

Vergaderjaar 2015–2016

33 835

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 33

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2016

Het toezicht van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is van groot belang voor het borgen van volksgezondheid, voedselveiligheid, plant- en diergezondheid en de exportpositie van de agrarische sector. Om dit toezicht te versterken is in de afgelopen jaren een aantal, soms ingrijpende, maatregelen genomen. De implementatie hiervan is complex en alomvattend en daarom inherent risicovol. In mijn brief van 30 november 2015¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over het financiële perspectief voor 2016 en verder. Daarbij heb ik aangegeven dat een duurzame balans tussen kosten en baten nog niet in zicht is. Een deel van de knelpunten die in 2015 hebben geleid tot een tekort, zullen zich ook voordoen in 2016 en verder.

Aanvullend op het Plan van Aanpak (Kamerstuk 33 835, nr. 1) heb ik daarom de NVWA opdracht gegeven om door te laten lichten welke efficiencyverbeteringen nog kunnen worden gerealiseerd en in welk tempo de besparingen, zoals opgenomen in het Plan van Aanpak, kunnen worden geëffectueerd. Ook heb ik het opdrachtenpakket van het Ministerie van Economische Zaken aan de NVWA herijkt, met als doel de balans tussen het budget en het gevraagde niveau van toezicht structureel te waarborgen. Hiervoor is een takenanalyse uitgevoerd met als doel inzicht te krijgen in de achtergrond, omvang en aard van de taken en de eventueel daarbij voorkomende risico's en knelpunten.

Vanwege de gevoeligheid van de informatie over hoe de NVWA haar inspecties uitvoert en het werken van de organisatie als toezichthouder bied ik hierbij u ter vertrouwelijke inzage aan:

¹ Kamerstuk 33 835, nr. 18.

1. De resultaten van de analyse van het takenpakket tegen het beschikbare budget uitgevoerd door PwC (bijlage 1)².
2. De resultaten van de doorlichting van het Plan van Aanpak van de NVWA om te komen tot een meer efficiënte en effectieve organisatie uitgevoerd door KPMG. Dit onderzoek bestaat uit drie deelanalyses (bijlage 2 t/m 4)³:
 - Procesharmonisatie en verbeterde informatievoorziening (spoor 1).
 - ICT-beheerkosten (spoor 2).
 - Reistijd – werktijd (spoor 3).KPMG heeft daarnaast een oplegnota opgesteld waarin de resultaten van de deelonderzoeken zijn samengevat en de drie sporen integraal worden beschouwd (bijlage 5)⁴.

Ik zal hieronder ingaan op de conclusies van beide rapporten en aangeven hoe het Plan van Aanpak NVWA en het bijbehorende budgettaire kader worden bijgesteld.

Herijking opdrachtenpakket NVWA: budget en niveau van toezicht in balans brengen.

Ik heb het opdrachtenpakket van het Ministerie van Economische Zaken aan de NVWA herijkt. Daarvoor is door PwC een analyse uitgevoerd naar het opdrachtenpakket met als doel de balans tussen het budget en het gevraagde niveau van toezicht structureel te waarborgen. De risicoanalyses van de NVWA zijn hierbij betrokken. Het rapport «Analyse Takenpakket NVWA» concludeert dat 99% van de taken die worden uitgevoerd, controle betreft op naleving van Europese verordeningen. Circa 30% hiervan betreft bovendien taken met voorgeschreven toezichtsnormen (zogenoemde gesloten normen). Ook bij de overige 70%, waar meer ruimte is voor eigen invulling, doen zich bij de uitvoering van het toezicht vrijwel overal knelpunten voor, zodat het benodigde toezichtsniveau (kwalitatief en kwantitatief) niet kan worden gehaald. Het beschikbare budget is ontoereikend om alle voorgeschreven toezichtstaken uit te voeren. Op korte termijn is er alleen ruimte in het takenpakket te creëren door hierin keuzes te maken en de daarbij behorende risico's (inhoudelijk, financieel-economisch en politiek) te aanvaarden. De Europese Commissie, DG Santé, Health and Food Audits and Analysis (HFAA, voorheen FVO) controleert via audits of de Europese regelgeving in de ogen van de Europese Commissie op de juiste wijze is geïmplementeerd en wordt gehandhaafd. Het niet (tijdig) opvolgen van de HFAA-aanbevelingen kan leiden tot maatregelen (boetes) vanuit de Europese Commissie. Het rapport geeft tot slot aan dat ruimte in het takenpakket op langere termijn vraagt om een investering in andere regelgeving (waarbij rekening wordt gehouden met uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid) en een mogelijk andere toezichtsuitoefening, gebaseerd op een centrale en moderne toezichtontwikkeling en risicobeoordeling.

Binnen deze context van beperkte ruimte in het takenpakket is een beperkt aantal besparingen te realiseren. De bestrijding van invasieve exoten wil ik voortaan beperken tot interventie waar het de volksgezondheid betreft. Daarnaast wil ik de financiering van de controle van provinciale regelingen voor natuurbeheer beleggen bij de verantwoordelijke bestuurslaag. Tot slot zal ik de sector vragen bij te dragen aan de naleving

² Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

⁴ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de handelsnormen voor de visserij. Ik beschouw de naleving van deze handelsnormen als een verantwoordelijkheid van de private sector. Dit zal leiden tot besparingen en overdracht van taken tot ongeveer € 5 miljoen per jaar vanaf 2017. Verdere besparingen in de taken die de NVWA uitvoert voor het Ministerie van Economische Zaken acht ik op dit moment niet verantwoord. Bij de Voorjaarsnota (Kamerstuk 34 485, nr. 1) heeft daarom een structurele bijstelling plaatsgevonden ten behoeve van het opdrachtenpakket NVWA.

Voor de lange termijn wil ik benadrukken dat aandacht voor uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving aan de voorkant – zoals PwC terecht stelt – essentieel is. Vereenvoudiging van wet- en regelgeving blijft daarom onverminderd mijn inzet in de Europese Unie (EU) en deze geldt uiteraard ook bij het formuleren van nationale wet- en regelgeving. De aanbeveling om toe te werken naar een risicogestuurde organisatie is onderwerp van het Plan van Aanpak zoals vastgesteld in 2013 (Kamerstuk 33 835, nr. 1).

Doorlichting efficiency NVWA: kosten transitie afgezet tegen efficiency-potentieel

De ambitie van het Plan van Aanpak in 2013 was en is de NVWA te ontwikkelen naar een gezaghebbende autoriteit met kennis van zaken en die ingrijpt waar het nodig is. KPMG is gevraagd dit Plan van Aanpak door te lichten en hierbij het te behalen efficiëncypotentieel af te zetten tegen de transitiekosten die aan de voorkant moeten worden gemaakt.

KPMG heeft 11 van de 22 processen in het verbetertraject doorgenomen en daarbij die processen geselecteerd waarvan zij verwacht dat die het grootste efficiëncypotentieel te leveren. Het verbetertraject dat is ingezet heeft tot doel dat de NVWA efficiënter en meer uniform werkt, omdat verschillende werkwijzen van de verschillende onderdelen, zoals die nu vier jaar na de fusie nog steeds zichtbaar zijn, worden weggenomen. Daartoe worden alle werkprocessen opnieuw vormgegeven, waarbij mede gebruik wordt gemaakt van de vakkennis van de inspecteurs. Deze nieuwe manier van werken vraagt ook de komende jaren van de medewerkers een intensief traject, waarbij de nieuwe werkprocessen worden uitgewerkt en vervolgens geïncorporeerd in de cultuur en werkwijze van de medewerkers. Uniformering van de werkwijzen maakt de kans op fouten kleiner en bovendien leidt dit tot een helderder en transparanter beeld van de werkwijzen van de NVWA, zodat burgers en bedrijfsleven beter weten wat zij van de NVWA kunnen verwachten. Deze nieuwe manier van werken wordt ook ondersteund door de invoering van nieuwe ICT. ICT helpt ook bij het onderbouwen van risico's en daarmee bij een gerichte en op risico's gebaseerde inzet van inspecteurs. Dit was dan ook een separaat spoor in het onderzoek.

Belangrijk zijn de conclusies van KPMG ten aanzien van de kosten die moeten worden gemaakt om het Plan van Aanpak volledig te kunnen realiseren. In het Plan van Aanpak was hiervoor reeds € 31,7 miljoen begroot. KPMG constateert dat de kosten van met name de implementatie van de noodzakelijke ICT hoger liggen. De totale transitiekosten, die betrekking hebben op alle activiteiten die in het kader van het plan worden uitgevoerd, worden geraamd op € 62,2 miljoen (exclusief btw, € 69,2 miljoen inclusief btw) verspreid over de jaren 2016 t/m 2019. De transitiekosten bevatten onder andere de volgende componenten: uren van stafmedewerkers, kosten voor inhuur derden (zoals projectmanagement) en tijdelijk dubbele beheerlasten voor ICT (infaseren nieuwe ICT, uitfasen oude ICT). Eveneens onderdeel van deze transitiekosten zijn improductieve uren van inspectie-medewerkers (€ 11,1 miljoen). Dit

zijn uren die worden ingezet voor de transitie, omdat een groot deel van de implementatie door NVWA-medewerkers zelf moet gebeuren. Zij moeten zelf immers op de nieuwe wijze en met de nieuwe systemen gaan werken. Dit betekent dat de uren die zij besteden aan de implementatie van het Plan van Aanpak niet besteed kunnen worden aan toezichtwerkzaamheden voor de opdrachtgevers. De NVWA zal hierover duidelijke afspraken maken met de opdrachtgevers, om de risico's zo laag mogelijk te houden.

Dit extra budget voor de transitiekosten is, verspreid over de jaren 2016–2019, nodig om tot succesvolle implementatie van het Plan van Aanpak te komen. Deze transitiekosten worden vanaf 2019 terugverdiend via het besparingspotentieel dat KPMG heeft berekend.

KPMG heeft berekend dat de NVWA op termijn een efficiëncypotentieel heeft dat ligt tussen € 4,3 miljoen en € 14,4 miljoen structureel. KPMG constateert ook dat de realiseerbaarheid hiervan in hoge mate afhankelijk is van de implementatie van de ICT-vernieuwing, die met het Plan van Aanpak in gang is gezet, maar meer tijd vraagt. Het volledige efficiëncypotentieel van € 14,4 miljoen kan volgens KPMG vanaf 2019, wanneer het plan naar verwachting volledig zal zijn afgerond, worden gerealiseerd. Hierbij dient opgemerkt te worden dat 50% van de efficiëncybesparing (€ 7,2 miljoen structureel vanaf 2020) toekomt aan het Ministerie van Economische Zaken. Deze besparing is mogelijk door toe te werken naar een kleinere NVWA. In samenhang met de nieuwe manier van toezicht houden (risicogericht en kennisgedreven), leidt dit tot een stabiele en financieel gezonde NVWA die hoogwaardig toezicht houdt. Deze kleinere organisatie kan de NVWA met natuurlijk verloop bereiken.

KPMG heeft berekend dat een besparing mogelijk is op arbeidsvoorwaarden, door de huidige constructie waarin reistijd gelijk staat aan werktijd in te perken. De besparing zou neerkomen op, afhankelijk van de te kiezen variant, € 2,2 miljoen tot € 8,9 miljoen. Ik zet in op een besparing van € 8 miljoen jaarlijks met ingang van 2019. Het effectueren van deze besparingen heeft echter arbeidsvoorwaardelijke consequenties. Hierover is nog geen overeenstemming bereikt met de bonden.

Structurele bijstelling van het budget voor de NVWA

Beide rapporten geven aan dat zowel het opdrachtenpakket als het efficiëncypotentieel van de NVWA niet gerealiseerd kunnen worden zonder bijstelling van de bijdrage in de begroting aan de NVWA.

In de Voorjaarsnota, die uw Kamer vandaag heeft ontvangen (Kamerstuk 34 485, nr. 1), heeft het kabinet daarom een bijstelling op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken verwerkt. Structureel wordt € 23,1 miljoen jaarlijks toegevoegd aan de NVWA-bijdrage. Het grootste deel van deze extra bijdrage is verwerkt in de Voorjaarsnota. Het resterende bedrag wordt bij Miljoenennota toegevoegd aan de bijdrage aan de NVWA. In de 1e supplettoire EZ-begroting bij de Voorjaarsnota is naast de extra bijdrage ook een kasschuif van € 6 miljoen in de reeds beschikbare middelen voor het Plan van Aanpak opgenomen, om deze middelen aan te passen op de nieuwe fasering van de implementatie van het Plan van Aanpak.

Tabel: Overzicht budgettaire knelpunten en dekking NVWA (bedragen x € 1 miljoen)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal baten NVWA (Miljoenennota 2016)	300,1	291,9	287,0	287,0	287,0	287,0
Budgettaire knelpunten						
1 EZ-opdrachtenpakket	8,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
2 Transitiekosten berekend door KPMG (€ 62,2 mln excl. btw)	15,0	29,3	15,2	9,7		
3 Hogere kosten regulier ICT-beheer	6,7	11,1	14,0	14,0	14,0	14,0
4 Toekomstige kosten ICT o.b.v. KPMG			3,1	3,1	3,1	3,1
5 Arbeidsvoorwaarden (reistijd=werktijd)	9,6	9,6	9,1	1,0	1,0	1,0
6 Reeds beschikbaar gesteld budget voor Plan van Aanpak (€ 31,7 mln)	- 13,4	- 17,5	- 0,4	- 0,4		
7 Budgettaire knelpunten	25,9	42,5	51,0	37,4	28,1	28,1
Financiële dekking						
8 Extra bijdrage aan NVWA (Voorjaarsnota 2016)	18,5	22,5	24,5	18,7	18,7	18,7
9 Kasschuif bestaande middelen Plan van Aanpak (Voorjaarsnota 2016)	- 6	3	3			
10 Extra bijdrage aan NVWA (Miljoenennota 2017)	5,3	6,3	6,7	4,4	4,4	4,4
11 aanvullende bijdrage vanuit rijksbegroting	17,8	31,8	34,2	23,1	23,1	23,1
12 Op te vangen via tijdelijk andere inzet medewerkers (€ 11,1 mln)		7,2	2,8	1,1		
13 Extra efficiencymaatregelen NVWA (o.a. materieel en huisvesting)	2,1	2,6	4,0	4,0	4,0	4,0
14 Efficiëncypotentieel KPMG		0,5	1,6	5,4	7,2	7,2
15 Kasmanagement door NVWA	6,0	0,4	8,4	3,8	- 6,2	- 6,2
16 Totale dekking	25,9	42,5	51,0	37,4	28,1	28,1
Nieuw budgettair kader NVWA	317,9	323,7	321,2	310,1	310,1	310,1

Het nieuwe budgettaire kader biedt de mogelijkheid om te komen tot een financieel gezonde en toekomstbestendige NVWA (Kamerstuk 33 835, nr. 34), die in staat is een duurzame balans te vinden binnen de nieuwe kaders. Structurele knelpunten in de bedrijfsvoering worden opgelost en het opdrachtenpakket kan stabiel gehouden worden. Ook biedt dit financiële kader de mogelijkheid om, samen met het efficiëncypotentieel en enkele beperkte extra maatregelen van de NVWA op het gebied van huisvesting en materieel, de transitiekosten voor het Plan van Aanpak op te vangen.

Tegelijkertijd met de aanbidding van de rapporten ontvangt uw Kamer de vierde voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak NVWA. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft conform de toezegging aan uw Kamer een toets uitgevoerd. Op verzoek van de NVWA adviseert KPMG eveneens aan de leiding van de NVWA gedurende het hele proces over de voortgang van en de sturing op het Plan van Aanpak en hoe daar zo nodig op bij te sturen. Op basis van de rapportages van de ADR en KPMG wordt het Plan van Aanpak herijkt door het opstellen van een (nieuw) geactualiseerd Programma Verbeterplan NVWA 2016. In deze actualisatie wordt gekeken naar de sturing, de doelen en de planning hiervan. In het najaar ontvangt de Kamer de vijfde voortgangsrapportage, waarin uw Kamer wordt geïnformeerd over de voortgang en deze actualisatie. Ook is het Jaarverslag NVWA over 2015 gereed. U kunt deze vinden op de website van de NVWA⁵.

In het Algemeen Overleg NVWA van 10 december 2015 (Kamerstuk 33 835, nr. 30) heb ik tevens toegezegd onderzoek te laten doen hoe de Nederlandse tarieven voor keuring en toezicht zich verhouden tot de tarieven van de competente autoriteiten in de ons omringende landen Duitsland, België, Frankrijk en Denemarken en de resultaten ervan tegen

⁵ <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/hoe-nvwa-werkt/dossier/jaarverslag-2015>

het licht te houden van «Maat Houden». Dit onderzoek vereist meer tijd omdat de opbouw van de tarieven in de genoemde landen voor een goed vergelijk nader bekeken moeten worden. Ik verwacht de uitkomsten van het onderzoek na het zomerreces aan uw Kamer te kunnen sturen.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam