



Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie



Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie

De tekst van Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie is vastgesteld op 15 november 2013.

Het rapport is op 20 november 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Onderzoek in het kort	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding onderzoek	5
1.2 Over de NVWA	6
1.3 Aan de NVWA opgelegde bezuinigingstaakstellingen	7
1.4 Vraagstelling	8
1.5 Onderzoeksaanpak	9
1.6 Eerder onderzoek	9
1.7 Leeswijzer	10
2 Onderbouwing verwachte voordelen	12
2.1 Fusie	12
2.1.1 Ratio achter het fusiebesluit	12
2.1.2 Onderbouwing van verwachte voordelen	12
2.2 Nieuwe toezichtsmethoden	14
2.2.1 Ratio achter de nieuwe toezichtsmethoden	14
2.2.2 Onderbouwing van verwachte voordelen	14
3 Realisatie verwachte voordelen	16
3.1 Fusie: realisatie van de verwachte voordelen	16
3.2 Nieuwe toezichtsmethoden: realisatie van de verwachte voordelen	17
4 Haalbaarheid bezuinigingstaakstellingen	19
4.1 Realisatie taakstellingen tot nu toe	19
4.2 Kans op realisatie taakstellingen tot 2018	20
5 Conclusies en aanbevelingen	23
5.1 Hoofdconclusie	23
5.2 Aanbevelingen	23
5.2.1 Naar aanleiding van onze bevindingen over de NVWA als gefuseerde organisatie	23
5.2.2 Naar aanleiding van onze bevindingen over de ontwikkeling van nieuwe toezichtsmethoden	24
5.2.3 Naar aanleiding van onze bevindingen over de realisatie van de bezuinigingstaakstellingen	24
6 Reactie staatssecretaris van EZ en nawoord Algemene Rekenkamer	25
Bijlage 1 Toezichtdomeinen NVWA	28
Bijlage 2 Gehanteerde onderzoeksmethoden	29
Bijlage 3 Gehanteerde normen	30
Bijlage 4 Gebruikte afkortingen	31
Literatuur	32

Onderzoek in het kort

De fusie van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektkundige Dienst (PD) heeft vooralsnog niet de efficiëntievoordelen opgeleverd die het kabinet ervan verwachtte. Dit komt naar voren uit een onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in 2013 heeft verricht. De fusie is per 1 januari 2012 doorgevoerd. De drie inspectiediensten vormen nu samen de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

De fusie van de drie organisaties paste binnen een wens die al langer in de Tweede Kamer leefde: samenvoeging van inspectiediensten moest de administratieve lasten voor gecontroleerde bedrijven terugdringen en de overlap en tegenstrijdigheden in de regels en de handhaving verminderen.

Bij het kabinet speelden in 2007 ook andere overwegingen mee: het wilde met de fusie een kostenbesparing doorvoeren. Dat was nodig met het oog op de bezuinigingstaakstelling van € 50 miljoen die aan VWA, AID en PD was opgelegd. Het kabinet zag twee besparingsmogelijkheden.

- Het gegeven dat de drie fusiepartners bezig waren met de ontwikkeling en toepassing van *nieuwe toezichtsmethoden* werd beschouwd als een kostenbesparend aspect.
- Omdat er na de fusie van VWA, AID en PD sprake zou zijn van gecombineerde inspectiebezoeken, gezamenlijke kennisontwikkeling, samenvoeging van personeel en gezamenlijke huisvesting/bedrijfsvoering, werden *schaalvoordelen* verwacht.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er geen sprake is geweest van een gedegen analyse van voor- en nadelen van de fusie vóórdat de verantwoordelijke ministers¹ medio 2007 het besluit tot de fusie namen. Het besluit is genomen op basis van globale overwegingen en vermoedens over de te behalen efficiëntievoordelen. De minister van LNV heeft niet van te voren onderzocht onder welke voorwaarden en op welke termijn er hoeveel geld met de toepassing van nieuwe toezichtsmethoden zou kunnen worden bespaard. Wel is duidelijk dat zij alleen al bij de VWA dacht aan een besparingsbedrag van € 12 miljoen. Nieuwe toezichtsmethoden konden de afgelopen jaren nog niet breed worden toegepast. De verwachting van grote besparingen is niet uitgekomen. Het is evenmin aannemelijk dat de nieuwe toezichtsmethoden de komende vier jaar grote besparingen gaan opleveren, omdat er eerst nog tijd en geld in zal moeten worden geïnvesteerd.

Ook de schaalvoordelen die de fusie tussen VWA, AID en PD moest opleveren blijken door de minister van LNV te optimistisch te zijn ingeschat. Voorzienbare risico's, bijvoorbeeld op het gebied van ICT, zijn niet goed ingecalculleerd. De verwachting dat dankzij de fusie een aanzienlijk bedrag te besparen zou zijn, is tot nu toe niet uitgekomen.

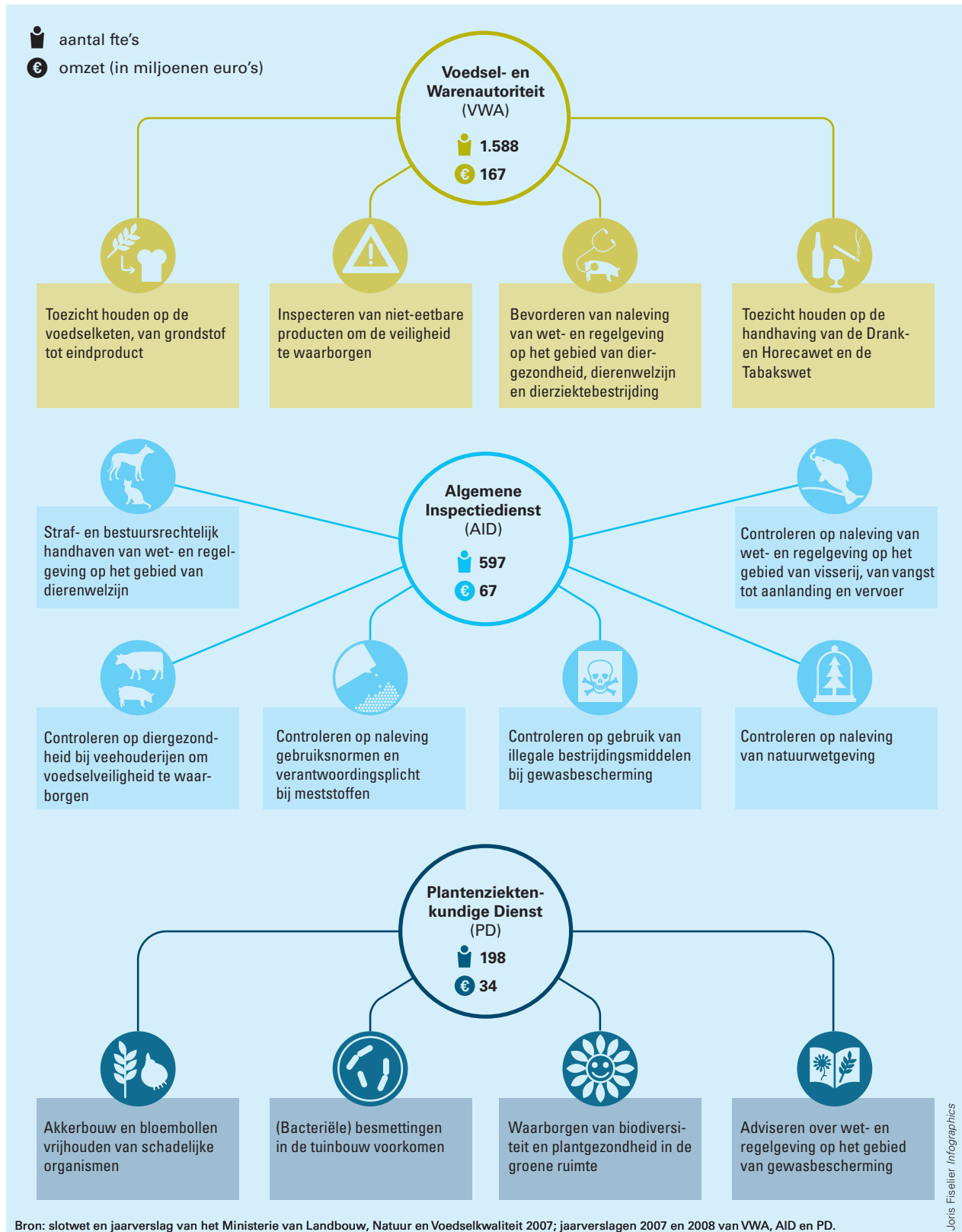
Een en ander heeft gevolgen voor de haalbaarheid van de ingeplande bezuinigingen. De beoogde structurele besparing van € 50 miljoen op de jaarlijkse lasten van de NVWA, die vanaf 2012 moest zijn bereikt, is niet gehaald. De taakstelling van nog eens € 31,6 miljoen vanaf 2018 is in 2013 met € 11,8 miljoen verzacht. Het is echter niet waarschijnlijk dat de totale taakstelling wordt gehaald, ook niet in deze verzachte vorm.

¹

In 2007 waren dit de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

De staatssecretaris van EZ heeft, mede namens de minister van vws, op 18 oktober 2013 haar reactie gegeven op ons onderzoek. Zij zegt in haar reactie onder meer toe om onderzoek te doen naar de effecten van de verschillende toezichtsmethoden op het naleefgedrag van bedrijven. Ook kondigt ze aan dat zij met de minister van vws een plan van aanpak gaat maken ter versterking van het toezicht door de NVWA.

Figuur 1 Kerngegevens van de voormalige fusiepartners VWA, AID en PD (cijfers 2007)



I Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is op 1 januari 2012 ontstaan uit een fusie van drie inspectiediensten: de Algemene Inspectiedienst (AID), de Plantenziektekundige Dienst (PD) en de ‘oude’ Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). De NVWA ziet erop toe dat bedrijven en instellingen wetten en regels naleven op terreinen die van groot belang zijn voor burgers: de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van dieren en planten, en het dierenwelzijn. Ook is de NVWA verantwoordelijk voor het handhaven van de wetten en regels op het gebied van natuurbescherming.

Zoals alle rijksdiensten heeft ook de NVWA te maken met de bezuinigingen die het vierde kabinet-Balkenende (2007-2010) en het kabinet Rutte/Verhagen (2010-2012) binnen de rijksoverheid hebben doorgevoerd. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV, later Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, EL&I) zijn bij het vaststellen van deze taakstellingen uitgegaan van de veronderstelling dat de NVWA, dankzij de doelmatigheidswinst die door de fusie zou worden behaald en dankzij efficiëntere toezichtsmethoden die zouden worden ingevoerd, met minder middelen op hetzelfde niveau kon blijven handhaven, zodat de naleving van de wetten en regels waarop de NVWA toeziet, op peil zou blijven.

De verwachting dat fusies en de toepassing van efficiëntere toezichtsmethoden tot grote besparingen zullen leiden, is sinds het vierde kabinet-Balkenende een centraal uitgangspunt in het rijksbeleid. Er zijn echter signalen die erop wijzen dat deze veronderstellingen niet altijd kloppen. Zo zijn de hoge verwachtingen in het onderwijsveld over de doelmatigheidswinst die zou worden behaald door schaalvergroting in het onderwijs, lang niet allemaal uitgekomen.² En onderzoek uit 2009 heeft uitgewezen dat voor de ontwikkeling van nieuwe toezichtsmethoden veel investeringen nodig zijn, zodat ook hieruit op korte termijn niet direct besparingen voortvloeien (Helderman & Honingh, 2009).

Deze signalen hebben ons aanleiding gegeven om onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de fusie van de VWA met de AID en de PD.

Wij vonden het van belang om dit onderzoek nu te doen, omdat er bij andere inspecties (zoals de Onderwijsinspectie en de Inspectie Leefomgeving en Transport) een vergelijkbare beweging aan de gang is in de richting van nieuwe toezichtsmethoden, waarbij soortgelijke verwachtingen aan de orde zijn als bij de NVWA.

Daarnaast is dit onderzoek van belang omdat het kabinet nog steeds inzet op het bereiken van besparingen door fusies, zoals blijkt uit de recente fusie van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en de Consumentenautoriteit tot de Autoriteit Consument en Markt. Ook de geplande fusie tussen Agentschap NL en Dienst Landelijke Regelingen past in deze reeks.

Wij denken met dit rapport over de NVWA een bijdrage te kunnen leveren aan een concrete en goed geïnformeerde afweging van de te verwachten voor- en nadelen van dit soort fusies en van nieuwe toezichtsmethoden.

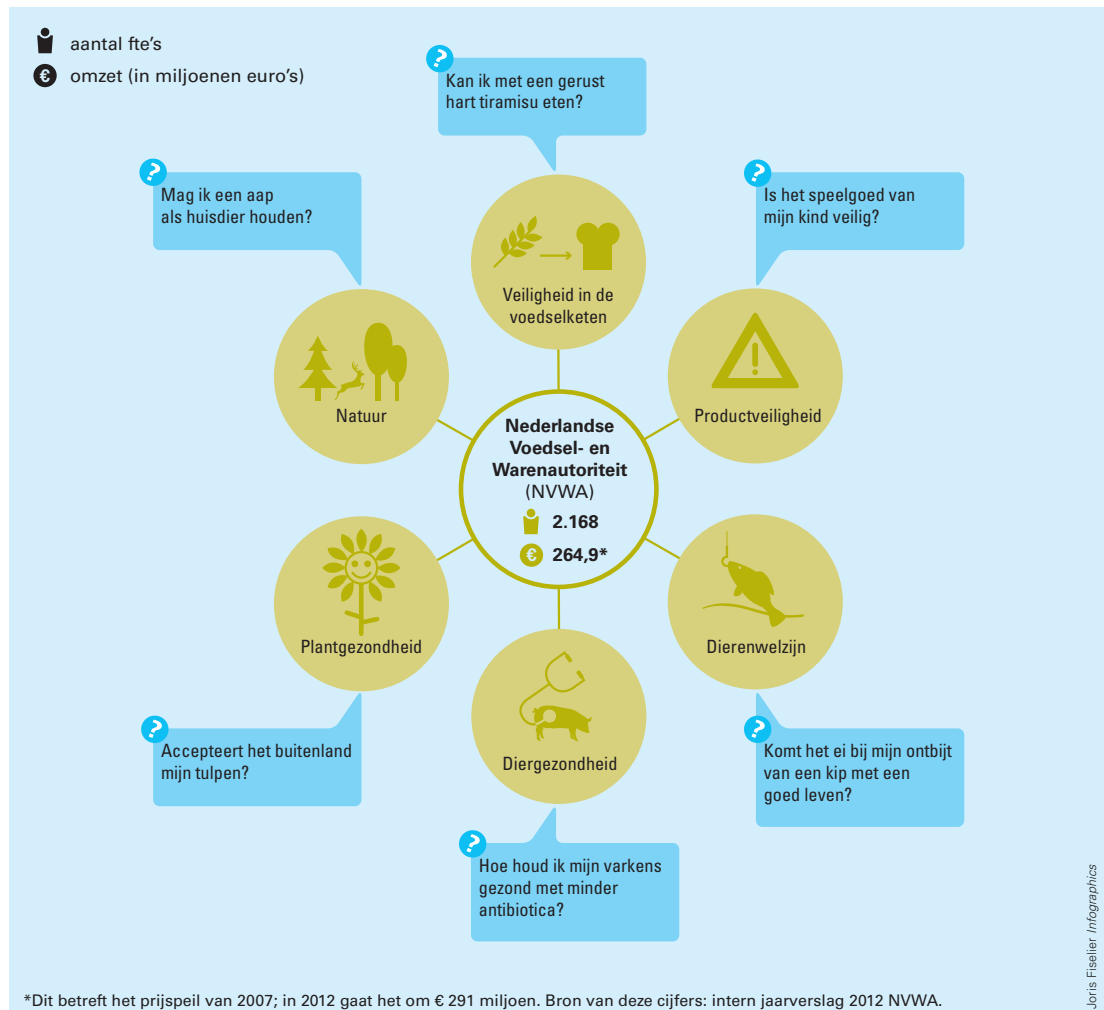
²

De scholengemeenschapsvorming en andere ingrijpende veranderingen hebben juist jarenlang tijd en energie gevegd van schoolleiders en hun teams, zo heeft de commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwing vastgesteld (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008).

1.2 Over de NVWA

De NVWA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven en instellingen. Figuur 2 toont op welke terreinen de NVWA actief is en wat haar taken daar zoal zijn.

Figuur 2 **Terreinen waarop de NVWA actief is**
Prijspeil 2007

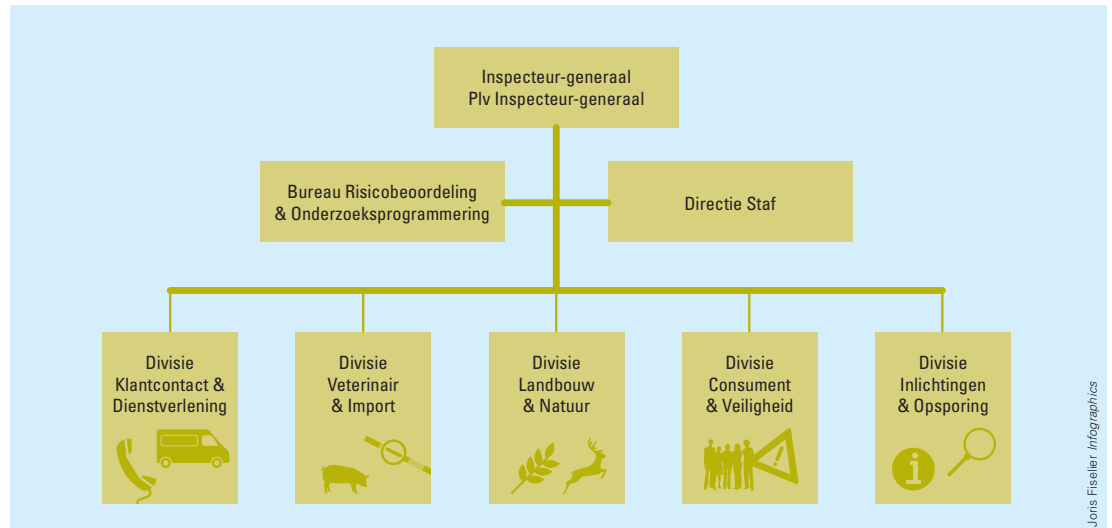


De organisatiestructuur van de NVWA ziet er per 1 januari 2012 als volgt uit (zie figuur 3 op de volgende pagina).

Drie van de vijf NVWA-divisies houden toezicht op de naleving: Veterinair & import (446 fte), Landbouw & natuur (488 fte) en Consument & veiligheid (646 fte). Zij hebben elk één of meer van de hoofddomeinen van de NVWA in beheer: veiligheid in de voedselketen, productveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, plantgezondheid en natuur. De hoofddomeinen zijn onderverdeeld in 23 subdomeinen. Voor een volledig overzicht van die domeinen verwijzen we naar bijlage 1.

Net als andere rijksinspecties moet de NVWA onafhankelijk tot haar oordelen kunnen komen, maar haar toezichtswerkzaamheden wel in nauwe relatie tot het overheidsbeleid verrichten. Om dit mogelijk te maken is voor een model gekozen waarin de ministers van Economische Zaken (EZ) en vws over de vraag gaan wat de NVWA doet,

Figuur 3 Organisatiestructuur van de NVWA per 1 januari 2012



terwijl de NVWA bepaalt hoe zij dat doet. De Ministeries van EZ en VWS fungeren als opdrachtgever en financier. Organisatorisch ressorteert de NVWA onder het Ministerie van EZ.

De vaststelling van het takenpakket en het budget van de NVWA verloopt volgens de volgende procedure. Uiterlijk 1 april van ieder jaar sturen de ministers van EZ en VWS, als opdrachtgevers, een 'kaderbrief' aan de NVWA waarin staat welke taken prioriteit hebben en hoeveel geld hiervoor beschikbaar is. De NVWA, als opdrachtnemer, legt uiterlijk 15 september een concept-jaarplan aan de opdrachtgevers voor. In principe wordt op deze manier overeenstemming bereikt vóór elk kalenderjaar. In de praktijk zijn er tot nu toe altijd tussentijdse aanvullingen op het jaarbudget nodig geweest. We komen hierop terug in hoofdstuk 4.

1.3 Aan de NVWA opgelegde bezuinigingstaakstellingen

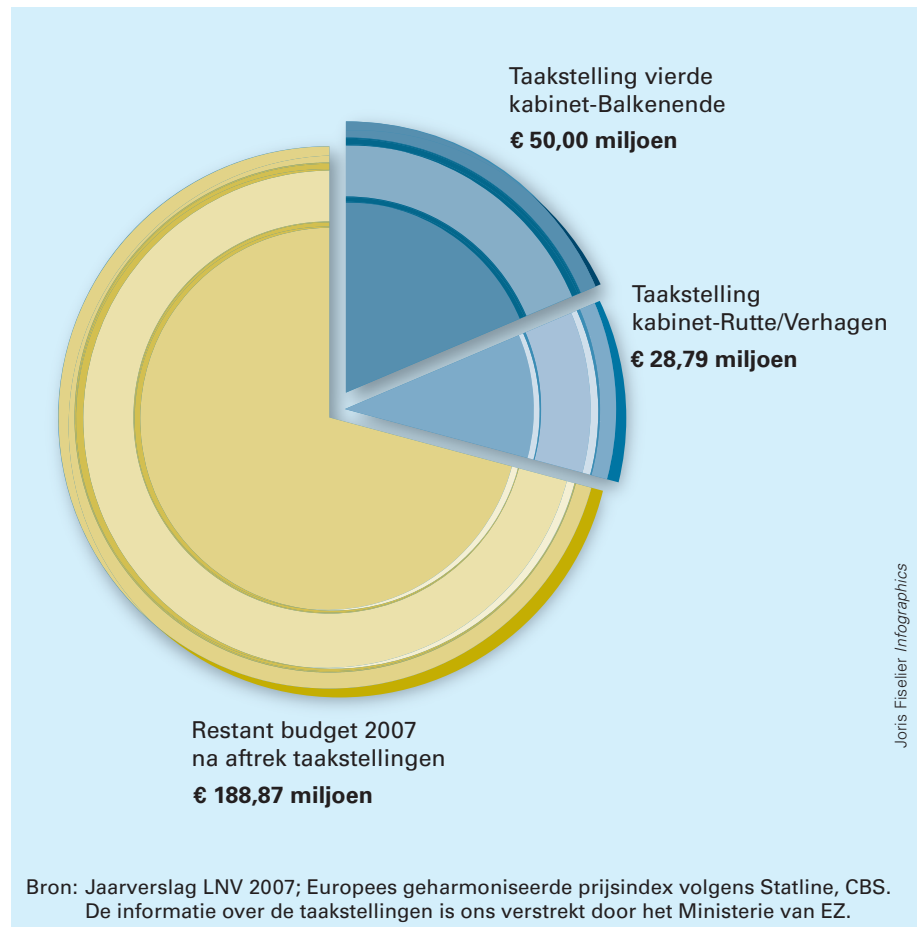
Het vierde kabinet-Balkenende heeft de NVWA in 2007 een taakstelling opgelegd van € 50 miljoen: vanaf 2012 zou de organisatie per jaar € 50 miljoen minder hebben dan in 2007.³ Dit betekent een vermindering van 22% ten opzichte van het oorspronkelijke budget van 2007 (€ 227,8 miljoen). Vervolgens is daar in 2011 de taakstelling van het kabinet-Rutte/Verhagen bij gekomen: vanaf 2018 moet het budget nog eens € 31,6 miljoen lager uitkomen (prijsspeil 2012). Teruggerekend is dat 13% van het oorspronkelijke budget van 2007. Bij elkaar betekenen de taakstellingen dus dat het budget van de NVWA in 2018 ruim een derde (35%) lager wordt dan in 2007.

In ons huidige onderzoek hebben wij overigens vastgesteld dat de bewindslieden van EZ en VWS de oorspronkelijke NVWA-begroting uit 2007 niet hanteren als het uitgangsniveau van de taakstellingen. Zij konden ons echter geen duidelijkheid verschaffen wat dan wél het uitgangsniveau was. In de door EZ gehanteerde schattingen blijkt dit nagenoeg het in 2007 gerealiseerde budget te zijn (€ 267,6 miljoen). Wij komen hierop uitgebreider terug in hoofdstuk 4 van dit rapport. De taakstellingen bedragen dan ruim een kwart (29%) van het budget uit 2007.

3

De taakstelling van € 50 miljoen is opgelegd op basis van het prijspeil van 2007.

Figuur 4 Taakstellingen NVWA voor 2012 en 2018 als deel van gerealiseerd budget 2007 (prijspeil 2007)



In 2013 hebben de ministers van EZ en VWS met de NVWA overeenstemming bereikt over een verzachting van de taakstellingen van € 11,8 miljoen in 2018.

1.4 Vraagstelling

De vraag die centraal staat in dit onderzoek luidt:

Hoe plausibel is het dat de fusie van de AID, PD en VWA en de nieuwe methoden van toezicht die door de NVWA c.q. de voormalige fusiepartners zijn ontwikkeld, binnen de beoogde termijn leiden tot besparingen waarmee de aan de NVWA opgelegde taakstellingen kunnen worden gerealiseerd?

Bij de beantwoording van deze vraag richten we ons op twee aspecten:

1. het realiteitsgehalte van de verwachtingen die achtereenvolgende kabinetten hebben gehad van de kostenbesparingen die behaald zouden kunnen worden door de fusie en door de toepassing van nieuwe methoden van toezicht;
2. de haalbaarheid van de taakstellingen die door achtereenvolgende kabinetten aan de NVWA c.q. de voormalige fusiepartners zijn opgelegd.

Deelvragen die in dit verband aan de orde komen zijn onder meer:

- Zijn de voor- en nadelen van de fusie van de AID, PD en VWA van tevoren goed afgewogen door de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)?

- In hoeverre zijn de gunstige verwachtingen die de minister had van de voordelen die de fusie zou opleveren, tot nu toe uitgekomen?
- Hoe plausibel is het dat de nieuwe methoden van toezicht die door de NVWA c.q. de voormalige fusiepartners zijn ontwikkeld, binnen afzienbare tijd leiden tot kostenbesparing?
- In hoeverre heeft de NVWA de taakstellingen in de periode 2008-2012 gerealiseerd en hoe waarschijnlijk is het dat ze in de periode tot 2018 zullen worden gerealiseerd?

1.5 Onderzoeksaanpak

We hebben voor dit onderzoek gesprekken gevoerd met medewerkers van de NVWA, bij de fusie betrokken medewerkers van ministeries, onder toezicht staande bedrijven en wetenschappers. Daarnaast hebben we documenten geanalyseerd over de besluitvorming tot en vormgeving van de fusie en over nieuwe methoden van toezicht. We hebben er bij onze gegevensverzameling binnen de NVWA bewust voor gekozen om die organisatieonderdelen onder de loep te nemen die al ruime ervaring hadden met efficiënter geachte nieuwe toezichtsmethoden en die goede mogelijkheden hadden om bij de toepassing daarvan samen te werken met de andere voormalige fusiepartners. Door deze keuze geeft het voorliggende rapport mogelijk een te optimistische kijk op de efficiencyvoordelen die met de fusie kunnen worden behaald. Voor zover wij in dit rapport vraagtekens plaatsen bij de haalbaarheid van de kabinetsambitie om taakstellingen bij de NVWA te combineren met vernieuwing en kwalitatief goed toezicht, is het goed om dit in gedachten te houden; in werkelijkheid is deze ambitie mogelijk nóg moeilijker realiseerbaar dan uit dit rapport naar voren komt.

In de methodologische bijlage die op internet is te raadplegen lichten we de in dit onderzoek gehanteerde onderzoeksmethoden uitgebreider toe.

1.6 Eerder onderzoek

Wij gaan in dit onderzoek dieper in op één van de uitvoeringsorganisaties die wij hebben beschreven in ons rapport *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* van begin 2013 (Algemene Rekenkamer, 2013a). In dat rapport hebben wij voor 22 organisaties, waaronder de NVWA, in kaart gebracht in welke mate zij door bezuinigingen worden geraakt, wat de effecten hiervan zijn en hoe zij met de opgelegde bezuinigingen denken om te gaan. Op dit laatste punt gaf de NVWA onder meer aan dat zij verwachtte efficiencywinst te kunnen behalen door de inzet van nieuwe toezichtsmethoden.

Verder gaan wij in dit rapport nader in op een wijze van begroten waarover wij eerder opmerkingen hebben gemaakt in ons rapport bij het Jaarverslag 2012 van het Ministerie van EZ, dat wij in mei 2013 publiceerden (Algemene Rekenkamer, 2013b). Wij hebben toen aangegeven dat de uitgaven van baten-lastenagentschappen in de jaren 2008-2012 structureel hoger lagen dan begroot, zonder dat dit heeft geleid tot bijstelling van de begroting voor de daaropvolgende jaren. Ook bij de NVWA speelt deze kwestie.

Tot slot borduurt dit rapport voort op de bevindingen die wij in mei 2013 hebben gepubliceerd in ons vervolgonderzoek naar de duurzaamheid van de intensieve veehouderij (Algemene Rekenkamer, 2013c). Wij gaven hierin aan dat horizontaal

toezicht als nieuwe toezichtsmethode een aanvulling kan vormen op verticaal toezicht, maar dat het nooit een gehele vervanging daarvan kan zijn.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport is grotendeels gestructureerd volgens de hoofdlijnen zoals die zijn weergegeven in figuur 5.

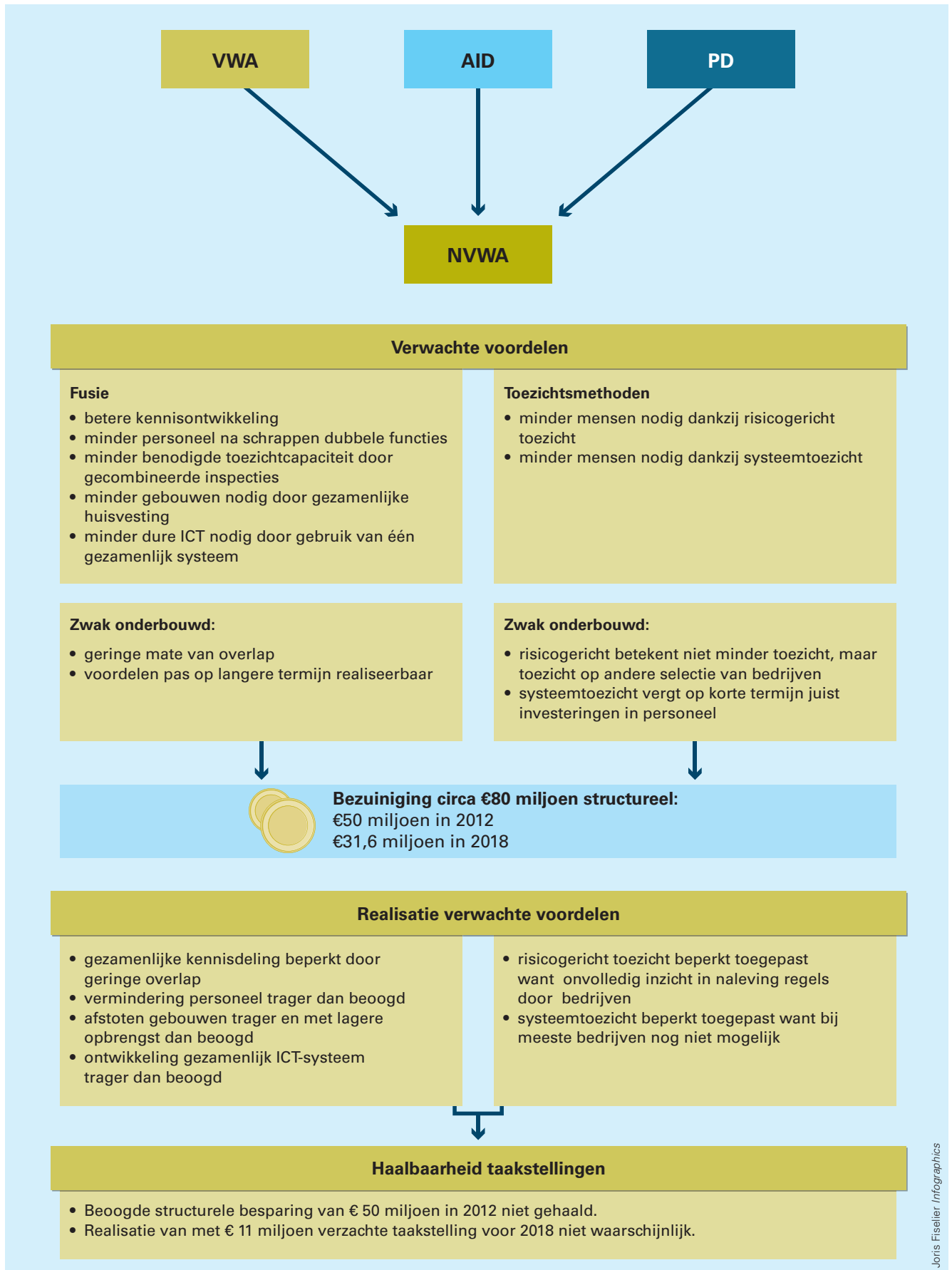
De voordelen die het kabinet van tevoren verwachtte van de fusie van VWA, AID en PD en van de toepassing van nieuwe toezichtsmethoden bespreken we in hoofdstuk 2. De mate waarin die voordelen tot op heden zijn gerealiseerd, komen aan de orde in hoofdstuk 3.

De consequenties van onze bevindingen voor de haalbaarheid van de bezuinigings-taakstellingen die achtereenvolgende kabinetten aan de drie fusiepartners hebben opgelegd, staan centraal in hoofdstuk 4.

Onze conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

We besluiten het rapport in hoofdstuk 6 met een nawoord, waarin wij ingaan op de reactie die wij op 18 oktober 2013 op ons onderzoek hebben ontvangen van de minister van EZ.

Figuur 5 Hoofdpijnen rapport



2 Onderbouwing verwachte voordelen

In dit hoofdstuk bespreken we welke voor- en nadelen de ministers van LNV en VWS in 2007 verwachtten van de fusie van VWA, AID en PD en hoe goed die verwachtingen waren onderbouwd. Ook schetsen we welke verwachtingen de ministers hadden van de nieuwe, efficiënt geachte toezichtsmethoden die de drie fusierende inspecties sinds 2005 geleidelijk in hun werkwijze waren gaan integreren.

2.1 Fusie

2.1.1 Ratio achter het fusiebesluit

Medio 2007 besloot de minister van LNV, met instemming van de minister van VWS, om de AID, de PD en de VWA te laten fuseren. De fusie paste binnen de wens die al langer in de Tweede Kamer leefde om alle inspectiediensten samen te voegen tot één rijksbrede inspectiedienst. Dit moest leiden tot een vermindering van de kosten en de administratieve lasten voor bedrijven en tot minder stapeling, overlap en tegenstrijdigheden in de regelgeving omtrent handhaving en controle door inspecties.

Met het fusiebesluit honoreerde het vierde kabinet-Balkenende dus een wens van de Tweede Kamer. Maar dat was niet de enige reden van het besluit; het kabinet verwachtte dat door de fusie de taakstelling van € 50 miljoen die aan VWA, AID en PD was opgelegd, beter te realiseren zou zijn.

2.1.2 Onderbouwing van verwachte voordelen

De minister van LNV verwachtte verschillende voordelen van de fusie. Ze ging er om te beginnen van uit dat de gefuseerde organisatie méér zou kunnen dan de drie organisaties afzonderlijk, ook in kwalitatieve zin (LNV, 2007a). Later is een en ander uitgewerkt in het plan van aanpak voor de fusie (LNV & VWS, 2008a) en in een brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer (LNV, 2008). Uit deze stukken en uit aanvullende gesprekken die wij hierover hebben gevoerd met medewerkers van het ministerie en de NVWA, blijkt dat het concreet vooral ging om:

- het combineren van inspectiebezoeken, waardoor de toezichtslasten voor bedrijven konden worden verlaagd;
- gezamenlijke kennisontwikkeling, bijvoorbeeld over risico's;
- gezamenlijke ontwikkeling en toepassing van (nieuwe) handhavingsmethoden (daarover meer in § 2.2).

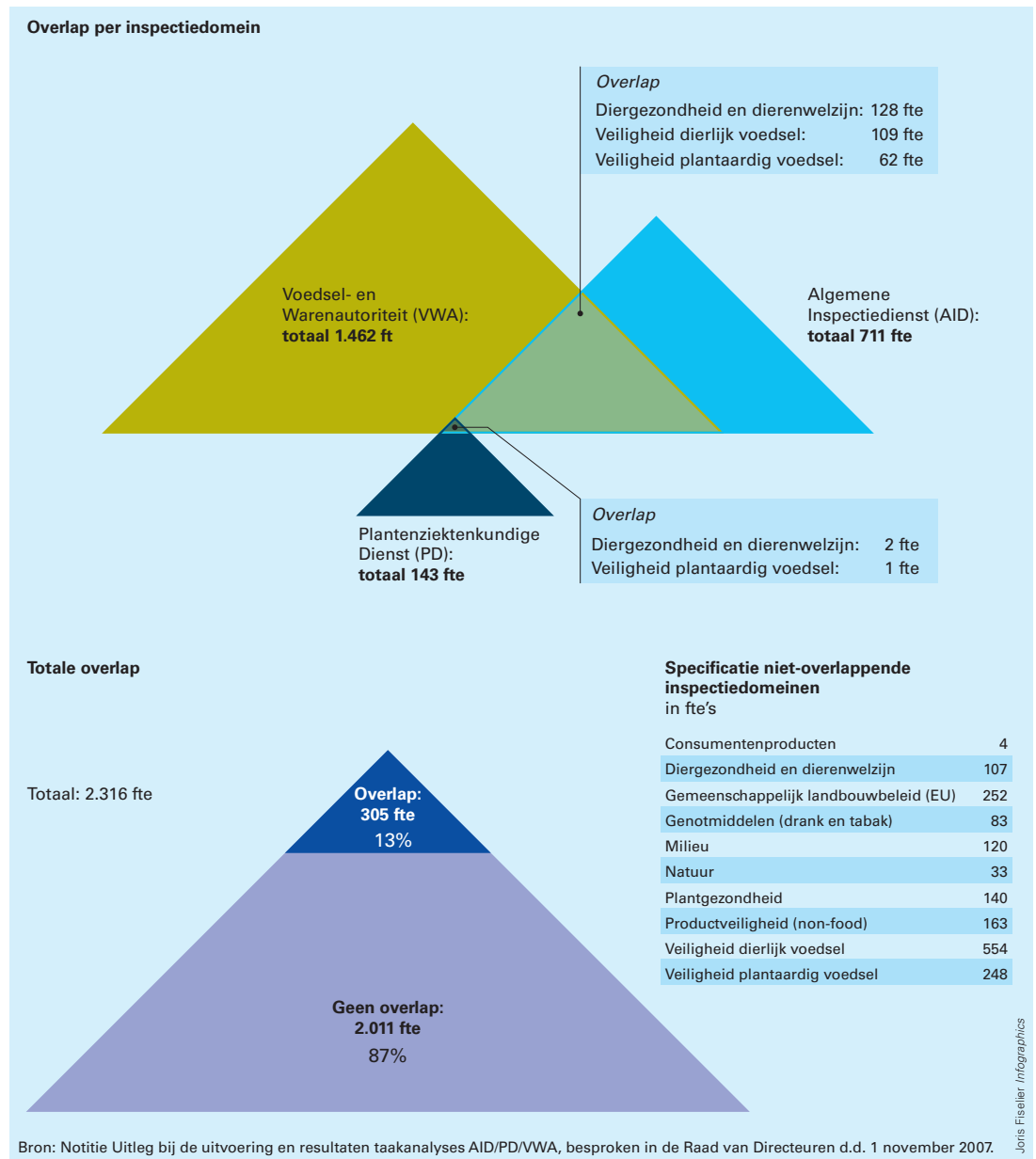
Daarnaast verwachtte de minister schaalvoordelen van de fusie: minder kosten per uitvoerende fte. Deze schaalvoordelen zouden met name optreden in de bedrijfsvoering (samenvoegen van voorzieningen op het gebied van ICT, inkrimpen van huisvesting) en het personeel (inkrimpen van management en staf).

Al met al moest de fusie leiden tot een structurele kostenbesparing van circa € 50 miljoen per jaar ten opzichte van 2007, waarvan € 30 miljoen door efficiëntieverbetering en een andere inrichting van het primaire proces en € 20 miljoen door vermindering van het opdrachtenpakket (LNV & VWS, 2008b).

Vermeende overlap

Een belangrijk argument voor de fusie was de vermeende overlap tussen de inspectiewerkzaamheden van de drie fusierende instellingen. Het begrip 'overlap' heeft de

Figuur 6 **Overlap tussen inspectiedomeinen voormalige fusiepartners NVWA**
In fte's en procenten



minister van LNV echter nooit scherp omschreven en op omvang geschat. Als we kijken naar de domeinen waar de drie fusierende organisaties in werkten, moeten we vaststellen dat op slechts drie van de tien domeinen meer dan één van de drie fusiepartners actief was. De inspectiedomeinen van de PD overlaptten zelfs vrijwel nergens met die van de andere twee inspecties. Globaal bedroeg de overlap tussen de drie organisaties maximaal 13%, zo blijkt uit onze berekeningen; zie figuur 6.⁴

4

Als overlap op een bepaald domein beschouwen we het aantal fte's dat door de fusie wordt toegevoegd aan de grootste organisatie op dit terrein; het totaal van deze erbij komende fte's uitgedrukt als een percentage van het totaal aantal fte's van de drie fusiepartners is dan de overlap.

Ondanks de geringe overlap tussen de drie organisaties waren er redenen om aan te nemen dat de fusie voordelen zou opleveren. Besparingen leken onder meer mogelijk door gezamenlijke kennisontwikkeling over risico's en handhavingmethoden, afstoten van huisvesting en inkringing van de bedrijfsvoering en ondersteunende staf. Of en hoe deze besparingen tot de taakstelling van ruim € 30 miljoen zouden kunnen leiden wordt uit de stukken van de minister van LNV echter niet duidelijk. De minister voorzag voordelen van gecombineerde inspectiebezoeken, zonder rekening te houden met de geringe overlap tussen de fusiepartners.

Aandacht voor mogelijke nadelen

Aan mogelijke nadelen van de fusie is in de voorbereiding op het fusiebesluit van medio 2007 nauwelijks aandacht besteed. De mogelijkheid dat de nieuwe organisatie te log zou kunnen worden bijvoorbeeld, of dat de overhead zou kunnen toenemen, komt in de stukken van de minister van LNV niet aan de orde.

Na het fusiebesluit is wel aandacht besteed aan risico's die gedurende het fusietraject zouden kunnen optreden. De risico's die werden gesignaleerd betroffen onder meer het krappe tijdpad om de benodigde ICT-voorzieningen voor de nieuwe inspectiedienst tot stand te brengen. Invalshoek was hier echter hoe ervoor kon worden gezorgd dat de fusie niet zou mislopen, niet de vraag of de voordelen van de fusie opwogen tegen de nadelen. Het besluit om te fuseren was immers al genomen.

Slotsom

Er is geen sprake geweest van een gedegen analyse van voor- en nadelen van de fusie vóórdat de ministers van LNV en VWS dit voorgenomen besluit medio 2007 namen. Het besluit tot de fusie is genomen op basis van globale overwegingen en vermoedens, voornamelijk dat de fusie genoeg efficiëntievoordelen met zich mee zou brengen om de taakstellingen mogelijk te maken.

2.2 Nieuwe toezichtsmethoden

2.2.1 Ratio achter de nieuwe toezichtsmethoden

Al vóór de fusie hielden de voormalige fusiepartners VWA, AID en PD zich bezig met de ontwikkeling van nieuwe, efficiëntere toezichtsmethoden. Risicogestuurd toezicht werd het uitgangspunt voor de in te zetten toezichtscapaciteit en -methoden. Als veelgebruikte methode kwam systeemtoezicht op.

Risicogestuurd toezicht betekent een verschuiving van de aandacht van bedrijven die hun zaken goed op orde hebben naar aandacht voor bedrijven die vaak en ernstig regels overtreden. De gedachte erachter is: als de capaciteit ontbreekt om alle bedrijven in Nederland regelmatig te inspecteren, moet je keuzes maken bij de uitvoering van het toezicht. Bij risicogericht toezicht zijn de risico's voor de burger leidend: de meeste capaciteit en zwaarste handhavingsmethoden worden ingezet op terreinen waar de kans op overtredingen het grootst is.

Bij systeemtoezicht beoordeelt de toezichthouder de mate waarin bedrijven hun processen zodanig beheersen dat de risico's op maatschappelijke schade aanvaardbaar zijn. Als kan worden aangetoond dat de processen binnen het bedrijf voldoende worden beheerst, ziet de toezichthouder af van integrale controles en wordt er slechts steekproefsgewijs gecontroleerd. Op die manier kan de toezichtcapaciteit efficiënter worden ingezet, zo is de gedachte.

2.2.2 Onderbouwing van verwachte voordelen

De minister van LNV verwachtte in 2008 dat risicogestuurd toezicht bij de NVWA - evenals de fusie- zou leiden tot kostenbesparing. De inzet van handhaving baseren op de kans dat een bedrijf niet naleeft en de risico's die dat weer tot gevolg heeft, vergroot immers de efficiëntie. Er is dan met minder mensen eenzelfde effect op de naleving te bereiken, zo redeneerde de minister.

Op deze redenering valt echter wel het nodige af te dingen. Het oorspronkelijke uitgangspunt van risicogericht toezicht is namelijk dat er naar rato van het

naleefniveau van een doelgroep wordt gehandhaafd. Dit betekent een *verschuiving van de beschikbare capaciteit* naar bedrijven waar meer en harder moet worden opgetreden om te waarborgen dat zij de regels naleven. Het betekent dus geen vermindering van de totale toezichtcapaciteit.

Ook van systeemtoezicht verwachtte de minister kostenbesparingen. Doordat bij deze toezichtsmethode gebruik wordt gemaakt van de interne kwaliteitssystemen van de bedrijven zelf, kan het toezicht in steeds complexere situaties effectief blijven. Zonder systeemtoezicht zou je in dergelijke situaties veel meer kosten moeten maken om effectief te blijven. Op deze laatste constatering baseerde de minister haar veronderstelling dat systeemtoezicht zou leiden tot minder kosten.

Uit onderzoek blijkt echter dat een voorwaarde voor de werking van systeemtoezicht is dat deze methode alleen wordt toegepast bij bedrijven die inderdaad een goed ontwikkeld intern borgingssysteem hebben. Een impliciete aanname in de optimistische verwachtingen van de minister is dus dat een aanzienlijk aantal bedrijven over dergelijke interne kwaliteitssystemen beschikt.

Hoeveel er volgens de minister met de toepassing van nieuwe toezichtsmethoden zou kunnen worden bespaard, is niet geheel duidelijk. Mogelijk maakte de hier beoogde besparing deel uit van de € 30 miljoen die de minister van LNV wilde bezuinigen door de andere inrichting van het primaire proces (zie § 2.1.2), maar de minister heeft dit in het voorgenomen Kaderbesluit niet expliciet vastgelegd. Wel heeft ze in 2007 uitgesproken dat alleen al voor de vwa andere methoden van toezicht, meer steunend op toezicht dat anderen houden, tot een besparing van € 12 miljoen zouden moeten leiden in 2011 ten opzichte van 2007 (LNV, 2007b).

Slotsom

De minister van LNV heeft het gegeven dat de drie fusiepartners bezig waren met de ontwikkeling en toepassing van nieuwe toezichtsmethoden beschouwd als een kostenbesparend aspect dat kon worden meegenomen in de bezuinigingsplannen. Onder welke voorwaarden en op welke termijn er welk deel van de € 30 miljoen met de toepassing van nieuwe toezichtsmethoden zou kunnen worden bespaard, heeft de minister echter niet vooraf vastgelegd. Wel is duidelijk dat zij alleen al bij de vwa dacht aan een besparingsbedrag van € 12 miljoen.

3 Realisatie verwachte voordelen

In dit hoofdstuk bespreken we in hoeverre de voordelen die de ministers van LNV en EZ verwachtten van de fusie van VWA, AID en PD en van de nieuwe toezichtsmethoden waarmee deze fusiepartners waren gaan werken, in de periode 2008-2013 zijn gerealiseerd. We richten ons in dit hoofdstuk met name op de schaalvoordelen. In het hoofdstuk 4 staat het bereiken van de bezuinigingstaakstellingen centraal.

3.1 Fusie: realisatie van de verwachte voordelen

Combineren van inspectiebezoeken in de praktijk

Er vinden sinds de fusie van AID, VWA en PD incidenteel gecombineerde inspectiebezoeken plaats, vooral door inspecteurs van de voormalige AID en de voormalige VWA. Maar door de geringe overlap van deze organisaties gaat het niet om grote aantallen, waardoor het behaalde efficiencyvoordeel marginaal is. Bovendien wordt in de praktijk de mogelijkheid om gecombineerde inspectiebezoeken te houden beperkt door de als scherp ervaren grenzen tussen divisies, die globaal samenvallen met de grenzen tussen de oude fusiepartners. Een belangrijk obstakel blijkt het feit dat de NVWA nog steeds niet beschikt over één overkoepelend ICT-systeem.

Gezamenlijke kennisontwikkeling in de praktijk

Kennisdeling tussen de voormalige AID en de voormalige VWA komt binnen de NVWA geleidelijk op gang. Ook hier vormen de grenzen tussen de oude fusiepartners en het ontbreken van een gemeenschappelijk ICT-systeem evenwel een blokkade.

De manier waarop bedrijven worden geïnspecteerd, geconstateerde feiten worden geïnterpreteerd en overtredingen worden afgehandeld is in de gefuseerde organisatie steeds meer in protocollen vastgelegd. De resterende interpretatieruimte wordt onderling besproken.

Hoewel een grotere uniformiteit in optreden kan bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van de oordelen van de inspectie, hebben wij geen reden om aan te nemen dat dit tot substantiële kostenbesparingen voor de NVWA leidt.

Schaalvoordelen op het gebied van huisvesting

Over schaalvoordelen die de fusie van VWA, AID en PD heeft opgeleverd door de verkoop van vastgoed of het opzeggen van huurcontracten, is niet veel bekend. Er is enige besparing gerealiseerd door het afstoten van gebouwen, te weten € 6,1 miljoen structureel. Hiertegenover staan eenmalige extra kosten van € 3,4 miljoen voor de opening van het nieuwe hoofdkantoor, de uitbouw van een locatie en de inrichting van steunpunten.

Personele besparingen

Ook is ons niet bekend hoeveel er al dan niet is bespaard door de samenvoeging van management- en/of stafonderdelen van de drie fusiepartners.

Besparingen op ICT

Op het punt van de ICT heeft de fusie van VWA, AID en PD vooralsnog geen besparing opgeleverd. De ICT-systemen die binnen de NVWA worden gebruikt variëren per divisie, wat zijn oorsprong heeft in verschillen tussen de voormalige fusiepartners. Inspecteurs moeten inspectietijd, inspectieresultaten en eventuele klachten registreren

in verschillende systemen. Dit is tijdrovend voor de inspecteurs, en voor de organisatie als geheel is het inefficiënt om de verschillende losse systemen naast elkaar draaiende te houden. Daarbij is betrekkelijk eenvoudige managementinformatie over de prestaties van de organisatie (bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde inspecties) heel moeilijk te genereren. Eén informatiesysteem waarin alle relevante inspectiegegevens kunnen worden ondergebracht en opgeroepen, is daarom nodig. De aanschaf van zo'n systeem zal aanzienlijke kosten met zich meebrengen.

Slotsom

De voordelen die de fusie tussen VWA, AID en PD moest opleveren (door gecombineerde inspectiebezoeken, gezamenlijke kennisontwikkeling, samenvoeging van personeel en gezamenlijke huisvesting/bedrijfsvoering) blijken door de minister van LNV voor een groot deel te optimistisch te zijn ingeschat. Voorzienbare risico's, bijvoorbeeld op het gebied van ICT, zijn van tevoren niet goed ingecalculeerd. Men zou kunnen zeggen dat er geen *business case* is opgesteld.

De verwachting dat dankzij de fusie een aanzienlijk bedrag te besparen zou zijn (ruim € 50 miljoen structureel), is tot nu toe dan ook niet uitgekomen. Op dit laatste aspect gaan wij in hoofdstuk 4 nader in.

3.2 Nieuwe toezichtsmethoden: realisatie van de verwachte voordelen

Risicogericht toezicht in de praktijk

Risicogericht toezicht houden als werkwijze wordt tot op heden in de praktijk nog door verschillende factoren belemmerd.

Om te beginnen kan risicogericht toezicht alleen op een zuivere manier worden toegepast als er inzicht bestaat in de naleving van de regels door bedrijven en in de ontwikkeling van het nalevingsniveau. Zonder kennis hierover is het immers niet mogelijk om het toezicht te concentreren op bedrijven die vaak en ernstig de regels overtreden. Vooralsnog heeft de NVWA voor de meeste sectoren geen scherp inzicht in de naleving van wet- en regelgeving. Zij is op dit moment bezig voor de 23 onder toezicht staande sectoren een nieuwe risicoanalyse op te zetten aan de hand van alle beschikbare informatie.

De mogelijkheden om inspecties op basis van een risico-inschatting te plannen en dienovereenkomstig te werken, worden in de praktijk voorts beperkt door de roep om meer toezicht die na incidenten vaak vanuit de samenleving opklinkt (en waarin niet-objectiveerbare angsten een belangrijke rol spelen).

Een derde factor die de mogelijkheid om risicogericht toezicht te houden in de praktijk beperkt zijn de wettelijke regels die voorschrijven hoe en met welke frequentie controles op bepaalde toezichtobjecten moeten plaatsvinden.

Systeemtoezicht in de praktijk

In de praktijk blijkt dat ook voor een succesvolle toepassing van systeemtoezicht nog niet alle voorwaarden zijn vervuld.

Zo moet de NVWA op dit moment nog veel tijd investeren in het maken van juridisch sluitende en werkbare afspraken met de bedrijven waarop zij toezicht houdt.

Bovendien is bij de meeste bedrijven systeemtoezicht vooralsnog niet mogelijk vanwege het ontbreken van voldoende interne kwaliteitscontrole. Voor bedrijven waar systeemtoezicht (nog) niet mogelijk is, bestaat maar in beperkte mate een alternatief. Deze alternatieve mogelijkheden zijn nog in ontwikkeling.

Een andere factor die brede inzet van systeemtoezicht en andere in ontwikkeling zijnde nieuwe toezichtsmethoden op dit moment belemmert, is dat nog niet zeker is of deze wijzen van toezicht wel voldoende effectief zijn. Op dit moment is hierover geen informatie beschikbaar. Om deze informatie te verkrijgen is een systematische effectmeting nodig, waarbij met relevante prestatie-indicatoren en nulmetingen over een langere periode empirisch onderzoek wordt uitgevoerd. De NVWA wil, conform de lijn in de Inspectieraad, effectmeting in de toekomst een geïntegreerd onderdeel van de toezicht- en handhavingscyclus maken, maar zo ver is ze nog niet.

Al met al is het naar ons oordeel niet aannemelijk dat er de komende vier jaar met systeemtoezicht al veel kan worden bespaard. Integendeel; voor de uitvoering van audits op interne borgingssystemen van bedrijven is ander, hoger opgeleid (en dus duurder) personeel nodig, met kennis van het gehele productiesysteem van bedrijven en de (veiligheids)risico's daarin. Op korte termijn zijn er dus veeleer kosten in plaats van besparingen te verwachten.

Slotsom

Nieuwe toezichtsmethoden konden de afgelopen jaren nog niet breed worden toegepast. De verwachting van de minister van LNV dat hiermee in 2011 alleen al bij de vwa € 12 miljoen kon worden bespaard ten opzichte van 2007 (LNV, 2007b) is niet uitgekomen. Het is evenmin aannemelijk dat de nieuwe toezichtsmethoden de komende vier jaar grote besparingen gaan opleveren. In hoofdstuk 4 gaan wij nader in op wat dit betekent voor de haalbaarheid van de ingeplande bezuinigingen.

4 Haalbaarheid bezuinigingstaakstellingen

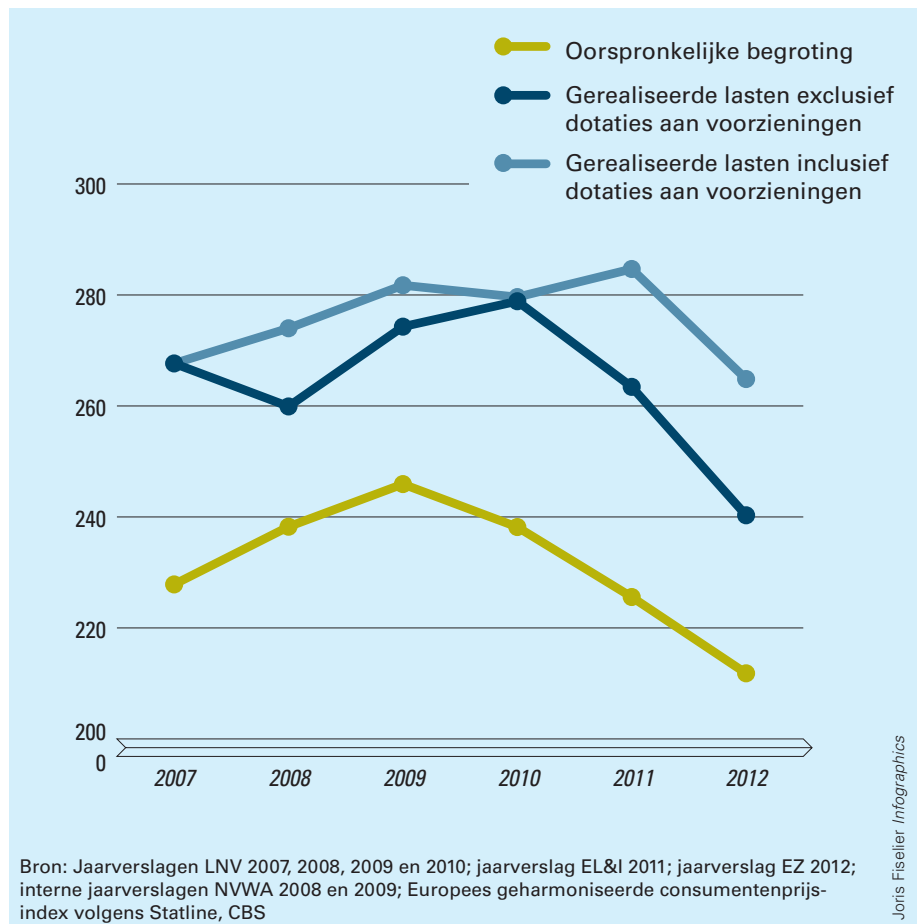
In hoeverre heeft de NVWA de taakstellingen in de periode 2008-2013 gerealiseerd en hoe waarschijnlijk is het dat ze in de periode tot 2018 zullen worden gerealiseerd? Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal.

4.1 Realisatie taakstellingen tot nu toe

Budgetoverschrijdingen 2007-2012

Figuur 7 laat zien hoe de jaarlijkse lasten van de NVWA zich de afgelopen periode hebben ontwikkeld in relatie tot de voor elk jaar begrote baten.

Figuur 7 **Begrote en gerealiseerde lasten NVWA na inflatiecorrectie**
In miljoenen euro's



Te zien is dat de lasten van de NVWA c.q. de fusiepartners in elk van de jaren 2008-2012 ver boven de oorspronkelijke begroting lagen. Gecorrigeerd voor inflatie lagen ze in 2012 (€ 264,9 miljoen) maar net onder het niveau van 2007 (€ 267,7 miljoen). Dat de lasten maar nauwelijks zijn gedaald, komt gedeeltelijk doordat de NVWA, met steun van de ministeries van LNV en VWS, 'reservepotten' heeft opgebouwd voor tegenvallende fusiebatens. In figuur 7 is dit aangeduid als 'dotaties aan voorzieningen'. In 2008 en 2009 betroffen deze dotaties bij elkaar ruim € 22 miljoen, in 2011 en 2012 bij elkaar krap € 50 miljoen. Laat men het geld buiten beschouwing dat op deze manier opzij werd gelegd voor later, dan is er na 2010 sprake van een dalende lijn in de lasten.

Betrekt men de dotaties aan voorzieningen wél in de berekening - het zijn tenslotte noodzakelijke lasten in verband met de fusie - dan is alleen tussen 2011 en 2012 een daling te zien. Kortom, de lasten van de NVWA c.q. de fusiepartners lagen in de jaren 2008-2012 ver boven het niveau van de oorspronkelijke begrotingen, of men de dotaties aan voorzieningen (vorming van reservepotten) nu meetelt of niet. Elk jaar hebben de ministeries dus forse bedragen bijbetaald, via suppletoire begrotingen.

Ter verklaring van de budgetoverschrijdingen bij de NVWA wijzen de verantwoordelijke ministers in hun jaarverslagen aanvankelijk op steeds andere incidenten, zoals de uitbraak van boktor of de Q-koorts. In 2012 erkende de minister van EL&I in een brief aan de Tweede Kamer dat er verbeteringen nodig waren in de manier van begroten. Het opdrachtenpakket werd steeds pas definitief vastgesteld na indiening van de oorspronkelijke begroting en de departementen hadden te weinig ervaring als opdrachtgever om dit goed in te schatten. Vanaf 2013 zou hier verbetering in komen, zegde de minister toe (EL&I, 2012).

Onduidelijkheid over het referentiepeil voor de taakstellingen

Het valt uit de stukken van de verantwoordelijke ministers niet op maken of de bedragen die op de NVWA zouden moeten worden bezuinigd volgens de taakstellingen, nu af moesten gaan van (a) de oorspronkelijke begroting van 2007 (€ 227,8 miljoen) of (b) de werkelijke lasten uit dat jaar (€ 267,7 miljoen, bijna € 40 miljoen hoger, zoals gedekt door de suppletoire begrotingen). In de praktijk is men waarschijnlijk uitgegaan van de gerealiseerde lasten uit 2007, inclusief alle indertijd als incidenteel bestempelde kosten.⁵ Uit een oogpunt van transparantie had dit besluit naar ons oordeel duidelijker aan de Tweede Kamer kunnen worden gemeld.

Realisatie bezuinigingstaakstellingen vierde kabinet-Balkenende

Wat betekenen de zojuist beschreven budgetoverschrijdingen in de periode 2007-2011 voor de realisatie van de taakstellingen die sinds het vierde kabinet-Balkenende aan de NVWA zijn opgelegd?

Volgens de taakstelling van het vierde kabinet-Balkenende zouden de lasten van de NVWA vanaf 2012 structureel € 50 miljoen onder het peil van 2007 moeten liggen, dus op € 218 miljoen (prijsspeel 2007, uitgaande van de gerealiseerde lasten uit 2007). Dit is bij lange na niet gelukt. De lasten van de NVWA lagen over 2012 op € 290,7 miljoen. Dat is € 265 miljoen volgens het prijspeil van 2007, oftewel € 47 miljoen boven het beoogde niveau.

Als we het geld buiten beschouwing laten dat in 2012 opzij is gelegd voor latere tegenvallers in de fusiekosten (€ 26,9 miljoen, prijspeil 2012) ligt het lastenniveau (prijsspeil 2007) nog altijd ruim € 22 miljoen boven het beoogde peil.

4.2 Kans op realisatie taakstellingen tot 2018

De voortdurende budgetoverschrijdingen bij de NVWA in de periode 2007-2012 roepen de vraag op hoe groot de kans is dat de taakstellingen in de komende periode wél zullen worden gehaald.

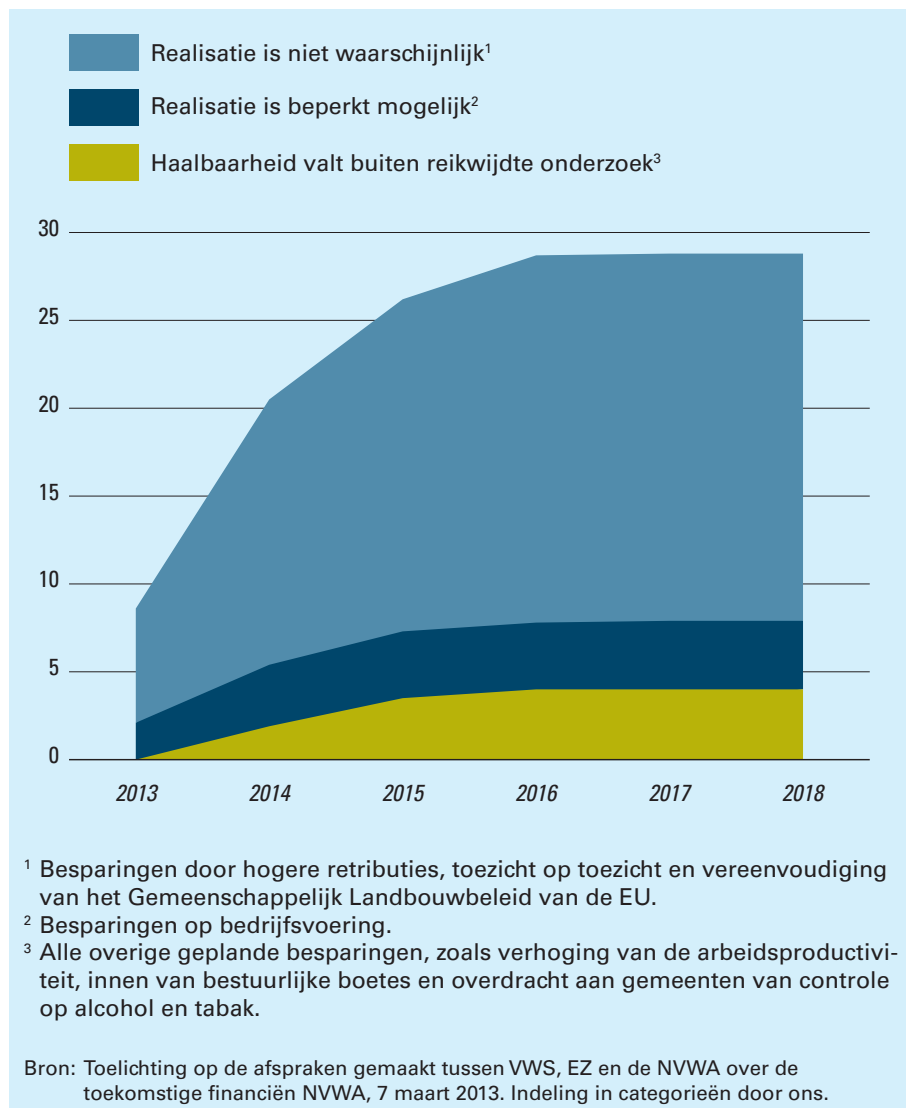
In 2013 hebben de ministers van EZ en VWS afspraken gemaakt met de NVWA die een oplossing moesten bieden voor de ontstane financiële problemen (NVWA, 2013).

⁵ In een afspraak uit 2013 wordt wel gesteld dat men bij ongewijzigde uitvoering van de taakstellingen zou uitkomen op een totaal budget van € 198,3 miljoen in 2018, waarvan € 141,6 bekostigd door EZ en VWS (Toelichting op de afspraken gemaakt tussen VWS, EZ en de NVWA over de toekomstige financiën NVWA d.d. 7 maart 2013, referentie TRCNVWA/2013/1997). Dit zou, gezien de inflatie, globaal kunnen overeenkomen met de beide taakstellingen, in mindering gebracht op het niveau van de uiteindelijk gerealiseerde bijdragen van LNV en VWS in 2007 (€ 212.121).

De maatregelen waarover de ministers overeenstemming bereikten kwamen neer op een verzachting van de taakstellingen van € 11,8 miljoen in 2018. Ook werd een aantal extra besparingsmaatregelen afgesproken.

De kans dat met deze nieuwe afspraken de taakstellingen alsnog worden geëffectueerd, hangt in hoge mate af van het rendement van de extra besparingsmaatregelen. De overeengekomen maatregelen zijn echter grotendeels dezelfde als die waarvan we in dit onderzoek concluderen dat ze weinig of geen besparing hebben opgeleverd: andere methoden van toezicht, meer verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven. Daarnaast zijn er enkele besparingsmaatregelen afgesproken waarvan het succes mede afhankelijk is van andere partijen dan de rijksoverheid: hogere bijdragen van het bedrijfsleven aan de kosten van inspecties (ook al liggen de bijdragen deels vast in een convenant), een eenvoudiger te handhaven Europees landbouwbeleid. Al met al is de realisatie van € 20,9 miljoen aan tot 2018 geplande besparingsmaatregelen niet waarschijnlijk. Daarnaast is € 3,9 miljoen gepland aan nieuwe besparingen op bedrijfsvoering. Dit voornemen achten we beperkt realiseerbaar. Hoewel nooit uit te sluiten is dat ergens nog efficiencyvoordelen in de bedrijfsvoering zijn te behalen, geeft een eerder onderzoek naar de fusie (De Galangroep, 2012) duidelijke indicaties dat dit in financiële zin niet veel kan zijn. In dit onderzoek werd vastgesteld dat de NVWA financieel gesproken eigenlijk “zwaar ondervoed” was. Bij elkaar is realisatie van een pakket van € 24,8 miljoen aan besparingen niet waarschijnlijk of beperkt mogelijk (zie figuur 8). Waarschijnlijk is daarom meer nodig dan de overeengekomen structurele verzachting van de taakstellingen met € 11,8 miljoen om de NVWA het huidige takenpakket goed te kunnen laten uitvoeren, tenzij alsnog andere besparingsmaatregelen mogelijk blijken die de uitvoering van de taken niet in gevaar brengen.

Figuur 8 **Haalbaarheid ingeboekte besparingen voor 2018 (verzachte taakstelling)**
Prijspeil 2013



Slotsom

De beoogde structurele besparing van € 50 miljoen op de jaarlijkse lasten van de NVWA, die vanaf 2012 moest zijn bereikt, is niet gehaald. Het is niet waarschijnlijk dat de totale taakstelling wordt gehaald, ook niet in de verzachte vorm die begin 2013 is afgesproken.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Hoofdconclusie

Het in 2007 genomen besluit om de VWA, de AID en de PD te laten fuseren tot de NVWA heeft het kabinet van tevoren niet goed onderbouwd. De voordelen die de fusie moest opleveren blijken voor een groot deel te optimistisch te zijn ingeschat. Voorzienbare risico's, bijvoorbeeld op het gebied van ICT, zijn van tevoren niet goed ingecalculerd. De verwachting dat dankzij de fusie een aanzienlijk bedrag te besparen zou zijn, is tot nu toe dan ook niet uitgekomen.

Nieuwe toezichtsmethoden konden de afgelopen jaren nog niet breed worden toegepast. De verwachting van grote besparingen (alleen al voor de voormalige VWA in 2011 € 12 miljoen ten opzichte van 2007) is niet uitgekomen. Het is evenmin aanemelijk dat de nieuwe toezichtsmethoden de komende vier jaar grote besparingen gaan opleveren, omdat er eerst nog tijd en geld in zal moeten worden geïnvesteerd.

Zoals wij in de inleiding van dit rapport al opmerkten is het beeld dat uit ons onderzoek oprijst van de besparingsmogelijkheden mogelijk zelfs nog te optimistisch, omdat wij ervoor hebben gekozen ons onderzoek te richten op NVWA-organisatieonderdelen die al ervaring hadden met nieuwe toezichtsmethoden en waar goede mogelijkheden waren voor samenwerking met andere voormalige fusiepartners.

De beoogde structurele besparing van € 50 miljoen op de jaarlijkse lasten van de NVWA, die vanaf 2012 moest zijn bereikt, is niet gehaald. Het is niet waarschijnlijk dat in de periode tot 2018 de taakstelling voor de NVWA wél wordt gehaald, ook niet in de verzachte vorm die begin 2013 is afgesproken. Waarschijnlijk is aanzienlijk meer nodig dan de overeengekomen structurele verzachting van de taakstellingen met € 11,8 miljoen om de NVWA het huidige takenpakket goed te kunnen laten uitvoeren. Als de taakstellingen niet structureel verder worden verzacht, zal er waarschijnlijk een discussie moeten volgen over wijziging of inkrimping van het takenpakket van de NVWA.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Naar aanleiding van onze bevindingen over de NVWA als gefuseerde organisatie

- Tweede Kamer: zie er in toekomstige gevallen op toe dat van tevoren zowel potentiële voordelen als potentiële nadelen van fusies, en de ontwikkeling daarvan op korte en langere termijn worden onderzocht ('business case'). Zorg ervoor dat dergelijk onderzoek wordt verricht met inbreng van een onafhankelijke partij die een ruim mandaat krijgt. Laat zowel meer als minder gunstige scenario's opstellen van de ontwikkeling van ter zake doende markten zoals de arbeidsmarkt en de vastgoedmarkt. Bezie tijdens het fusieproces kritisch of de voordelen nog steeds tegen de nadelen opwegen.
- Tweede Kamer: laat in precieze, toetsbare bewoordingen vastleggen welke voordelen er concreet worden beoogd en onderbouwen hoe en op welke termijn deze voordelen kunnen worden bereikt.

5.2.2 Naar aanleiding van onze bevindingen over de ontwikkeling van nieuwe toezichtsmethoden

- Bewindspersonen van EZ en VWS: geef steun aan de plannen binnen de NVWA voor een analyse van de maatschappelijke risico's op de werkgebieden, de daarmee verbonden taken en de daarvoor benodigde menskracht. Zorg voor een duidelijke verantwoording tegenover Tweede Kamer en burgers over welke risico's worden ingeperkt en welke niet.
- Bewindspersonen van EZ en VWS: maak het doen van onderzoek naar de effecten van de verschillende toezichtsmethoden op het naleefgedrag expliciet tot onderdeel van het takenpakket van de NVWA.

5.2.3 Naar aanleiding van onze bevindingen over de realisatie van de bezuinigingstaakstellingen

- Bewindspersonen van EZ en VWS: neem eventuele besluiten over de verdere ontwikkeling van het takenpakket en het budget van de NVWA in samenhang met de hiervoor genoemde analyse van risico's, taken en benodigde menskracht. Maak expliciet welke keuzes hierbij worden gemaakt inzake het afdekken van risico's en waarom. De onderbouwing van deze keuzes en de risico's die hieruit voortvloeien, moeten duidelijk aan Tweede Kamer en belanghebbenden worden gecommuniceerd. Daarbij moet ook inzicht worden geboden in de eenmalige kosten en structurele opbrengsten.
- Bewindspersonen van EZ en VWS: calculeer in de begroting op realistische wijze in dat incidenten op de werkterreinen van de NVWA steeds weer voorkomen (net zoals dat voor andere inspecties geldt) en een aanzienlijk beslag leggen op de beschikbare capaciteit.
- Bewindspersonen van EZ en VWS: zorg voor een helder overzicht van het organisatiebudget, de taakstellingen en van het prijspeil waarin budget en taakstellingen zijn gesteld. Geef gedurende de looptijd van een taakstelling periodiek aan waar men staat ten opzichte van de geplande realisatie en licht eventuele afwijkingen van de planning toe (monitor de 'business case'). Wij achten een analyse van de oorzaken van de overschrijdingen noodzakelijk, evenals onderbouwing van de verwachting dat hernieuwde maatregelen zullen werken.

6 Reactie staatssecretaris van EZ en nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van EZ heeft, mede namens de minister van vws, op 18 oktober 2013 haar reactie gegeven op ons onderzoek. De belangrijkste punten hebben wij weergegeven in de tabel aan het einde van dit hoofdstuk. De volledige reactie van de staatssecretaris is te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

Hieronder gaan wij specifiek in op vier punten uit de reactie van de staatssecretaris.

1. De staatssecretaris onderschrijft onze aanbeveling om onderzoek te doen naar de effecten van de verschillende toezichtsmethoden op het naleefgedrag van bedrijven. Wij zijn geïnteresseerd in de wijze waarop zij hieraan invulling gaat geven en zullen dit volgen.
2. De staatssecretaris kondigt aan dat zij samen met de minister van vws een plan van aanpak gaat maken ter versterking van het toezicht door de NVWA. Wij zien hier met belangstelling naar uit en wij vinden het positief dat de staatssecretaris aangeeft dat zij bij het ontwikkelen van dit plan van aanpak gebruik zal maken van de inhoud van ons rapport.
3. De staatssecretaris schrijft dat zij al begonnen is om invulling te geven aan onze aanbeveling om eventuele besluiten over de verdere ontwikkeling van het takenpakket en het budget van de NVWA, vergezeld te laten gaan van een analyse van de maatschappelijke risico's, de daarmee verbonden taken en de daarvoor benodigde menskracht. Wij waarderen dit.
4. De staatssecretaris plaatst nuancerende opmerkingen bij de door ons geconstateerde stelselmatige overschrijdingen van de NVWA-begrotingen in de periode 2007-2012 en bij onze inschatting dat de taakstelling voor de NVWA niet zal worden gehaald. Om te beginnen schrijft zij dat er sprake was van tussentijdse aanpassingen in het opdrachtenpakket van de NVWA c.q. haar rechtsvoorgangers. Deze nuancering hadden wij graag in ons rapport willen aanbrengen; het ministerie heeft ons echter niet van concrete informatie over de inhoud van deze aanpassingen kunnen voorzien.

Ook merkt de staatssecretaris op dat er zich in de onderzochte periode incidenten hebben voorgedaan waarvoor bij de NVWA onmiddellijke inzet van mensen en middelen nodig was. Wij denken dat, teneinde de invloed van de incidenten op de uitgaven zichtbaar te maken, hiervoor wellicht een post in de NVWA-begroting zou kunnen worden opgenomen.

Tot slot willen wij hier nogmaals het belang benadrukken van een goede monitoring van de realisatie van taakstellingen. De staatssecretaris gaat niet in op onze aanbeveling op dit punt: zorg voor een helder overzicht van het (uitgangs)budget, de taakstellingen en het prijspeil waarin budget en taakstellingen zijn gesteld. Wij moedigen de staatssecretaris aan om hierin alsnog te voorzien, bijvoorbeeld in de jaarlijkse begrotings- en verantwoordingsstukken. Dit zou het mogelijk maken om gedurende de looptijd van een taakstelling periodiek aan te geven waar men staat ten opzichte van de geplande realisatie en eventuele afwijkingen van de planning toe te lichten.

Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en reacties

HOOFDCONCLUSIE		
	Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris van EZ
<p>Besluit uit 2007 om VWA, AID en PD te laten fuseren tot NVWA is door kabinet van tevoren niet goed onderbouwd. Voordelen die fusie moest opleveren blijken grotendeels te optimistisch te zijn ingeschat.</p> <p>Feit dat VWA, AID en PD bezig waren met ontwikkeling en toepassing van nieuwe toezichtsmethoden is als kostenbesparing meegenomen in bezuinigingsplannen van kabinet, zonder nadere specificatie in termen van termijn, geld en voorwaarden.</p> <p>Verwachting dat fusie en nieuwe toezichtsmethoden grote besparingen zouden opleveren, is tot nu toe niet uitgekomen.</p> <p>Taakstelling voor 2012 niet gehaald; realisatie taakstelling voor 2018 is ook na verzachting onwaarschijnlijk.</p>	<p>Tweede Kamer:</p> <p>Zie er in toekomstige gevallen op toe dat van tevoren zowel potentiële voordelen als nadelen van fusies, en ontwikkeling daarvan op korte en langere termijn, worden onderzocht. Zorg dat dergelijk onderzoek wordt verricht met inbreng van onafhankelijke partij. Laat zowel meer als minder gunstige scenario's opstellen van ontwikkeling ter zake doende markten.</p> <p>Bezie tijdens fusieproces kritisch of voordelen nog steeds tegen nadelen opwegen.</p> <p>Zie erop toe dat in precieze, toetsbare bewoordingen wordt vastgelegd welke voordelen concreet worden beoogd en dat wordt onderbouwd hoe en wanneer deze voordelen kunnen worden bereikt.</p>	<p>Staatssecretaris onderschrijft dat fusie paste binnen wens die al langer in Tweede Kamer leefde om alle inspectiediensten samen te voegen tot één rijksbrede inspectiedienst.</p> <p>Zij deelt ons standpunt dat opgedane ervaringen leerpunten zijn voor soortgelijke trajecten. Rekenkamerrapport levert bijdrage aan concrete en goed geïnformeerde afweging van te verwachten voor- en nadelen van dit soort fusies en toezichtsmethoden.</p>
DEELCONCLUSIES		
Realisatie verwachte voordelen		
<p>In hoeverre nieuwe toezichtsmethoden effectief zijn, is onbekend. Ze zijn nog niet breed toegepast. Verwachting van minister van LNV dat hiermee in 2011 alleen al bij VWA €12 miljoen kon worden bespaard ten opzichte van 2007, is niet uitgekomen.</p>	<p>Bewindspersonen van EZ en VWS:</p> <p>Maak onderzoek naar effecten van toezichtsmethoden op naleefgedrag expliciet tot onderdeel van takenpakket NVWA.</p>	<p>Staatssecretaris onderschrijft aanbeveling om onderzoek te doen naar effecten van verschillende toezichtsmethoden op naleefgedrag. Zij acht risicogebaseerd toezicht rijksbreed een essentieel uitgangspunt en beaamt dat voor toepassing daarvan aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan.</p>
Haalbaarheid bezuinigingstaakstellingen		
<p>Werkelijke lasten NVWA lagen in periode 2008-2012 steeds ver boven begroting. Beoogde structurele besparing van € 50 miljoen op de jaarlijkse lasten van NVWA is niet gehaald. Dat totale taakstelling wordt gehaald is niet waarschijnlijk, ook niet in verzachte vorm die begin 2013 is afgesproken.</p>	<p>Bewindspersonen van EZ en VWS:</p> <p>Neem besluiten over verdere ontwikkeling van takenpakket en budget NVWA in samenhang met een analyse van risico's, taken en benodigde menskracht. Maak expliciet welke keuzes hierbij worden gemaakt inzake afdekken van risico's. Communiceer deze keuzes en risico's duidelijk aan Tweede Kamer en belanghebbenden.</p>	<p>Staatssecretaris van EZ geeft aan dat deze conclusie nuancering behoeft vanwege tussentijdse aanpassingen in het opdrachtenpakket van de NVWA en haar rechtsvoorgangers in de periode 2007-2012 en vanwege gebeurtenissen met grote maatschappelijke gevolgen waarvoor onmiddellijk inzet van mensen en middelen nodig was.</p>

	<p>Calculeer op realistische wijze in dat incidenten op werkterreinen NVWA steeds weer voorkomen en aanzienlijk beslag leggen op beschikbare capaciteit. Zorg voor helder overzicht van organisatiebudget, taakstellingen en prijspeil waarin budget en taakstellingen zijn gesteld en monitor ontwikkeling tussentijds. Analyseer oorzaken van overschrijdingen en onderbouw verwachting dat hernieuwde maatregelen zullen werken.</p>	<p>Staatssecretaris is al begonnen met invulling van onze aanbeveling om eventuele besluiten over de verdere ontwikkeling van NVWA-takenpakket en budget vergezeld te laten gaan van een analyse van maatschappelijke risico's, daarmee verbonden taken en daarvoor benodigde menskracht.</p>
Inzicht verloop taakstellingen		
<p>Er bestaat onduidelijkheid over uitgangsniveau taakstellingen, over tussentijdse structurele wijzigingen in NVWA-budget en over wijze waarop inflatie is verwerkt in de te bezuinigen bedragen.</p>	<p>Bewindspersonen van EZ en VWS: Zorg voor helder overzicht van budget, taakstellingen en prijspeil. Geef gedurende looptijd van een taakstelling periodiek aan waarmede staat ten opzichte van geplande realisatie en licht eventuele afwijkingen van planning toe.</p>	<p>Geen reactie.</p>

Bijlage 1 Toezichtdomeinen NVWA

Hieronder zijn de hoofd- en subdomeinen waarop de NVWA actief is weergegeven. Achter ieder (sub)domein staat het toezicht aandeel, uitgedrukt in een percentage (NVWA, 2013).

Veiligheid in de voedselketen

- Vleesketen en voedselveiligheid (16,3%);
- Visketen (4,1%);
- Industriële productie (5,0%);
- Dierlijke bijproducten (2,0%);
- Diervoeder (2,0%);
- Bijzondere eet- en drinkwaren (1,7%);
- Horeca en ambachtelijke productie (8,2%);
- Pathogene micro-organismen en non-alimentaire zoönosen (3,2%);

Productveiligheid (5,8%)

Diergezondheid

- Levende dieren en diergezondheid (10,9%);
- Diergeneesmiddelen (1,7%).

Dierenwelzijn

- Dierenwelzijn (5,9%);
- Dierproeven (0,3%).

Plantgezondheid

- Gewasbescherming (2,6%);
- Fytosanitair (6,7%);
- Meststoffen (4,2%).

Natuur (2,3%)

Verder zijn er enkele domeinen die dwars door sectoren lopen of die niet onder bovengenoemde hoofddomeinen te scharen zijn. Dit zijn:

- Export (2,5%);
- Import (6,9%);
- Alcohol en tabak (3,1%).

Tot slot zijn er drie domeinen die betrekking hebben op de uitvoeringstaken van de NVWA:

- cross compliance (1,1%);
- grondgebonden subsidies (1,8%);
- EU-subsidieregelingen (1,7%).

Naast de hoofddomeinen zijn er twee directies: Klantcontact & dienstverlening en de NVWA Inlichtingen- en Opsporingsdienst.

Bijlage 2 Gehanteerde onderzoeksmethoden

In dit onderzoek hebben we ons gericht op de waarschijnlijkheid van de aannames achter de verwachtingen van efficiëntiewinst door fusie en nieuwe toezichtsmethoden. Deze aannames waren niet uitgeschreven in één samenhangend document. We hebben ze expliciet gemaakt door middel van een analyse van beleidsdocumenten en interviews met personen die betrokken zijn (geweest) bij de fusie c.q. de ontwikkeling van nieuwe toezichtsmethoden.

Vervolgens zijn we nagegaan hoe waarschijnlijk de aannames waren toen ze werden gemaakt. Daartoe hebben we vooral onderzoeksliteratuur geanalyseerd. Ook zijn we nagegaan in hoeverre in het besluitvormingsproces door ministeries en reacties van het parlement hierop, onzekerheden evenwichtig zijn behandeld, met oog voor de mogelijkheid van positieve én negatieve ontwikkelingen. Ook dit hebben we gedaan op basis van beleidsdocumenten, aangevuld met interviews met bij de fusie betrokken managers en op het gebied van fusies deskundige wetenschappers.

Om de aannames te toetsen aan de tot nog toe opgedane ervaringen hebben we interviews met medewerkers van de NVWA, van onder toezicht staande bedrijven en van de departementen van EZ en VWS gehouden. Door de nadruk op aannames en ervaringen hebben we een kwalitatieve aanpak gehanteerd, met lange en halfopen interviews.

We hebben negen medewerkers van de NVWA geïnterviewd die (ook) op uitvoerend inspectieniveau werken, negen medewerkers die (vooral) in het management of toezichtontwikkeling werken, zes managers van een departement dat bij de fusie was betrokken en zeven medewerkers van onder toezicht staande bedrijven die betrokken zijn bij de kwaliteitscontrole.

Aanvullend op de documentanalyse en de interviews hebben we een rondetafelbijeenkomst gehouden, waarin mensen met uiteenlopende functies onderling discussieerden over door ons opgestelde stellingen. Deelnemers waren vanuit de NVWA zowel managers als uitvoerend inspecteurs, vanuit onder toezicht staande bedrijven en hun organisaties mensen die bij de kwaliteitscontrole betrokken waren, en vanuit VWS degene die het meest bij ons onderzoek betrokken was (EZ was helaas verhinderd).

Bijlage 3 Gehanteerde normen

In onze oordeelsvorming sluiten we aan op normen die het Rijk zelf hanteert, met name in het Integraal Afwegings Kader (IAK).

Beleid dient van te voren goed te zijn onderbouwd. Dit geldt ook voor de voorgenomen fusie van VWA, AID en PD tot de NVWA.

Deze norm behelst blijkens het IAK onder meer een heldere onderbouwing vooraf van de relatie tussen doel en middel. Ook dienen al van tevoren mogelijkheden tot evaluatie te worden ingebouwd, om te bezien of de beleidsaannamen wel juist waren en wat de gevolgen en mogelijkheden tot bijsturen zijn als dit niet (of niet meer) het geval is. Dit houdt in dat potentiële voor- en nadelen van voorgenomen fusies van tevoren moeten worden onderzocht. Daarbij dienen zowel gunstige als minder gunstige scenario's in aanmerking te worden genomen. Ook moet expliciet worden aangegeven welke kosten en opbrengsten eenmalig zijn en welke structureel.

Regelmatige monitoring is noodzakelijk om in de gaten te houden in hoeverre de werkelijke ontwikkelingen afwijken van de geplande. Voor deze monitoring van beoogde besparingen is uiteraard duidelijkheid nodig over het beginbedrag (het bedrag waarop de besparingen in mindering worden gebracht) en het gehanteerde prijspeil (en daarmee de wijze waarop men inflatie verwerkt).

De noodzaak van goede onderbouwing geldt ook voor de invoering van systeemtoezicht. Hier geldt bovendien bij uitstek dat onderzoek naar de kosten en effecten van beperkte invoering van deze methode, inclusief een nulmeting, noodzakelijk is voor een verantwoorde bredere uitrol, zoals onderzoek naar de Belastingdienst laat zien (Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst, 2012).

Beleid moet (onder meer) consistent en realistisch zijn. Als de departementen hun relatie tot inspecties willen inrichten als een relatie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, moet dan ook expliciet zijn welke risico's ze in welke mate door de opdrachtnemer willen laten afdekken en wat dit betekent voor het uit te voeren takenpakket.

Bijlage 4 Gebruikte afkortingen

AID	Algemene Inspectiedienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
LNV	(voormalig Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans onderdeel van EZ)
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PD	Plantenziektenkundige Dienst
VWA	(voormalige) Voedsel en Waren Autoriteit
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013a). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 490, nr. 104. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013b). *Rapport bij het jaarverslag 2012, Ministerie van Economische Zaken (XIII)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605 XIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2013c). *Duurzaamheid intensieve veehouderij: vervolgonderzoek 2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 478, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (2012). *Fiscaal toezicht op maat; Soepel waar het kan, streng waar het moet*. Den Haag: eigen beheer.

Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Brief van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 007, nr. 6. Den Haag: Sdu.

De Galangroep (2012). *Rapportage slotdocument fusie NVWA*. Baarn: eigen beheer.

EL&I (2012). *Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Aanvullende informatie inzake onder andere de uitvoeringskosten van de batenlastendiensten DR, NVWA en DLG*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XIII nr. 19. Den Haag: Sdu.

Helderman, J. K., & Honingh, M. E. (2009). *Systeemtoezicht; Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. Den Haag: WODC.

LNV (2007a). *Zichtbaar laten & zichtbaar doen; Departementaal plan van LNV in het kader van het programma Verbetering Rijksdienst*. Den Haag: eigen beheer.

LNV (2007b). *Voedselveiligheid. Brief minister over de retributieregeling van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 991, nr. 158. Den Haag: Sdu.

LNV (2008). *Voedselveiligheid. Brief minister LNV over de rapportage 'Audit fusie AID, PD en VWA'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 26 991, nr. 206. Den Haag: Sdu.

LNV & VWS (2008a). *Plan van aanpak voor de fusie van de AID/PD/VWA tot de nieuwe autoriteit. Vastgestelde versie na bespreking met bestuursraad VWS en LNV januari 2008 (intern document)*. Den Haag: eigen beheer.

LNV & VWS (2008b). *Voorgenomen Kaderbesluit nieuwe autoriteit; Risicogericht, slagvaardig en transparant*. Den Haag: eigen beheer.

NVWA (2013). *Jaarverslag 2012 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Economische Zaken over instellen van de tijdelijke baten-lastendienst NVWA*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32 262 nr. 10. Den Haag: Sdu.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. M.V.A.M. Roelofs (projectleider)
Mw. drs. J.H.M.H. Kelemen RO
Mw. L.C.M. Meijer-Wassenaar MSc
Mw. drs. A.S. de Neyn van Hoogwerff
Mw. drs. A.M. Pothof
Dhr. J.L.M. Schreurs

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Arie Kievit / Hollandse Hoogte

Den Haag, november 2013