

Reactie CBL op het conceptvoorstel wijziging van de Gezondheidswet

Geen generieke zaken regelen via de Gezondheidswet

Het openbaar maken van bedrijfs- en inspectiegegevens van rijksinspectiediensten zonder tussenkomst en een uitspraak door een rechter vraagt om een fundamentele discussie. Het CBL vindt het onjuist dat via een lichte aanpassing van de Gezondheidswet door het ministerie van VWS voor een beperkt deel van de handhaving door of voor rijksinspectiediensten bedrijfsspecifieke gegevens structureel openbaar worden gemaakt. In het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet een bredere discussie gevoerd worden over openbaarmaking van inspectiegegevens door de overheid zonder uitspraak van een rechter. Deze discussie moet vooraf gaan aan branche-/sectorspecifieke wetgeving voor openbaarmaking.

Het voorstel tot wijziging van de Gezondheidswet bevat enerzijds een aantal specifieke zaken in relatie tot volksgezondheid en anderzijds een aantal horizontale zaken, voor alle toezichthouders in Nederland. Het CBL is van mening dat het voorstel ontdaan moet worden van de generieke zaken en zich alleen moet beperken tot het werkterrein van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) en de Warenwet. Veel juridische adviezen geven aan dat gegevens van inspectiediensten pas openbaar mogen worden gemaakt wanneer een bedrijf ook veroordeeld is door de rechter en wanneer de strafbare feiten direct aanleiding zijn om het brede publiek te waarschuwen. Relevante wetgeving is in dit verband de Wet op economische delicten (WED) en de Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Openbaarmaking mag geen punitieve bedoelingen hebben

In de memorie van toelichting op bladzijde 8 (tweede en derde alinea) en bladzijde 11 (vijfde alinea) wordt gesteld dat de openbaarmaking van inspectiegegevens niet punitief bedoeld is, maar dat het de naleving op de wet bevordert en informerend is. Gesteld wordt dat openbaarmaking bijdraagt tot een betere prestatie van bedrijven waarop de openbaargemaakte informatie betrekking heeft. Het CBL concludeert daaruit dat openbaarmaking van inspectiegegevens wel degelijk punitief bedoeld is. Daarmee gaat de overheid openbaarmaking inzetten als name&shame-beleid teneinde nalevingsbevordering te realiseren. Het CBL is van mening dat dit zonder tussenkomst van een rechter geen overheidstaak is. Op dit moment bereikt de NVWA volgens eigen zeggen maximaal 15% van het bedrijfsleven. Van deze gecontroleerde (goede en slechte) worden momenteel alleen formulebedrijven met naam en toenaam genoemd. Het alleen noemen van bedrijven met een landelijk bekende naam heeft een punitief karakter en draagt volgens het CBL niet bij aan een presentatieverbetering bij bedrijven die beneden de wettelijke norm presteren omdat deze niet altijd met naam en toenaam worden genoemd.

De Tweede Kamer nam in januari 2011 een motie aan, waarin o.a. wordt gesteld dat openbaarmaking informatief en niet punitief mag zijn, maar dat de huidige vorm van openbaarmaking wel punitief uitwerkt. Vervolgens werd de regering verzocht eerder bedoeld onderscheid tussen informerende gegevens en gegevens die hebben geleid tot een sanctie duidelijk aan te geven. Het CBL is van mening dat met de voorgestelde aanpassing van de Gezondheidswet niet tegemoet wordt gekomen aan hetgeen de Kamer in januari 2011 heeft gevraagd. Immers, zowel controlegegevens waarbij sprake is van een sanctie, als andere controlegegevens, blijven gewoon openbaar gemaakt.

Werkwijze NVWA

De NVWA controleert bij bedrijven steekproefsgewijs en risicogericht. Dit is op zich een prima methode waar het CBL achter staat. Deze werkwijze leent zich echter niet voor openbaarmaking waarmee de schijn wordt gewekt dat alle bedrijven op alle aspecten worden gecontroleerd. Ook vraagt het CBL zich af hoe het nieuwe voorstel van de Gezondheidswet en de gewenste nieuwe vorm van toezicht van de NVWA (horizontaal toezicht) zich tot elkaar verhouden. In de memorie van toelichting wordt op bladzijde 21 (toelichting op art I.C) gesteld dat het 'ondoenlijk is en niet effectief om alle beschikbare informatie openbaar te maken' en dat er een selectie kan worden gemaakt. Het CBL vraagt zich af welke selectie er dan wordt gemaakt en waar deze op is gebaseerd.

Ervaring NGO's/media

De memorie van toelichting gaat op bladzijde 18 in op de Wob. Naast de actieve openbaarmaking, blijft het mogelijk om een Wob-verzoek te doen naar inspectiegegevens. Helaas heeft de supermarkt- en foodservicebranche ervaring met het eenzijdige en vooringenomen gebruik van door de overheid openbaargemaakte inspectiegegevens van de NVWA. Personen en organisaties (NGO's, media) worden gefaciliteerd door de overheid met gegevens om er vervolgens misbruik van te maken en bedrijven aan de schandpaal te nagelen en gevoelens van onrust aan te wakkeren bij de consument. Dit heeft altijd geleid tot veel beroering en negatieve publiciteit met alle gevolgen van dien. Het CBL vraagt om meer en betere waarborgen om misbruik door derden tegen te gaan. Contextinformatie en disclaimers op internet zijn onvoldoende. De overheid dient actief misbruik van door haar verstrekte gegevens tegen te gaan. Ook bedrijven moeten rechtsbescherming van de overheid kunnen genieten.

Transparantie

Het CBL heeft altijd aangegeven niet tegen transparantie of openbaarmaking van inspectiegegevens door de NVWA te zijn, maar alleen in die gevallen waar de consument daadwerkelijk gewaarschuwd dient te worden (voedselveiligheid, recalls). De NVWA controleert formulebedrijven steekproefsgewijs en risicogericht. Dit is op zich een prima methode waar supermarkten achter staan. Deze werkwijze leent zich echter niet voor openbaarmaking. De zaken waarop wordt gecontroleerd zijn asymmetrisch en onvolledig. Het CBL stelt voor dat inspectiegegevens van bedrijven onder de volgende voorwaarden openbaar gemaakt worden:

- **Alleen openbaarmaking wanneer volksgezondheid in geding is.**
- **Randvoorwaarden opstellen.** Openbaarmaking past in het nieuwe toezichtmodel van de NVWA, maar de uitvoering moet duidelijk zijn (indeling bedrijven, indeling overtredingen, indeling sancties, uitvoerbaarheid nieuwe toezichtmodel). Zonder deze randvoorwaarden kan niet begonnen worden met openbaar maken.
- Bij de formuleaanpak is het **aan de formule op welk aggregatieniveau** zij de gegevens openbaar willen maken.
- **Alle voedselproducerende en verkopende partijen worden meegenomen** in de openbaar te maken inspectiegegevens, dus ook boeren, tuinders, verwerkers, fabrikanten, tussenhandelaren, speciaalzaken, marktkramen, bedrijfskantines, horeca.
- **Gegevens worden direct na de inspectie teruggekoppeld en reactietermijnen zijn ruim voldoende (6 weken).** Indien monsters genomen worden, wordt een tweede monster achtergelaten voor verificatie en eigen onderzoek.
- **Up to date houden van gegevens.** Gegevens na elke controle of reactie bedrijf aanpassen op website.
- **Datum, tijdstip en naam controleur worden ook openbaar gemaakt.**
- **Uitleg over achtergronden en context.** Hoe het wel en niet gelezen moet worden.
- **Periodiek**, te beginnen na een half jaar, wordt een **volledige evaluatie** uitgevoerd (uitvoeringstechnisch en beleidsmatig/effect/financieel).
- De overheid kan inzicht geven in haar manier van werken door **inspectiegegevens op geaggregeerd niveau (rapportages) openbaar** te maken zonder naam en toenaam.

30 maart 2012

Anne-Corine Vlaardingebroek

CBL

Hare Exellentie
Mevrouw drs. E. I. Schippers
Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Briefnummer
12/10.826/bre/JdB

Den Haag
30 mei 2012

Onderwerp
Wetgeving t.a.v. openbaarmaking
gegevens toezichthouders
Gezondheidswet/wet op de Jeugdzorg

Telefoonnummer
070-3490358
E-mail
breemen@vno-ncw.nl

Exellentie,

De ministeries van VWS, EL&I en V&J bereiden thans een wijziging voor van de Gezondheidswet en de Wet op de Jeugdzorg. Deze wetswijziging heeft tot doel de, nu op basis van de WOB plaatsvindende ad hoc openbaarmaking van de (individuele) controlegegevens door de NVWA, van een correcte rechtsgrondslag te voorzien.

Het desbetreffende wetsontwerp is recent voor advies voorgelegd aan het zogeheten. Regulier Overleg Warenwet (ROW), waarin het bedrijfsleven deelneemt. Het bedrijfsleven is groot voorstander van transparantie van toezichthouders, zoals de NVWA, en een regeling daarvan, maar heeft grote bezwaren tegen de wijze waarop in het concept wetsontwerp de openbaarmaking wordt geregeld.

Bijgevoegd treft u aan een samenvatting van de door ons in het ROW neergelegde inhoudelijke bezwaren. Een belangrijk argument voor ons is dat het hier gaat om een materie die horizontaal voor alle toezichthouders structurele regeling behoeft. Dit dient niet alleen voor de onderhavige toezichthouders in sectorspecifieke wetgeving geregeld te worden, waardoor er ongepaste verschillen gaan ontstaan tussen de transparantieregelingen van allerlei toezichthouders. Bovendien zou een dergelijke generieke regeling qua inhoud zodanig moeten worden vormgegeven dat de regeling zich verhoudt tot het publieke belang en meer gebalanceerd en proportioneel is dan die thans wordt overwogen.

Wij doen daarom een dringend beroep op u om de voorbereidingen van het onderhavige wetsontwerp te staken. Het feit dat het huidige kabinet

demissionair is, is ons inziens een extra argument om een en ander over te laten aan een volgend kabinet.

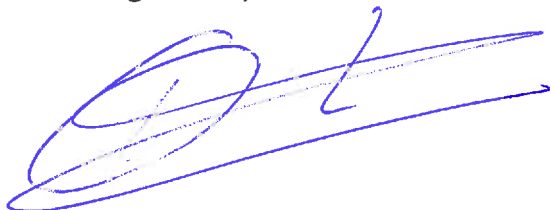
Wij stellen u voorts voor om een werkgroep in te stellen bestaande uit de betrokken departementen (VWS, EL&I, V&J en BZK) en het betrokken bedrijfsleven om een en ander in breder kader te bezien, alvorens zowel in de sfeer van de wetgeving als van de uitvoering nadere stappen te zetten.

Een gelijkkluidende brief zenden wij aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Een afschrift van deze brieven zenden wij aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wij zien uw reactie graag tegemoet.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a horizontal line and a small flourish.

drs. C. Oudshoorn
Directeur Beleid

Samenvatting van de initiële opmerkingen van VNO-NCW en MKB-Nederland over het concept wetsontwerp ‘wijziging Gezondheidswet e.a., met het oog op het mogelijk maken van de openbaarmaking van inspectiegegevens¹’.

1. Naming and shaming.

Wij beoordelen het wetsontwerp in de eerste plaats tegen de achtergrond van een eerdere door onze besturen gevoerde discussie over ‘naming en shaming’ door toezichthouders. Ons bestuur acht het noemen van namen van individuele ondernemingen door toezichthouders in sommige gevallen legitiem, bijvoorbeeld bij acuut gevaar voor de volksgezondheid², maar vindt verder dat de wetgever toezichthouders niet verder dit pad op mogen laten gaan. Toezichthouders moeten zich van naming and shaming onthouden, in elk geval zolang de procesgang (incl. evt. bezwaar- en beroep) nog loopt, en overigens alleen voor zover het functioneel is (d.w.z. toegevoegde waarde heeft) en proportioneel is in het kader van de handhaving. En ook al zou de wetgever aangeven dat het niet de bedoeling is dat het noemen van de namen van individuele ondernemingen een bestraffend karakter heeft, dan nog kan en zal dat per saldo wel het effect (kunnen) zijn. Steeds dient er een expliciete afweging te worden gemaakt tussen publiek belang en het belang van het individuele bedrijf. Enige algemene regels dienen te worden opgesteld voor openbaarmaking, i.p.v. een eigen beleidskoers per toezichthouder of departement.

De MVT gaat op blz. 11 in op openbaarmaking van boetebesluiten enerzijds en van andere toezichtgegevens anderzijds. Het schandpaaleffect wordt gesteld beperkt te zijn tot boetebesluiten. Dat is zeer voor discussie vatbaar. Vooral bij gebruik door derden (media, NGO’s) van die andere toezichtsinformatie kan e.e.a. wel degelijk een vergelijkbaar effect hebben. Dit raakt aan (het generieke vraagstuk van) de aansprakelijkheid van toezichthouders. Gesteld wordt op blz. 11 MVT dat ‘de openbaarmaking geen reactie is op een gedraging’. Maar dat is openbaarmaking toch wel?

2. Transparantie van toezichthouders in het algemeen.

Het wetsontwerp beoogt enerzijds een aantal specifieke volksgezondheidszaken in enge zin te regelen, maar anderzijds (vooral) ook een aantal horizontale, voor alle toezichthouders in Nederland geldende, principes (zoals de legitimatie van overheidsbeleid, ‘de’ openbaarmaking van inspectiegegevens, het verschaffen van inzicht aan het publiek in het functioneren van toezichthouders (MVT blz. 16)) te verankeren in deze sectorwet. Wij zijn er voorstander van dat deze laatste principes in generieke zin worden bediscussieerd. Wellicht kan dat te gelegener tijd zijn weerslag krijgen in het kader van hetzij de WOB dan wel de Awb. Dat voorkomt dat bepaalde/onderhavige specifieke sectoren resp. sectorwetgeving t.a.v. dit soort generieke uitgangspunten ieder een eigen beleid gaan voeren. Dergelijke generieke regels dienen een weerslag te zijn van een sectoroverstijgende discussie, o.a. met de onder toezichtgestelden, o.a. over wie wat met welke transparantie van toezichthouders beoogt, voor wie (ketenpartijen, consument/burger, politiek, ...) die transparantie en met welk(e) doel(en) wordt nagestreefd, en hoever daarmee ware te gaan. Gaat het bijvoorbeeld om het bevorderen

¹ Ook in een eerdere fase hebben wij commentaar opgesteld t.a.v. de openbaarmaking van controlegegevens door de nVWA. Dat commentaar voegen wij gemakshalve als bijlage bij deze samenvatting bij.

² Art 44a lid 3 ziet terecht op gevallen dat de openbaarmaking onmiddellijk moet plaatsvinden. Het betreft bijvoorbeeld, kort aangeduid, reeds in art 21 Warenwet geregelde recalls.

van de naleving van wettelijke normen, om het d.m.v. generieke, sectorsgewijze rapportages (zonder de namen van de geïnspecteerden) publiek inzicht te geven (en waarin precies), of gaat het om de emancipatie van de burger teneinde hem in staat te stellen zijn gedrag aan te passen, e.d. Wij willen een (betere) afbakening en afweging van publiek inzicht en de positie van de onder toezicht gestelden, dan nu in dit wetsontwerp is geschiedt. Een dergelijk generiek debat brengt ook in perspectief hoe te handelen bij de openbaarmaking van (bepaalde) gegevens bij toezichthouders, zoals Staatstoezicht Vgz, AFM, DNB, OPTA, NMA, Consumentenautoriteit (ACM straks), Inspectie Onderwijs, e.d.

3. Belangen onvoldoende en deels onjuist gepositioneerd.

Het onderhavige wetsontwerp stoelt op 3 belangen: de volksgezondheid, de jeugdzorg, en goede voorlichting. Niet elk van deze belangen is afdoende afgebakend, hoever reikt het doel van goede voorlichting bijvoorbeeld? Het 'beter gaan presteren van bedrijven' en 'afnemers de mogelijkheid bieden om goed geïnformeerde keuzes te maken' worden als doelen opgevoerd. Wij missen op deze punten nog immer een explicitering en afweging van de doelen die de desbetreffende wetgeving (bijvoorbeeld Warenwet en de taken van de nVWA) nastreven. Zo is generieke kwaliteitsverbetering door bedrijven een zaak van de markt, en niet des wetgevers. Nergens in de wet staat dat de nVWA er voor is om 'consumenten te helpen bij het maken van keuzes'.

4. Reikwijdte wetsontwerp onduidelijk.

De consequenties, bijvoorbeeld de bedrijfseffecten en effecten op administratieve lasten en nalevingslasten, van het wetsontwerp zijn niet te beoordelen zonder de bijbehorende lagere regelgeving (AMvB). Daarmee zij gezegd dat o.i. het wetsontwerp slechts tezamen met een ontwerp tekst van de AMvB zinvol kan worden besproken. Dat wil zeggen dat een finaal advies van het ROW wat ons betreft eerst aan de orde kan zijn, nadat ook de ontwerp AMvB aan het ROW zal zijn voorgelegd.

Het wetsontwerp kent in art 44 lid 3 en art 48a lid 3 een brede opsomming van allerlei soorten informatie. Elk van die onderdelen zal nog eens gehouden moeten worden tegen elk van de nagestreefde doelen. De artikelen gebruiken een 'kan' bepaling t.a.v. de opsomming van informatie: wanneer zal welke selectie uit de opsomming worden gemaakt? Kan worden aangegeven hoe ver bijvoorbeeld 'de uitkomst van controle en onderzoek' reikt? Op dat onderdeel blijven onze (in de bijlage uitgewerkte) bezwaren geldig die voortspruiten uit het feit dat (bijv.) de nVWA steekproefsgewijs en risicogestuurd toezicht houdt, hetgeen o.i. stevige beperkingen met zich mee brengt op het vlak van de openbaarmaking van resultaten van controle en onderzoek op individueel niveau. De MVT rept over 'het bieden van transparantie aan partijen' en (op blz. 8) wordt vermeld dat over de 'volle breedte van het speelveld' transparantie zal worden geboden, en dat 'alle' bedrijven en instellingen zullen worden geprikkeld om zich van hun concurrenten te onderscheiden. Houdt dat in dat over 'alle' in dit domein onder toezicht gestelden inspectiegegevens op individueel niveau openbaar zullen worden? Of is het de bedoeling om een gedeelte van het domein, bijvoorbeeld waar 100% controle plaatsvindt, bij AMvB aan te wijzen? De MVT blz. 18 stelt dat 'weglaten van bepaalde informatie' zou leiden tot een 'verkeerd beeld van de werkelijke situatie', en dat er dan 'onzekerheid bij het publiek' zou ontstaan. Maar de nVWA controleert lang niet alle ondernemingen, dus deze passage roept vragen op. Zo ook het onderdeel 'adviezen': adviezen van wie aan wie? Er is separate wetgeving, bijvoorbeeld de Gezondheidswet, en de Wet 'onafhankelijk risicobeoordeling nVWA' die thans regelen hoe wettelijk wordt omgegaan met adviezen aan de minister vanuit de betrokken toezichthouders. Wijzigende de artikelen 44 en 48 e.e.a?

De MVT blz. 20 (toelichting op art I.C) stelt dat ‘veelal volstaan zal worden met in overzichten gepresenteerde informatie die beperkt zal worden tot de essentialia’. Onze vraag is: wat is veelal? In welke gevallen zal wat worden gedaan? Op MVT blz. 21 wordt gesteld dat het ‘ondoenlijk is en niet effectief om alle beschikbare informatie openbaar te maken’ en dat er bij AMvB een selectie zal worden gemaakt. Vraag is welke selectie daar dan zal worden gemaakt? Op de achtergrond blijft de vraag waar de cesuur wordt gelegd tussen openbaarmaking van individuele informatie (mag –m.u.v. recalls- o.i. alleen als rechter er onherroepelijk over heeft beslist; het gaat immers niet om willekeurige informatie, maar om informatie over machtsmiddelen die de overheid heeft gebruikt) en informatie op generieker niveau.

Genoemde artikelen suggereren dat nader bij AMvB nog wordt bepaald, welke informatie, in welke gevallen, aan de orde is. Welke reikwijdte wordt nagestreefd? Idem over (en waarom?) welke wetgeving wel, resp. nog niet, onder het bereik van dit wetsontwerp zal worden gebracht. Gesteld wordt in de MVT dat de WOB afweging niet goed past bij het huidige categoriegerichte openbaarmakingsbeleid. Welke categorieën heeft de overheid hier op het oog?

5. Openbaarmaking en horizontaal toezicht /formuleaanpak.

De nVWA is doende met het uitwerken van zaken als ‘ horizontaal toezicht’. Ook is eerder in het kader van de zgn. formuleaanpak, een precisering gegeven van in welke gevallen wel en niet tot openbaarmaking zal worden overgegaan.

6. Huidige openbaarmaking door IJZ en IGZ.

Wij hebben nog niet in detail kunnen bestuderen welke informatie thans reeds door de betrokken toezichthouders openbaar wordt gemaakt. De MVT duidt daar wel op. Op de site van de IJZ lijkt slechts globale informatie over de jeugdzorg te staan, en de IGZ lijkt (bijv. bij telefonische bereikbaarheid huisartsen), generiek te rapporteren en ogenschijnlijk niet op individueel huisartsniveau, terwijl daar wordt aangekondigd dat bij eventuele handavingsmaatregelen openbaarmaking kan volgen. En zo maakt de IGZ op 8/3 jl. openbaar dat psychiater Boerenboom te Amsterdam moet stoppen (een soort WW recall). De onderhavige toezichthouders maken (vanouds) allerlei generieke informatie openbaar (bijvoorbeeld jaarverslagen, specifieke rapportages). Dat zal naar wij aannemen soms uit de wet voortvloeien. In elk geval lijkt voor de openbaarmaking van deze generieke informatie geen nieuwe wetgeving nodig.

7. Openbaarmaking door toezichthouders in het kader van andere wetgeving.

Art 1:78 van de WFT wordt ten tonele gevoerd, op blz. 12 MVT. Hebben wij het goed dan ziet dat artikel op de bevoegdheid van accountants, terwijl andere artikelen van de WFT (art 1:94 e.v.) over openbare waarschuwingen, in specifieke gevallen, gaat (ergo: recall-achtige zaken). Het roept vragen op dat het wetsvoorstel in deze afwijkt van de WFT.

Op blz. 14 MVT wordt gerefereerd aan de EU luchtvaartverordening 2111/2005. Daarbij worden namen van luchtvaartmaatschappijen openbaar gemaakt die ‘aan een exploitatieverbod zijn onderworpen. Wederom: recall-achtige zaken, en geen generieke openbaarmaking van alle inspectiegegevens. Het roept vragen op dat het wetsvoorstel in deze afwijkt van deze EU Verordening.

Recent was er een (verwant) parlementaire debat over de openbaarmaking van de namen van bedrijven die veiligheid- of milieuvoorschriften overtreden. Aldaar werd van de zijde van het kabinet de lijn aangehouden dat alleen bij bedrijven die willens en wetens de wet (blijven) overtreden, de namen openbaar gemaakt zullen gaan worden. Het roept vragen op dat het wetsontwerp in deze afwijkt van deze lijn.

Bijlage bij de samenvatting van de initiële opmerkingen van VNO-NCW en MKB-Nederland over het concept wetsontwerp 'wijziging Gezondheidswet e.a., met het oog op het mogelijk maken van de openbaarmaking van inspectiegegevens: Notitie van bedrijfsleven over openbaarmaking van controlegegevens VWA.

Voor het AO 16 november 2011 over de nVWA staat als agendapunt 2 genoteerd de openbaarmaking van controlegegevens door de nVWA, zoals uiteengezet in een brief van de minister van VWS, mede namens de Staatssecretaris van EL&I, van 14 april 2011.

Over dit onderwerp heeft vaker een AO plaatsgevonden. De algemene invalshoek vanuit het bedrijfsleven is eerder aan Kamer en bewindslieden onder de aandacht gebracht, en geven wij volledigheidshalve hieronder eerst nog even aan:

Bericht uit 2010 naar Kamerleden van VNO-NCW, MKB-Nederland, FNLI, KHN en CBL betreft openbaarmaking van controlegegevens door de VWA.

VNO-NCW, MKB-Nederland, FNLI, KHN en CBL zijn voorstander van transparantie. De VWA kan hier op twee manieren aan bijdragen:

- Transparantie over werkwijze VWA, gehanteerde criteria en resultaten van controles via generieke rapportages (=informerende functie)
- Transparantie over extreme en structurele overtredingsituaties van individuele bedrijven waarbij sprake is van een direct gevaar voor de volksgezondheid (=sanctionerende functie)

Momenteel maakt de VWA op verschillende manieren informatie openbaar:

- Publicaties van generieke rapportages
Voorbeelden hiervan zijn de rapportages over het gebruik van vloeibaar frituurvet in cafetaria's en snackbars en inspecties op voedselveiligheid bij de ambachtelijke sector, detailhandel en horeca.
- Publicaties van controlegegevens van individuele bedrijven ongeacht of de voedselveiligheid in het geding is.

Toezichthouders zoals de VWA (maar ook de Consumentenautoriteit, OPTA en AFM) willen in toenemende mate de controles van individuele bedrijven openbaar gaan maken. Dit voornemen is recent³ in de publiciteit gekomen. Twee zaken vallen op:

- Motief voor openbaarmaking van controlegegevens van individuele bedrijven is niet primair om burgers te waarschuwen als sprake is van een direct en ernstig gevaar.
- Motief is primair om 'te laten zien wat toezichthouders hebben gedaan', zodat samenleving en politiek het functioneren van toezichthouders zoals de VWA beter kunnen beoordelen.

Openbaarmaking van controlegegevens van individuele bedrijven bij een direct en ernstig gevaar voor de volksgezondheid kunnen wij onderschrijven, openbaarmaking van controlegegevens van individuele bedrijven om het functioneren van de VWA te kunnen beoordelen, wijzen wij af.

³ Zie het artikel Overtredend bedrijf moet vaker aan de schandpaal, in het FD van 18 augustus jl.

Het is van belang om twee aspecten van openbaarmaking van VWA controlegegevens te onderscheiden:

- de informerende functie
- de sanctionerende functie.

Informerende functie

Het toezicht van de VWA moet een bijdrage leveren aan een doeltreffende bescherming van de burger tegen risico's. Via generieke rapportages (= optelsom van alle controleresultaten van onderzochte individuele ondernemingen) kan de VWA burgers en de politiek informeren over:

- de werkwijze
- de gehanteerde criteria
- de resultaten
- het effect van toezicht.

Deze rapportages geven inzicht in de mate van naleving van bepaalde voorschriften. Voor dergelijke transparantie is het niet nodig en, zeker ook gezien de risicogestuurde en steekproefsgewijze manier van toezicht houden door de VWA, ook niet gewenst om daar de namen van individuele bedrijven te noemen. Voor dergelijke rapportages is geen specifieke wettelijke basis nodig.

Sanctionerende functie

De VWA houdt toezicht op een groot aantal ondernemingen, en dient over een adequaat arsenaal aan bevoegdheden te beschikken om te bewerkstelligen dat onveilige situaties zo snel mogelijk worden voorkomen. In het vernieuwde beleid van de VWA *Handhaven met verstand en gevoel* worden bedrijven ingedeeld in de toezichtpiramide. In bepaalde, precies te omschrijven gevallen, is het effectief en proportioneel om de naam van een individuele onderneming publiekelijk voor alle burgers (consumenten en andere ondernemers) kenbaar te maken. Dit zijn ondernemers die rood scoren in de toezichtpiramide en waar sprake is van een extreme en structurele overtredings situatie met een direct gevaar voor de volksgezondheid. Dit is bovendien in lijn met het principe van het algemene VWA interventiebeleid: *"Zacht waar het kan en hard waar het moet"*.

Door bovenstaand onderscheid krijgt openbaarmaking het terechte informatieve dan wel sanctionerende karakter. Hierbij zijn consument, overheid en bedrijfsleven gebaat.

VNO-NCW, MKB-Nederland, FNLI, KHN en CBL willen niet met lede ogen toe blijven kijken hoe de VWA haar zorgvuldig opgebouwde autoriteit aan risico's blootstelt door haar informerende en sanctionerende functies met elkaar te verweven. Zij roepen u dan ook op om onderscheid te maken in de informerende en sanctionerende functies.

Kritiek huidige werkwijze openbaarmaking

Door de huidige werkwijze moet de VWA noodgedwongen veel meer communiceren over de context en de interpretatie van de gegevens en moet keer op keer worden gecommuniceerd dat de volksgezondheid en voedselveiligheid niet in het geding is. Openbaarmaking van controlegegevens heeft de overheid tot nu toe bijna 2 miljoen euro gekost. Dit is zonde van het geld en kan beter geïnvesteerd worden in goede medewerkers en het juist toepassen van het beleid. Daarnaast kan de consument maar ook het bedrijfsleven niets met de gegevens en is er vrees voor misbruik door derden. Dit is in het verleden niet ongegrond gebleken. Als consumenten hun keuze dienen te baseren op de openbaar gemaakte gegevens moet alleen informatie beschikbaar gemaakt worden waar voedselveiligheid in het geding is. Andere, private, organisaties hebben tot taak om de consument te helpen wat en waar te kopen.

Vervolgens vond op 16 december 2010 een AO plaats. Vooral door CDA, VVD en PVDA is toen benadrukt dat er verschil zou moeten worden aangebracht tussen informerende en sanctionerende openbaarmaking. Verstrekking van (individuele) informatie zou alleen aan de orde zijn als de (voedsel)veiligheid in het geding zou zijn.

De betrokken bewindspersoon, Staatssecretaris Bleker, gaf toen aan 'zich nader te willen beraden op de vraag wat, op welke manier naar buiten wordt gebracht'. Ook hij was van mening dat 'door een onmetelijke hoeveelheid informatie te verstrekken, de transparantie om zeep wordt geholpen'. Dit alles zou in een nadere brief van het kabinet aan de orde komen. De Tweede Kamer nam in januari 2011 vervolgens een motie aan, waarin o.a. wordt overwogen dat openbaarmaking informatief en niet punitief bedoeld is, maar dat de huidige vorm van openbaarmaking wel punitief uitwerkt. Vervolgens werd de regering verzocht eerder bedoeld onderscheid tussen informerende gegevens en gegevens die hebben geleid tot een sanctie duidelijk aan te geven.

Op 14 april jl. zonden de betrokken bewindslieden een brief aan de Kamer, waarin zij hun nadere standpunt uiteenzetten. De bewindslieden geven aan welke wijzigingen zij voorstaan bij de openbaarmaking.

Naar onze mening komen de bewindslieden in de kern niet afdoende tegemoet aan hetgeen de Kamer in januari 2011 heeft gevraagd. Immers, zowel controlegegevens waarbij sprake is van een sanctie, als andere controlegegevens, blijven gewoon openbaar gemaakt. Er worden enkele marginale, uitvoeringstechnische zaken aangekondigd, zoals het verbeteren van de contextinformatie. Maar in feite wordt het systeem t.a.v. individuele gegevens nog gecompliceerder. Daar de VWA, volgens eigen zeggen, maximaal 15% van het bedrijfsleven bereikt, hetgeen gezien vanuit een risicogestuurd toezicht een acceptabel percentage kan zijn, moeten we blijven bedenken dat 85% van het bedrijfsleven nooit op de VWA site komt (en ook niet hoeft te komen), terwijl binnen die resterende 15% van iedereen wel de individuele (goede en slechte) controlegegevens blijven gepubliceerd. Het door de VWA op de huidige wijze veroorzaakte beeld, blijft noodgedwongen onvolledig en ook rechtsongelijkheid teweegbrengen. Dat aspect van rechtsongelijkheid is recent nog eens extra gaan klemmen, doordat de VWA er voor heeft gekozen om van bedrijven die tot een zgn. formule behoren, en waarbij de formule minder dan 40 vestiging heeft, en de formule geen landelijke uitstraling heeft, de controlegegevens niet openbaar te maken. Al met al ontstaat hierdoor een situatie die roept om eenduidige en duidelijke vastlegging van een passend beleid.

Wel hoopvol vinden wij dat de bewindslieden in hun brief aangeven dat de VWA voortaan via nieuwsberichten relevante controlegegevens zullen gaan aankondigen, en daarbij algemene formules zal gaan hanteren (% goede nalevers, % overtredingen). Wij kunnen ons in dergelijke algemene, niet op het niveau van individuele bedrijven gerichte, communicatie goed vinden. Dat komt de informatie over de stand van zaken m.b.t. het brede door de VWA bestreken gebied ten goede. In het verlengde hiervan vragen wij echter om de openbaarmaking van individuele controlegegevens toe te spitsen op daar waar de veiligheid echt in het gedrang komt (gesloten ondernemingen, of gerecallde onveilige producten) en de consument onverwijld geïnformeerd moet worden.