

Vergaderjaar 2019–2020

33 835

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 131

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 november 2019

Bij brief van 12 juli jl. (Kamerstuk 33 835, nr. 127) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de opdracht die ik de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heb gegeven tot het uitvoeren van een herbezinning: «Hoe zorgt de NVWA ervoor dat de doelen als geformuleerd in NVWA2020 gerealiseerd gaan worden tegen de achtergrond van het stopzetten van de ontwikkeling van de applicatie Inspect en de geconstateerde dieperliggende belemmeringen? Zorg dat eind 2019 daartoe concrete verbeterpunten zijn geïdentificeerd, uitgewerkt en zoveel als mogelijk in uitvoering genomen. Maak helder aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan om de plannen te realiseren.» Daarbij heb ik toegezegd dat ik uw Kamer dit najaar zal informeren over de voortgang van de herbezinning. Met deze brief kom ik, mede namens de Minister voor Medische Zorg en Sport die toezegging na. Ten aanzien van de toezegging dat eind 2019 de concrete verbeterpunten zijn geadresseerd heb ik met uw Kamer in het AO van 15 oktober jl. (Kamerstuk 33 835, nr. 130) besproken dat de Raad van Advies Herbezinning NVWA daarvoor meer tijd zou moeten krijgen.

Het gesprek over de diagnose

In mijn brief van 12 juli heb ik uw Kamer een eerste beeld gegeven van de grondoorzaken die hebben geleid tot het moeten stoppen van de ontwikkeling en implementatie van het ICT-systeem Inspect. Het gaat hierbij onder andere om de verbinding tussen beleid/hoofdkantoor NVWA en de uitvoeringspraktijk van de inspecteur in het veld, erkennen van veranderbaarheid en ingesloten patronen en het vergroten van de operationele slagkracht.

In het kader van de herbezinning verdiept de NVWA het onderzoek naar de grondoorzaken verder op basis van verschillende externe onderzoeken,

zienswijzen van de ondernemingsraad van de NVWA en op basis van ervaringen van medewerkers en managers. Ik heb zelf ook met de directieraad en medewerkers gesproken. De herbezinning levert dieperliggende belemmeringen op voor het realiseren van de doelen van de NVWA. Met medewerkers, managers, de ondernemingsraad van de NVWA en met de Raad van Advies wordt hierover het gesprek verder gevoerd. Een complete en gedragen analyse is essentieel voor een succesvolle aanpak. De NVWA benut de resterende periode van de herbezinning voor deze verdieping. Daarbij is inmiddels wel voldoende helder dat de strategie van een alomvattend masterplan niet adequaat is gebleken, zoals ik uw Kamer meegaf in het AO van 15 oktober jl. (Kamerstuk 33 835, nr. 130). De verdieping heeft opgeleverd dat een fundamenteel andere aanpak noodzakelijk is. Ik ga daar later in deze brief dieper op in.

De opgave sinds 2012

Voor een goed begrip van de bestaande situatie is de context van de probleemanalyse relevant. Direct vanaf de oprichting van de NVWA in 2012 is de opgave om de organisatie op te bouwen en te ontwikkelen groot geweest.

De oprichting van de NVWA in 2012 was de uitkomst van politieke besluitvorming in 2007 om drie al lang bestaande organisaties samen te voegen: de Voedsel- en Waren Autoriteit, de Algemene Inspectiedienst en de Plantenziektkundige Dienst. Dit moest leiden tot een vermindering van de kosten en de administratieve lasten voor bedrijven en tot minder stapeling, overlap en tegenstrijdigheden in de regelgeving omtrent handhaving en controle door inspecties. De fuserende diensten hadden in beperkte mate overlappende functies. Zij hadden voor een groot deel hun eigen werkwijzen, cultuur en structuur en volledig gescheiden ICT-systemen. Aan het besluit tot samenvoeging was ook een efficiency-taakstelling gekoppeld. Het kabinet verwachtte dat door de fusie de taakstelling van € 50 miljoen, die aan de fuserende diensten eerder al was opgelegd, beter te realiseren zou zijn.

De Algemene Rekenkamer (ARK) concludeerde in 2013 dat de verwachting van grote besparingen niet was uitgekomen. Schaalvoordelen bleken maar in beperkte mate aanwezig. Volgens de ARK zou er de komende vier jaren geld geïnvesteerd moeten worden in nieuwe toezichtmethoden om de beoogde voordelen van de fusie voor de samenleving te kunnen realiseren.

Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) deed in 2013 onderzoek naar de NVWA naar aanleiding van de Salmonella Thompson uitbraak van oktober 2012. De OVV deed de aanbeveling dat de NVWA haar taak zowel bij kleine als grotere voedselveiligheidsincidenten beter moest oppakken.

Als reactie op de rapporten van de ARK en de OVV stuurde het kabinet eind 2013 een plan van aanpak naar uw Kamer. Dit plan bestond uit de volgende elementen: een herbezinning op de inrichting van het systeem van keuring en toezicht; uitbreiding van de toezicht- en handhavingscapaciteit van de NVWA; het op orde brengen van de organisatie en extra geld voor uitbreiding van de capaciteit. Het doel was versterking van de organisatie en een hogere naleving door meer kennis gedreven en risicogericht te werken.

Aanleiding voor bijstelling

In 2016 is met uw Kamer gedeeld (Algemeen Overleg d.d. 9 juni 2016 (Kamerstuk 33 835, nr. 44) en 23 juni 2016 (Kamerstuk 33 835, nr. 45) dat

het noodzakelijk was om het Plan van Aanpak uit 2013 te herijken en opnieuw vorm te geven. Er moest meer samenhang komen tussen de verbeterdoelen. Op advies van de Auditdienst Rijk (ADR) naar aanleiding van toetsing van de «Vierde voortgangsrapportage plan van aanpak NVWA» is de programmabeheersing verder versterkt en gecentraliseerd (Kamerstuk 33 835, nr. 34). Dit resulteerde in het programmaplan NVWA 2020: een veelomvattend plan om de NVWA verder te hervormen en op alle gebieden te moderniseren te weten kennisontwikkeling, organisatiestructuur, ondersteunende processen en ICT, handhavingsinstrumenten, toerusting van medewerkers en de dienstverlening aan bedrijven. NVWA 2020 kende in het begin een volledige programmasturing naast de gewone lijnorganisatie. Stapsgewijs is vervolgens het programma steeds meer een onderdeel van de lijnorganisatie geworden.

De vernieuwingen vroegen veel van de organisatie. Ondertussen ging het reguliere toezichtwerk, waar zich door incidenten regelmatig werkpieken voordeden, gewoon door. Diverse externe onderzoeken (waaronder de BIT toetsen) over de NVWA gaven aan dat er een betere balans gevonden moest worden tussen vernieuwing en het gewone werk. De inspecteur-generaal van de NVWA gaf in 2018 aan dat de oorspronkelijke planning van NVWA 2020, met name voor de ICT-ontwikkeling, te ambitieus was. Vervolgens heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn bijstelling in de planning van NVWA 2020 (Kamerstuk 33 835, nr. 78). Dit was reden voor uw Kamer om een nieuwe BIT-toets te vragen. Het tweede BIT-rapport van 20 maart 2017 adviseerde een pas op de plaats te maken en na te denken over een andere aanpak. Het derde BIT-rapport van 3 april 2019 adviseerde te stoppen met de ontwikkeling en implementatie van het ICT-systeem Inspect.

Veranderstrategie tot heden

De aanpak van NVWA 2020 had als kenmerk een centrale planvorming en regie op de verbetering en vernieuwing. De reorganisatie van 2017 had bovendien als gevolg dat het werkend krijgen van de nieuwe procesgerichte organisatiestructuur verbonden werd aan de implementatie van Inspect. Het BIT benoemt in haar tweede advies dat Inspect een te hoog risicoprofiel heeft en acht de planning van de NVWA, om eind 2019 alle 23 inspectie-domeinen over te hebben gezet naar het nieuwe systeem, niet realistisch. Op deze en andere bevindingen is bijgestuurd door het programma te verankeren in de lijn en de planning te herijken. Met het derde BIT-advies van april 2019 bleek echter dat het (bij)sturen onvoldoende effect had.

De realiteit van de NVWA is dat een complexe veranderopgave, verouderde ICT en de druk om efficiënter te werken ertoe hebben geleid dat de uitvoering erg ingewikkeld is geworden. Deze analyse sluit aan bij problemen van andere uitvoeringsorganisaties. Het kabinet zet de dienstverlening van de overheid daarom hoger op de agenda en is zich bewust dat structurele verbeteringen die nodig zijn tijd en een samenhangende aanpak vragen.

Een andere veranderstrategie is nodig

De ervaringen vanaf 2012 onderstrepen dat een andere aanpak nodig is. De focus van de NVWA ligt op het goed en vakkundig uitvoeren van haar taken voor de samenleving. Ik kies niet voor grote, complexe, meerjarige trajecten, maar voor verbeteracties met een realistische schaalgrootte. Het gaat om haalbare verbeterstappen die het werk van de medewerkers van de NVWA ondersteunen. Dit zal de komende periode verder worden

uitgewerkt. In de volgende rapportage zal ik uw Kamer informeren over de uitgewerkte veranderstrategie.

Onderdeel van de opdracht tot herbezinnen is om concreet geïdentificeerde verbeterpunten zoveel als mogelijk in uitvoering te nemen. Ik geef uw Kamer hierna een doorkijk naar een aantal ingezette acties die sowieso bijdragen aan het dagelijkse werk.

Aandacht voor mensen in de organisatie

Het toezicht staat of valt met de mensen die het uitvoeren. Hun kennis, hun ervaring en hun dagelijks handelen bepalen het resultaat. Wetten, protocollen en werkinstructies geven kader. Intercollegiale consultatie en afstemming helpen bij het krachtdadig en uniform toezicht houden. Onder meer door de aandacht van het management voor de ambitieuze vernieuwingsagenda, is het investeren in sociale cohesie tussen medewerkers en in hun vakmanschap op de achtergrond geraakt. Beide krijgen nu weer volop aandacht. De basis daarvoor is goed want de mensen van de NVWA zijn betrokken bij en gepassioneerd over hun werk. De NVWA bouwt dit uit door te investeren in vakmanschap en te zorgen dat er voldoende tijd en gelegenheid is voor werkoverleg, intercollegiale consultatie en opleidingen. Hierbij zal het management sturen op een veilige werkomgeving waar ruimte is om elkaar aan te spreken. In aanvulling daarop kent de NVWA-vertrouwenspersonen en een coördinator integriteit.

We weten dat de komende jaren door natuurlijk verloop honderden medewerkers de NVWA zullen verlaten. De NVWA gaat er de komende tijd voor zorgen dat hun jarenlange ervaring en kennis goed wordt overgedragen aan nieuwe medewerkers.

Om te zorgen dat medewerkers op vakinhoud in teams zijn ingedeeld zijn kleinschalige aanpassingen in de organisatie noodzakelijk. Enkele zijn aan de ondernemingsraad ter advisering aangeboden, andere voorstellen worden nog in nauw overleg met de betrokken medewerkers uitgewerkt. Voorbeelden op het gebied van mens en organisatie zijn het verbeteren van de samenwerking tussen de directies Handhaven en Keuren. De directeuren van de directies Keuren en Handhaven trekken samen op in gesprekken met hun medewerkers over onderwerpen als de handhavingscultuur, uniformiteit van het toezicht en de sociale veiligheid op de werkplek en in de NVWA-organisatie.

Er zijn concrete acties gestart om het proces van totstandkoming van de rapporten van bevindingen te verbeteren en de doorlooptijd te verkleinen, het aantal managementlagen te verkleinen en de noodzakelijke investeringen in managementkwaliteiten te doen.

ICT

De ontwikkeling en implementatie van het ICT-systeem Inspect is op 30 juni jl. door de NVWA stopgezet (resterende administratieve werkzaamheden daargelaten). In het verlengde daarvan is per 1 juli jl. het beheer van de in gebruik zijnde onderdelen van Inspect overgedragen aan de lijnorganisatie.

Als onderdeel van de technologische herbezinning onderzoekt een onafhankelijk bureau op dit moment de functionele en technische staat van een aantal kernapplicaties waarvan de NVWA thans gebruik maakt. De Dienst ICT Uitvoering van het Ministerie van EZK en de NVWA vertalen, in vervolg daarop, de daaruit voortkomende aanbevelingen naar een beheerplan per applicatie.

Bestaande systemen, realisatievermogen van de organisatie en beschikbare financiële middelen vormen het vertrekpunt van de analyse. Dat moet resulteren in een aanpak in concrete en beheersbare stappen,

gericht op directe verbetering van de ICT-ondersteuning van NVWA-medewerkers. Een goed voorbeeld van een concrete stap is een slimme app -waarvan een prototype inmiddels wordt getest- om de oormerken van runderen gemakkelijk te scannen. Ook is recentelijk gestart met een verbetering van de ICT-ondersteuning voor het meldingenproces binnen de NVWA. In de volgende rapportage wordt over de aldus opgebouwde ICT-agenda gerapporteerd. Zoals hiervoor aangegeven zal realisatie van die agenda in kleine en beheersbare stappen vorm worden gegeven. Daarnaast is van belang dat het technologisch spoor logisch aansluit op en bijdraagt aan de doelen van de NVWA en de behoeftes van de medewerkers.

Strategische vraagstukken

De doelen die voor de NVWA als organisatie zijn gesteld blijven onverminderd actueel. Het blijft nodig om vanuit kennis en risico's te kiezen waar het toezicht het beste kan worden ingezet, om die kennis over productieketens te delen, en om met uniforme handhaving en keuringswerkzaamheden te zorgen voor rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor bedrijven. Uit de herbezinning wordt nu al duidelijk dat het tempo waarin deze doelen verwezenlijkt worden lager zal liggen dan eerder werd verwacht. In de volgende rapportage zal ik hier op basis van een aangepaste planning verder op ingaan.

De positionering van het toezicht in het stelsel geeft ook aanleiding voor een nadere analyse. In 2017 is het besluit uit 2013 om te bezinnen op de inrichting van het systeem van keuring en toezicht, geëffectueerd door een organisatorische scheiding van handhaven en keuren bij de NVWA door te voeren, waarbij dierenartsen die keuren ook een toezichthoudende taak in het verlengde van hun keuringstaken kregen. Dit levert in de praktijk spanningen op omdat de druk groot is op de dierenartsen om alle aandacht aan het keuren te geven. Ik heb uw Kamer toegezegd in de zomer van 2020 te komen met een bredere stelselanalyse naar het stelsel van toezicht en keuren, de rol van de overheid en het bedrijfsleven voor de LNV-domeinen.

Juist in deze periode willen de Minister voor Medische Zorg en Sport en ik met uw Kamer het gesprek over de actuele prioriteiten voor het toezicht en het keuren goed kunnen blijven voeren. Om dat gesprek te kunnen gaan voeren op het niveau van de publieke belangen werkt de NVWA aan de in mijn vorige brief toegezegde nieuwe wijze van plannen en verantwoordwoorden. De NVWA baseert zich bij de prioritering van en verantwoording over haar toezicht steeds meer op informatie over kritische prestatie indicatoren (KPI's) volgens de systematiek zoals met uw Kamer afgesproken. Een voorbeeld van een dergelijke KPI is de toezichtintensiteit. Daarmee maakt de NVWA een beweging naar sturing en verantwoording op output en waar mogelijk op termijn op output én outcome. Zoals in het Algemeen Overleg van 15 oktober jl. is besproken hoort daar een zuivere rolverdeling bij voor beleid en toezicht, en dienen beide goed aan te sluiten op de verantwoordelijkheid die de sector zelf hoort te nemen.

Takenpakket NVWA

In het licht van de hier geschetste opgave wordt ook gekeken naar het takenpakket in relatie tot de middelen van de NVWA, met oog voor focus en meerjarige stabiliteit. Daarover laat ik een onafhankelijk onderzoek uitvoeren door een externe partij.

Raad van advies

In het Algemeen Overleg hebben verschillende leden het belang onderstreept van een onafhankelijke toetsing van de uitkomsten. Ik heb de Vaste Kamercommissie toen geïnformeerd dat ik daarvoor een Raad van Advies heb ingesteld, onder voorzitterschap van de heer Kronenburg. Ik heb de Raad van Advies niet alleen gevraagd te kijken naar de probleemanalyse en de veranderaanpak, maar ook de start van de implementatie te blijven volgen en mij, de Minister voor Medische Zorg en Sport en de NVWA erover te adviseren.

Ik wil de Raad van Advies de gelegenheid geven zich goed in de materie te verdiepen en mij en de Directieraad van de NVWA op basis daarvan te adviseren. Ik spreek ook zelf met de Raad van Advies, samen met mijn collega voor Medische Zorg en Sport. De Raad is onlangs gestart en heeft mij nadrukkelijk geadviseerd voldoende tijd te nemen voor een gedegen analyse van de problemen, waarin ook alle betrokkenen (medewerkers, ondernemingsraad en andere stakeholders) zijn meegenomen en eraan hebben kunnen bijdragen. Ook heeft de Raad mij aangegeven dat het ontwikkeltraject zelf tijd zal kosten, waarbij uiteraard wel stapsgewijs verbetering zichtbaar moet zijn en gemonitord kan worden. Ik heb in het Algemeen Overleg al aangegeven dat ik de advisering door de Raad van Advies een serieuze plek geef in het proces.

Ik verwacht uw Kamer rond eind februari 2020 te rapporteren over de probleemanalyse en zal dan eveneens een eerste doorkijk geven van de veranderaanpak en de set van maatregelen die in samenhang oplossingen moeten bieden voor de gesignaleerde vraagstukken. Sommige daarvan zullen direct gestart kunnen worden (of al zijn), andere zullen nadere uitwerking vergen alvorens tot implementatie kan worden overgegaan. Kortom, geen nieuw masterplan, maar een benadering van kleine, beheersbare stappen. Stappen waaruit, op basis van opgedane ervaringen, ook weer lering getrokken kan worden voor volgende stappen.

Tenslotte

De herbezinning moet leiden tot een aanpak waarbij de prioriteit ligt bij concrete verbeteringen die de medewerkers nodig hebben voor hun dagelijkse werkpraktijk. Waarbij dilemma's in de interventiepraktijk onbevangen, op een veilige manier besproken kunnen worden. Een aanpak waarbij werkvloer en top in dialoog zijn, om de problemen waarvoor de NVWA staat, met elkaar op te lossen in kleine en beheersbare stappen.

Deze aanpak vraagt tijd en doorzettingsvermogen. Met consequent volgen van deze aanpak heb ik er vertrouwen in dat de professionele uitvoering van het toezicht en het keuren door de NVWA verder wordt versterkt.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten