WFSR (deelprogramma's)	<ul style="list-style-type: none"> • Jeroen Rijk • Menno van der Voort • Sifra van der Vis • Christine Bunthof
RIVM	<ul style="list-style-type: none"> • Eelco Franz

BIJLAGE 4.

Leidraad met gespreksonderwerpen

Gespreksonderwerpen

Beoogd effect

- Beoogde effect WOT-VV Handhaving voor betrokken partijen.
- Mate waarin beoogd effect wordt gerealiseerd; wat gaat goed, wat kan beter?

Formulering te verrichten taakinhoud

- Samenwerking betrokken partijen in formulering van de te verrichten taakinhoud.
- Wijze van selectie op te bouwen en in stand te houden kennis en expertise.
- Wijze van prioritering en selectie WO-taken.
- Mate waarin taken en prestaties worden uitgevoerd en geleverd conform afspraken; wat gaat goed, wat kan beter?

Opzet en aansturing

- Rolinvulling WFSR, NVWA, LNV en VWS.
- Doelmatigheid van inzet mensen en middelen WOT-VV Handhaving door betrokken partijen.
- Naleving formele overleg- en aansturingsstructuur door partijen; wat gaat goed, wat kan beter?
- Uiteenlopen subsidieaanvraagcyclus en jaarplancyclus; wat zijn de gevolgen?

Randvoorwaarden voor de uitvoeringspraktijk

- Borging randvoorwaarden voor de uitvoeringspraktijk (kwaliteitsstandaarden, incidenten, onafhankelijkheid).
- Mate waarin directieoverleg (DO) zicht heeft op borging randvoorwaarden.
- Mate waarin conform borging wordt gehandeld; wat gaat goed, wat kan beter?
- Wijze waarop met aandachtspunten/aanbevelingen vanuit audits en visitatierapporten wordt omgegaan.
- Wijze waarop WFSR de NRL-functie invult; wat gaat goed, wat kan beter?

Prestaties

- Tijdigheid van monsteranalyses en adviezen.
- Mate waarin geleverde prestaties voldoen aan gestelde eisen en kwaliteitsstandaarden.
- Flexibiliteit in geval van incidenten of incidentele opdrachten.
- Tevredenheid gebruikswaarde prestaties; wat gaat goed, wat kan beter?

Overgehevelde taken

- Mate waarin het overhevelen van taken uit WOT-VV Beleid impact heeft gehad op de effectieve en efficiënte uitvoering hiervan.

BIJLAGE 5.

Overgehevelde projecten vanuit de WOT-VV Beleid

Projectnummer 2020 (LNV)	Projecttitel	Overgeheveld naar
WOT-02-001-011	Validatie en accreditatie methoden contaminanten	Deelprogramma 1: Contaminanten
WOT-02-001-013	Opsporing illegaal gebruik gewasbeschermingsmiddelen	
WOT-02-001-018 (deel)	Methode-ontwikkeling en surveys plantentoxinen t.b.v. WOT	
WOT-02-003-008	NVWA monsteronderzoek in het kader van handhaving en opsporing; bijstand bij rechtszaken t.g.v. de resultaten van dit onderzoek. Inclusief contrafinanciering NMR (k€ 44)	Deelprogramma 3: Dierenbehandelings-middelen
WOT-02-003-064	Expertisemanagement dierbehandelingsmiddelen	
WOT-02-004-005	Validatie en accreditatie van detectiemethoden voor genetisch gemodificeerde organismen	Deelprogramma 4: Feed & Food
WOT-02-004-006	Validatie en accreditatie analysemethoden diervoeders	
WOT-02-004-009	NVWA Nationaal Plan Diervoeders	
WOT-02-004-011	NVWA GGO-analyses in diervoeders	
WOT-02-005-006	Validatie en accreditatie analysemethoden	Deelprogramma-overstijgend
WOT-02-005-008	NVWA onderzoek monsters diversen	
WOT-02-006-001	Interne borging/proficiencytesten/kwaliteitszorg	
WOT-02-006-015	Tweedelijns controle WOT VV Beleid i.v.m. Vo. (EU) 2017/625	
Coördinatie	Coördinatiekosten	

BIJLAGE 6.

Uitkomsten kwaliteitsaudits
en ringonderzoeken

Jaar	Gegeven toelichting in jaarrapportages betreffende ringonderzoeken, externe audits en accreditatie
2019	<p>Ringonderzoeken</p> <ul style="list-style-type: none"> • De volgende ringonderzoeken zijn ondernomen: • vier internationale ringonderzoeken (IAEA, NPL, MRI, JRC Geel) • een ringonderzoek LMRV • vier ringonderzoeken: multimethode pesticiden in lever (EURL-AO), SRM-pesticiden in lever (EURL-SRM), organochloor-pesticiden/PCB's in ei (Fapas), en fipronil in ei/kippenvet (WFSR) • drie ringonderzoeken (ASP, PSP en lipofiele toxines). • een ringonderzoek georganiseerd door JRC • wat de NRL melk en melkproducten betreft: • somatisch celgetal: zeven rondes vergelijkend ringonderzoek • kiemgetal: vier rondes vergelijkend ringonderzoek • fosfatase: twee rondes vergelijkend ringonderzoek. <p>Audits en accreditatie</p> <p>De algemene audit van RIKILT (accreditatie L014) heeft op 9, 16, 17 en 18 april plaats gehad. Dit was een regulier controlebezoek. Voor de ISO 17025-accreditatie zijn zes afwijkingen vastgesteld, naast een algemene afwijking in verband met het feit dat in april het nog vigerende RIKILT-kwaliteitssysteem nog niet voldeed aan de nieuwe ISO 17025:2017. Voor de ISO 17043 is één afwijking vastgesteld. Alle afwijkingen zijn uiteindelijk opgelost. De accreditatie is behouden. Accreditatie L235 is ook behouden.</p> <p>Bij de audit door de Raad voor Accreditatie (RvA) zijn op de 'operationaliteit' van WFSR na de fusie (13 november) geen afwijkingen geconstateerd.</p>
2020	<p>Ringonderzoeken</p> <p>In het kader van de NRL-taken voor bestrijdingsmiddelen heeft WFSR succesvol deelgenomen aan de EURL-ringonderzoeken. En werd een bijdrage geleverd aan de update van DG SANTE-documenten betreffende analysemethoden.</p> <p>Audit en accreditatie</p> <p>De reguliere jaarlijkse audit voor L014 en L235 (ISO 17025:2017) en voor de organisatie van ringonderzoeken (ISO 17043) was aanvankelijk gepland in het voorjaar 2020, maar was door COVID-19 uitgesteld naar oktober 2020.</p> <p>Bij de audit van de accreditatie L014 op 14 en 15 oktober en 3 november 2020 zijn drie (B-)afwijkingen vastgesteld.</p> <p>Bij de audit van de accreditatie L235 op bovengenoemde dagen zijn twee (B-)afwijkingen vastgesteld.</p> <p>Voor de accreditatie voor het organiseren van ringonderzoeken R013 (ISO 17043) is één (B-)afwijking vastgesteld, dit betrof het niet van tevoren informeren van deelnemers bij uitbesteding van werkzaamheden.</p> <p>Er is ook nog één afwijking geconstateerd betreffende het managementsysteem. De accreditaties zijn behouden.</p> <p>Er zijn in 2020 in totaal vijf nieuwe verrichtingen aangaande L235 bij de RvA voorgedragen voor accreditatie. Twee nieuwe verrichtingen die in 2019 waren aangemeld bij de RvA zijn op de L014-scope gekomen. Daarnaast zijn er ook analysemethoden aan de flexibele scope toegevoegd (voor L014 in totaal 49 verrichtingen en voor L235 totaal elf verrichtingen).</p>

Jaar	Gegeven toelichting in jaarrapportages betreffende ringonderzoeken, externe audits en accreditatie
2021	<p>Ringonderzoeken</p> <p>In het kader van de NRL-taken voor pesticiden in voeding en diervoeding heeft WFSR succesvol meegedaan aan de verschillende EURL-ringonderzoeken.</p> <p>Audit en accreditatie</p> <p>De reguliere audit door de RvA is uitgevoerd op 2, 3, 9, 11 en 17 maart 2021, er zijn in totaal elf afwijkingen geconstateerd van de categorie B. Alle afwijkingen zijn inmiddels afgerond. Tijdens de audit is getoetst op ISO/IEC 17025:2017 voor de accreditaties L014 en L235 (testen) en op ISO/IEC 17043:2010 voor de accreditatie R013 (organisatie ringonderzoeken).</p> <p>Tijdens deze reguliere RvA-audit is de naleving van het WOT-statuut (onderdeel van de WOT-Overeenkomst 1 april 2018) gecontroleerd. Geconstateerd is dat de maatregelen van de WOT-Overeenkomst nageleefd worden en dat inzichtelijk is dat WFSR de onafhankelijkheid en integriteit goed geborgd heeft.</p> <p>De accreditaties zijn behouden.</p> <p>Aanvullend</p> <p>In artikel 3.4 van het WOT-Statuut is aangaande de borging van de wetenschappelijke kwaliteit bepaald dat ten minste eenmaal per vier jaar de wetenschappelijke kwaliteit en maatschappelijke impact van de uitvoering van de WOT door WR aan externe visitaties wordt onderworpen. Bij WFSR heeft begin 2021 een dergelijke wetenschappelijke visitatie plaatsgevonden. Deze visitatie is uitgevoerd in opdracht van de Raad van Bestuur van WUR. De resultaten waren zeer goed (op een schaal van 0-4):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quality: 4 • Statutory tasks: 4 • Impact: 4 • Viability: 3.
2022	<p>Ringonderzoeken</p> <p>In het kader van de NRL-taken voor pesticiden (project WOT-Handhaving-001-001) in voeding en diervoeding heeft WFSR succesvol meegedaan aan 21 EURL-ringonderzoeken.</p> <p>Daarnaast zijn vanuit het NRL de laboratoria van Eurofins Lab Zeeuws-Vlaanderen (LZV) en Normec Groen Agro Control geborgd door opvragen en beoordelen van hun deelname aan ringonderzoeken.</p> <p>Audit en accreditatie</p> <p>Tijdens de audit is getoetst op ISO/IEC 17025:2017 voor de accreditatie L014 (testen) en op ISO/IEC 17043:2010 voor de accreditatie R013 (organisatie ringonderzoeken). In deze audit zijn afwijkingen geconstateerd.</p> <p>WFSR heeft tijdig corrigerende maatregelen getroffen en de RvA daarover geïnformeerd. Na beoordeling bleek dat van de geconstateerde afwijkingen te kunnen worden gesloten.</p>
2023	Jaarrapportage was ten tijde van de evaluatie nog niet beschikbaar.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl