

Vergaderjaar 2007–2008

26 991

Voedselveiligheid

Nr. 206

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2008

Hierbij bied ik u mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de rapportage «*Audit fusie AID, PD en VWA*» d.d. 18 juni 2008 aan¹. Parallel hieraan heeft u ontvangen het rapport van de heer Vanthemsche en mijn reactie hierop. Uit dat rapport wordt duidelijk dat bij de VWA ingrijpende veranderingen nodig zijn ten aanzien van de organisatie, de communicatie en de informatievoorziening en ICT.

Zoals u weet, ben ik voornemens om de VWA, AID en PD te fuseren. Daarmee kom ik voor de vraag te staan of de beoogde fusie bijdraagt aan de noodzakelijke verbeteringen bij de VWA.

Mijn voornemen tot de fusie van AID, PD en VWA is ingegeven door de kabinetsvisie op een «*andere en betere overheid en de Operatie efficiëncy Rijksdienst*», zoals die in de zesde pijler van het coalitieakkoord is verwoord en de *Kaderstellende visie op toezicht*. Ik beoog te komen tot een nieuwe autoriteit die in zijn geheel effectiever en efficiënter is dan de som der delen. De fusie van de drie organisaties biedt mogelijkheden tot reductie van overhead en management, een effectieve inzet van professionele medewerkers, de bundeling van expertise, korte aansturinglijnen, een ketengerichte aanpak en een op risico gebaseerde programmatische handhaving, die meer doelgroepgericht is.

Ik heb Bureau Berenschot gevraagd een audit uit te voeren naar het fusieproces en de omstandigheden waarin dit plaats moet vinden.

Zoals gezegd, is het voornemen tot fusie ingegeven door een aantal overwegingen. Ten eerste vertonen het takenpakket van de drie afzonderlijke diensten en de wijze van uitvoering (werkprocessen) inhoudelijk grote overeenkomsten. Op dit punt hebben de diensten elkaar «best practices» te bieden. Ik verwacht een kwaliteitsslag te kunnen maken door het samenbrengen van specialistische kennis die nu nog verspreid is over de diensten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

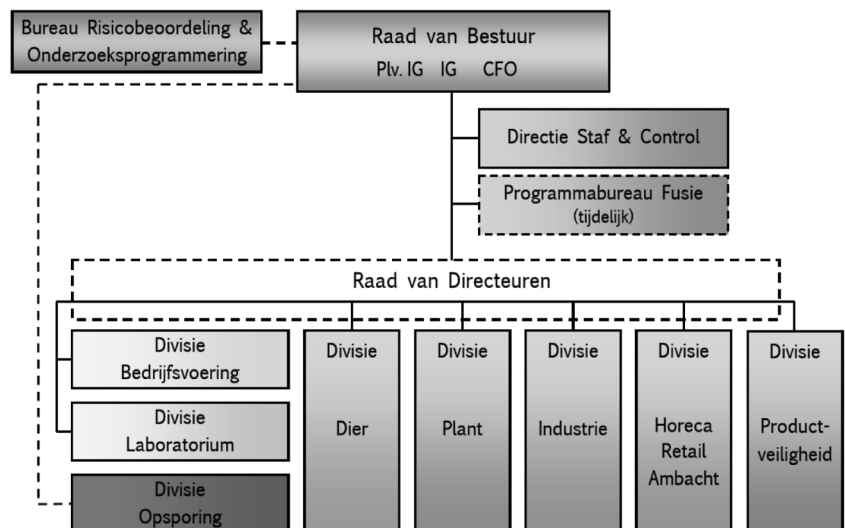
Ten tweede werken de drie diensten voor een belangrijk deel voor dezelfde doelgroepen, waarbinnen bedrijven steeds groter worden en vragen om een integrale benadering (bedrijfsinspecties en ketenbenadering). Door samenvoeging kan deze vernieuwing beter worden gerealiseerd. Ten derde zal door de fusie synergiewinst ontstaan, die door de drie afzonderlijke diensten niet behaald kan worden. Deze winst zit met name in de samenvoeging van de bedrijfsvoering, staf, management en ondersteuning van de drie fusiepartners en door het versterken van de samenwerking in het primaire proces.

Ten vierde maken de drie afzonderlijke diensten in veel opzichten dezelfde ontwikkeling door. Daarbij gaat het om zaken als de wijze van aansturing van de medewerkers, besturing van de organisatie en de handavings- en toezichtsfilosofie (programmatisch en risicogebaseerd).

Organisatiestructuur, sturing en handavingsfilosofie

Nieuwe autoriteit Door de fusie komt een nieuwe organisatiestructuur tot stand, waarin een sterkere inhoudelijke verbondenheid ontstaat met de werkterreinen van de nieuwe autoriteit. De indeling van de primaire divisies, met als werktitels Plant, Dier, Industrie, Horeca/Ambacht/Retail en Productveiligheid is ingegeven door beleidsdoelen op het gebied van:

- het toezicht (bijvoorbeeld vermindering van de toezichtslast, één loket benadering, integrale ketenbenadering);
- benutten van de krachten van de afzonderlijke diensten;
- organisatorische en managementvereisten (zoals minimale omvang van een divisie en effectiviteit van aansturing).



Het is voor een effectieve aansturing belangrijk dat *het wat* en *het hoe* van de uitvoering in één hand wordt gebundeld. De divisiedirecteur is daarmee binnen de voor de nieuwe Autoriteit als geheel bepaalde prioriteiten in het meerjarige handavingsprogramma, verantwoordelijk voor de uitvoering van die meerjarenplanning, de organisatie van het werk in programma's en de uiteindelijke uitvoering door de inspecteurs.

De divisie-indeling is gebaseerd op het feit dat kennis van doelgroepen en producten in een keten essentieel is om effectief toezicht te kunnen houden.

Vanuit de divisies zal in de nieuwe organisatie worden gewerkt met één handavings-filosofie, waardoor een hoger kwaliteitsniveau kan worden

behaald dan met de afzonderlijke diensten. Daarmee wordt ook een knelpunt in de interne sturing van de VWA opgelost, waarin de functionele aansturing (vaak belegd in de regio) en de hiërarchische aansturing (centraal vanuit het hoofdkantoor) de effectiviteit belemmert.

Om inspecties met zo min mogelijk last voor de individuele ondernemer mogelijk te maken, wordt toegewerkt naar integrale bedrijfsinspecties. Iedere divisie bestrijkt dan ook een voor het bedrijfsleven en voor de consument herkenbare doelgroep of domein.

Informatievoorziening en ICT

Op het gebied van informatievoorziening en ICT heb ik al naar aanleiding van het rapport van Hoekstra de eerste verbetermaatregelen in gang gezet. Berenschot en Vanthemsche ondersteunen deze lijn. In het kader van de fusie wil ik komen tot een structurele en fundamentele verbetering van de bestuurlijke informatievoorziening van de VWA. Dit is echter niet op korte termijn gerealiseerd. Deze verbeteringen zijn nodig om de integrale wijze van sturing en management goed te ondersteunen.

De fusie maakt het mogelijk dat de VWA door hergebruik van de management ICT-systemen van de AID en de PD de eerste noodzakelijke aanpassingen op kortere termijn door kan voeren. Aansluitend zal vanuit een gemeenschappelijke visie aan een nieuwe gegevens- en ICT-architectuur worden gewerkt. Berenschot geeft op dit punt aan dat het gezamenlijk ontwikkelen van passende systemen voordelen heeft, niet alleen omdat van elkaar kan worden geleerd, maar ook omdat de gehele handhavingketen kan worden ondersteund, inclusief het bestuurs- en strafrechtelijk optreden.

Onafhankelijkheid Divisie Opsporing (AID) en Bureau Risicobeoordeling (VWA)

In de motie Waalkens-Ormel d.d. 3 april 2008 (26 991, nr. 191) wordt gevraagd aan te geven op welke wijze de opsporingsactiviteiten van de AID enerzijds en de borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid anderzijds gestalte krijgen in de nieuwe organisatie. Berenschot concludeert dat de opsporingsactiviteiten in de nieuwe organisatie onafhankelijk en herkenbaar worden gepositioneerd. Onafhankelijk, omdat het direct wordt aangestuurd door de Raad van Bestuur en herkenbaar doordat het een plek krijgt in een aparte divisie.

De versterking van de Nieuwe Autoriteit met de Algemene Inspectiedienst zie ik als een verbetering ten opzichte van de huidige individueel aangestuurde toezichtspraktijk. Zo functioneren binnen de drie regionale inspecties van de AID ruim 500 toezichthouders als bijzondere opsporingsambtenaren. Hun opsporingswerkzaamheden variëren van het uitschrijven van processen-verbaal als gevolg van een «heterdaadconstatering» tot het, in nauwe samenwerking met het Openbaar Ministerie en onder leiding van een Officier van Justitie, verrichten van zogenaamde lichte opsporingsonderzoeken. De opsporingsonderzoeken zijn exclusief ondergebracht bij het Dienstonderdeel Opsporing van de AID, de bijzondere opsporingsdienst en zal in de fusie organisatie als zodanig terugkeren. Dit conform de wet Bijzondere Opsporingsdiensten.

Zowel de lichte opsporing als de zwaardere opsporing die momenteel is ondergebracht bij het dienstonderdeel opsporing van de AID worden bijeengebracht in een aparte divisie die zich verder kan professionaliseren als bijzondere opsporingsdienst. Daarnaast blijft het van belang dat ook in de divisies die belast zijn met het toezicht sprake blijft van een instrumentarium waarbij «doorpakken waar nodig» kan plaatsvinden. Om die reden is het voornemen om binnen de divisies «plant» en «dier» de inspecteurs

tevens Bijzondere opsporingsambtenaar (BOA's) te laten worden. Dit om ook in de nieuwe situatie bij heter-daadcontroles een proces-verbaal te kunnen uitschrijven indien noodzakelijk. Ook in de overige divisies zullen BOA's blijven. Samenwerking met andere organisaties die ook BOA's in dienst hebben, zoals de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming, zal door de fusie van de drie organisaties ongewijzigd blijven.

Ten aanzien van de drie belangen, te weten, voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid, bevestigt Berenschot dat deze belangen alle een herkenbare plek in de nieuwe fusieorganisatie krijgen. Naar aanleiding van de in voornoemde motie gestelde vraag of het belang van de voedselveiligheid, dierenwelzijn en de volksgezondheid voldoende gewaarborgd is in de nieuwe organisatie merk ik op dat deze, zoals door Berenschot ook wordt geconcludeerd, voldoende herkenbaar in de nieuwe organisatie gestalte gegeven wordt in alle betrokken divisies. Als gevolg hiervan worden op centraal niveau alle belangen samengebracht binnen de nieuwe autoriteit. Dit stelt het management in staat steeds te komen tot een effectieve afweging van de inzet van mensen en stelt het management beter dan in drie afzonderlijke diensten in staat om goed gewogen leiding te geven aan toezicht en handhaving.

Het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering (BuRO) van de VWA heeft als wettelijke opdracht, het uitvoeren van risicobeoordelingen op het gebied van voeding, voedsel en op het gebied van andere consumentenproducten, het verrichten of doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van de uitvoering van risicobeoordelingen en het gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen naar aanleiding hiervan. Het is de onafhankelijke beoordelingseenheid in de zin van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling VWA. Deze wet gaat over risico's voor de volksgezondheid op het gebied van voedsel- en productveiligheid en regelt de scheiding tussen de risicobeoordeling en de handhaving binnen de «nieuwe autoriteit». In de Nieuwe Autoriteit zal dit bureau in verband met de onafhankelijke positie direct gepositioneerd worden onder de Raad van Bestuur, zoals ook nu bij de VWA het geval is.

Zo beoogt de fusie synergie in de toezichttaken van de AID, de VWA en de PD, waarbij de onafhankelijkheid van de opsporing (AID) en de Risicobeoordeling (VWA) geborgd blijft.

De medewerker centraal

Handhaving en toezicht is mensenwerk. Het rapport van de heer Vanthem-sche alsmede het rapport Berenschot bevestigen het beeld dat meer aandacht moet uitgaan naar de medewerkers op de werkvloer.

Dit past in de aanpak die mij voor ogen staat. Een grote betrokkenheid van medewerkers is cruciaal voor de slagingskans van het fusieproces. Zo hebben inspecteurs behoefte aan training, ruimte voor intervisie, het uitwisselen van bevindingen, dossieropbouw etc. Dit vanuit de positieve ambitie de kwaliteit van het toezicht en handhaving te verbeteren. Ik zie dit als een kans voor de «nieuwe autoriteit» die we moeten benutten. In het belang van het personeel en in het belang van de kwaliteit van het toezicht. Juist de fusie schept hiervoor de mogelijkheden.

Tot slot

De fusie van de AID, de PD en de VWA is een complexe operatie waarin inhoudelijke vernieuwing en organisatorische veranderingen plaats zullen vinden, terwijl de dagelijkse toezichts- en handavingswerkzaamheden doorgang vinden. Berenschot stelt dat de fusiepartners aan de hand van

een aantal maatregelen (prioritering van de inzet in overleg met de opdrachtgevers LNV en VWS) de impact van de fusie op het toezicht-niveau kunnen beheersen. Ik zal de noodzakelijke inzet voor de fusie bewaken.

Berenschot heeft de voorwaarden voor en de kansen van deze fusie nader onderzocht en bevestigt dat de fusie zondermeer kansen biedt. De synergie als gevolg van de fusie van de AID, de PD en de VWA wordt bereikt door:

- de samenvoeging van de bedrijfsvoering, staf, management en ondersteuning van de drie fusiepartners;
- een effectievere inzet van medewerkers die op professionaliteit worden aangesproken in een organisatie die personeelsontwikkeling stimuleert;
- één heldere management- en sturingsvisie;
- de implementatie van één uniforme handhavingsfilosofie, vanuit één geïntegreerde doelgroepgerichte risicobenadering;
- de bundeling en benutting van de kennis en de expertise van de medewerkers uit de drie organisaties;
- het hergebruik van ICT-systemen en de ontwikkeling van een gezamenlijke gegevens- en ICT-architectuur;
- de drie diensten die vanuit één doelgroepgerichte benadering werken.

Alles afwegende stel ik vast dat de noodzakelijke verbeteringen bij de VWA beter en sneller worden geëffectueerd bij het zorgvuldig in gang zetten van de beoogde fusie. Alleen dan zullen op afzienbare termijn de voordelen van de synergie volledig kunnen worden benut.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg