

Vergaderjaar 2008–2009

**26 991**

**Voedselveiligheid**

**Nr. 231**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN  
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2008

In deze brief treft u mijn reactie aan op de motie Waalkens c.s. (TK 2008–2009, 26 991, nr. 226). In deze motie verzoekt de Kamer mij ten aanzien van de voorgenomen fusie in 2011 van de inspectiediensten bij LNV nadere voorstellen te doen om de prioriteit van de uitvoeringstaken van de inspecties, de kwaliteitsverbetering van de VWA en de opsporingstaken ten behoeve van het Openbaar Ministerie te borgen. Vervolgens geef ik antwoord op het verzoek van de vaste Kamercommissie voor LNV van 4 november jl. (2008Z05658/2008D13575) over het persbericht «Naam VWA blijft» van 29 oktober 2008.

**Uitvoeringstaken van de inspecties**

Zoals bekend, vergen fusies extra tijd en energie. Dit geldt ook voor de voorgenomen fusie van de Algemene Inspectiedienst (AID), Plantenziektenkundige Dienst (PD) en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Er is bijvoorbeeld extra inzet nodig om inhoudelijke vernieuwingen (programmatisch handhaven en risico gebaseerd toezicht) en organisatorische aanpassingen (efficiëntere bedrijfsvoering) door te voeren. Tegelijkertijd gaan de dagelijkse werkzaamheden op het gebied van toezicht, handhaving en opsporing gewoon door, waarbij ik gedurende het fusieproces een tijdelijk productieverlies, als gevolg van de fusie, van maximaal vijf procent accepteer.

Om dat te waarborgen en de balans te bewaken tussen het fusieproces en de voortgang van de uitvoeringswerkzaamheden, hebben de fusiediensten een beheerssystematiek opgezet. Deze houdt in dat de totstandkoming van de nieuwe organisatie in acht stappen («plateaus») is verdeeld (zie bijlage). Na iedere stap wordt gezien of de reguliere uitvoeringstaken en de vernieuwing in balans zijn, en of er voldoende samenhang bestaat tussen de vernieuwing en wat bij deze stap nog bij de oude blijft. Pas als deze situatie als stabiel is beoordeeld, wordt de volgende stap in het fusieproces gezet.

De drie diensten zullen mij voorts in de reguliere rapportagecyclus infor-

meren over zowel de voortgang van de – in toezichtarrangementen en handavingsprogramma's vastgelegde – uitvoeringstaken als over de voortgang van het fusieproces.

De efficiencyverbetering die door de voorgenomen fusie in 2011 moet worden bereikt, zal ondanks de krimptaakstelling niet ten koste gaan van de uitvoerende werkzaamheden op het gebied van toezicht, handhaving en opsporing. Ik ben mij er van bewust dat dit van alle betrokkenen bij de fusie de komende jaren een forse inzet vergt. De invulling van de krimptaakstelling zal ik zo kiezen dat er geen concessies aan de uitvoering van de taken van de nieuwe organisatie gedaan hoeven te worden. Zo geeft de integratie van de drie diensten bijvoorbeeld de mogelijkheid door samenwerking en uitbesteding van taken zowel synergiewinst te boeken bij de ondersteunende onderdelen (bedrijfsvoering, overhead, management), als de uitvoering zoveel mogelijk te ontzien. Bovenstaande procesinrichting en maatregelen zijn in lijn met de naar uw Kamer gestuurde rapportage «Audit Fusie AID, PD en VWA» van 18 juni 2008 (TK 2007–2008, 26 991, nr. 206). Bureau Berenschot heeft in dit rapport geconcludeerd dat op deze wijze het fusieproces goed kan worden beheerst en de samenhang tussen de uitvoeringstaken en vernieuwing kan worden bewaakt.

### **Kwaliteitsverbetering van de VWA**

In de Voortgangsrapportage VWA van 10 oktober 2008 (TK 2008–2009, 26 991, nr. 229) heb ik u geïnformeerd over de verbetermaatregelen die in gang zijn gezet om toezicht, controle en handhaving bij diertransporten en in slachterijen te verbeteren.

De verbeteringen bij de VWA sluiten inhoudelijk en qua proces volledig aan op de planning van de fusie en vormen daarmee een op maat gesneden «aanlooptraject» voor de divisie Dier. De voorgenomen fusie zal de effectiviteit van een aantal maatregelen zelfs versterken. Een voorbeeld: de huidige samenwerking tussen VWA en AID in de vliegende brigades zal straks in de nieuwe organisatie worden samengebracht. De activiteiten zullen worden georganiseerd in één divisie en onder één leiding worden gebracht, waardoor de huidige samenwerking nog verder wordt versterkt.

Ook op het gebied van informatievoorziening en ICT versterkt de fusie de verbetermaatregelen die bij de VWA zijn getroffen. Op dit moment zijn – binnen de mogelijkheden van de bestaande ICT-infrastructuur – maatregelen genomen, die primair voorzien in betere vastlegging van gegevens van de VWA.

De ICT ontwikkeling voor de nieuwe organisatie richt zich de komende jaren niet alleen op (het beheren van) de bestaande ICT-infrastructuur, maar in het bijzonder op verandering en vernieuwing met als doel een goed en geïntegreerd ICT-systeem voor de nieuwe Autoriteit i.o. te ontwikkelen. Vanuit een gemeenschappelijke visie wordt gewerkt aan een nieuwe gegevens- en ICT-architectuur die alle werkprocessen van de nieuwe Autoriteit ondersteunt. Daarmee garandeert de fusie op langere termijn een structurele kwaliteitsverbetering van de huidige informatiehuishouding van de VWA.

De nieuwe Autoriteit i.o. wordt een organisatie waar hoog gekwalificeerde en flexibel inzetbare professionals werken, die ruimte krijgen voor hun persoonlijke ontwikkeling. Om dit te ondersteunen is gedurende het fusietraject, maar ook daarna, voor alle medewerkers van AID, PD en VWA een programma Ontwikkeling, Mobiliteit en Flexibiliteit (OMF) beschikbaar. Dit programma ondersteunt de medewerkers in hun ontwikkeling (opleiding, coaching), mobiliteit (verandering) en flexibiliteit (verbreding). Deze aanpak beoogt niet alleen de deskundigheid en professionaliteit van de

medewerkers te verhogen, maar ook de continuïteit van de organisatie te waarborgen.

Ik verwijs u tevens naar hoofdstuk 6 van eerdergenoemde rapportage van bureau Berenschot. Daarin wordt geconcludeerd dat veel van de maatregelen die nodig zijn om de kwaliteit bij de VWA te verbeteren juist door de fusie worden versterkt.

### Opsporingstaken ten behoeve van het Openbaar Ministerie

Op dit moment is de opsporingsfunctie binnen de drie diensten als volgt georganiseerd.

Bij de AID zijn ruim 500 bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) werkzaam. Deze BOA's zijn belast met zowel de strafrechtelijke afdoening van (heterdaad)controles als de lichte opsporing. Ook de VWA beschikt over ongeveer 350 BOA's, die voornamelijk werkzaam zijn op het beleidsterrein van VWS. De PD heeft geen BOA's in dienst.

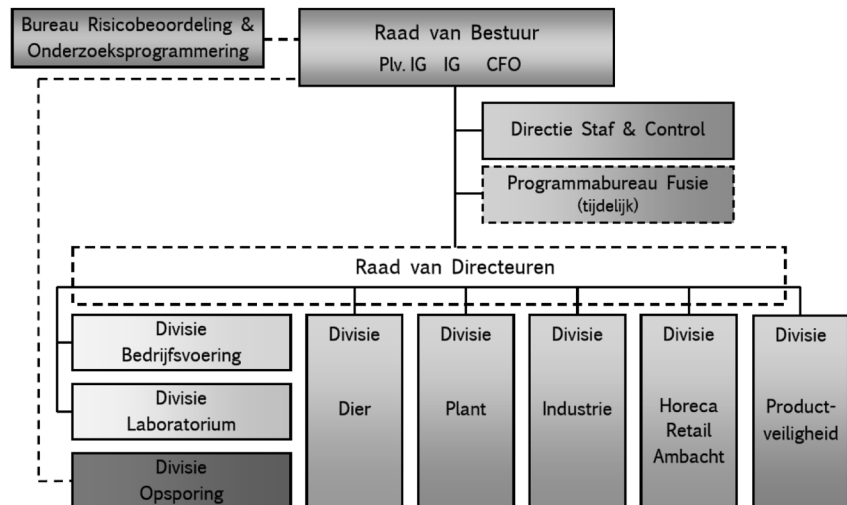
Daarnaast beschikt de AID ook over een bijzondere opsporingsdienst: het dienstonderdeel opsporing. Hierin is de (middel)zware opsporing geconcentreerd dat wordt verricht door circa 80 algemene opsporingsambtenaren.

In de nieuwe organisatie worden zowel de lichte opsporing als de (middel)zware opsporing ondergebracht bij de divisie Opsporing. Daarmee ontstaat een herkenbare organisatorische eenheid, conform de eisen die de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten aan de positionering van de opsporingstaken stelt.

Om ook in de nieuwe situatie strafrechtelijk op te kunnen treden en proces-verbaal op te maken bij een heterdaad-situatie, zullen met name in de divisies Plant en Dier BOA's werkzaam blijven.

De divisie Opsporing wordt verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing voor het gehele domein van de nieuwe Autoriteit i.o. en wordt direct onder de Raad van Bestuur gepositioneerd. De divisie Opsporing heeft daarmee een onafhankelijke positie binnen de nieuwe organisatie, gescheiden van de overige controle- en handhavingstaken.

**Figuur 1: Organogram nieuwe Autoriteit i.o.**



De divisie Opsporing wordt dual aangestuurd. Opsporingsactiviteiten vinden altijd plaats onder gezag van het Openbaar Ministerie. Het ministerie van LNV is beheersmatig verantwoordelijk. Tussen de gezagslijn en

de beheerslijn zal zorgvuldige afstemming plaatsvinden – net als dat in de huidige praktijk het geval is.

### **Onafhankelijkheid Bureau Risicobeoordeling**

De VWA beschikt tevens over een onafhankelijke beoordelingseenheid in de zin van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling VWA: het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering. Ook in de nieuwe organisatie zal de onafhankelijke positie van dit bureau wettelijk verankerd blijven.

### **Persbericht «Naam VWA blijft» van 29 oktober 2008**

De hoofdlijnen van het fusievoornemen in 2011 zijn voor advies voorgelegd aan de medezeggenschap. Voor een volwaardige adviesaanvraag was het nodig duidelijkheid te verschaffen over de toekomstige naam en huisvestingslocaties van de nieuwe organisatie. De besluiten die ik hierover heb genomen, zijn opgenomen in het persbericht «Naam VWA blijft» van 29 oktober 2008.

De huisvesting van de nieuwe Autoriteit i.o. is ondersteunend aan de nieuwe, in divisies ingedeelde, organisatiestructuur en de interne sturingsfilosofie. Daarom is gekozen voor één centraal hoofdkantoor en een aantal servicekantoren en steunpunten in het land. Voor de locatie van het hoofdkantoor van de nieuwe Autoriteit i.o. kies ik voor de gemeente Utrecht, nabij het Centraal Station. Bij de locatiekeuze voor het hoofdkantoor is niet over één nacht ijs gegaan. Verschillende locaties zijn uitvoerig met elkaar vergeleken en de voor- en nadelen van elke locatie zijn tegen elkaar afgezet. De belangrijkste overwegingen, naast de centrale ligging, bij de keuze voor Utrecht zijn:

- Het draagvlak voor een «nieuw» hoofdkantoor nabij Utrecht CS. De totale reistijd van het bestaand personeel neemt het minst toe;
- Risico op «leegloop» van de organisatie is, vanwege de toegenomen reistijd van het huidige personeelsbestand en daarmee het risico van een moeilijk te beheersen en vrij abrupt kennisverlies voor de organisatie, het kleinst bij de keuze voor Utrecht CS.

Ter ondersteuning van het fusieproces zullen delen van de nieuwe organisatie al vrij snel een tijdelijke werkplek in Utrecht krijgen.

Daarnaast komen er vier regiokantoren in Zwolle, Wageningen, Zwijndrecht en Zuidoost Nederland (motie-Atsma c.s., TK 2008–2009, 26 991, nr. 227). Aan de keuze voor de eerste drie regiokantoren liggen vooral praktische redenen ten grondslag. Er is gekozen om bestaande kantoren van AID, PD en VWA te gaan gebruiken als regiokantoor voor de nieuwe organisatie. Daardoor hoeft geen nieuwe kantoorruimte te worden gehuurd en is het niet nodig doorlopende huurcontracten af te kopen. Op de regiokantoren komen met name de werkplekken van de teamleiders van de uitvoerende handhavingsteams, hun directe (beperkte) administratieve ondersteuning, alsmede een vaste bezetting van de bijzondere opsporingsdienst. In tegenstelling namelijk tot het werk van de inspecteurs, geschiedt het meeste (financieel-administratieve) opsporingswerk vanaf kantoor. De inspecteurs van de divisies zijn voornamelijk onderweg, werken in feite van huis-uit en gaan slechts af en toe naar kantoor. De servicekantoren voorzien daarom niet in vaste werkplekken voor de inspecteurs, maar slechts in een relatief beperkt aantal flexplekken.

In Zwolle is op dit moment het regiokantoor voor Noord-Nederland van de AID gevestigd. Voor de inspecteurs in Noord-Nederland, en het op dit moment aldaar gevestigde opsporingsteam van het dienstonderdeel opsporing van de AID, voldoet dit kantoor, dat slecht enkele jaren geleden werd opgeleverd en daardoor goed geoutilleerd is, uitstekend. Voor de nieuwe organisatie zal dit naar verwachting niet anders zijn. Het kantoor is

in beginsel «klaar» voor het onderbrengen van de medewerkers van de fusiedienst. Voor de locatie van het regiokantoor Zuidoost zijn twee alternatieven mogelijk. Ik zal een zorgvuldige afweging van deze alternatieven maken. Mijn belangrijkste overwegingen, naast de kosten van de huisvesting, zijn daarbij de bereikbaarheid per auto en openbaar vervoer (in het bijzonder de verbinding met Utrecht) en de afstand ten opzichte van overige servicekantoren in verband met een goede regionale spreiding. Hierover zal ik binnenkort een besluit nemen.

Naast de regiokantoren worden steunpunten ingericht in Echt, Harlingen, Urk, IJmuiden, Scheveningen, Schiphol, de haven van Rotterdam, de Eemshaven en Vlissingen. Een steunpunt fungeert als aanlandplek waar inspecteurs monsters kunnen afleveren of inspectiehulpmiddelen kunnen bevoorraden.

Het overleg met de provincies over de regionale effecten van alle verhuisbewegingen die ontstaan als gevolg van de vernieuwing van de rijksdienst, wordt gevoerd door het ministerie van BZK.

Ik heb ervoor gekozen om de organisatie die ontstaat uit de voorgenomen fusie tussen AID, PD en VWA de naam Voedsel en Waren Autoriteit te geven. Belangrijke overwegingen daarbij zijn dat de naam Voedsel en Waren Autoriteit voldoende de activiteiten van de fusieorganisatie dekt en de bekendheid en vindbaarheid bij consumenten en bedrijven groot is. Daarnaast is de naam VWA zowel binnen de EU als internationaal bekend en sluit deze aan bij het Europese circuit van voedsel(veiligheids)autoriteiten.

### **Tot slot**

Het fusievoornemen is met nadruk geen vooraf uitgewerkte blauwdruk voor de nieuwe organisatie. Het fusieproces tussen AID, PD en VWA wordt op een meer geleidelijke organisatieontwikkeling gerichte manier inhoud gegeven. Vernieuwing van toezicht, integratie van de verschillende werkprocessen, verbetering van efficiency en realisatie van de taakstelling zijn immers geen zaken die in één keer zijn uitgekristalliseerd. Het fusievoornemen geeft richting aan de nieuwe organisatie waarbij de huidige werkwijzen van AID, PD en VWA worden geïntegreerd. Geen abrupte rukken aan het stuur, maar wel geleidelijk de koers verleggen op alle aspecten van de organisatie.

In 2009 zullen de eerste veranderingen zichtbaar worden, zowel organisatorisch als in werkwijze. Als eerste zal op het terrein van de bedrijfsvoering de samenwerking sterk worden geïntensiveerd. De samenwerking tussen AID, PD en VWA wordt in de loop der tijd steeds hechter. Uiteindelijk zijn de drie organisaties richting 2011 zodanig met elkaar vergroeid dat de nieuwe organisatie een feit zal zijn.

Zoals ik u in het AO van 11 september heb toegezegd, zal ik medio 2009 een voortgangsrapportage sturen over het fusieproces. Ik vind het van belang de synergie die de fusie biedt te benutten.

Daarbij is het van belang de medewerkers van AID, PD en VWA nu perspectief te geven over wat de nieuwe organisatie te bieden heeft. Nadat het overleg met de betrokken ondernemingsraden is gevoerd, zal ik stap voor stap en in een verantwoord tempo de uitvoering van de voorgenomen fusie in 2011 ter hand nemen. Dit vanuit de ambitie om te bouwen aan een Autoriteit die handhaving, toezicht en opsporing gezaghebbend, efficiënt en kosteneffectief handen en voeten geeft.

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

**Aanlooptraject divisie Dier**

Over meerdere plateaus gespreid zijn stapsgewijs het toezicht en de handhaving van diertransporten en in slachterijen, inclusief de daarvoor benodigde ICT-systemen, verbeterd (Verbeterprogramma Toezicht Diertransporten en Slachterijen). Na de realisatie van dit aanlooptraject wordt deze vervolgens volledig opgenomen in de dan op te richten Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) voor de nieuwe divisie Dier.

Voorts wordt binnen de VWA gewerkt aan het onder één (lijn)verantwoordelijkheid brengen van de aansturing van het ontwikkelen, uitvoeren en rapporteren/verantwoorden van projecten voor verschillende domeinen. Na de realisatie van plateau 2 (1 juli 2009) is deze aangepaste organisatie van de VWA geïntegreerd in het proces van dynamisch organiseren van de divisies in de nieuwe Autoriteit i.o. (organiseren TWO's).

**Plateau 1: Hoofdlijnen staan vast**

Na het realiseren van dit plateau is bekend waar we naar toe willen en met de eigenaar/-opdrachtgevers zijn afspraken gemaakt over wat de weg ernaartoe mag kosten en wat het op gaat leveren. Er zijn afspraken gemaakt over de invulling van ICT-verwachtingen en hoe die in de veranderperiode en in de eindsituatie het werk ondersteunt. Op basis hiervan en tegen de achtergrond van hun persoonlijke ambities en omstandigheden kunnen de medewerkers een beeld vormen over de toekomstige organisatie en het perspectief voor henzelf daarbij. Dit plateau is afgerond op 1 januari 2009.

**Plateau 2: Duidelijkheid over wie en wat**

Na het realiseren van dit plateau is de nieuwe organisatie vorm gegeven. De nieuwe Autoriteit i.o. is praktisch ingevuld, zowel organisatorisch als in werkwijze. Dat betekent dat de sluitingsdata van alle locaties bekend zijn. Er is bepaald waar en op welke wijze de noodzakelijke vernieuwing vorm wordt gegeven en in nauw overleg met de eigenaar en de opdrachtgevers zijn de aansturingrelaties vastgesteld en vastgelegd in convenanten. De divisie opsporing is operationeel. De hoofdlijnen ten behoeve van de instelling als baten/lastendienst zijn aangegeven. Dit plateau is afgerond op 1 juli 2009.

**Plateau 3: Eerste Tijdelijke Werkorganisaties operationeel**

De eerste veranderingen zijn een feit: op het gebied van samenwerking, huisvesting, invulling nieuwe werkwijze en gezamenlijke profilering als nieuwe Autoriteit i.o. Daarnaast is een aantal TWO's operationeel en is de tijdelijke baten/lastendienst een feit. Dit plateau is afgerond op 1 januari 2010.

**Plateau 4: Nieuwe vestigingen, nieuw toezicht**

Alle voorbereidingen zijn getroffen. Er kan gewerkt worden als nieuwe dienst. De contouren van het eerste geïntegreerde jaarplan van de nieuwe Autoriteit i.o. zijn af. Het nieuwe hoofdkantoor (of *foothold*) kan gebruikt worden en het laboratorium in Wageningen is uitgebreid en operationeel. De nieuwe manier van werken kan worden ingevuld, de eerste ervaringen worden opgedaan. Dit plateau is afgerond op 1 juli 2010.

### **Plateau 5: De nieuwe Autoriteit i.o. draait als één baten/lastendienst**

Op de meeste vlakken wordt gewerkt als nieuwe dienst! Alle TWO's zijn aan het einde van dit plateau operationeel. Er wordt proef gedraaid als baten/lastendienst en de contour van de eerste gezamenlijke meerjarenvisie is opgesteld. Tijdens dit plateau gaat het management voorop in de vorming van de nieuwe Autoriteit i.o. Dit plateau is afgerond op 1 januari 2011.

### **Plateau 6: De vernieuwing is getest**

Aan het einde van dit plateau wordt daadwerkelijk als een nieuwe dienst gewerkt, alhoewel nog niet alles formeel is afgehandeld. Iedereen heeft gewerkt binnen een TWO, er is volop gelegenheid geweest – voordat het formele Organisatiebesluit wordt vastgesteld – te testen wat bedacht en ontwikkeld is. Nieuwe huisvesting is ondertussen beschikbaar en gereed om betrokken te worden. Dit plateau is afgerond op 1 juli 2011.

### **Plateau 7: De fusie is geformaliseerd en afgehecht**

Na het bereiken van dit plateau zijn de opgedragen taakstellingen gerealiseerd. De nieuwe Autoriteit i.o. draait feitelijk al, nu is ook alles geformaliseerd en afgehandeld. Iedereen is geplaatst op zijn nieuwe functie, oude locaties zijn afgestoten en het oprichtingsfeest is net gevierd. Het proefjaar baten/lastendienst is succesvol afgesloten, de nieuwe Autoriteit i.o. is nu een «echte» baten/lastendienst. Dit plateau is afgerond op 1 januari 2012.

### **Plateau 8: Puntjes op de i gezet en doorontwikkelingen zijn ingezet**

Na het bereiken van dit plateau zijn alle medewerkers die in de nieuwe Autoriteit i.o. geen plaats meer konden krijgen, begeleid naar een baan buiten de organisatie. De nieuwe ICT is volledig operationeel en voldoet aan de afspraken die we eerder hebben gemaakt. Dit plateau is afgerond op 1 januari 2013.