

Bijlage Plan van aanpak NVWA

1. Inleiding

Het toezicht van de NVWA is het afgelopen jaar extra onder druk komen te staan. In het oog springend is de fraude met paardenvlees, de met salmonella besmette zalm en de gebleken tekortkomingen in het toezicht op slachterijen. Ook hebben medewerkers van de NVWA hun zorgen geuit over de organisatie en de manier waarop zij hun werk kunnen doen. Deze incidenten zijn niet alleen aanleiding geweest om fundamenteel te kijken naar het toezicht en de organisatie, maar tonen ook de urgentie daarvan aan.

Toegezegd is om te komen met een breed plan van aanpak voor de knelpunten in het toezicht van de NVWA. Daarbij is gekeken naar de NVWA in de breedte en waar het toezicht moet verbeteren. De risicoanalyses die aan het toezicht ten grondslag liggen, moeten tevens een handvat bieden om te prioriteren. Daar bij hoort ook een tijdige signalering van risico's om zo nodig in een vroeg stadium maatregelen te kunnen nemen en een heldere communicatie over de prioriteiten.

Adequaat toezicht is van belang voor de borging van de voedselveiligheid, dier- en plantgezondheid, alsmede voor de borging van de exportpositie van de agrarische sector. Daarbij staat het belang van volksgezondheid in alle domeinen voorop. Adequaat toezicht draagt tevens bij aan het vertrouwen van de consument in de productveiligheid en – integriteit.

Uit de brede analyse blijkt dat er tekortkomingen zijn in het toezicht van de NVWA op meerdere domeinen. Deze tekortkomingen zijn, zoals ook gesignaleerd ten aanzien van het toezicht op de slachterijen (TK 26991, nr 369), van structurele aard. Grote lijn daarin is dat NVWA haar verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving niet voldoende kan waarmaken door de wijze waarop het keuringssysteem is ingericht, (er sprake is) op onderdelen van onvoldoende kwaliteit en capaciteit zowel in het primaire proces als bij de ondersteuning daarvan mede als gevolg van meerjarige bezuinigingen.

Om de NVWA adequaat toe te rusten op haar taak als toezichthouder en toekomstbestendig te maken zijn de volgende maatregelen noodzakelijk:

- 1) Fundamentele herbezinning op de inrichting van het systeem van de keuring en toezicht. Het huidige systeem is kwetsbaar, waarbij zowel de keuring als het toezicht binnen de inspectiedienst is gebundeld en bovendien privaatrechtelijke instanties een grote rol hebben.
- 2) Versterking van het toezicht op de domeinen vee- en vlees, plantaardig, exportcertificering, zuivel en consument en veiligheid waarbij ook substantieel meer inspecteurs worden ingezet.
- 3) De kwaliteit en de effectiviteit van de dienst wordt structureel op orde gebracht zodat de NVWA als organisatie wordt versterkt. Daar is ook extra capaciteit voor nodig. Daarnaast is het nodig dat de NVWA vroegtijdig op basis van risicoanalyses en kennispositie onregelmatigheden signaleert, een ICT heeft die het dagelijkse werk van inspecteurs makkelijker en sneller maakt en dat er structureel capaciteit beschikbaar is voor incidenten en crises die zich onvermijdelijk zullen blijven voordoen.
- 4) Tegenover deze kwaliteitsslag van de NVWA moet een adequate financiering staan. Dit vraagt om een structurele extra bijdrage van de overheid, maar ook van het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven heeft immers ook baat bij een goed functionerende NVWA, bijvoorbeeld voor het behoud van de exportpositie. Een belangrijke voorwaarde voor deze extra bijdragen is dat de NVWA haar doelmatigheid verhoogt door onder andere het aanpassen van de arbeidsvoorwaarden.

Er wordt structureel € 33 mln extra beschikbaar gesteld vanuit het ministerie van EZ en VWS. Daarnaast wordt er incidenteel € 34 mln geïnvesteerd in de periode 2014-2017. De NVWA draagt € 8 mln bij door doelmatiger te gaan werken. Dit structurele en incidentele geld wordt ingezet om de capaciteit van de NVWA uit te breiden en om de ondersteuning van het primaire proces te

versterken. Tot slot zal het bedrijfsleven € 10 mln moeten bijdragen door kostendekkende tarieven en herziening van het retributiestelsel. Over de retributies wordt de Kamer separaat geïnformeerd.

- Het plan van aanpak creëert ruimte voor in totaal ca. 175 fte in 2014 oplopend tot ca. 245 fte in 2018 om de maatregelen door te voeren:
 - Ca. 125 fte (oplopend tot ca. 155 fte) daarvan is bestemd voor het versterken van het toezicht;
 - Ca. 50 fte (oplopend tot 90 fte) is bestemd voor het versterken van de organisatie ter ondersteuning van het primair proces.
- Een deel van de maatregelen uit het plan van aanpak wordt uitgevoerd met capaciteit die als gevolg van een aantal efficiëncymaatregelen uit de huidige capaciteit van de NVWA kan worden vrijgemaakt:
 - Dit betreft ca. 40 fte in 2014 oplopend tot in totaal ca. 140 fte in 2018.
- Voor het resterende deel van de maatregelen uit het plan van aanpak is extra capaciteit nodig.

Uiteindelijk leidt bovenstaande tot een structurele uitbreiding van de capaciteit van de NVWA met ca. 105 fte (245-140 fte). In de periode tussen 2014 en 2016 wordt aanvullend daarop tijdelijk max. ca. 60 fte ingezet. In de financiële paragraaf wordt de financiering en de gevolgen voor de capaciteit van de NVWA nader toegelicht.

Onderdeel van dit plan van aanpak zijn de maatregelen die reeds in gang zijn gezet in het kader van het toezicht op slachterijen (TK 26991, nr 369) en de Taskforce Voedselvertrouwen (TK 29991, nr. 361). Daarnaast worden met het plan van aanpak de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer 'Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie' en de aanbeveling uit het Onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid 'Salmonella in zalm' geïmplementeerd. De reactie van de minister van VWS, mede namens de staatssecretaris van EZ, op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid 'Salmonella in zalm' is separaat aan de Tweede Kamer verzonden. Tot slot voert de Onderzoeksraad voor de Veiligheid op dit moment een onderzoek uit naar de risico's voor de voedselveiligheid bij de productie en verwerking van en handel in vlees. Het rapport zal ook in gaan op de rol van de NVWA en van private organisaties in het toezichtstelsel. Het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt verwacht in februari 2014. Bij de nadere uitwerking en implementatie van de herziening van het keuringstelsel zullen de aanbevelingen van het rapport worden betrokken.

Onder leiding van de inspecteur-generaal zal deze aanpak geïmplementeerd worden. Uit het huidige management van de NVWA zal onder leiding van de Inspecteur Generaal een dagelijks bestuur worden gevormd dat verantwoordelijk is voor de uitvoering en de verder uitwerking van de verbeteringen. Periodiek zal de voortgang worden besproken tussen bewindslieden, de Secretaris-Generaal van EZ, de Directeuren-Generaal van EZ en VWS en de Inspecteur Generaal van de NVWA. De Tweede Kamer wordt door middel van halfjaarrapportages geïnformeerd. Ook zal een nadere uitwerking van de risico analyses op de toezichtsdomeinen daarvan onderdeel uitmaken.

Opbouw en implementatie plan van aanpak

In dit plan van aanpak wordt eerst de context van de werkzaamheden van de NVWA geschetst alvorens achtereenvolgens in te gaan op de vier maatregelen zoals deze hierboven staan aangegeven.

De NVWA start onmiddellijk met de implementatie van de genoemde maatregelen. Het op orde brengen van de organisatie kost wel de nodige tijd, in totaal zeker 3 jaar. Op korte termijn vindt de herbezinning op toezicht en keuring plaats, wordt de al in gang gezette versterking van het toezicht op de vee- en vleesketen verder uitgebouwd en wordt het toezicht op de zuivelsector en het domein consument en veiligheid versterkt. In de loop van 2014 volgt de start van de versterking van het management, het primair proces en de organisatiecultuur. De NVWA start in 2014 met de risicoanalyses op haar toezichtsdomeinen en bouwt dit in 2015 verder uit. De modernisering van de ICT zal begin 2014 starten en voor alle te doorlopen fasen (analyse, ontwerp, bouw en implementatie) drie jaar in beslag nemen. De NVWA onderneemt de nodige stappen om inefficiënties weg te nemen, zodat de verwachte besparingen vanaf 2015 zullen worden gerealiseerd.

2. CONTEXT

De NVWA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) bewaakt de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, en handhaaft de natuurwetgeving. Het systeem van toezicht omvat de hele keten, van boer tot supermarkt en consument. Verschillende partijen zijn daarbij betrokken. Het recente actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen laat zien hoe complex deze ketens zijn. De drie kerntaken van de NVWA zijn handhaving (zowel toezicht als opsporing), risicobeoordeling en risicocommunicatie. De NVWA voert deze taken uit voor het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

EZ en VWS zijn beide opdrachtgever van de NVWA. EZ en VWS hebben de verantwoordelijkheden verdeeld en vastgelegd in de brief van 20 mei 2005 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 26991, nr 119), met een gedeelde verantwoordelijkheid voor het beleid en de regelgeving met betrekking tot voedselveiligheid. De verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van voedselveiligheid is beschreven in de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren voor het ministerie van EZ en in de Warenwet voor het ministerie van VWS. Deze verantwoordelijkheidsverdeling ligt ten grondslag zowel aan de reguliere opdrachtverlening richting de NVWA als aan de besluitvorming bij crises en incidenten.

Het ministerie van EZ is verantwoordelijk voor het stellen van eisen aan en het toezicht op de voedselveiligheid in de primaire productiefase van de voedselketen, zowel voor de plantaardige als voor de dierlijke productie. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de veiligheid van diervoeders, de productie op landbouwbedrijven en in de schakels in de vleessector (o.m. op basis van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Landbouwwet). Het ministerie van EZ heeft naast voedselveiligheid in de primaire fase ook de verantwoordelijkheid voor het stellen van eisen aan en het toezicht op de voedselkwaliteit. Hieronder wordt onder meer verstaan de maatschappelijke en/of wettelijke eisen en wensen die aan een product worden gesteld ten aanzien van bijvoorbeeld dierenwelzijn. EZ is bovendien verantwoordelijk voor het stellen van eisen aan en het toezicht op de naleving ten aanzien van dierenwelzijn, natuur en dier- en plantgezondheid.

Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor het stellen van eisen aan de bereiding en verhandeling van levensmiddelen ter bescherming van de volksgezondheid. Vanuit dit volksgezondheidsbelang, en rekening houdend met andere relevante maatschappelijke ontwikkelingen, geeft VWS de wettelijke kaders aan het levensmiddelenbedrijfsleven om veilig voedsel te produceren en te verhandelen. Bij het vaststellen van de normen speelt risicobeoordeling een grote rol. VWS stelt ook de (wettelijke) kaders voor informatie aan de consument (etikettering), gezonde voeding, productveiligheid, letselbescherming en het gebruik van tabak.

Tussen VWS en EZ vindt uiteraard afstemming plaats. Waar beide verantwoordelijkheden samenkomen (zoals bijv. bij zoönosen en voedselveiligheid), biedt de regelgeving mogelijkheid voor de verantwoordelijke bewindspersonen om maatregelen te nemen, waarbij de minister van VWS de mogelijkheid heeft om mee te besluiten op het terrein van het ministerie van EZ en andersom. Volksgezondheid is daarbij het leidende principe. EZ en VWS zien binnen deze verdeling van verantwoordelijkheid een structurele basis voor verbetering van het toezicht van de NVWA.

Prioritering

De problematiek waar de NVWA voor staat, staat niet op zich. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in haar rapport van augustus jl 'Toezien op publieke belangen' het spanningsveld van toezichthouders in het algemeen beschreven. Enerzijds is er de roep om minder toezicht, vermindering van de toezichtslasten en verlaging van de uitgaven voor toezicht. Anderzijds is er ook een roep om méér en strenger toezicht op naleving van wet- en regelgeving, die vooral na verontrustende incidenten of problematische ontwikkelingen luid klinkt. Toezichthouders doen hun werk in dat spanningsveld van hoge, soms tegenstrijdige verwachtingen

van burgers, bedrijven, instellingen, bestuur en politiek. Ook voor de NVWA geldt dat spanningsveld. Dit spanningsveld komt ook terug in het op orde brengen van de kwaliteit, capaciteit en effectiviteit van de organisatie.

De NVWA heeft een omvangrijk takenpakket en verricht werkzaamheden op 23 toezichtsdomeinen. Gelet op het beschikbare budget dienen binnen dit pakket aan werkzaamheden scherpe keuzes te worden gemaakt, mede op basis van de in overleg met de Tweede Kamer te stellen prioriteiten.

Een aanzienlijk deel van de werkzaamheden van de NVWA komt voort uit wettelijke verplichtingen, zoals internationale verdragen en Europese wetgeving. Deze afspraken moet Nederland nakomen. Verder is uitvoering van het juiste toezicht conform de EU-voorschriften (EU-conformiteit) van belang voor het verkrijgen van EU-subsidies (bijv. cross compliance of grondgebonden subsidies, subsidies uit Europese Visserijfondsen en Europese Landbouwgarantiefondsen). Het afwijken van internationale afspraken of Europese regels brengt risico's met zich mee van sancties en schade van het vertrouwen van handelslanden in het Nederlandse toezicht.

De resterende capaciteit van de NVWA moet daar worden ingezet waar de maatschappelijke risico's het grootst zijn. De NVWA voert een risicoanalyse uit voor de domeinen waarop zij toezicht houdt. Deze risicoanalyse moet een handvat bieden voor prioriteitstelling. Dit is één van de verbetermaatregelen zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Uitgangspunt bij de weging van deze risico's moet zijn hoe groot het risico is voor de volksgezondheid (inclusief voedselveiligheid), het dierenwelzijn, de handelspositie en het behoud van natuur en milieu. Dit zijn de vier prioritaire maatschappelijke belangen die de NVWA met haar toezicht borgt.

Onafhankelijkheid NVWA

Conform haar rol als toezichthouder, als beschreven in de Algemene wet bestuursrecht, opereert de NVWA onpartijdig en onafhankelijk van de onder haar toezicht gestelden, zowel in toezicht en handhaving als in risicobeoordeling en crisisbestrijding.

Wat betreft de governance van NVWA hebben beleid en toezicht een gelijkwaardige positie. De NVWA heeft een gelijkwaardige organisatorische positionering in de departementale top van het ministerie van Economische Zaken en een directe relatie met de bewindspersonen, deels ook gebaseerd op de zes principes voor goed toezicht (waarvan onafhankelijk toezicht er één is) zoals benoemd in de vigerende 'Kaderstellende visie op toezicht'.

Het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, dat valt onder de Minister van VWS, is in artikel 36 van de Gezondheidswet en artikel 1 van het Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid vastgelegd. In artikel 36, vierde lid, is bepaald dat onderdelen van het Staatstoezicht ook kunnen vallen onder een andere Minister dan de Minister van VWS. Dit geldt voor de NVWA. Daarmee heeft de NVWA vanuit het Staatstoezicht de wettelijke taak om de volksgezondheid te bewaken, bijvoorbeeld door middel van onderzoek naar "de staat van volksgezondheid", toezicht op naleving en opsporing van overtredingen en het uitbrengen van adviezen op verzoek of uit eigen beweging op het terrein van volksgezondheid.

BuRO

Het Bureau Risicobeoordeling & onderzoeksprogrammering (BuRO) is het onafhankelijke bureau binnen Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) dat gevraagd en ongevraagd de ministers van VWS en EZ kennisonderbouwde adviezen geeft over de veiligheid van voedsel en consumentenproducten en het welzijn en de gezondheid van dieren. Het mandaat van BuRO is geregeld in de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit Autoriteit. Deze wet voorziet in een aantal garanties voor de onafhankelijkheid en transparantie van de adviezen. Het BuRO kan daardoor onafhankelijk communiceren over risico's naar de maatschappij.

3. HERBEZINNING OP DE INRICHTING VAN HET SYSTEEM

Onder het kabinet Balkenende IV is in 2007 besloten tot een fusie van de drie inspectiediensten Voedsel- en Warenautoriteit (VWA), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige Dienst (PD). Dit voornemen was ingegeven door de kabinetsvisie op een 'andere en betere overheid en de operatie Efficiency Rijksdienst' (6e pijler coalitieakkoord) en de Kaderstellende visie op Toezicht uit 2005. De fusie paste binnen de wens die al langer breed in de Tweede Kamer leefde om alle inspectiediensten samen te voegen tot één rijksbrede inspectiedienst. Binnen de NVWA zijn de keuring, het toezicht en de opsporing in één dienst gebundeld. Conform de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten is het dienstonderdeel opsporing herkenbaar en onafhankelijk gepositioneerd. Daarnaast zijn er binnen de verschillende toezichtsdomeinen inspecteurs opgeleid tot Bijzondere Opsporingsambtenaren, zodat de toezichthouder naast handhaving via het bestuursrecht ook strafrechtelijk kan optreden en beschikt over de bijbehorende bevoegdheden. Bij het vormgeven van de NVWA is er voor gekozen om de rijksbrede trend te volgen om te komen tot een integrale benadering van bedrijfsinspecties. Daar waar keuring plaatsvindt komt een medewerker op een bedrijf vanuit twee rollen. De ene is de toezichthouder. De andere is de certificeerder. De toezichthouder moet kijken of het bedrijf zich houdt aan de regelgeving, waarbij het gaat om het beoordelen van open normen en protocollen en het handhaven bij afwijkingen. De certificeerder daarentegen kijkt bijvoorbeeld of het bedrijf voldoet aan duidelijk afgebakende eisen van het derde land waar hij naar toe wil exporteren en geeft daarvoor een certificaat af. Beide rollen vragen specifieke competenties en een specifieke positie ten opzichte van het bedrijf. De rol van toezichthouder moet daarbij voorop staan. In de praktijk zal de medewerker te maken kunnen krijgen met situaties waarin deze twee rollen botsen.

Tegelijkertijd heeft er een verschuiving plaatsgevonden van eerstelijns- naar tweedelijns-toezicht. Deze verschuiving is ingezet met het oog op vermindering van administratieve lasten, toezicht op basis van vertrouwen (Kaderstellende Visie op Toezicht), de krimptaakstelling en een effectievere inspectie. Het invoeren van tweedelijns-toezicht veronderstelt een goedwerkend kwaliteitssysteem binnen de private sectoren en borging vanuit de overheid, door audits en steekproefsgewijze controles.

In Nederland hebben privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (keuringsdiensten) van oudsher veel taken op het gebied van keuringen, inspecties en certificeringen, waar het Rijk vervolgens toezicht op houdt. Dit systeem is met name kwetsbaar gebleken in het fytosanitaire en het veterinaire domein, waar de ministeriele verantwoordelijkheid voor de plant- en diergezondheid is vastgelegd in Europese wetgeving en internationale verdragen en tevens bepalend is voor markttoegang van de agrarische sector tot derde landen. Voor de exportpositie van de agrarische sector is het noodzakelijk dat het toezichtstelsel door derde landen wordt geaccepteerd en van hoog niveau is. Zo is er ten aanzien van de uitbesteding van fytosanitaire taken in het IPPC-verdrag (International Plant Protection Convention) en in de Fytorichtlijn bepaald dat de afgifte van fytosanitaire exportcertificaten uitsluitend mag gebeuren door een "public officer". Er mag voorts geen vermenging plaatsvinden met private activiteiten. Daarnaast is vastgelegd dat deze rechtspersoon en de leden daarvan geen enkel persoonlijk voordeel mogen hebben uit het resultaat van de maatregelen die zij nemen. De Europese Commissie en derde landen (waaronder Rusland) hebben Nederland er consequent en expliciet op gewezen dat –in het systeem waar deze privaatrechtelijke zbo's geen onafhankelijke besturen hebben- niet voldaan wordt aan deze eisen.

Deze bovenstaande kwetsbaarheden gelden op dit moment met name in het veterinaire domein (Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector) en bij de export van zuivel (COKZ). Te meer omdat er hier geen directe aansturing is van het management van de NVWA naar de keuringsmedewerkers. In bepaalde omstandigheden kan hier in de praktijk een conflict ontstaan als het management van de (private) controle instantie een andere opdracht geeft aan de keuringsmedewerker dan de toezichthouder van de NVWA. Mede naar aanleiding van de inspecties van de derde landen is deze vorm van toezicht in de zuivelsector ter discussie komen te staan, met als risico dat de export van dierlijke producten niet gewaarborgd blijft.

Bovenstaande geeft aan dat gezien deze kwetsbaarheden er een fundamentele herbezinning nodig is van het systeem van keuring en toezicht, met voorrang in het veterinaire- en fyto-sanitaire domein. Mogelijke denkrichtingen zijn daarbij:

- Apart organisatieonderdeel binnen de NVWA voor de keuring, waarbij de private keuring ondergebracht wordt bij de NVWA.
- Publieke en private keuring samenvoegen waarbij het een mogelijkheid is om deze organisatie in een aparte dienst te positioneren buiten de NVWA.
- Private keuring door middel van wettelijk vastgelegde constructies dichterbij de NVWA organiseren.

Zoals aangegeven voert de Onderzoeksraad voor Veiligheid mede op verzoek van de staatssecretaris van Economische Zaken op dit moment een onderzoek uit naar de risico's voor de voedselveiligheid bij de productie en verwerking van en handel in vlees. Bij de uitwerking van de herbezinning van het keuringssysteem zullen de aanbevelingen van het rapport worden betrokken. Daarnaast wordt door het kabinet alle zelfstandige bestuursorganen (zbo's) geëvalueerd, waarbij wordt nagegaan of de zbo-vorm de meest geëigende is. Ook deze evaluatie wordt hierbij betrokken. Opdracht is gegeven om deze herbezinning voor te bereiden waarbij het advies in maart gereed moet zijn.

Vooruitlopend op de fundamentele herbezinning is het noodzakelijk dat er nu al maatregelen in gang worden gezet om urgente knelpunten in dit systeem aan te pakken. Dit geldt specifiek voor de domeinen vee- en vlees, de zuivel en de veterinaire exportcertificering. Deze worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

4. VERSTERKEN VAN HET TOEZICHT OP VIJF DOMEINEN

Het toezicht op de domeinen vee- en vlees, plantaardig, zuivel, exportcertificering, en consument en veiligheid moet versterkt worden. Gebleken is dat er op deze domeinen sprake is van zwakke plekken. Om het toezicht te versterken wordt structureel in totaal ca. 125 fte aan extra toezichts- en handhaving capaciteit ingezet in 2014, oplopend tot ca. 155 fte in 2018. Daarvan wordt een deel besteed voor de EZ domeinen vee- en vlees, plantaardig, zuivel, exportcertificering en enkele overige domeinen (structureel ca. 70 fte) en het andere deel voor het VWS domein consument en veiligheid (structureel ca. 55 fte oplopend tot ca. 85 fte in 2018).

a. Vee- en vleessector

In de Kamerbrief van 3 september jl. is geconcludeerd dat structurele verbeteringen in het systeem van toezicht op en handhaving in slachtplaatsen nodig zijn om voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn alsmede de exportpositie van de agrarische sector te kunnen blijven borgen. In de brief zijn maatregelen benoemd. Onderstaand zijn de resultaten opgenomen van de ingezette acties in het afgelopen eerste kwartaal.

Resultaten en lopende acties:

- 1) Maatregelen voor structureel verbeteren vormgeving toezicht slachtplaatsen
 - Er is een speerpuntactie uitgevoerd op het gebied van faecale bezoedeling bij 38 kleine en middelgrote slachtplaatsen.
 - Momenteel wordt een extra team geformeerd dat is samengesteld uit dierenartsen en inspecteurs en dat ondersteuning biedt bij het uitvoeren van handhaving acties in slachterijen en zorg draagt voor een zo uniforme toepassing van de regelgeving.
 - Aanvullend op het reguliere toezicht wordt de rol en positie van de NVWA bedrijvenbeheerder versterkt.
 - De NVWA is gestart met een pilot voor risicogerichte administratieve controles bij uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen. In verband met het risico op voedsel fraude worden extra administratieve controleurs ingezet.
 - De NVWA heeft met de directie van KDS meerdere overleggen gehad om de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden concreet in te vullen en om de onderlinge informatie uitwisseling te versterken. Een drietal voorstellen wordt momenteel uitgewerkt.
 - Er is een handhavingsoverleg ingesteld door de NVWA om de interne sturing te versterken.

- De geplande tijden voor keuringswerkzaamheden worden beter aangesloten op wat werkelijk aan tijd nodig is in plaats van wat het bedrijf aangeeft. De dierenarts moet immers voldoende tijd hebben om een goede keuring uit te voeren. Dit heeft tot gevolg dat één-kwartierkeuringen alleen nog bij hoge uitzondering mogelijk zijn.
 - Het toezicht op de slachtplaatsen wordt vereenvoudigd door meer eenduidige werkinstructies en generieke kwaliteitsnormen voor de AM- en PM-keuring. Dit draagt ook bij aan uniformer werken.
- 2) Capaciteit structureel op orde brengen
- De NVWA heeft een wervingscampagne gevoerd om 20 nieuwe dierenartsen aan te trekken. De kandidaten hebben aan een assessment deelgenomen. Momenteel worden selectiegesprekken gevoerd. Verder wordt de kennisbasis op het terrein van vee en vlees versterkt.
 - Extra toezicht kan ook leiden tot een grotere toevoer van zaken die inzet vragen van de opsporingscapaciteit van de NVWA. Daar wordt rekening mee gehouden in de prioritering van de opsporing.
- 3) Versterken van de handhavingscultuur
- Dierenartsen zijn opgeleid om bestuurlijke boetes op te kunnen leggen bij overtredingen in slachthuizen.
 - De NVWA heeft haar beleid bij intimidatie aangescherpt, zodat de NVWA de keuring stopt waardoor het bedrijf de slachtlijn moet stilleggen bij intimidatie van NVWA- of KDS-medewerkers op slachthuizen.
 - De NVWA heeft een meldpunt ingesteld waar medewerkers van de NVWA en KDS, al dan niet anoniem, melding kunnen maken van misstanden.
 - De NVWA investeert in de intervisie van dierenartsen en officiële assistenten om uitvoeringspraktijk te uniformeren en doet dat in samenwerking met KDS.
 - De supervisie wordt versterkt door het verkleinen van de uitvoeringsteams en het bieden van administratieve ondersteuning aan teamleiders.
- 4) De nog niet geïmplementeerde maatregelen vanuit het rapport Vanthemsche zullen versneld worden geïmplementeerd. Van de nog door te voeren maatregelen zijn de volgende gerealiseerd:
- De digitalisering van de facturering van retributies is uitgevoerd.
 - MSPIN, de smartphone-versie van het bedrijfsprocessensysteem is operationeel. De eerste dierenartsen zijn inmiddels opgeleid om MSPIN te kunnen gebruiken.
- 5) Daarnaast heeft het kabinet om de effectiviteit van het toezicht te vergroten reeds besloten tot maatregelen op het gebied van verhoging van boetes en toepassen van bestuurlijke sancties. Deze maken onderdeel uit van het actieplan van de Taskforce Voedselvertrouwen.

De positie, samenwerking en relatie met KDS wordt betrokken bij het structureel verbeteren van de vormgeving van het toezicht op de slachtplaatsen. De huidige privaatrechtelijke vorm waarin de werkzaamheden worden verricht zal fundamenteel worden gezien, waarbij in de uitwerking ook de bevindingen van het lopende onderzoek van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid zullen worden betrokken.

De officiële assistenten van de KDS zullen in afwachting van de uitkomsten van deze studie naar de positie van private organisaties in de keuring en toezicht, onder toezicht van de NVWA, verdere bevoegdheden krijgen om maatregelen te nemen indien afwijkingen in het keuringsproces worden geconstateerd. Daarbij zal ook worden gekeken naar mogelijkheden zoals bij de fytosanitaire keuring, waarbij de medewerkers als onbezoldigd ambtenaar zijn aangewezen.

b. Plantaardige sector

De bescherming van de plantgezondheid is van groot belang voor de Nederlandse teelt, handel en toegang tot markten binnen en buiten de EU. Naast het continueren van de huidige inzet ziet de NVWA hier risico's die extra inzet vragen.

Plantaardige producten die worden geëxporteerd naar derde landen worden in Nederland voorzien van een fyto-sanitair exportcertificaat, indien zij voldoen aan de derde landen eisen. Voor intracommunautair verkeer is echter alleen een transportdocument afdoende. In een aantal gevallen is een plantenpaspoort verplicht in verband met de traceerbaarheid. Er is gesignaleerd dat er steeds vaker gebruik wordt gemaakt van intracommunautair verkeer om vervolgens elders binnen de Europese Unie de producten te laten voorzien van een fyto-sanitair exportcertificaat, ondanks het feit dat de producten mogelijk niet voldoen aan de derde landen eisen. Ook komt het voor dat handelaren het Nederlandse fyto-sanitair certificaat vervalsen. Dit schaadt de reputatie van Nederland als producent van hoogwaardige producten.

Maatregelen:

- In Europees verband de strafbaarheid vast laten leggen, alsmede dat er verplicht een Nederlands fyto-certificaat benodigd is voor een transportdocument voor zending buiten de EU.
- Inzetten op nationale wetgeving indien dit in EU verband niet snel geregeld kan worden.
- Interventieteams om individuele transporten te controleren op de benodigde documenten en het voldoen aan wettelijke (intracommunautaire) eisen.
- Verder is extra inzet nodig op het terrein van analyses van vondsten van Q-organismen, en technisch overleg met derde landen om te kunnen blijven voldoen aan toenemende exportmogelijkheden.
- Ten aanzien van het gebruik van illegale gewasbeschermingsmiddelen, alsmede de illegale import zal de opsporing en het toezicht worden versterkt op basis van de risico-analyse.

c. Veterinaire exportcertificering

De NVWA geeft certificaten af voor dierlijke producten. Hiermee geeft de NVWA garanties m.b.t. volksgezondheid, diergezondheid en eventueel dierenwelzijn. Het ene land vrijwaart het andere land van bepaalde risico's. De garanties die de NVWA met een certificaat afgeeft zijn gebaseerd op het regulier toezicht dat de NVWA op bedrijven in de keten uitvoert en op de inspectie van de partij zelf bij export. Het bedrijfsleven heeft hier ook een rol in. De bedrijven moeten immers voldoen aan de EU-regelgeving en aan de (eventueel) aanvullende eisen die het derde land stelt. Vertrouwen van handelslanden in de garanties die de NVWA afgeeft op basis van het onderliggende toezichtsstelsel is cruciaal voor toegang tot de markten van deze landen en daarmee bepalend voor de Nederlandse exportpositie. In inspectiebezoeken uit derde landen steeds vaker kritiek op dit toezichtsstelsel: dit betreft dan vooral de mate waarin wordt vertrouwd op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, de rol van organisaties als COKZ en de afgenomen toezichtsfrequentie (b.v. bij uitsnijderijen en koel- en vrieshuizen) van de NVWA. Het bedrijfsleven maakt zich in toenemende mate zorgen over de gevolgen hiervan voor de exportpositie.

Maatregelen:

- Het stelsel voor exportcertificering wordt herzien, binnen de vastgestelde juridische kaders. Uitgangspunt daarbij is een risicogebaseerde aanpak. Waar sprake is van een laag risico worden 100%-partijcontroles vervangen door periodieke audits gecombineerd met steekproefsgewijze controles. Deze bieden voldoende borging voor de met het exportcertificaat afgegeven garanties. Op deze manier kan de beschikbare capaciteit van dierenartsen worden herschikt, zodat zij vooral ingezet worden bij de hoge risico's, waarbij de 100% partijcontrole van toepassing blijft. Voor derde landen die dergelijk risicogebaseerd toezicht niet accepteren (bijvoorbeeld Rusland en China) blijft ook 100% partijcontrole van toepassing.

d. Tweedelijns toezicht zuivelsector

Voor een onbelemmerende markttoegang van de Nederlandse zuivelsector is het blijvend vertrouwen van derde landen van belang. Mede naar aanleiding van de inspecties van de derde landen is de huidige privaatrechtelijke vorm waarin de werkzaamheden door COKZ worden verricht in de zuivelsector ter discussie komen te staan, met als risico dat de export van zuivel niet gewaarborgd blijft. De private organisatie Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) voert in opdracht van de NVWA toezicht uit op de zuivelsector. Het Nederlands Controle Autoriteit Eieren (NCAE), onderdeel van COKZ, houdt toezicht op hygiëne, dierlijke

bijproducten, handelsnormen in de eiersector en pluimveevlees in opdracht van VWS en EZ. COKZ geeft daarbij gezondheidscertificaten af. De NVWA houdt daarop tweedelijns toezicht. De organisatie van het toezicht in de zuivel en de uitvoering van de exportcertificering, met name het private karakter van het COKZ, is voor derde landen aanleiding om te vragen of het systeem voldoende publieke borging kent, waarbij alleen zuivel wordt geaccepteerd voorzien van een veterinair certificaat.

Maatregelen:

- Vooruitlopend op de fundamentele herbezinning op het huidige systeem van keuring en toezicht zullen de keuringsdienstmedewerkers van de COKZ worden aangesteld als onbezoldigd ambtenaar van de NVWA, in combinatie met een mandaat van de inspecteur-generaal van de NVWA voor het onder toezicht van de NVWA afgeven van gezondheidscertificaten. Met een aanstelling als onbezoldigd ambtenaar wordt de status van de inspecteurs van de keuringsdiensten als 'public officer' in de zin van internationale regelgeving verstevigd. Hiermee wordt bereikt dat het systeem ook de komende jaren geaccepteerd zal blijven, met name door derde landen, maar ook door de Europese Commissie.
- Verder zal het toezicht van de NVWA op COKZ worden geïntensiveerd.

e. Consument en veiligheid

Ook op het terrein van consument en veiligheid zijn zwakke plekken bij de NVWA geconstateerd, waardoor de voedsel- en productveiligheid niet voldoende gewaarborgd kan worden. Het aantal inspecteurs dat op de horeca en ambachtelijke productie toezicht houdt, is beperkt, zeker gezien het grote aantal locaties in Nederland. Blootstelling aan ziekmakende micro-organismen afkomstig van levende dieren vormt een belangrijk en groeiend gezondheidsrisico in Nederland. Het aantal inspecteurs dat toezicht houdt op onder meer risicovolle producten, zoals schadelijke stoffen, de import en de handel via internet is te beperkt.

Met dit verbeterplan wordt op het terrein van consument en veiligheid ingezet op het versterken van het primaire proces, waaronder handhaving en opsporing. Er zijn meer inspecteurs nodig en hun ondersteuning moet worden versterkt. Door het versterken van het primaire proces, zal er bij dit onderdeel ook meer capaciteit zijn om incidenten en crises goed op te vangen.

- Het is nodig in de volle breedte te investeren in het verhogen van de voedselveiligheid bij locaties die direct aan de consument leveren. Daarbij is ook aandacht voor het slim combineren van inspecties, zoals het toezicht op tabak en het toezicht op etikettering en op claims.
- Meer inspecteurs worden ingezet voor het toezicht op de voedselveiligheid bij productiebedrijven, importeurs, handelskantoren, opslag- transport- en distributiebedrijven en de monitoring en handhaving van contaminanten in levensmiddelen. De inspectiefrequentie bij geregistreerde en erkende bedrijven moet omhoog. Daarbij worden hooggekwalificeerde inspecteurs bij complexe en grote concerns ingezet. Ook wordt meer gebruik gemaakt van fraudeopsporing en -bestrijding.
- Er zal geïnvesteerd worden in het versterken van de kennis en expertise bij laboratoria om de risico's van agentia (stoffen van biologische oorsprong of organismen) te kunnen beheersen, die een schadelijke invloed op de gezondheid van de mens kunnen hebben.
- De inspectiefrequentie in de visketen wordt verhoogd en er wordt ingezet op meer hooggekwalificeerde inspecteurs en meer labcapaciteit in deze sector.
- Ook worden meer inspecteurs ingezet voor het toezicht op de productveiligheid. Dit betreft een breed werkkterrein met een grote diversiteit aan producten.
- Tot slot wordt het Centrum Monitoring Vectoren versterkt.

Voor het versterken van de zwakke plekken op het terrein van Consument en Veiligheid zal circa 85 fte beschikbaar komen, voornamelijk voor het uitvoeren van inspecties. Voor bovengenoemde maatregelen betreft dit structureel ca. 55 fte. Wanneer de uitgebreide risicoanalyse is uitgevoerd, wordt, op basis van het geld dat vrijkomt als gevolg van te nemen efficiencymaatregelen door de NVWA, nog eens 30 FTE extra op het terrein van consument en veiligheid ingezet. Die inzet zal

worden bepaald op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse. Uitgangspunt daarbij is dat de voedsel- en productveiligheid hiermee weer voldoende gewaarborgd is.

f. Reservering jaarlijks terugkerende werkzaamheden

De afgelopen vijf jaar heeft de NVWA aanvullend op het bestaande werkpakket, ten dele op basis van politieke prioriteiten, voor gemiddeld bijna € 15 mln. per jaar aan extra werkzaamheden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Hoewel de samenstelling van deze specifieke extra werkzaamheden over de jaren heen (deels) kan wijzigen, is sprake van een structurele tendens waar de NVWA de capaciteit van haar organisatie op afstemt. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport 'Toezicht bij de NVWA na de fusie' ook gepleit om in de begroting NVWA een post op te nemen voor onvoorziene werkzaamheden. Omdat de aanvullende werkzaamheden een structureel karakter kent wordt het meerjarige budget voor de NVWA verhoogd voor deze werkzaamheden. Jaarlijks zal in het kader van de reguliere bespreking over het werkpakket van de NVWA met het ministerie van Economische Zaken geprioriteerd worden welke opdrachten aan de NVWA worden verstrekt. De werkelijke realisatie van de werkzaamheden zal jaarlijks fluctueren en komt financieel gezien tot uitdrukking in de verantwoordingsstukken na afloop van het begrotingsjaar. Bij Voorjaarsnota 2013 zijn al middelen toegevoegd naar aanleiding van de motie Jacobi om al bij de begrotingsvoorbereiding het opdrachtgeversbudget op een adequaat niveau te hebben. Met aftrek van deze al beschikbaar gestelde middelen wordt het opdrachtgeversbudget voor de NVWA structureel met € 15 mln verhoogd.

5. ORGANISATIE VERSTERKEN TER ONDERSTEUNING PRIMAIRE PROCES

Aangegeven is dat er een fundamentele herbezinning nodig is op het systeem van keuring en toezicht. Vooruitlopend daarop worden waar dat urgent is al aanpassingen gedaan. Het toezicht op de domeinen wordt versterkt zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven. Uit de tekortkomingen die er zijn op deze domeinen blijkt ook dat er aan de basis van de organisatie van de NVWA structurele maatregelen doorgevoerd moeten worden om de dienst verder te versterken. Ook de medewerkers van de NVWA hebben hun zorgen geuit over de organisatie en de manier waarop zij hun werk kunnen doen. Door een aantal verbeteringen door te voeren wordt de organisatie beter in staat gesteld om haar verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving waar te kunnen maken. Het gaat daarbij om:

- **Voldoende kennis en expertise:** De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport 'Toezicht bij de NVWA na de fusie' dat de NVWA sterker risicogericht toezicht kan houden als de NVWA beter inzicht heeft in het nalevingsniveau van de bedrijven en de risico's voor de samenleving. De huidige kennisbasis is op onderdelen kwetsbaar en verdient versterking. Dit past ook bij het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in haar rapport "Toezicht op publieke belangen", waarin zij onder andere een sterkere wetenschappelijke onderbouwing van toezicht en een grotere reflectieve functie ten opzichte van beleid adviseert.
- **Moderne ICT-systemen:** Zoals aangegeven in onze brief van 3 september (TK nr.) zijn de ICT-systemen van de NVWA gebrekkig en worden medewerkers onvoldoende ondersteund om hun werk goed te kunnen doen. De NVWA moet met haar tijd meegaan en de systemen moeten ervoor zorgen dat inspecteurs hun werk effectiever en efficiënter kunnen doen. Dat vereist ook het uniformeren van de interne processen.
- **Slagvaardige teams:** Bij de fusie heeft de NVWA omwille van efficiency gekozen voor grote uitvoeringsteams, waarvan de medewerkers verspreid over het land werken. Ook is gekozen voor de invoering van Het Nieuwe Werken en bezuiniging op de administratieve ondersteuning van teamleiders. Dit bemoeilijkt de aansturing van de medewerkers. Daarnaast verdient de kwaliteit van het management op onderdelen verbetering.
- **Functionele organisatiecultuur:** De medewerkers van de NVWA hebben de afgelopen jaren veel voor hun kiezen gehad. De medewerkertevredenheid verdient aandacht. De medewerker moet weer centraal staan. Dat betekent ook een sterkere sturing op de inhoud en kwaliteit van het werk, het maken en handhaven van heldere afspraken, het versterken van de handhavingsattitude en het steunen en begeleiden in lastige handhavingsituaties. Divisies zijn nog te intern gericht en moeten intensiever samenwerken om het toezicht op de gehele keten te versterken.

- De NVWA moet voldoende tijd en capaciteit hebben om incidenten, crises en nieuwe risico's te kunnen aanpakken, zonder dat dit direct leidt tot een terugval in het toezicht op andere prioritaire terreinen.
- Ondersteuning primaire processen: Goed toezicht door een doelmatige NVWA vereist ook een goede ondersteuning van het primaire proces, zoals de juridische functie, communicatie en financieel beheer. Als gevolg van keuzes in het fusieproces en bezuinigingen is de capaciteit en kwaliteit op onderdelen onvoldoende.

Om de organisatie ter ondersteuning van het primair proces te versterken wordt in 2014 in totaal ca. 50 fte ingezet, oplopend naar ca. 90 fte in 2018.

Om de organisatie te versterken ter ondersteuning van het primair proces worden de volgende maatregelen genomen:

Versterken van de kennisbasis voor risicogericht toezicht

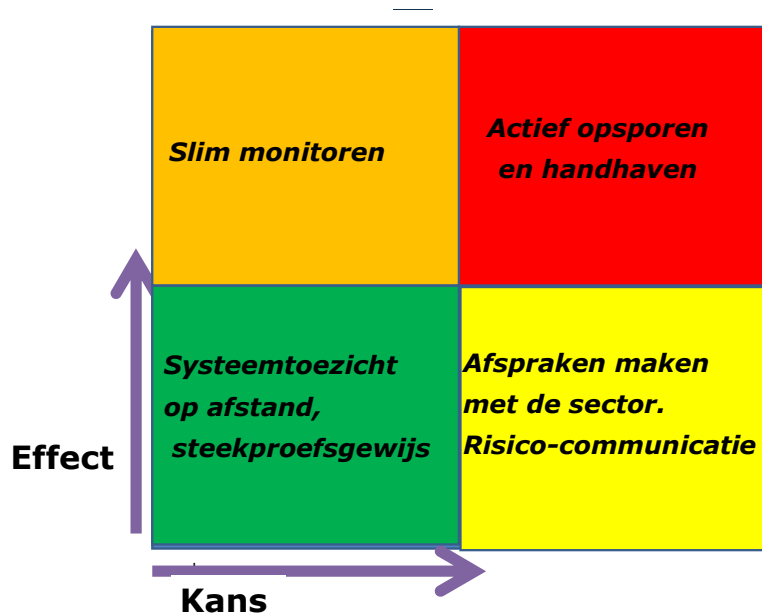
De NVWA moet een eigen oordeel geven over de staat van de voedsel- en productveiligheid, dierenwelzijn, dier- en plantgezondheid en natuur. De NVWA moet kunnen ingrijpen wanneer dat nodig is. Goed toezicht vereist daarom een stevige kennisbasis. Veel van deze kennis en de benodigde ervaring is aanwezig in de organisatie. Deze kennis kan beter worden benut om het risicogebaseerd toezicht effectiever in te zetten.

Risicoanalyse

Om de beperkte capaciteit goed risicogericht in te zetten en de juiste prioriteiten te stellen, is een goed onderbouwde, onafhankelijke analyse van die risico's noodzakelijk. De NVWA zal deze risicoanalyse op haar toezichtsdomeinen en -ketens uitvoeren: waar treden risico's op en om welke risico's gaat het en hoe worden deze het best beheerst. Op basis hiervan kan de NVWA prioriteiten stellen en de capaciteit daarop zo effectief mogelijk inzetten. De risicoanalyse richt zich op het in kaart brengen van bestaande en nieuwe risico's en wordt periodiek herhaald.

Het onafhankelijk Bureau Risicobeoordeling & Onderzoeksprogrammering (BuRO) van de NVWA zal een centrale plaats innemen bij het uitvoeren van deze risicoanalyse en betreft hierbij de deskundigen uit de toezichtsdivisies, wetenschappelijke instituten en stakeholders. Hiervoor is versterking nodig van medewerkers met vaardigheden in wetenschappelijke risicoanalyse/beoordeling en specifieke kennis over de toezichtdomeinen van de NVWA. Deze aanpak betekent ook dat zal worden gekeken naar effecten van de toezichtsvormen.

De risico's geïdentificeerd in de risicoanalyse worden in een risicomatrix gezet om prioriteit en richting te kunnen geven aan de handhavingsaanpak in het primaire proces. Een mogelijke indeling van de handhavingsaanpak op basis van een risicomatrix en beïnvloedende factoren is bijvoorbeeld:



Voor elk individueel bedrijf in een risicovolle schakel in de keten kan een aanvullende risicoanalyse uitgevoerd worden, waarbij specifieke factoren op bedrijfsniveau worden meegewogen (zoals deelname aan kwaliteitssystemen, financiële situatie, controlehistorie, etc). Op basis van die analyses kunnen op operationeel niveau prioriteiten worden gesteld: welke bedrijven vragen de hoogste aandacht en welke weinig aandacht.

Versterking informatiepositie:

De NVWA kan veel meer gebruikmaken van informatie uit interne en externe bronnen over de bedrijven waarop zij toezicht houdt. Voorbeelden zijn gegevens uit het klantcontactcentrum, toezicht en opsporing, databestanden uit het bedrijfsleven, kwaliteitssystemen en sociale media. Deze informatie stelt de NVWA in staat om vroegtijdig onregelmatigheden te signaleren (preventie), trends te ontdekken, risicoprofielen van bedrijven op te stellen en daarmee de toezichtcapaciteit gericht in te zetten. Deze informatie stelt de NVWA ook beter in staat om het toezicht gedifferentieerd in te zetten: bij welke bedrijven/sectoren bieden zelfcontrolesystemen voldoende borging en waar is intensieve inspectie en opsporing nodig. Dit vraagt ontsluiting van databronnen, moderne analysetools en vooral het aantrekken van medewerkers met vaardigheden in data-analyse en datamining.

De NVWA stelt voor de ontwikkeling van deze functie binnen haar organisatie een team informatie gestuurd toezicht (data-analyse) in.

Modernisering ICT

Een goed functionerende ICT is de basis voor elke grote organisatie. Een moderne toezichthouder gaat met zijn tijd mee. Het huidige systeem van de NVWA is op onvoldoende niveau om inspecteurs in staat te stellen hun werk makkelijk en efficiënt te kunnen doen. Dit is een openstaande aanbeveling uit de rapporten van Vanthemsche en komt ook terug in het rapport van de Algemene Rekenkamer over de fusie van de NVWA. De huidige situatie wordt gekenmerkt door een erfenis van drie verschillende applicatielandschappen, die onvoldoende samenwerken.

Om ook op het terrein van de ICT up-to-date te blijven wordt geïnvesteerd in:

- Een moderne ICT gebaseerd op geüniformeerde processen. Het systeem moet de inspecteur in het veld ondersteunen en moet beter inzicht bieden in inspectietijd, inspectieresultaten, prestaties van de organisatie en andere managementinformatie, waardoor risico's eerder worden gesignaleerd.

- Het uitrusten van medewerkers met moderne apparatuur en goede verbindingen waarmee zij op gebruiksvriendelijke wijze bevindingen kunnen registreren en eerder vastgelegde bevindingen kunnen ophalen.
- Het opleiden van medewerkers om deze systemen goed te kunnen gebruiken

De NVWA stelt een business case op met een meerjarenplan om de ICT te moderniseren. Daarnaast zal op korte termijn begonnen worden met het uniformeren van processen en het opschonen van het applicatielandschap.

De investering in de modernisering van ICT leidt op termijn tot een efficiëntere en effectievere inzet van inspecteurs in het toezicht.

Opbouw van de organisatie, cultuur en medewerkers

De NVWA pakt met de volgende maatregelen haar organisatiecultuur aan:

- Sterkere sturing op de inhoud en kwaliteit van het werk, maken en handhaven van heldere afspraken en het steunen en begeleiden in lastige handhavingssituaties. De leidinggevenden passen dit toe en dragen dit uit in management- en medewerkersbijeenkomsten.
- Cultuurprogramma in de toezichtsdivisies om de handhavingssattitude te versterken.
- Om ketengericht toezicht te kunnen houden is het nodig dat de verschillende divisies samenwerken en informatie uitwisselen. Hiervoor worden handhavingsoverleggen en horizontale vakgroepen ingericht.
- Besluiten in de top van de NVWA moeten naar de werkvloer worden doorvertaald. Andersom geldt dat signalen van de werkvloer de top moeten bereiken. Hiervoor wordt een "Ronde door het land" en managementbijeenkomsten georganiseerd. Met een projectmatige werkwijze komen verschillende niveaus en organisatieonderdelen samen.
- De gemiddelde leeftijd bij de NVWA is hoog. In de periode tot en met 2018 stromen ruim 300 medewerkers uit i.v.m. het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Een aantal van deze medewerkers bezit specifieke kennis, die essentieel is voor het toezicht van de NVWA (bijv. (lab)specialisten), en niet makkelijk geworven kunnen worden. In andere gevallen vereist vervanging een omvangrijk intern opleidingstraject (bijv. dierenartsen). Deze problematiek zal een belangrijk element zijn in een op te stellen strategisch personeelsplan.
- Diversiteit is bij de personeelssamenstelling het uitgangspunt.

Versterken kwaliteit management

Leidinggevenden worden beter in staat gesteld hun werk te doen door:

- Aanpassing teamgrootte in lijn met een realistische span of control van teamleiders in de afdelingen uitvoering. Deze teams bestaan nu in een aanzienlijk deel van de gevallen uit meer dan 20 medewerkers met uitschieters van boven de 30 medewerkers.
- Regio's van teams verkleinen en indeling medewerkers daarop aanpassen, zodat teams bestaan uit medewerkers uit een beperkte regio. Dit biedt meer ruimte voor contact tussen leidinggevende en medewerkers.
- Ondersteuning van teamleiders voor administratieve taken, zodat zij zich meer op hun kerntaak kunnen concentreren.
- Leidinggevenden die niet aan de eisen van de organisatie voldoen, zullen worden begeleid naar ander werk.

De genoemde maatregelen leiden tot een betere sturing en begeleiding van medewerkers waardoor de kwaliteit van het toezicht verbetert.

Versterken ondersteuning primair proces

De NVWA zal de capaciteit en de kwaliteit van de juridische functie, communicatie, financieel beheer, HRM-ondersteuning, integrale beveiliging en politiek-bestuurlijke advisering op orde brengen. Er wordt 10 FTE beschikbaar gesteld voor de juridische functie (WOB-juristen). Deze inzet is nodig om de grote hoeveelheid WOB-verzoeken, die bij de NVWA worden ingediend, te kunnen verwerken. Daarnaast wordt op basis van de benchmark met vergelijkbare organisaties bepaald hoeveel fte noodzakelijk is voor het versterken van de overige functies.

De versterking van de ondersteuning van het primair proces stelt de NVWA beter in staat om te voldoen aan haar wettelijke verplichtingen.

Wegnemen inefficiënties in de bedrijfsvoering

De NVWA doet het nodige om de uitvoeringskosten te beperken en zo efficiënt mogelijk te werken. De inzet van extra middelen zal alleen plaatsvinden als aan hieraan wordt voldaan. De NVWA pakt daarom de volgende inefficiënties in haar organisatie aan:

- **Arbeidsvoorwaarden:** bij de fusie zijn afspraken gemaakt over de arbeidsvoorwaarden, waaronder woon-werkverkeer en toeslagen. Uit de afgelopen periode blijkt dat deze afspraken een aantal inefficiënties heeft opgeleverd. De NVWA wil deze afspraken herzien en is hier mede afhankelijk van de uitkomst van gesprekken met de bonden en (inter)departementale medezeggenschap. Onderdeel hiervan betreft een evaluatie van de implementatie van Het Nieuwe Werken binnen de NVWA en optimalisatie teamindeling om reistijden te beperken.
- **Beter plannen:** de NVWA optimaliseert de huidige planning van retribueerbare keuringswerkzaamheden in de vleesketen. Daarmee verhoogt de NVWA de productiviteit en facturabiliteit van dierenartsen, waardoor bespaard kan worden op de inhuur van practitioners en per dierenarts meer toezichtsuren worden gemaakt.

Ruimte inbouwen voor incidenten en onverwachte risico's

Het werk van de NVWA wordt jaarlijks gekenmerkt door incidenten en onverwachte risico's, zoals recent salmonella in zalm, fraude met paardenvlees, uitbraak Aziatische boktor. Dit soort incidenten leggen jaarlijks een groot beslag op de toezichtscapaciteit van de NVWA, waardoor het toezicht onder het geplande en gewenste niveau zakt. De NVWA moet voldoende toegerust zijn om incidenten aan te pakken, maar ook voldoende capaciteit hebben om de geplande toezichtswerkzaamheden uit te voeren. De Algemene Rekenkamer adviseert om in de begroting in te calculeren dat incidenten zich steeds weer voordoen. Bovenop de huidige capaciteit die nodig is voor de uitvoering van de reguliere taken wordt daarom extra capaciteit gereserveerd voor onverwachte incidenten en crises. Met deze capaciteit vormt de NVWA onder andere interventieteams, die snel inzetbaar zijn voor grote en kleine incidenten en complexe handhavingssituaties.

6. Financiële paragraaf

In de afgelopen jaren is er als gevolg van de taakstellingen die de rijksdienst zijn opgelegd, forse bedragen bezuinigd op de NVWA. Ook de Algemene Rekenkamer heeft dit in haar rapport 'Toezicht bij de NVWA na de fusie' gesignaleerd. De voornaamste taakstellingen betreffen die uit Kabinet Balkenende IV en Kabinet Rutte I.

Hieronder een overzicht met de taakstellingen die meest recent zijn opgelegd aan de NVWA. Wij hebben gekeken of de NVWA bij Balkenende IV specifiek benoemd is als organisatie waarop bezuinigd moest worden. Dat is tot zekere hoogte het geval geweest omdat in het kader van Balkenende IV specifieke categorieën organisaties zijn aangeslagen. Daarbij werden o.a. de Inspecties zoals NVWA zwaar getroffen. In die zin is de taakstelling van structureel € 31,8 mln. uit het overzicht te beschouwen als specifiek opgelegd vanuit het RA.

Tabel 1: met taakstellingen

<i>bedragen x € 1 mln</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<u>Kabinet Balkenende IV</u>									
EZ -taakstelling	-10,5	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0	-20,0
VWS - taakstelling	-5,9	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8
Totaal Balkenende IV (EZ en VWS)	-16,4	-31,8	-31,8	-31,8	-31,8	-31,8	-31,8	-31,8	-31,8
<u>Kabinet Rutte I</u>									
EZ -taakstelling			-2,6	-6,2	-12,3	-14,4	-15,0	-15,0	-15,1
VWS – taakstelling ¹			-1,1	-4,2	-9,1	-11,9	-12,6	-13,3	-14,0
Totaal Rutte I (EZ en VWS)			-3,7	-10,4	-21,4	-26,3	-27,6	-28,3	-29,1
Totaal Balkenende IV en Rutte I	-16,4	-31,8	-35,5	-42,2	-53,2	-58,1	-59,4	-60,1	-60,9
<i>waarvan EZ</i>	-10,5	-20,0	-22,6	-26,2	-32,3	-34,4	-35,0	-35,0	-35,1
<i>waarvan VWS</i>	-5,9	-11,8	-12,9	-16,0	-20,9	-23,7	-24,4	-25,1	-25,8

1. Bij de behandeling van de VWS-begroting 2013 is een amendement aangenomen om af te zien van de korting van € 4,2 miljoen op het VWS-opdrachtgeversbudget voor de NVWA 2013 ten gevolge van de taakstelling Rutte I. In de VWS-begroting is de meerjarige doorwerking van dit amendement verwerkt en is ook het tekort dat na het amendement resteerde opgelost.

Mede als gevolg van deze bezuinigingen is het meerjarige budgettaire kader voor de NVWA naar beneden bijgesteld. Dit kader voor 2014-2018 vormt in budgettair opzicht het vertrekpunt voor de maatregelen die in deze financiële paragraaf worden toegelicht.

Zoals aangegeven in het plan van aanpak, heeft de NVWA extra middelen nodig voor een adequate uitoefening van haar taken. In hoofdstuk 4 en 5 is aangegeven welke maatregelen getroffen worden voor respectievelijk de versterking van het toezicht op vijf domeinen en voor het op orde krijgen van de basis van de organisatie van de NVWA.

De hieronder genoemde maatregelen in tabel 2 betreffen het versterken van zwakke plekken in het toezicht op de vijf domeinen uit hoofdstuk 4 van zowel EZ als VWS. Tevens worden er in hoofdstuk 5 maatregelen getroffen om de organisatie te versterken ter ondersteuning primair proces.

Tabel 2: Kosten van voorgenomen maatregelen in plan van aanpak ¹

Bedragen x € 1 mln. ²		2014	2015	2016	2017	2018
Hoofdstuk 4	Versterking van toezicht op vijf domeinen, w.v.	12,4	12,8	14,8	15,5	15,5
	versterken toezicht EZ	6,9	6,9	6,9	6,9	6,9
4a	- vee- en vleessector	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
4b	- plantaardige sector	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
4d	- tweedelijnstoezicht zuivelsector	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	- overige domeinen	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	versterken toezicht VWS	5,5	5,9	7,9	8,6	8,6
4e	- consument en veiligheid	5,5	5,9	7,9	8,6	8,6
Hoofdstuk 5	Organisatie versterken ter ondersteuning primair proces w.v.	10,9	14,3	10,5	6,3	5,5
	<i>Versterken van de kennisbasis voor risicogericht</i>					
5a	<i>toezicht</i>	1,1	2,2	2,2	2,2	2,2
5b	<i>Modernisering ICT</i>	5,4	6,3	7,5	5,4	4,6
	<i>Opbouw van de organisatie, cultuur en medewerkers</i>	0,3	0,3			
5d	<i>Versterken kwaliteit management</i>	0,6	1,2	1,2	1,2	1,2
5e	<i>Versterking ondersteuning primair proces</i>	1,0	2,0	2,0	2,0	2,0
5f	<i>Wegnemen inefficiënties in de bedrijfsvoering</i>		-1,2	-5,9	-8,0	-8,0
	<i>Ruimte inbouwen voor incidenten en onverwachte risico's</i>	2,5	3,5	3,5	3,5	3,5

1. Voor de aanpassing van het stelsel voor exportcertificering veterinaire (paragraaf 4c in het plan van aanpak) zijn geen extra middelen van opdrachtgever EZ benodigd. De benodigde middelen worden via herprioritering gevonden.

2. De maatregelen ter versterking toezicht vinden plaats door inzet van extra productieve uren. De maatregelen ter versterking van de organisatie en de bereikte efficiency verbeteringen worden met ingang van 2015 in de kostprijs per uur naar de opdrachtgevers doorberekend.

Indicatief effect op capaciteit NVWA

Met het plan wordt geïnvesteerd in het vergroten van de toezicht- en handhavingcapaciteit van de NVWA. Een overzicht van het indicatieve effect op de capaciteit van de NVWA is opgenomen in tabel 2a:

- Het plan van aanpak creëert ruimte voor 176 fte in 2014 oplopend tot 244 fte in 2018 om de maatregelen door te voeren. Een deel van deze werkzaamheden kan worden uitgevoerd met bestaande capaciteit.
- In 2014 maakt de NVWA 40 fte uit de bestaande capaciteit vrij als gevolg van een productiviteitsstijging. In de loop van de tijd kunnen als gevolg van de verdere efficiencymaatregelen uit het plan van aanpak uit de capaciteit van de NVWA in totaal 140 fte worden vrijgemaakt ten behoeve van de uitvoering van het plan van aanpak.
- Voor het resterende deel is extra capaciteit nodig. Uiteindelijk leidt dit tot een structurele uitbreiding van de capaciteit van de NVWA met 104 fte. In de periode tussen 2014 en 2016 wordt aanvullend daarop tijdelijk max. 62 fte ingezet.

Tabel 2a: Indicatief effect op capaciteit NVWA

Effect op capaciteit NVWA (FTE)	2014	2015	2016	2017	2018
Versterken toezicht, w.v.	124	128	148	155	155
- Versterken toezicht EZ	69	69	69	69	69
- Versterken toezicht VWS	55	59	79	86	86
Basis van de organisatie op orde	52	89	89	89	89
Totale capaciteit t.b.v. plan van aanpak	176	217	237	244	244
Efficiencyverbeteringen	-40	-52	-119	-140	-140
Totaal aanvullend op de huidige capaciteit, w.v.	136	165	118	104	104
- Structurele extra capaciteit	104	104	104	104	104
- Incidentele extra capaciteit	33	62	14	0	0

Aanvullende maatregelen

Naast de in tabel 2 weergegeven maatregelen uit het plan van aanpak zijn twee aanvullende maatregelen nodig om de NVWA budgettair voldoende armslag te geven. Het gaat om compensatie besparingsverlies en reservering jaarlijks terugkerende werkzaamheden:

Compensatie besparingsverlies motie Jacobi

In de reactie op de motie Jacobi (TK, 33400 XIII, nr. 66) zijn maatregelen genomen die budgettair zijn doorvertaald in mutaties bij Voorjaarsnota 2013. Onderdeel hiervan waren beoogde besparingen op het terrein van ICT en op basis van te wijzigen wet- en regelgeving. Door het niet (geheel) of niet tijdig realiseren van aanpassingen in wet- en regelgeving die randvoorwaardelijk zijn voor het realiseren van de beoogde besparingen en de te snel ingeschatte verlaging van ICT kosten kan een deel van deze besparingen niet of pas later worden gerealiseerd. Voor deze besparingsverliezen zal de NVWA worden gecompenseerd.

Voor wet- en regelgeving gaat het om een besparingsverlies van € 2 mln. vanaf 2015.

Voor ICT gaat het om besparingsverliezen van € 9,5 mln. in 2014 aflopend naar € 2,5 mln. in 2017. De saldoreeks is in tabel 3 onder (2) weergegeven.

Reservering jaarlijks terugkerende werkzaamheden

Zoals ik heb aangegeven in hoofdstuk 4 heeft de NVWA de afgelopen vijf jaar aanvullend op het bestaande werkpakket, ten dele op basis van politieke prioriteiten, voor gemiddeld bijna € 15 mln. per jaar aan extra werkzaamheden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken. Daarom heb ik besloten het meerjarige budget te verhogen onder aftrek van de al eerder meerjarig voor dit doel bij Voorjaarsnota 2013 toegevoegde middelen naar aanleiding van de motie Jacobi. Dit leidt per saldo tot een additionele reservering die structureel een omvang heeft van € 10 mln. per jaar. De saldoreeks is in tabel 3 onder (3) weergegeven.

Tabel 3 geeft het totaaloverzicht van de extra middelen die nodig zijn voor de voorgenomen maatregelen in het plan van aanpak en de aanvullende maatregelen.

Tabel 3: Kosten van voorgenomen maatregelen in plan van aanpak en aanvullende maatregelen

Bedragen x € 1 mln.	2014	2015	2016	2017	2018
(1) Plan van aanpak					
Hoofdstuk 4: Versterking van het toezicht op vijf domeinen	12,4	12,8	14,8	15,5	15,5
Hoofdstuk 5: Organisatie versterken ter ondersteuning primair proces	10,9	14,3	10,5	6,3	5,5
Totale kosten Plan van aanpak	23,3	27,1	25,3	21,8	21,0
<i>w.v. aandeel EZ</i>	15,2	17,1	15,3	11,8	11,0
<i>w.v. aandeel VWS</i>	8,1	10,0	10,0	10,0	10,0
(2) Compensatie besparingsverlies motie Jacobi (EZ)	9,4	8,9	7,0	4,5	2,0
(3) Netto reservering jaarlijks terugkerende werkzaamheden (EZ)	7,5	9,1	11,8	11,0	10,1
Totale kosten	40,2	45,1	44,1	37,3	33,1
<i>w.v. aandeel EZ</i>	32,1	35,1	34,1	27,3	23,1
<i>w.v. aandeel VWS</i>	8,1	10,0	10,0	10,0	10,0

In tabel 4 wordt een meerjarig beeld gegeven van de – naar onderdelen uitgesplitste – omzet van de NVWA voor en na verwerking van de kosten van het plan van aanpak en de overige in tabel 3 opgenomen maatregelen.

Tabel 4: Omzet NVWA

Bedragen x € 1 mln.	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Omzet EZ (excl. eenmalige voorzieningen)</i>						
a - Stand ontwerpbegroting 2013, resp. 2014	95,1	94,7	89,7	86,3	86,3	86,4
b - Bijstellingen 2013 (VJN en NJN)	18,8					
c - Plan van aanpak en overige maatregelen EZ		32,1	35,1	34,1	27,3	23,1
Totaal omzet EZ (excl. eenmalige voorzieningen)	113,9	126,8	124,8	120,4	113,6	109,5
<i>Omzet VWS</i>						
a - Stand ontwerpbegroting 2013, resp. 2014	70,5	67,4	66,8	66,0	66,0	65,8
b - Diverse bijstellingen 2013, waaronder amendement € 4,2 mln. en overheveling dierproeven (€ -0,8 mln.)	3,6					
c - Plan van aanpak		8,1	10,0	10,0	10,0	10,0
Totaal omzet VWS	74,1	75,5	76,8	76,0	76,0	75,8
<i>Overige omzet (Derden, DGF en overige baten)</i>						
a - Stand ontwerpbegroting 2013, resp. 2014	66,0	69,1	68,6	68,6	68,6	68,6
b - Bijstellingen 2013 (VJN en NJN)	-5,0					
Totaal omzet derden (incl. DGF)	61,0	69,1	68,6	68,6	68,6	68,6
<i>Totale omzet NVWA</i>						
a - Stand ontwerpbegroting 2013, resp. 2014	227,9	231,2	225,1	220,9	220,9	220,8
b - Bijstellingen 2013 (VJN en NJN)	21,1					
c - Plan van aanpak en overige maatregelen		40,2	45,1	44,1	37,3	33,1
Omzet NVWA na maatregelen, excl. eenmalige voorzieningen	249,0	271,4	270,2	265,0	258,2	253,9
d - Eenmalige voorzieningen	17,6	2,5	0,5			
Omzet NVWA na maatregelen, incl. eenmalige voorzieningen	266,6	273,9	270,7	265,0	258,2	253,9

Toelichting op tabel 4

Toelichting op de regels a t/m d

- In de regels a zijn de ramingen in de ontwerpbegrotingen van 2013 en 2014 apart zichtbaar gemaakt, voor wat betreft de begroting 2014 inclusief de meerjarencijfers 2015-2018.
- Alle bijstellingen die gedurende het jaar 2013 hebben plaatsgevonden, zijn weergegeven in de regels b van de tabel. Deze bijstellingen hebben overwegend te maken met extra opdrachten voor de NVWA.
- In de regels c zijn de middelen gepresenteerd die nodig zijn ter financiering van het Plan van Aanpak en de overige maatregelen die in deze notitie zijn toegelicht.
- In de regels a en b is geabstraheerd van enkele eenmalige voorzieningen die getroffen zijn in de suppletoire begrotingen 2013 en in de ontwerpbegroting 2014 vooral ten behoeve van de investeringen voor de fusiebesparingen (motie Jacobi). Deze voorzieningen zijn weergegeven in regel d onder het kopje "Eenmalige voorziening".

Toelichting op de omzet EZ

Bij de omzet van EZ is meerjarig sprake van een afname (regel a). Dit komt vooral door de meerjarige daling van de beschikbare budgetten voortvloeiend uit eerder opgelegde taakstellingen. Het maatregelenpakket naar aanleiding van de motie Jacobi betreft voor een deel eenmalige voorzieningen ter financiering van investeringen ten behoeve van fusiebesparingen. Hiervoor is in 2013 € 14,1 mln. aan het beschikbare budget toegevoegd, aflopend naar € 2,5 mln. in 2014 en € 0,5 mln. in 2015. Deze posten zijn gepresenteerd onder regel d.

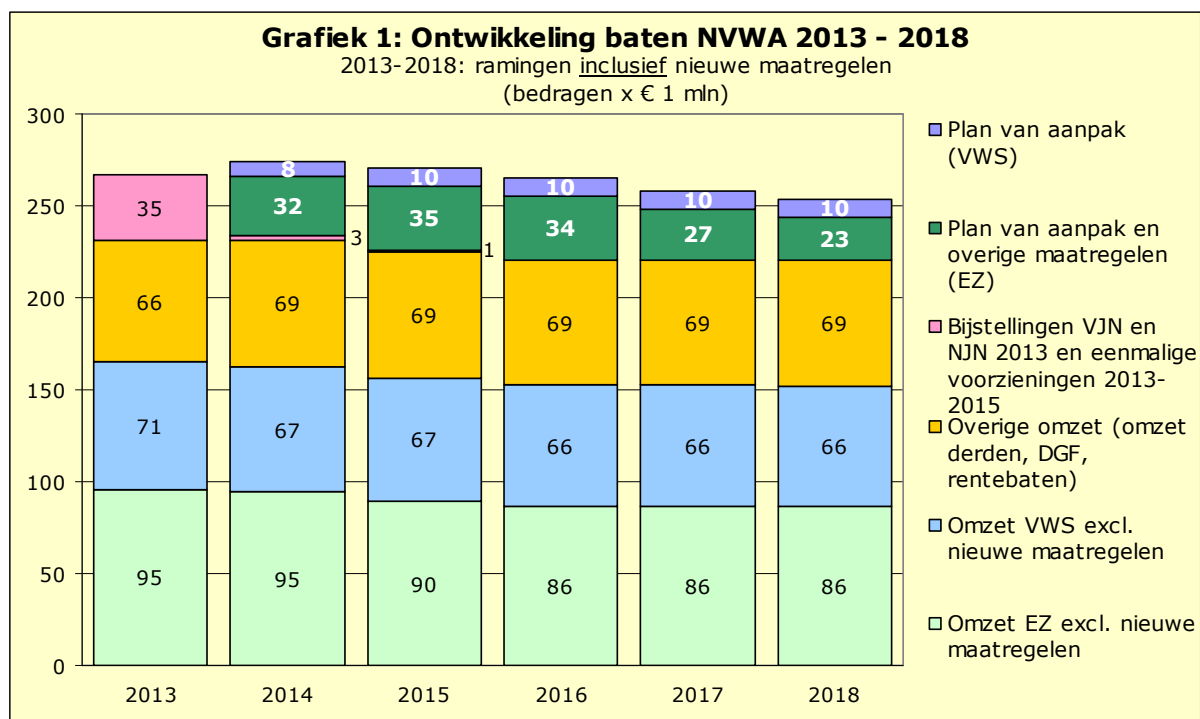
Voorts zijn in 2013 enkele incidentele posten verwerkt (€ 2 mln. compensatie voor uitstel van de voorgenomen herziening van het retributiestelsel en € 1,5 mln. balansposten). Deze posten zijn ook gepresenteerd onder regel d.

In de reactie op de motie Jacobi (TK, 33400 XIII, nr. 66) was reeds aangegeven dat herziening van het retributiestelsel naar verwachting zal leiden tot extra inkomsten. In de post overige omzet onder regel a is in de stand ontwerpbegroting is al rekening gehouden met een meerjarige opbrengst oplopend naar € 10 mln.

Toelichting op de omzet VWS

De "Totaal omzet VWS" laat na de forse intensivering van het budget voor het plan van aanpak (€ 8,1 - 10 mln.) vanaf 2014 slechts een lichte stijging zien. De daling van de totale omzet van € 74,1 mln. (2013) naar de € 67,4 mln. uit de ontwerpbegroting voor 2014 is enerzijds het gevolg van het feit dat in de stand ontwerpbegroting 2013 een bedrag van ca. € 2,5 miljoen is begrepen dat in 2013 is ingezet voor incidentele opdrachten en compensatie en anderzijds het gevolg van een aantal uitgavenverlagingen voor de NVWA vanaf 2014. De uitgavenverlaging vanaf 2014 betreft onder meer de overdracht van het toezicht op alcohol van de NVWA naar de gemeenten en eerder afgesproken efficiencymaatregelen (motie Jacobi). De uitgavenverlaging is dus geen bezuiniging op het VWS-opdrachtenpakket voor de NVWA.

Na verwerking van het Plan van aanpak en de overige maatregelen, ziet het budgettaire kader voor de NVWA er als volgt uit.



Met het geschetste pakket van maatregelen en de daaraan gekoppelde financiering heeft de NVWA de middelen voor een adequate uitoefening van haar taken.

7. Formatie en bezetting NVWA en haar rechtsvoorgangers

In onderstaande tabel staan de bezettings- en formatiecijfers van de NVWA en haar rechtsvoorgangers weergegeven. De rechtsvoorgangers van de NVWA betreffen: Rijksdienst voor Vee en Vlees (RVV), Keuringsdienst van Waren (KvW), Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), Algemene Inspectiedienst (AID) en Plantenziektenkundige Dienst (PD).

Jaar	Bezetting	Formatie
2003	3478	3369
2004	3379	3306
2005	3218	3182
2006	2995	2984
2007	2652	2663
2008	2678	2533
2009	2663	2454
2010	2549	2360
2011	2347	2347
2012	2301	2181*
2013	2261	2181*

*Verschil tussen bezetting en formatie betreft o.a. resterende herplaatsingskandidaten

De daling van de bezetting en formatie is het gevolg van verschillende effecten, zoals taakstellingen, taakoverdrachten (bijv. decentralisatie drank- en horecawet) en wijzigingen in de organisatie van het toezicht (bijv. overdracht officiële assistenten naar en inhuur via KDS en overdracht fytosanitaire keuringsmedewerkers naar vier plantaardige keuringsdiensten (Plantkeur)).