

Import van Turks stro

Analyse van een incident

Ruud Berndsen
Jan Sprenger
André Oostdijk

2 juli 2012

Import van Turks stro

Analyse van een incident

Inhoud	Pagina
1. Aanleiding, doel- en vraagstelling	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel- en vraagstelling	1
1.3 Onderzoeksopzet	2
1.4 Leeswijzer	2
2. Het Klantcontactcentrum; organisatie en processen	3
2.1 Klantcontactcentrum	3
2.2 De werkprocessen	3
3. Turks stro; de afhandeling van vragen	6
3.1 Inleiding	6
3.2 De afhandeling van vragen over stro	6
3.3 Analyse van het incident	9
4. Verbeteringen sinds november 2011	11
4.1 Inleiding	11
4.2 In gang gezette verbeteringen	11
4.3 Analyse van de genomen maatregelen	13
5. Conclusies	15
5.1 Over de beantwoording van vragen over stro	15
5.2 Over de genomen maatregelen	15
5.3 Over de strategie van de NVWA in het beantwoorden van klantvragen	16

1. Aanleiding, doel- en vraagstelling

1.1 Aanleiding

Eind vorig jaar is tegen de wettelijke regels in een grote partij stro via de haven van Antwerpen in de Europese Unie geïmporteerd en vervolgens doorgevoerd naar Nederland. Daar is het stro deels verder verwerkt en in de handel gebracht. Na een signaal van de douane werd het nog niet verhandelde stro door de NVWA geblokkeerd. Het stro dat wel op de markt is gebracht, is opgehaald en vernietigd. De schade voor het bedrijfsleven wordt door de overheid vergoed. In de pers circuleren ramingen van een totale schade van circa € 1.000.000,-.

Op het eerste gezicht lijkt dit een weinig bijzonder voorval, weliswaar ongewenst maar het kan ook gezien worden als een illustratie van een traag maar werkend stelsel. De partij stro wordt gesignaleerd en vervolgens uit de markt genomen waardoor erger wordt voorkomen. Er is echter een aantal redenen die dit incident bijzonder maken en mogelijk aanleiding geven om het systeem aan te scherpen.

In de eerste plaats is het stro op de markt gekomen doordat de NVWA een importeur foutief heeft geïnformeerd. In plaats van het bedrijf op het verbod te wijzen, is geantwoord dat er geen fyto-sanitair certificaat noodzakelijk is. Een onjuist en onvolledig antwoord met als gevolg dat de importeur het stro heeft geïmporteerd en de Nederlandse overheid aansprakelijk is voor de geleden schade.

In de tweede plaats hebben maatregelen lang op zich laten wachten. Na het signaal van de douane duurde het drie weken voordat het stro werd teruggehaald en vernietigd. Deels is dit te wijten aan de ontbrekende traceerverplichtingen. Het is echter niet uit te sluiten dat de slagvaardigheid bij dit soort incidenten kan worden vergroot.

In de derde plaats ten slotte, heeft het incident veel stof doen opwaaien in de agrarische sector. De vakpers heeft er uitgebreid aandacht aan besteed en de staatssecretaris heeft lastige momenten beleefd in de Tweede Kamer. Het is met andere woorden een politiek dossier geworden.

1.2 Doel- en vraagstelling

In diverse brieven aan de Tweede Kamer¹ gaat de staatssecretaris uitvoerig op de import van het stro in. Zo worden de feiten en procesgang beschreven, een aantal oorzaken genoemd en de genomen maatregelen toegelicht die soortgelijke incidenten moeten voorkomen. Die lopen uiteen van onder meer het aanpassen van de website van de NVWA tot het aanscherpen van de afspraken tussen de Meldkamer en de back office.

¹ d.d. 9 december 2011, 21 december 2011 en 2 februari 2012

Verder kondigt de staatssecretaris aan dat hij opdracht heeft gegeven:

‘voor een extern onderzoek naar de genomen maatregelen van de NVWA ten aanzien van de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatieverstrekking aan ondernemers, alsmede over eventuele aanvullende, noodzakelijke, structurele maatregelen’.

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek startte met een korte oriëntatiefase. Doel hiervan was kennis te maken met de opdrachtgever, de onderzoeksopdracht door te spreken en de wederzijdse verwachtingen te expliciteren.

Vervolgens is de organisatie van het Klantcontactcentrum in kaart gebracht en de samenwerking en informatie-uitwisseling met de back office gezien. We hebben de informatiesystemen en de procedures geïnventariseerd en de weg ‘van vraag naar antwoord’ geanalyseerd. Hiertoe hebben we relevante documentatie bestudeerd en diverse betrokkenen gesproken.

De derde stap uit de evaluatie bestond uit het analyseren van het *Turks stro incident*. Daarbij hebben we ons gebaseerd op het door de NVWA aangelegde feitenrelaas en dossier.

Vervolgens hebben we de genomen maatregelen beoordeeld. We hebben geïnventariseerd welke wijzigingen zijn aangebracht in de organisatie, de communicatie, het informatiebeheer, de informatiesystemen en/of de protocollen. Vervolgens hebben we met een aantal betrokkenen de passendheid en verwachte effectiviteit van de maatregelen doorgenomen.

Tot slot hebben we de diverse lijnen met elkaar in verband gebracht. Belangrijk aandachtspunt daarbij was of de maatregelen afdoende zijn of dat aanvullende acties mogelijk en wenselijk zijn.

1.4 Leeswijzer

De organisatie van het Klantcontactcentrum en de werkprocessen zijn onderwerp van hoofdstuk 2. De vragen die zijn gesteld over de import van stro, de afwikkeling daarvan en de beantwoording komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat in op de genomen maatregelen. Het rapport sluit af (hoofdstuk 5) met een aantal conclusies en aanvullende maatregelen die in onze ogen wenselijk zijn.

2. Het Klantcontactcentrum; organisatie en processen

2.1 Klantcontactcentrum

Per 1 januari 2012 zijn de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), de Plantenziektkundige Dienst en de Algemene Inspectiedienst (AID) formeel opgegaan in de NVWA, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

De NVWA bestaat uit diverse divisies, waaronder de divisie Klantcontact & Dienstverlening. Deze divisie richt zich op 'de verbetering van de dienstverlening in het contact met burgers en bedrijven in het primaire proces en ondersteunt teams uit de afdelingen Toezichtuitvoering van de overige divisies². Het voor deze evaluatie relevante onderdeel van de divisie Klantcontact & Dienstverlening is het zogenoemde *Klantcontactcentrum* (KCC) dat onder meer klantinteractie als kerntaak heeft. Daaronder wordt verstaan: 'Ontvangen en in behandeling nemen van vragen, signalen, meldingen en aanvragen via website, telefoon, e-mail, fax en brieven³. Het Klantcontactcentrum werkt vanuit twee locaties: Utrecht en Echt. Alle voor dit onderzoek relevante gebeurtenissen vonden plaats in Utrecht.

Het proces om tot de fusie van de drie inspecties te komen, is enkele jaren geleden al ingezet. Tussen april 2010 tot 1 januari 2012 heeft de nieuwe organisatie geleidelijk aan vorm gekregen. Medewerkers zijn in deze periode in zogenoemde tijdelijke werkorganisaties (TWO's) geplaatst die organisatorisch op hoofdlijnen overeen kwamen met de nieuwe structuur per 1 januari 2012. Wel was voor een groot aantal medewerkers in de laatste maanden van 2011 hun plaatsing nog onzeker en velen zijn bij de definitieve plaatsing nog van afdeling of team veranderd.

Zo is een deel van het KCC in april 2011 verhuisd van Den Haag naar Utrecht. Toen is ook een nieuw automatiserings- en telefoonsysteem geïntroduceerd. Rond de zomer zijn taken uit de divisies, die betrekking hadden op klantcontacten, overgeheveld naar het KCC. In juni 2011 is *Import* overgekomen, *Plant* volgde een maand later. Het ging hierbij uitsluitend om de overheveling van taken en niet van medewerkers. De medewerkers van het KCC zijn namelijk hoofdzakelijk afkomstig van de voormalige fusiepartner VWA. Alle medewerkers van het KCC hebben een opleiding ontvangen over de voor hen nieuwe onderwerpen.

Dit betekent dat – los van alle onrust die een grote reorganisatie met zich meebrengt – het KCC na de zomer van 2011 organisatorisch gezien langs de nieuwe lijnen zou moeten functioneren.

2.2 De werkprocessen

Het KCC kent meerdere teams. Het team Klantcontact (KC) neemt meldingen en klachten aan en beantwoordt vragen van burgers en bedrijven. Complexe vragen en/of vragen waarop geen gevalideerd antwoord beschikbaar is, worden doorspeeld naar het team Redactie Q&A (Q&A).

² Uitvoeringsplan Kaderbesluit, deel II, 1 mei 2010, blz. 87.

³ Organisatiebesluit (OB), 8 juli 2011

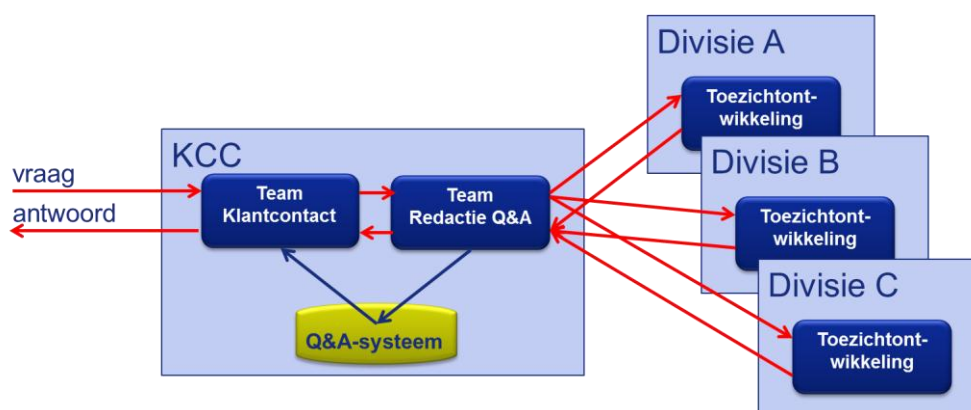
De werkwijze voor het beantwoorden van vragen was **in de periode september - november 2011** de volgende⁴.

1. Een vraag komt binnen bij een medewerker van het team KC die vervolgens probeert de vraag te beantwoorden.
2. Als de medewerker van team KC de vraag niet kan beantwoorden, stuurt hij de gegevens van de vrager met de vraag via het Meldingen Ondersteuning Systeem (MOS) en e-mail door naar het team Redactie Q&A. Voor Plant en Import is begin september afgesproken dat de vragen rechtstreeks aan het team Q&A worden voorgelegd. Eerder, tijdens de implementatiefase van Import en Plant, werkt gewerkt met work-arounds. Het Q&A-systeem bevatte toen nog nauwelijks informatie.⁵
3. Als de Q&A-redacteur het antwoord niet weet, stuurt hij de vraag door naar de afdeling Toezichtsonwikkeling van één van de divisies (V&I, L&N en C&V) die naar zijn inschatting de vraag zou moeten kunnen beantwoorden.
4. De medewerker(s) van de divisie formuleren een antwoord en sturen dat terug naar het team Q&A. Als de expert het antwoord niet weet wordt de vraag door een Q&A-redacteur naar een andere afdeling of expert doorgezonden. Dit herhaalt zich totdat er een passend antwoord is gegeven.
5. De Q&A-redacteur voert eventueel een redactionele slag uit op het antwoord en stuurt dat dan door naar het team KC. Het antwoord wordt ook toegevoegd in het Q&A-systeem, opdat een volgende keer dezelfde vraag direct door het team Q&A aan het team KC kan worden beantwoord.
6. Team KC stuurt het antwoord door naar de vragensteller.

⁴ Dit is afgeleid uit een inventarisatie van het mail-verkeer van team KC.

⁵ Het Q&A systeem was tot en met december 2011 alleen beschikbaar voor het team Q&A. In januari 2012 is het Q&A systeem voor alle medewerkers van het KCC in productie gegaan en kunnen alle medewerkers de vragen en antwoorden raadplegen.

Het proces is als volgt schematisch weer te geven:



Eind 2011 maakt het team Q&A gebruik van het Q&A-systeem en zijn voorbereidingen getroffen om het Q&A-systeem binnen het hele KCC te gebruiken. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van het MOS. Met dit systeem kunnen vragen worden geregistreerd en wordt de routing van vragen langs de verschillende afdelingen gefaciliteerd. Ook het aan de vraagsteller verzonden antwoord kan in MOS worden gearchiveerd. In september-november 2011 wordt MOS voor Plant incidenteel ook voor het registreren van vragen gebruikt. De TWO Plant is in november 2011 aangesloten op MOS. De afdeling Import was niet op MOS aangesloten. Zoals we later vaststellen is dat één van de redenen dat de interne afhandeling van de vragen over de import van Turks stro via de e-mail is afgehandeld en er geen complete registraties in MOS zijn gedaan.

Relevant voor het incident is verder – zo kwam uit de interviews naar voren – dat een groot deel van het Q&A-team door omstandigheden minder inzetbaar was in de betreffende periode.

3. Turks stro; de afhandeling van vragen

3.1 Inleiding

In de periode september 2011 – november 2011 zijn in totaal tien vragen aan het KCC gesteld over de import van stro. Twee vragen zijn gebundeld. In totaal zijn er derhalve negen vragen. Deze zijn op uiteenlopende manieren bij het KCC binnen gekomen en langs wisselende lijnen beantwoord. Ook het antwoord zelf loopt uiteen. In de volgende paragraaf geven we per vraag een korte reconstructie. De vragen zijn geordend naar het moment van binnenkomst. Daarna geven wij een analyse van de afhandeling van vragen.

3.2 De afhandeling van vragen over stro

Vraag 1 Zijn er specifieke import eisen voor de invoer van Turks stro?

Via een tussenpersoon krijgt het team KC op **9 september 2011** de vraag voorgelegd of er specifieke import eisen gesteld worden uit de import van stro uit Turkije. Specifiek wordt gevraagd of een *Gemeenschappelijk Veterinair Document van Binnenkomst* (GDB) vereist is⁶ en of er andere zaken zijn waarop bij import gelet moet worden.

De KC-medewerker zet de vraag door naar het Importteam en krijgt per ommegaande als antwoord dat het Importteam de vraag niet kan beantwoorden. Uit de correspondentie blijkt dat de vraagsteller telefonisch contact heeft gehad met ZW Import en is doorverwezen naar het KCC.

Vervolgens zet de KC-medewerker de vraag door naar de TWO Plant met de vraag of zij het antwoord weten. Binnen de TWO Plant wordt de vraag aan een expert voorgelegd met het verzoek om de vraag rechtstreeks aan de vragensteller te beantwoorden (cc aan het team KC).

Op **12 september 2011** antwoordt Plant per mail direct aan de vragensteller (met kopie naar team KC) dat er sprake is van dood plantmateriaal van een graangewas en daarom geen fytosanitair certificaat bij import van Turks stro vereist is. Hij refereert daarbij aan een telefoongesprek dat hij eerder op die dag met de vraagsteller had. Het KCC onderneemt verder geen actie op dit foutieve antwoord.

Vraag 2 Welke bescheiden zijn vereist bij de invoer van hooi uit Canada?

Op **13 september 2011** krijgt het team KC per e-mail de vraag voorgelegd of gedroogd hooi uit Canada bij invoer keuringplichtig is en welke bescheiden zijn vereist. De vraagsteller stelt dat hij via *Import Veterinair Online* (IVO) de informatie niet kan achterhalen.

⁶ Dit is een document waarmee het veterinaire personeel van de buitengrensininspectiepost van binnenkomst in kennis wordt gesteld van de aankomst van een veterinair product.

Nog dezelfde dag zet het team KC de vraag door naar PD Crew (team binnen TWO Plant). Een ruime week later wordt het verzoek binnen de TWO Plant naar een expert doorgestuurd. Nog dezelfde dag volgt het antwoord: 'Vanuit fytosanitair oogpunt geen beperkingen, ik weet niet of er beperkingen zijn vanuit de veterinaire hoek, dat zal door de meldkamer in die richting moeten worden nagegaan'.

Het team KC speelt deze vraag en het antwoord door naar team Q&A. Op **28 september 2011** volgt uitleg aan de vragensteller op welke wijze de gewenste informatie uit IVO is te destilleren.

Uit het dossier komt verder naar voren dat het antwoord niet eenvoudig uit de archieven was te halen. Het leek alsof de vraag niet was beantwoord. Pas op 17 februari 2012 heeft men kunnen traceren dat dit antwoord gegeven was.

Vraag 3 Wat is er nodig om stro uit Oekraïne te mogen importeren?

Per e-mail (d.d. **15 september 2011**) stelt een importeur dat hij na raadpleging van de website en na meerdere gesprekken de melding krijgt dat invoer van stro uit de Oekraïne niet is toegestaan. Hij vraagt wat er nodig is of wat hij moet doen om de import wel mogelijk te maken.

Het team KC zet deze vraag door naar Import met het verzoek het antwoord ook toe te sturen aan team Q&A.

Een week later (21 september 2011) verzoekt de vragensteller nogmaals om antwoord op zijn vraag. Het team KC zet de vraag opnieuw door naar Import. Een dag later (**22 september 2011**) volgt het antwoord dat import niet is toegestaan. Dit met een verwijzing naar de betreffende regeling, inclusief de positieve lijst van landen van waaruit wel import van stro is toegestaan.

Vraag 4 Rust er een invoerbeperking/-verbod op stro uit Servië?

Op **19 september 2011** vraagt een bedrijf per e-mail of er een invoerbeperking/-verbod rust op de invoer van stro uit Servië. Het team KC legt deze vraag aan Plant voor en vraagt of dit bij Plant thuis hoort of onder Diervoeder valt. Nog dezelfde dag antwoordt Plant dat er fytosanitair gezien geen beperkingen zijn maar dat het bij Diervoeder moet worden nagevraagd.

Uit de correspondentie (e-mail d.d. 21 februari 2012) is af te leiden dat het team KC telefonisch informatie heeft ingewonnen over de eventuele beperkingen vanuit Diervoeder. Toen is geantwoord dat er geen beperkingen zouden zijn.

Het team KC antwoordt daarop op **21 september 2011** dat: 'Navraag bij deskundigen op het gebied van PLANT en DIERVOEDER heeft uitgewezen dat er dit moment geen beperkingen zijn voor de import van stro of hooi'.

Daarop is 12.060 kg stro vanuit Servië geïmporteerd. Later bleek overigens dat de partij feitelijk al op 14 september 2011 was geïmporteerd.

Vraag 5 Rust er een verbod op de invoer van stro uit Servië?

Hetzelfde bedrijf als bij vraag 4 legt het KCC op **30 september 2011** de vraag voor of er een verbod rust op de import van stro uit Servië. Hij voegt daaraan toe dat de import van stro uit Kroatië wel zou zijn toegestaan. Het KC meldt nog dezelfde dag dat import uit Kroatië wel en uit Servië niet is toegestaan. Er wordt daarbij verwezen naar de importdossiers en IVO.

Het bedrijf raadpleegt IVO en kan de gewenste informatie niet vinden. Het team KC licht op **30 september 2011** nogmaals toe hoe de informatie kan worden ontsloten.

Vraag 6 Wie kan me helpen om een GDB document op te maken in Servië?

Op **3 oktober 2011** legt een bedrijf de bovenstaande vraag voor aan het KCC. Deze vraag wordt direct doorgezet naar Import. Zij antwoordden nog dezelfde dag dat import alleen is toegestaan uit de landen genoemd in bijlage V van Verordening (EG) 136/2004.

Het bericht aan de vragensteller ontbreekt in het dossier. Blijkbaar is dit wel gestuurd want **5 oktober 2011** legt het bedrijf de vraag opnieuw voor met de toevoeging dat er andere bedrijven zouden zijn die wel stro uit Servië importeren.

Het team KC stuurt de vraag opnieuw door aan Import met het verzoek of deze nogmaals beantwoord kan worden. Daarop stuurt Import een iets uitvoeriger antwoord aan het team KC dat op **7 oktober 2011** opnieuw wordt doorgezet naar de vragensteller. In het antwoord is expliciet vermeld dat import uit Servië niet is toegestaan.

Vraag 7 Mag stro uit Turkije zonder inspectiecertificaat worden ingevoerd?

Een tussenpersoon vraagt het team KC op **4 oktober 2011** of pakken stro uit Turkije zonder inspectiecertificaat ingevoerd mogen worden in de haven van Rotterdam. Daaraan is toegevoegd dat uit eerdere antwoorden zou blijken dat stro uit Turkije 'niet inspectieplichtig is, geen phyto, geen GDB, geen andere actie noodzakelijk'.

Het team KC stuurt de vraag door naar team Q&A. Vervolgens wordt de vraag doorgezet naar Plant. Deze antwoordt dat deze vraag al eens eerder is voorgelegd en stuurt een e-mail door die 'al eens eerder is gebruikt voor een andere klant'. De boodschap luidt als volgt: 'Hier is sprake van dood plantmateriaal van een graangewas. Voor stro is bij import derhalve geen fytosanitair certificaat vereist'.

Dit antwoord van Plant komt via team Q&A terug naar de meldkamer. De e-mail naar de vragensteller is geen onderdeel van het dossier. Op **5 oktober 2011** is het antwoord verstuurd. Naar aanleiding daarvan heeft – op 19 oktober 2011 en op 8 november 2011 – de import plaats gevonden van 157 containers met in totaal 1474 ton stro uit Turkije.

Uit het dossier komt overigens naar voren dat er ook telefonisch contact geweest is met de betreffende tussenpersoon. Het team KC heeft samen met het bedrijf IVO geraadpleegd, maar konden de gewenste informatie niet vinden. Daarop is het bedrijf geadviseerd de vraag schriftelijk te stellen.

Vraag 8 Mogen wij hooi invoeren vanuit Canada?

Op **14 oktober 2011** vraagt een importeur of de invoer van hooi uit Canada ten behoeve van 'petfood' is toegestaan. De importeur heeft IVO geraadpleegd en geconstateerd dat invoer is toegestaan mits het stro van een erkend bedrijf afkomstig is.

Het team KC stuurt de vraag enkele dagen later door naar Import. Nog dezelfde dag meldt Import aan het team KC dat import uit Canada is toegestaan wanneer het transport vergezeld gaat van een algemeen veterinair document. Vermeld is dat er een lijst met toegestane landen van toepassing is. Een bedrijvenlijst (met erkende bedrijven) is niet van toepassing.

Op **19 oktober 2011** is dit antwoord door het team KC aan het bedrijf gestuurd.

Vraag 9 Zijn er wettelijke regels of formaliteiten verbonden aan de invoer van stro uit Turkije?

Een containervervoerder legt op **23 november 2011** aan PD Info de vraag voor of er regels dan wel formaliteiten verbonden zijn aan de invoer van stro uit Turkije. Een dag later stelt het bedrijf de vraag opnieuw. PD Info speelt de vraag door naar het team KC.

Blijkens een e-mail van het team KC aan Import (26 november) heeft het team KC getracht zelf de informatie uit IVO te destilleren maar is men daar niet in geslaagd. Import wordt om hulp gevraagd. Enkele dagen later volgt de uitleg en een opsomming van landen waaruit import van stro is toegestaan. Turkije wordt expliciet uitgesloten. Op **28 november 2011** wordt dit antwoord aan de vragensteller meegedeeld.

3.3 Analyse van het incident

Wanneer we scherper kijken naar de vragen, de antwoorden en de gevolgde procedures valt het volgende op.

- De procedures om tot een antwoord te komen, zijn niet in alle gevallen juist gevolgd. Een aantal maal wordt de vraag via team Q&A doorgespeeld naar de experts in de divisies (hetgeen de bedoeling is), in een aantal andere gevallen benadert team KC zelf een expert die vervolgens rechtstreeks met de vragensteller communiceert. Dit is overigens een tijdelijk fenomeen dat verklaard kan worden door de turbulente context en onduidelijkheden als gevolg van de reorganisatie. Bovendien was een deel van het Q&A-team niet inzetbaar.
- Vergelijkbare vragen worden de ene dag goed en de andere dag fout beantwoord. Het systeem (in de meest brede zin bedoeld) voor het genereren van goede antwoorden en het verstrekken van het goede antwoord bij een herhalende vraag werkte blijkbaar niet goed.
- De betrokken medewerkers van het KCC en van Plant realiseerden zich niet dat stro (een plantaardig product) ook in een veterinaire context kan worden toegepast en daardoor ook – onafhankelijk van het type gebruik - onder de wet- en regelgeving uit het domein dierziektes valt. De vraag had ook in die richting uitgezet moeten worden.

- Het werkproces voor de beantwoording van vragen bevatte geen regels voor vragen die vanuit verschillende disciplines en systemen van regelgeving (plant, dier, levensmiddel) onderzocht zouden moeten worden.
- De registratie van vragen en antwoorden is incompleet. MOS werd niet steeds gebruikt en het Q&A-systeem niet steeds gevuld. De reconstructie heeft via onderzoek van e-mails moeten plaatsvinden. Van niet alle antwoorden kon de betreffende mail worden teruggevonden.
- De informatievoorziening voor ondernemers via het systeem IVO was niet afdoende. Uit de mails blijkt dat ook na gedetailleerde aanwijzingen het de vragenstellers nog niet lukte om via dat systeem de juiste informatie te vinden.
- Blijkbaar voert het KCC geen analyses uit van de aard en frequentie van binnenkomende vragen en de daarop verstrekte antwoorden. Ruim twee maanden en tien vragen na de eerste vraag over stro uit Turkije is het juiste antwoord nog niet beschikbaar in het Q&A-systeem.

4. Verbeteringen sinds november 2011

4.1 Inleiding

Sinds eind 2011 heeft de NVWA een aantal acties uitgevoerd ter voorkoming van een herhaling van de met Turks en Servisch stro gemaakte fouten⁷. Het betreft:

- aanpassingen in de informatieverstrekking via NVWA-websites;
- verbeterde werkwijze van het KCC;
- implementatie van een juridisch kwaliteitssysteem;
- aanpassingen in MOS;
- aansluiting alle organisatieonderdelen op MOS;
- beheer van gegevens via nieuw beheermodel (webdossiers, Q&A, IVO;)

Hieronder gaan wij kort in op deze verbeteringen.

4.2 In gang gezette verbeteringen

Aanpassingen in de informatieverstrekking via NVWA-websites

Direct na de constatering van de fouten zijn er enkele teksten op de algemene website van de NVWA aangepast. Er is melding gemaakt van het feit dat er voor de import van hooi en stro ook veterinaire regels kunnen gelden en er is een nauwkeurige instructie toegevoegd hoe men op de IVO-site de regels voor import van stro uit landen van buiten de Europese Unie kan vinden. Ook zijn er enkele aanpassingen in IVO doorgevoerd voor stro. Deze aanpassingen voldoen in principe voor dit moment, al is de vindbaarheid van de informatie vanuit het oogpunt van de ondernemer nog steeds slecht. Die moet twaalf verschillende webpagina's doorlopen om er achter te komen dat stro uit Turkije niet mag worden geïmporteerd. Er is afgesproken dat de afdelingen Toezichtontwikkeling één tot twee keer per jaar de webdossiers en de Q&A-items op volledigheid en actualiteit zullen gaan controleren.

Verbeterde werkwijze van het KCC

De beschrijving van de werkwijze voor het beantwoorden van vragen door het KCC is aangepast en verduidelijkt. Bij vragen over import wordt meteen nagegaan of het om een algemene informatieve vraag gaat of om een vraag over een concrete import of een voornemen tot import. Als dat laatste het geval is, wordt de vraag doorgeleid naar de deskundigen in de back office bij de afdeling Toezichtuitvoering Import.

Het Q&A-systeem is vanaf 2012 volledig in gebruik voor alle medewerkers van het KCC. Het systeem bevat nog een beperkt aantal vragen en antwoorden. Medewerkers van team KC mogen

⁷ Zie de Nota over Turks stro voor de Directieraad NVWA van 22 februari 2012.

nu alleen antwoorden verstrekken voor zover die in het Q&A-systeem staan. Als dat niet het geval is, moeten zij de vraag via het systeem MOS doorzetten naar de Q&A-redacteuren. Die moeten de vraag uitzetten – ook weer via MOS - bij één of meer divisies tegelijkertijd (dat laatste is nieuw) en uit de (diverse) antwoorden een juist en goed leesbaar antwoord samenstellen. Wanneer er strijdigheden in de antwoorden van de verschillende divisies zouden optreden, is het de afspraak dat de divisies onderling afstemmen wat het juiste antwoord moet zijn. Team Q&A doet alleen redactionele aanpassingen. Dat antwoord wordt – met een ‘houdbaarheidsdatum’- in het Q&A-systeem opgeslagen. Q&A-redacteuren hebben geen direct klantcontact. De KC-medewerker stuurt het antwoord naar de vrager en registreert dat antwoord ook in MOS, voor eventuele latere controles. De hoofden van de afdelingen Toezichtontwikkeling van de divisies zijn verantwoordelijk voor de controle op en de inhoudelijke juistheid van de antwoorden. Zij kunnen dat doen via MOS.

In de praktijk wordt dit proces nog niet altijd volledig op deze wijze uitgevoerd omdat onderdelen van divisies (afdeling Import van V&I en Plant van L&N) ten tijde van ons onderzoek nog niet op MOS zijn aangesloten. Daarmee wordt via de e-mail gecommuniceerd. Ook worden nog niet alle verstrekte antwoorden in MOS geregistreerd. Controle op de juistheid van de verstrekte antwoorden gebeurt nog niet systematisch.

Juridisch kwaliteitssysteem

Om de juridische kwaliteit van de uitvoering van de kerntaken van de NVWA (waaronder de informatievoorziening) te optimaliseren, wordt gewerkt aan een zogenoemd *juridisch kwaliteitssysteem*. Het doel van dit systeem is ‘het risico op bedrijfsongevallen’ te minimaliseren en onnodige juridische procedures en schadeclaims te voorkomen. In de *Nota aanpak en uitleg JKZ* (17 februari 2012) wordt op hoofdlijnen uit de doeken gedaan wat het kwaliteitssysteem behelst en een stappenplan gepresenteerd voor de uitwerking ervan. Concrete maatregelen en een planning ontbreken.

Aanpassingen in MOS

Het MOS is aangepast zodat een vraag ook tegelijkertijd naar meerdere divisies kan worden uitgezet, al dan niet in de vorm van subvragen. Verder kan gevolgd worden of alle uitgezette vragen zijn beantwoord. Er is een lijst gemaakt met producten waarover vragen naar meerdere divisies moeten worden uitgezet. In de eerste drie maanden van 2012 zijn er 1235 vragen in MOS geregistreerd. In diezelfde periode zijn er 17 subvragen gesteld die naar een andere divisie werden verzonden. Circa de helft van de vragen die in deze drie maanden zijn gesteld, is nog niet beantwoord op de peildatum van 28 maart.

Aansluiting alle organisatieonderdelen op MOS

De organisatieonderdelen van de divisie Veterinair & Import zijn nog niet allemaal aangesloten op MOS⁸. Dat was in 2011 wel de bedoeling, maar eind 2011 is besloten dat toch niet te doen. Bij Import beantwoordde men vóór de reorganisatie zelfstandig klantvragen en men ging er van uit dat

⁸ Ook dierziektemeldingen worden niet in MOS geregistreerd. Dat gebeurt in een ander systeem.

het systeem IVO alle informatie met betrekking tot import bevatte. Naar aanleiding van de fouten met Turks stro is in 2012 besloten dat de afdeling Import (V&I) ook op MOS wordt aangesloten. Dat is nog niet gerealiseerd⁹. Ook VIC (Veterinair Incidenten- en Crisiscentrum van de NVWA) zal voor wat betreft vragen op MOS worden aangesloten. Dit gebeurt niet voor meldingen omdat die via het eigen systeem van VIC worden afgehandeld.

Beheer van gegevens via nieuw beheermodel (webdossiers, Q&A, IVO)

De afdeling Communicatie is verantwoordelijk voor de websites van de NVWA. Op de algemene NVWA-site is informatie te vinden over wet- en regelgeving en het toezicht daarop. De algemene site bevat alleen globale informatie over import. Bezoekers worden voor gedetailleerde informatie doorverwezen naar de site IVO, die actief wordt beheerd door Import. Het team KC gebruikt daarnaast het Q&A-systeem met vragen en antwoorden, waar ook enkele medewerkers van de afdelingen Toezichtontwikkeling van de divisies V&I, L&N en C&V toegang toe hebben. De bestaande Q&A's hebben een beperkte geldigheid en worden periodiek (jaarlijks of halfjaarlijks) doorgenomen met de betreffende specialisten. Verouderde antwoorden worden dan verwijderd of vervangen door de juiste antwoorden. KC-medewerkers mogen de antwoorden van Q&A-items waarvan de geldigheid is verlopen niet meer gebruiken.

De afdelingen Toezichtontwikkeling van de nieuwe divisies V&I, L&N en C&V zijn formeel inhoudelijk verantwoordelijk voor de juistheid en compleetheid van de informatie op de algemene website. En dat geldt ook voor het Q&A-systeem. Eind 2011 was – net als op dit moment - het beheer van de webdossiers en de Q&A's in de praktijk nog niet goed geregeld. Veranderingen in wet- en regelgeving en toezichtzaken worden niet altijd op een duidelijk gestructureerde manier op het juiste moment aangebracht in de website en de Q&A's. De afdeling Communicatie werkt samen met specialisten uit de divisies V&I, L&N en C&V en het KCC aan een nieuw 'beheermodel' waarmee dit probleem moet worden opgelost. Er zal naar verwachting extra capaciteit nodig zijn op de afdelingen Toezichtontwikkeling van V&I, L&N en C&V om dit informatiebeheer en het beantwoorden van nieuwe vragen goed uit te kunnen voeren. De besluitvorming hierover is nog niet gereed.

4.3 Analyse van de genomen maatregelen

Alle genomen maatregelen overziende stellen we vast dat deze vooral betrekking hebben op de primaire processen. Het gaat vooral om optimalisatie van de systemen en het aansluiten van de diverse organisatieonderdelen. De voornemens op het gebied van de juridische kwaliteitszorg zijn dusdanig abstract dat we deze inhoudelijk niet kunnen beoordelen.

Wat verder opvalt, is dat de implementatie van de maatregelen nog niet volledig is gerealiseerd. Zo zijn nog steeds niet alle afdelingen op MOS aangesloten. Het is onduidelijk waarom dit zo lang duurt.

⁹ Sinds eind april 2012 is dat volgens de NVWA wel het geval. De medewerkers hebben bovendien een training ontvangen.

Berenschot

Tot slot stellen we vast dat de informatievoorziening aan ondernemers via internet is aangepast, maar nog niet fundamenteel is verbeterd. De site en onderliggende toepassingen zijn niet geoptimaliseerd naar de vindbaarheid vanuit het perspectief van ondernemers of burgers. Een zoekactie op de site naar bijvoorbeeld 'import stro Servië' levert geen enkel resultaat op. Wanneer deze informatievoorziening wordt verbeterd zal het aantal vragen aan het KCC afnemen. Enkele NVWA medewerkers geven aan dat mogelijk hierdoor ook de naleving kan worden verbeterd (dit is niet door ons onderzocht).

5. Conclusies

5.1 Over de beantwoording van vragen over stro

Conclusie 1

De foutieve beantwoording van vragen over import van stro kon optreden omdat de processen, medewerkers en systemen voor het beantwoorden van vragen in het KCC en de divisies nog niet goed functioneerden en omdat er geen sluitend mechanisme was ingericht voor de borging van de kwaliteit van de door het KCC verstrekte antwoorden.

De vragen over de import van stro werden gesteld in een voor het KCC turbulente periode. De organisatie in formele zin stond weliswaar, maar voor de medewerkers was er nog veel onduidelijk. De oude structuren, werkwijzen en netwerken vielen weg en waren net vervangen door nieuwe systemen en procedures. De KCC-medewerkers hebben in deze periode naar eer en geweten hun werkzaamheden zo goed mogelijk uitgevoerd. Binnen deze context moeten de onderstaande conclusies en verbeterpunten worden gezien.

Hoewel de organisatiestructuur stond, functioneerden de systemen en procedures nog niet naar behoren waardoor KCC-medewerkers in een aantal gevallen terugvielen op hun oude routines. De vragen zijn niet in alle gevallen in de juiste context geplaatst en daardoor niet volledig beantwoord. Bovendien heeft dit er toe geleid dat op vergelijkbare vragen uiteenlopende antwoorden zijn gegeven.

We stellen vast dat het KCC zich vooral heeft gericht op de afwikkeling van de vragen. Op diverse onderdelen zijn zogenoemde 'work-arounds' ontwikkeld met als doel de vragenstellers te kunnen bedienen, ondanks de onvolkomenheden in processen en systemen. Een sympathiek en lovenswaardig streven in onze ogen waarvoor de medewerkers alle lof verdienen.

Dat het niet optimaal functioneren van de systemen ook gevolgen zou kunnen hebben voor de kwaliteit van de beantwoording heeft de organisatie zich onvoldoende gerealiseerd. Dit, gevoegd bij een team Q&A dat niet op sterkte was, een team KC dat nog niet alle domeinen van de NVWA kende en specialisten die vooral vanuit hun individuele deskundigheid redeneerden, creëerde een onvermijdelijk riskante situatie. We delen de mening van een aantal geïnterviewden dat er sprake was van een ongelukkige samenloop van omstandigheden maar stellen tegelijkertijd vast dat de borging onvoldoende was. Zo waren er geen 'work-arounds' ingericht om de volledigheid en juistheid van de antwoorden te bewaken.

5.2 Over de genomen maatregelen

Conclusie 2

Er is een aantal zinvolle en noodzakelijke maatregelen getroffen, maar de uitvoering van een deel van deze maatregelen verloopt traag. Daardoor is herhaling van een andere, maar vergelijkbare fout op dit moment niet uit te sluiten.

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk heeft de NVWA diverse maatregelen genomen om te borgen dat de vragenstellers het juiste antwoord krijgen. Wanneer de nieuwe procedures strikt worden gevolgd, is de kans op fouten in onze optiek klein. Wel moet nog beter worden geborgd dat veranderingen in wet- en regelgeving tijdig worden aangebracht in de webdossiers en het Q&A-systeem. Er wordt aan dit onderwerp gewerkt. Ook stellen we vast dat de implementatie van de nieuwe maatregelen op een aantal punten trager verloopt dan gewenst. Een hogere prioriteit hiervoor is in onze ogen gewenst.

Met het brede scala aan vragen dat het team KC krijgt voorgelegd, zijn fouten echter niet volledig uit te sluiten. Dat is in onze optiek ook niet mogelijk. Daarmee zou de slagkracht van de organisatie verloren gaan. Wel pleiten we voor een continue monitoring en bijvoorbeeld een wekelijkse analyse voor het type vragen dat binnen komt en de antwoorden die daarop gegeven worden. Daarmee kunnen nieuwe vraagpatronen sneller worden onderscheiden en eventuele onvolledige of foutieve antwoorden sneller worden onderkend. Dit biedt de KCC-medewerkers tevens de mogelijkheid te leren van eventuele fouten.

De afdelingen Toezichtontwikkeling van de divisies V&I, L&N en C&V staan opgesteld om nieuwe vragen te beantwoorden. Dit proces werkt nu, maar de doorlooptijd is relatief lang. Hierop zou steviger gestuurd mogen worden.

Verder behoeft de informatieverstrekking via de website en IVO in onze ogen een flinke verbetering. Hoewel er verbeteringen zijn aangebracht, is de transparantie verre van optimaal. Daardoor krijgt het KCC vragen voorgelegd die via internet afgevangen zouden moeten worden. Ook wordt het dan voor het KCC eenvoudiger om de vragenstellers eventueel door te verwijzen naar de informatie op de websites van de NVWA.

Tot slot stellen we vast dat het team Q&A relatief gering van omvang is. Ten tijde van het incident was de bezetting van het team door allerlei omstandigheden verre van optimaal. Gelukkig is dat nu anders. Niet uit te sluiten is echter dat in de toekomst de inzetbaarheid weer onder druk komt te staan. Een terugvalprocedure om daar mee om te kunnen gaan (door bijvoorbeeld de antwoordtermijnen te verlengen of back up in te schakelen), is noodzakelijk.

5.3 Over de strategie van de NVWA in het beantwoorden van klantvragen

Conclusie 3

De scheidslijn tussen informatieverstrekking in algemene zin en concrete, vraaggerichte advisering aan individuele ondernemers is lastig te trekken. In de praktijk gaat de NVWA ver in haar dienstverlening en neemt daarbij risico's. Een scherpe reflectie op de aard van de dienstverlening en een passende inrichting van de organisatie is gewenst.

De NVWA heeft de dienstverlening aan bedrijven hoog in het vaandel staan. Dat is diepgeworteld in de cultuur van de organisatie. De vragen die bedrijven stellen worden zo goed mogelijk beantwoord. Daarin gaat de NVWA in onze ogen ver. Bedrijven worden niet alleen gewezen op de regels en algemene informatie daarover maar krijgen in voorkomende gevallen een concreet antwoord op hun vraag. Daarbij vertaalt de NVWA de regels en richtlijnen naar een individueel bedrijf die daar

vervolgens naar gaat handelen. Met, zoals in het geval van Turks stro, juridische aansprakelijkheid voor de NVWA als gevolg.

Hoe ver de NVWA wil gaan in haar dienstverlening is in te algemene termen beschreven. Wat gechargeerd zien wij twee modellen:

- de NVWA helpt bedrijven bij het ontsluiten en eventueel interpreteren van wet- en regelgeving;
- de NVWA adviseert bedrijven over de toepassing van wet- en regelgeving in concrete situaties.

Of zoals een gesprekspartner het kernachtig verwoordde: 'Is de NVWA de belastingtelefoon of de belastingadviseur'?

Het gaat ons er niet om dat het ene model beter zou zijn dan het andere. We zijn van mening dat de NVWA duidelijk positie moet kiezen en de organisatie daarop moet inrichten. Het ene model vraagt namelijk een substantieel hoger kwaliteitsniveau in het KCC dan het andere.

Wanneer de NVWA bedrijven in concrete gevallen van een antwoord wil voorzien, dienen de antwoorden juridisch houdbaar te zijn. Alle antwoorden die verder gaan dan een doorverwijzing naar de website, IVO of andere informatiebronnen dienen op inhoudelijke juistheid en juridische consequenties getoetst te worden. Ook het beantwoordingsproces, de monitoring, kwaliteitsborging en de snelheid van de beantwoording behoeven dan een flinke verbetering. Extra inzet van medewerkers zal waarschijnlijk nodig zijn. Met andere woorden: het huidige pakket aan maatregelen volstaat dan niet.

Aan de andere kant staat de NVWA als doorverwijzer. Een rol die gezien de complexiteit van de sectoren en het ingewikkelde stelsel van wet- en regelgeving niet moet worden onderschat. De NVWA helpt ondernemers dan door het interpreteren van hun vraag en ze door te geleiden naar de juiste informatiebron (bijvoorbeeld de website). Antwoorden op bedrijfsspecifieke vragen geeft het KCC niet. De (voor)genomen maatregelen rond het KCC zijn in dat geval toereikend. Dit met de eerder geplaatste kanttekening dat een versnelling van de implementatie geboden is. Wel dient de toegankelijkheid van de informatie op de websites van de NVWA dan zo te worden verbeterd dat vragenstellers zonder hulp van het KCC de juiste antwoorden kunnen vinden.

5.4 Resumerend: onze aanbevelingen

De bevindingen en conclusies brengen ons tot de volgende aanbevelingen.

1. Een aantal voorgenomen maatregelen is nog niet geïmplementeerd. In het bijzonder gaat het daarbij om de vulling van het Q&A-systeem, aansluiting van alle relevante organisatieonderdelen op MOS, het beheer van gegevens via het nieuwe beheermodel en het juridisch kwaliteitssysteem. Hieraan dient door het management een hogere prioriteit gegeven te worden dan nu het geval is.
2. Richt een mechanisme in voor de borging van de kwaliteit (juistheid, actualiteit, tijdigheid) van de door KCC verstrekte antwoorden. Het management moet daar expliciet op sturen. Houd daarbij rekening met de relatief geringe omvang van het Q&A-team. Het management dient zorg te dragen voor een terugvalprocedure wanneer de inzetbaarheid weer onder druk komt te staan.

3. Monitor en analyseer frequent de binnenkomende vragen en antwoorden. Dit om nieuwe vraagpatronen sneller te kunnen onderscheiden en mogelijke foutieve antwoorden sneller te onderkennen. De analyses dienen standaard geagendeerd en besproken te worden in de reguliere managementvergaderingen en gedeeld te worden met het ministerie.
4. Escaleer snel en adequaat wanneer er zich toch een fout voordoet. Maak een plan waarin is uitgewerkt hoe er bij welk type fout naar wie wordt geëscaleerd. Besteed daarin expliciet aandacht aan de informatieverstrekking richting het ministerie.
5. Implementeer op korte termijn duidelijke procedures over het beheer van de informatie op de website, IVO en in het Q&A-systeem. Stel normen op voor hoe snel medewerkers wijzigingen in regelgeving en omstandigheden moeten doorvoeren in deze informatiebronnen en controleer of dat gebeurt.
6. Verbeter de toegankelijkheid en de vindbaarheid van informatie op de website, zodat burgers en ondernemers zelf de antwoorden op hun vragen kunnen vinden en het KCC wordt ontlast. Herontwerp zo nodig de website en voeg een zoekfunctie toe waarmee ondernemers vanuit hun perspectief de relevante regelgeving snel kunnen vinden.
7. Maak – in nauwe samenspraak met het ministerie – heldere keuzes over de rolopvatting van de NVWA (informerend versus adviserend oftewel: ‘de belastingtelefoon versus de belastingadviseur’). Formuleer een passende beantwoordingstrategie en zorg vervolgens dat processen, systemen en medewerkers zo worden ingezet dat deze strategie ook daadwerkelijk wordt geëffectueerd. Stel hiertoe zo snel mogelijk een plan van aanpak op met daarin aandacht voor in ieder geval de structuur, de werkprocessen, coördinatiemechanismen (intern en extern), functiebeschrijvingen en opleidingen.