

Rapportage Audit Fusie VWA, AID en PD

**dr. A. Geurtsen RC
drs. L. Geut
drs. F. de Vries
drs. L.M.J. Fiers MMC
mr. W.A.G. Hillenaar
drs. S.C. van den Bosch
drs. G.C. ten Klooster
drs. R. Stotijn**

18 juni 2008

Rapportage Audit Fusie VWA, AID en PD

Inhoud	Pagina
1. Samenvatting en conclusies	1
2. Inleiding	4
2.1 Achtergrond	4
2.2 Vraagstelling onderzoek	4
2.3 Methode van onderzoek	5
2.4 Leeswijzer	7
3. Op welke wijze krijgen de opsporingsactiviteiten gestalte in de fusieorganisatie?	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Vormgeving opsporing voor fusie	8
3.3 Vormgeving in de fusieorganisatie	9
3.4 Conclusies	10
4. Op welke wijze krijgt de borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid gestalte in de fusieorganisatie?	11
4.1 Inleiding	11
4.2 Achtergrond: trends en ontwikkelingen in de handhaving	11
4.3 Van eerste- naar tweedelijns toezicht	12
4.4 Organisatie van het toezicht	13
4.5 Conclusies	14
5. Welke verbeterpunten dienen bij de VWA te worden gerealiseerd voordat met de fusie kan worden gestart?	15
5.1 Inleiding	15
5.2 Aandacht voor de medewerkers gaat voor	15
5.3 Conclusies	16
6. Welke verbeterpunten bij de VWA krijgen juist door de voorgenomen fusie een kans en kunnen in de fusie gerealiseerd worden?	17
6.1 Inleiding	17
6.2 Conclusies	21

7. Wordt het toezichtniveau van de VWA tijdens het fusieproces voldoende gewaarborgd?	22
7.1 Inleiding	22
7.2 Productieverlies tijdens de fusie	22
7.3 Monitoren van de fusie middels de planning & control cyclus van Toezichtarrangementen	23
7.4 Conclusies	24
8. Aan welke voorwaarden moet de fusie voldoen en worden deze voldoende gewaarborgd?	26
8.1 Inleiding	26
8.2 Onderbouwing van het takenpakket	26
8.3 Juridische aspecten	27
8.4 Financiële aspecten	27
8.5 HR-aspecten	27
8.6 Risico's en beheersmaatregelen	28
8.7 Projectmanagement	28
8.8 Conclusies	29
9. Naschrift	31

Bijlagen.

1. Lijst van geïnterviewde personen.
2. Lijst van geraadpleegde documenten.
3. Samenvatting van het interviewprotocol.

1. Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de onderzoeksvragen die aan Berenschot zijn gesteld. De onderbouwing van deze beantwoording is in de rapportage opgenomen.

1. *Op welke wijze krijgen de opsporingsactiviteiten gestalte in de nieuwe organisatie?*

Na de fusie wordt opsporing ondergebracht in een aparte divisie en beter ingebed in een bredere organisatie, waardoor er gunstiger condities worden gecreëerd voor programmatisch handhaven. De aparte divisie Opsporing vormt de vereiste onafhankelijke en herkenbare organisatorische eenheid binnen de Nieuwe Autoriteit i.o.. De opsporingsactiviteiten krijgen een op het OM afgestemd kwaliteitssysteem. De opsporing staat onder het gezag van het Openbaar Ministerie. Beheersmatig is het Ministerie van LNV verantwoordelijk. Het Ministerie van VWS vervult de rol van opdrachtgever. De afstemming dient in de praktijk – net als dat in de huidige praktijk het geval is – goed te worden geregeld.

2. *Op welke wijze krijgt de borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid gestalte in de nieuwe organisatie?*

Aan de hand van de beschreven missie, kerntaken en hoofdstructuur kunnen we vaststellen dat de verschillende belangen – voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid – een herkenbare plek krijgen in de fusieorganisatie en in die zin dus ook geborgd worden.

De voedselveiligheid komt nadrukkelijk terug in de primaire processen ondergebracht in de divisie Dier, de divisie Plant en de divisie Horeca, Retail en Ambacht. Het dierenwelzijn maakt onderdeel uit van de divisie Dier. Het belang van volksgezondheid komt in alle divisies terug.

Daarnaast zijn de drie belangen onderdeel van de uniforme aansturing, de risico-analyse die op het centrale niveau plaatsvindt en de ondersteuning vanuit de divisies Laboratorium, Bedrijfsvoering en Opsporing.

3. *Welke verbeterpunten dienen bij de VWA gerealiseerd te zijn alvorens tot een fusie over te gaan?*

Het voortdurend motiveren van medewerkers tijdens veranderingen zoals deze fusie is essentieel. Voorafgaand aan de fusie moet, meer dan tot nu toe, helder worden gecommuniceerd wat deze (in hoofdlijnen) betekent voor welke functies op welke plaatsen.

4. *Welke verbeterpunten bij de VWA krijgen juist door de voorgenomen fusie een kans en kunnen in de fusie gerealiseerd worden?*

We concluderen dat een aantal belangrijke verbeteringen gerealiseerd kunnen worden door de fusie.

- De fusie kan een positief effect hebben op de verbinding tussen beleid en uitvoering. De omslag naar een divisiestructuur leidt tot kortere lijnen tussen beleid en uitvoering. Aandacht voor een passende organisatiecultuur en communicatie kan deze verbinding versterken.

- Programmatisch handhaven en risico gebaseerd toezicht worden vergemakkelijkt nu VWA, AID en PD één organisatie gaan vormen. De fusie biedt de mogelijkheid te werken aan gemeenschappelijke werkprocessen voor de gehele keten.
 - Door de fusie zal er sprake zijn van kortere lijnen tussen toezicht en opsporing aangezien beide organisaties nu onderdeel worden van een grote organisatie. Dit leidt tot betere organisatorische condities om te komen tot afstemming en overdracht tussen toezicht- en opsporingsfunctionarissen.
 - Wij zijn van mening dat de fusie een positief effect kan sorteren op de informatieverzameling door VWA-inspecteurs. De verwachting is dat de VWA zal leren van de kennis over dossieropbouw van de AID-inspecteurs en dat in gezamenlijkheid gewerkt kan worden aan afspraken voor betere dossiervorming.
 - De fusie maakt een betere afstemming mogelijk over de vraag wanneer bestuurlijke of strafrechtelijke instrumenten worden ingezet. Wij verwachten dat de fusie bestuursrechtelijk optreden zal versterken, mede door betere benodigde dossieropbouw.
 - Het samengaan van de fusiepartners maakt het mogelijk om samen te investeren in passende ICT-oplossingen die de werkprocessen van vernieuwd toezicht ondersteunen en rapportages over de uitvoering ervan mogelijk maken.
 - Wat betreft efficiencyverbeteringen geldt dat het voldoen aan de taakstelling gezamenlijk eenvoudiger is dan wanneer elke individuele fusiepartner deze taakstelling apart zou nastreven. Efficiency kan onder meer worden behaald door het beperken van overhead (waaronder huisvesting), het combineren van inspecties, het uitbouwen van tweedelijns toezicht en het combineren van laboratoria.
5. *Wordt het toezichtniveau van de VWA tijdens het fusieproces voldoende gewaarborgd?*

Naar verwachting leidt het fusieproces tot een productieverlies. De fusiepartners schatten dit nu op vijf procent. Om dit verlies op te vangen binnen de toezichtarrangementen van de drie diensten, op project- en activiteitsniveau, zijn criteria opgesteld. Wij kunnen op basis van de huidige stukken niet beoordelen welke realiteitswaarde de inschatting van vijf procent productieverlies heeft. Berenschot stelt vast dat prioriteitstelling nog niet heeft plaatsgevonden.

Wij zijn van mening dat de verdeling over toezichtarrangementen volgens de genoemde criteria *zo spoedig mogelijk* in kaart gebracht moet worden. Indien het politieke oordeel is dat de voorgestelde verdeling van dit productieverlies het toezichtniveau onvoldoende waarborgt en dus niet acceptabel zou zijn, biedt dit in een vroeg stadium de mogelijkheid afspraken te maken hoe hieraan tegemoet te komen.

De combinatie van fuseren, het opleggen van een taakstelling en het vragen om extra activiteiten, vinden wij ambitieus. Een deel van de oplossing kan gevonden worden in afspraken tussen opdrachtgevers en fusiepartners over de volgtijdelijkheid van het voldoen aan bovenstaande opdrachten.

De planning & control cyclus kan ingezet worden om de effecten van de fusie op de productie continue te evalueren.

Met deze voorgestelde maatregelen zijn de fusiepartners naar ons oordeel voldoende in staat de impact van de fusie op het toezichtniveau voldoende te beheersen.

6. *Aan welke voorwaarden moet de fusie voldoen en worden deze voldoende geborgd?*

We zijn van mening dat aan de belangrijkste randvoorwaarden die kenmerkend zijn voor 'goed fuseren' is voldaan. We hebben ons beperkt tot het aanstippen van die randvoorwaarden die naar onze mening nog extra aandacht vragen.

Het opstellen van een personeelsplanning om inzicht te krijgen in de in-, door- en uitstroom voorafgaand, tijdens en na de fusie biedt houvast voor het behoud van kritische kennis in de organisatie en voor het behalen van de taakstelling met zo weinig mogelijk risico voor de productie.

Eveneens is het van belang een afweging te maken tussen de inzet van eigen personeel in het fusieproces en het aantrekken van extern talent. Op dit moment is er voor medewerkers sprake van duale belasting waarbij de afweging tussen *going concern* en fusiewerkzaamheden niet altijd gemaakt is. Dit vormt nu, maar zeker in latere fases van de fusie, een risico zowel voor de voortgang van de reguliere productie als voor de fusie.

Als het gaat om aansturing van het *going concern* versus de verandering stellen wij voor dat deze zoveel als mogelijk volgens eenheid van aansturing worden georganiseerd. We onderschrijven de keuze voor een fusieaanpak via dynamisch organiseren. Wij raden aan om, in het belang van de medewerkers, de duur van de periode waarin sprake is van aansturing volgens verschillende principes te beperken. Onze ervaring leert dat in fusietrajecten waarin sprake is van grote veranderingen duidelijkheid van leiding houvast biedt aan medewerkers.

Wij adviseren om meer functiespecifiek te communiceren waar zich naar verwachting veranderingen zullen voordoen. Dat zorgt enerzijds voor het motiveren van medewerkers wier functies terugkomen in de nieuwe setting en anderzijds stimuleert het de uitstroom van medewerkers op die plekken waar de krimp zal worden geëffectueerd.

2. Inleiding

2.1 Achtergrond

Het Ministerie van LNV is voornemens om de drie inspectiediensten van het ministerie te fuseren tot één Nieuwe Autoriteit i.o.. Het betreft de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige Dienst (PD).

De overheid zet in op de versterking van de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers, bedrijven en consumenten. Het beheersen van risico's is een gezamenlijke opgave van overheid en samenleving. Deze visie moet ertoe leiden dat het toezicht meer systeemgericht, slagvaardig en selectief moet plaatsvinden.

De fusie van de VWA, AID en PD moet, volgens de bedoelingen van het Ministerie van LNV, leiden tot een autoriteit die slimmer en selectiever opereert vanuit een eenduidige handhavingsstrategie, die uitgaat van risico's en gericht is op het beheersen van de keten, met integrale bedrijfsinspecties als leidend principe. Eveneens moet er door de fusie een synergiewinst ontstaan, die door de drie afzonderlijke diensten niet behaald kan worden.

Onlangs is er een rapport van mr. R.J. Hoekstra aan de Tweede Kamer aangeboden, dat ingaat op een intern rapport van het Ministerie van LNV over het toezicht op het levend vee vanuit de VWA. Naar aanleiding van het debat met de Tweede Kamer over dit rapport, is er een motie aangenomen die betrekking heeft op de voorgenomen fusie. De motie verzoekt de regering:

- Aan te geven op welke wijze de opsporingsactiviteiten enerzijds en de borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid anderzijds gestalte krijgen in de nieuwe organisatie.
- Een inventarisatie te maken van verbeterpunten die bij de VWA gerealiseerd moeten zijn voordat de fusie plaatsvindt en aan te geven welke verbeterpunten in de fusie plaatsvinden.

Het Ministerie van LNV heeft Berenschot opdracht gegeven een externe audit uit te voeren. De punten uit de motie van de leden Waalkens en Ormel d.d. 3 april 2008 (26 991, nr. 191), zijn vertaald naar zes onderzoeksvragen. In deze rapportage worden onderstaande onderzoeksvragen beantwoord.

2.2 Vraagstelling onderzoek

De vraagstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

1. Op welke wijze krijgen de opsporingsactiviteiten gestalte in de nieuwe organisatie?
2. Op welke wijze krijgt de borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid gestalte in de nieuwe organisatie?
3. Welke verbeterpunten bij de VWA dienen gerealiseerd te zijn alvorens tot een fusie over te gaan?

4. Welke verbeterpunten bij de VWA krijgen juist door de voorgenomen fusie een kans en kunnen in de fusie gerealiseerd worden?
5. Wordt het toezichtniveau van de VWA tijdens het fusieproces voldoende gewaarborgd?
6. Aan welke voorwaarden moet de fusie voldoen en worden deze voldoende geborgd?

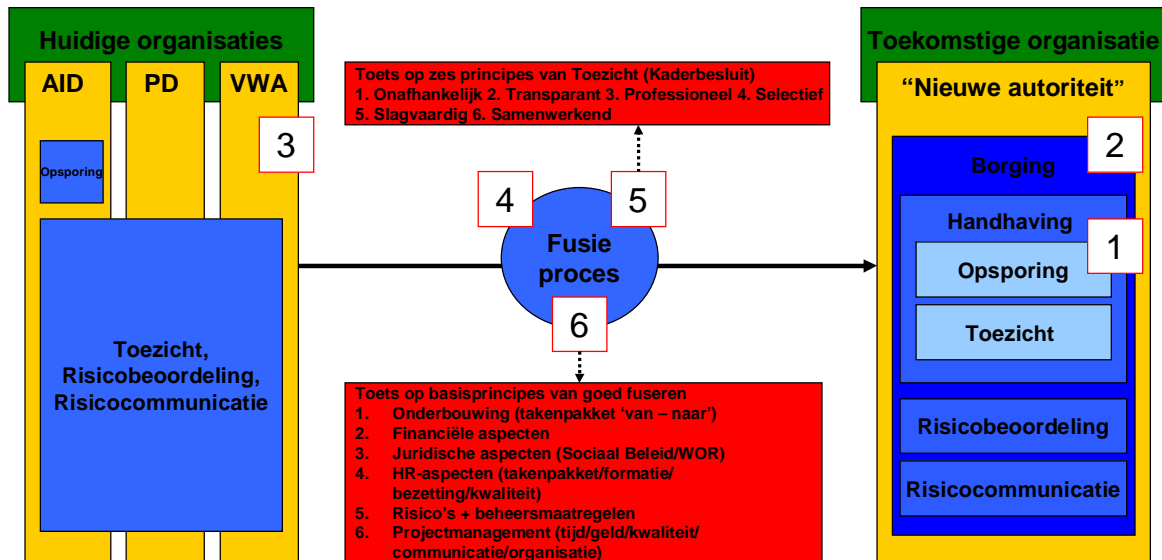
Het onderzoek heeft het karakter van een audit. Dat wil zeggen dat wij de bestaande fusieaanpak onderwerpen aan een second opinion en voorzien van ons expertadvies.

2.3 Methode van onderzoek

De audit is vanaf 21 april 2008 door Berenschot uitgevoerd. Daartoe zijn de volgende activiteiten ondernomen:

1. Opstellen en vaststellen onderzoekskader.
2. Opstellen en vaststellen interviewprotocol.
3. Opstellen en vaststellen interviewleidraad.
4. Documentanalyse. (66)
5. Uitvoeren interviews. (38)
6. Openstellen meldpunt medewerkers VWA, AID en PD. (zes e-mails en één telefoongesprek)
7. Oriëntatie bij Combiteam.
8. Analyse en rapportage.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben wij een onderzoekskader opgesteld. Het kader is in onderstaande figuur weergegeven.



Onderzoeksvragen

1. Op welke wijze krijgen opsporingsactiviteiten gestalte in de fusieorganisatie?
2. Op welke wijze krijgt de borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid gestalte in de fusieorganisatie?
3. Welke verbeterpunten bij de VWA dienen gerealiseerd te zijn alvorens tot een fusie over te gaan?
4. Welke verbeterpunten krijgen juist door de voorgenomen fusie een kans en kunnen in de fusie gerealiseerd worden?
5. Wordt het toezichtsniveau van de VWA tijdens het fusieproces voldoende gewaarborgd?
6. Aan welke voorwaarden moet de fusie voldoen en worden deze voldoende geborgd?

Figuur 1: Onderzoekskader fusie VWA, AID en PD.

De figuur visualiseert het proces van de transformatie van de drie onafhankelijke diensten naar één Nieuwe Autoriteit i.o.. De blauwe blokken geven de kerntaken van de organisaties weer, voor en na de fusie. De zes onderzoeksvragen hebben elk betrekking op verschillende fases uit het fusieproces. Vraag één en twee hebben betrekking op de Nieuwe Autoriteit i.o.. Dit is in de figuur weergegeven in de rechterkolom. Vraag drie heeft betrekking op de mate van 'gereedheid' van de VWA voor de start van de fusie. In de figuur komt dit overeen met de linkerkolom. Vragen vier, vijf en zes hebben betrekking op het proces van de fusie (zie het middengedeelte van de figuur, waarin in de rode balken elementen van het fusieproces zijn aangegeven).

De lijst van interviews is in overleg met de opdrachtgever en op basis van de volgende criteria tot stand gekomen:

- Vertegenwoordiging van de drie organisaties rechtdoende aan het aantal medewerkers van de organisaties.
- Vertegenwoordiging van de gehele kolom van de organisaties, zowel directie, management als uitvoerend niveau.
- Vertegenwoordiging van opdrachtgever en opdrachtnemer, zowel LNV en VWS als de fusieorganisaties zelf.

De onderzoeksvragen vormden de leidraad voor de interviews. Bovenstaand onderzoekskader is gebruikt als extra toelichting op de onderzoeksvragen.

Voor verslaglegging van de interviews zijn de richtlijnen uit het interviewprotocol, zoals afgestemd met het Ministerie van LNV, gehanteerd.

De documenten die wij in het kader van de audit hebben geanalyseerd zijn ten dele geselecteerd door de opdrachtgever en ten dele door ons gevraagd. Ze dienden als voorbereiding op en onderbouwing van uitspraken gedaan tijdens interviews. Deze werkwijze heeft als doel om ons, behalve op opinies van relevante betrokkenen, bij het trekken van conclusies met name op feiten te baseren.

2.4 Leeswijzer

Deze rapportage is verder als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 3 en 4 geven we antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen: Op welke wijze krijgen opsporingsactiviteiten gestalte in de fusieorganisatie, en op welke wijze krijgt de borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid gestalte in de fusieorganisatie? Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de vraag welke verbeteringen bij de VWA voor de fusie gerealiseerd dienen te worden. In hoofdstuk 6 beantwoorden we de onderzoeksvraag: Welke verbeteringen bij de VWA krijgen juist door de voorgenomen fusie een kans en kunnen in de fusie gerealiseerd worden? Hoofdstuk 7 geeft inzicht in de borging van het toezichtniveau tijdens de fusie. Het laatste hoofdstuk geeft een inzicht in de randvoorwaarden waaraan de fusie moet voldoen en of die voldoende geborgd zijn.

In de bijlagen vindt u achtereenvolgens een overzicht van de geïnterviewde personen, een overzicht van geraadpleegde documenten en een samenvatting van het gehanteerde interviewprotocol.

3. Op welke wijze krijgen de opsporingsactiviteiten gestalte in de fusieorganisatie?

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de eerste onderzoeksvraag. We beschrijven op basis van het Voorgenomen Kaderbesluit (Bron: *Voorgenomen Kaderbesluit, Nieuwe Autoriteit i.o., Risicogericht, Slagvaardig en Transparant*, conceptversie 0.95, d.d. 14 april 2008) de wijze waarop de opsporingsactiviteiten gestalte krijgen.

Daartoe geven we eerst kort het verschil aan tussen toezicht en opsporing. Toezicht en opsporing zijn begrippen die – zeker in juridische zin – zorgvuldig uit elkaar gehouden moeten worden. Het toezicht is geregeld in de Algemene Wet Bestuursrecht (hoofdstuk 5). Het is de *bestuurlijke bevoegdheid* de naleving van wettelijke voorschriften te controleren of te inspecteren. Bij toezicht moet medewerking worden verleend aan de toezichthouder.

Opsporing is een *strafrechtelijke bevoegdheid*. Zodra er een verdenking is van strafbare feiten wordt gesproken van opsporing. De verdachte is dan niet gehouden om medewerking te verlenen. Opsporing geschiedt onder het gezag van het Openbaar Ministerie. De opsporingsdienst kan gebruik maken van opsporingsbevoegdheden, die verder gaan dan bij toezicht. Voor de inzet van bepaalde bevoegdheden is de toestemming van de rechter-commissaris vereist.

3.2 Vormgeving opsporing voor fusie

Binnen het taakveld "opsporing" kan het volgende onderscheid worden aangehouden:

1. De zogenaamde "heterdaadcontroles" en de strafrechtelijke afwerking daarvan.
2. De lichte opsporing, in de praktijk voortvloeiend uit heterdaadcontroles.
3. De (middel)zware opsporing.

De PD beschikt op dit moment niet over zelfstandige opsporingscapaciteit en heeft dan ook geen Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst. De VWA beschikt over enkele honderden BOA's die voornamelijk werkzaam zijn op het terrein waar het Ministerie van VWS de opdrachtgever voor is. In de praktijk betreft het hier in verreweg de meeste gevallen de strafrechtelijke afwerking van "heterdaadcontroles". De AID beschikt over circa 500 BOA's. Deze BOA's zijn werkzaam in de drie regionale inspecties van de AID. Deze BOA's zijn belast met zowel de strafrechtelijke afdoening van (heterdaad)controles, als de lichte opsporing. Daarnaast beschikt de AID ook over een bijzondere opsporingsdienst, het dienstonderdeel opsporing. Hierin is de (middel)zware opsporing geconcentreerd dat wordt verricht door circa 80 algemene opsporingsambtenaren.

In de praktijk fungeren de BOA's in de drie regionale inspecties van de AID ook als strafrechtelijk vangnet voor onregelmatigheden die door de PD of de VWA aan de AID worden doorgegeven. De PD- en VWA-signalen krijgen via de AID follow-up door een proces-verbaal of een groter strafrechtelijk opsporingsonderzoek, dat – afhankelijk van aard en zwaarte – kan plaatsvinden door één van de drie regionale inspecties, dan wel de bijzondere opsporingdienst van de AID.

In de praktijk is steeds meer sprake van samenwerking tussen de diensten. Zo werken VWA en AID sinds 12 februari van dit jaar samen in zogenaamde combiteams, ook wel aangeduid als vliegende brigades. Ze bestaan uit een dierenarts van de VWA en een controleur van de AID. De combiteams richten zich vooral op dierenwelzijn en zien in dit verband toe op boerderijcertificeringen, export-verzamelcentra, slachthuizen en vervoerders van dieren.

De AID heeft behalve opsporingstaken ook toezichthoudende taken. De opsporingstaak omvat (gerelateerd aan de productie-uren in het jaarplan 2008) ongeveer een achtste deel van de huidige werkzaamheden.

3.3 Vormgeving in de fusieorganisatie

In het Voorgenomen Kaderbesluit staat bij de beschrijving van de kerntaken van de fusieorganisatie: "Opsporing als noodzakelijk sluitstuk van de interventie heeft een eigen dynamiek binnen de Nieuwe Autoriteit i.o. en richt zich op (middel)zware misdrijven en fraudes en flagrante schendingen van de rechtsorde."

De opsporing wordt ondergebracht in een aparte divisie Opsporing. Deze divisie wordt verantwoordelijk voor de opsporing van (middel)zware criminaliteit en fraude voor het gehele domein van de Nieuwe Autoriteit en staat onder het gezag van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Deze divisie zal intensief samenwerken met de andere toezichtdisciplines van de fusieorganisatie, andere bijzondere opsporingsdiensten (BOD's) en de milieuteams van de politie.

De divisie Opsporing voert centrale regie over de opsporingsgerelateerde informatie en opsporingsonderzoeken. Hierdoor krijgt de opsporingstaak een onafhankelijke en herkenbare positie ten opzichte van de overige inspectietaken, die recht doet aan de duale aansturing en de vereisten in de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten.

Het kwaliteitssysteem van de divisie Opsporing is onder meer gericht op de landelijke kwaliteitskaders zoals die tot stand komen in samenwerking met de Nederlandse politie en het Openbaar Ministerie.

Signalen voor opsporingsonderzoeken komen ook in de nieuwe organisatie in belangrijke mate uit de toezichtdivisies (divisie Dier, divisie Plant, divisie Industrie, divisie Horeca, Retail en Ambacht en divisie Productveiligheid). Deze toezichtdivisies blijven beschikken over BOA-bevoegdheden en blijven verantwoordelijk voor de strafrechtelijke afdoening van lichte overtredingen. Dit in tegenstelling tot de middelzware en zware overtredingen, die behoren tot de bevoegdheden van de divisie Opsporing. Waar de BOA-bevoegdheid te kort schiet, zullen zaken worden doorgeleid naar de divisie Opsporing. Deze divisie ondersteunt de toezichtdivisies bij de uitoefening van hun opsporingstaken.

3.4 Conclusies

Bij de fusie wordt de opsporing van middelzware en zware overtredingen ondergebracht in een aparte divisie en daarmee beter ingebed in een bredere organisatie, waardoor er betere condities worden gecreëerd voor programmatisch handhaven¹. De gehele keten van handhaving is straks ondergebracht in één organisatie.

De afzonderlijke divisie Opsporing vormt de, op basis van de wet, vereiste onafhankelijke en herkenbare organisatorische eenheid binnen de Nieuwe Autoriteit i.o.. De opsporingsactiviteiten worden afgestemd op de landelijke kwaliteitskaders van het OM. De opsporing staat onder het gezag van het Openbaar Ministerie. Beheersmatig is het Ministerie van LNV verantwoordelijk voor de nieuwe organisatie. Het Ministerie van VWS vervult de rol van opdrachtgever. De afstemming dient in de praktijk – net als dat in de huidige praktijk het geval is – goed te worden geregeld.

¹ Wij gaan daar in hoofdstuk 6 nader op in.

4. Op welke wijze krijgt de borging van voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid gestalte in de fusieorganisatie?

4.1 Inleiding

Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag schetsen we allereerst ontwikkelingen op het terrein van handhaving in zijn algemeenheid (paragraaf 2), vervolgens gaan we in op de ontwikkeling van eerstelijns toezicht naar tweedelijns toezicht (paragraaf 3). Daarna gaan wij in op de wijze waarop het proces is georganiseerd en hoe het is ingericht (paragraaf 4) en we besluiten met onze conclusies (paragraaf 5).

4.2 Achtergrond: trends en ontwikkelingen in de handhaving

4.2.1 Principes van goed toezicht

Met de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVoT) werkt het kabinet aan een nieuwe verhouding tussen de overheid en de samenleving. "Minder last, meer effect", is het motto, waarmee het kabinet inzet op de versterking van de eigen verantwoordelijkheid. De zes principes van goed toezicht zijn volgens het kabinet:

- Onafhankelijk toezicht.
- Transparant toezicht.
- Professioneel toezicht.
- Selectief toezicht.
- Slagvaardig toezicht.
- Samenwerkend toezicht.

4.2.2 Spanningsvelden in de handhaving

Onder de titel *Handhaving: eerst kiezen, dan doen*, heeft het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie een serie uitgebracht over de spanningsvelden in de handhaving. Steeds terugkerend zijn de dilemma's:

- Afschrikken versus verleiden (methode).
- Principieel versus pragmatisch (doel).
- Overheid versus nevenheid (verantwoordelijkheid).

Dit zijn dilemma's van alle tijden die leiden tot accentverschuivingen binnen de handhaving, onder de invloed van: de economie (kosten), media (publieke roep), politiek (overtuigingen, waarden en normen), cultuur (kritische burger) en technologie (mag alles wat kan?; globalisering).

4.2.3 Trends in handhaving

Op basis van de literatuur en de ervaringen in onze adviespraktijk signaleren wij de volgende trends in handhaving:

- Programmatisch handhaven: op basis van een risicoanalyse.
- Informatie gestuurd handhaven: daar optreden waar het noodzakelijk is.
- Integraal handhaven: gecombineerd inzetten van verschillende handhavingsinstrumenten vanuit verschillende overheidsdiensten.
- Ketengericht handhaven: gericht op een risicovolle keten, in plaats van een individuele inrichting of exploitant.
- Decriminaliseren: ontlasting van het strafrecht.
- Horizontaliseren: burgers en bedrijven spreken elkaar aan.
- Van handhaving naar naleving: in deze beweging komen veel trends bijeen. Het gaat immers om een brede aanpak, waar handhaving een belangrijk maar niet het enige onderdeel van is, die naleving tot gevolg heeft.

4.3 Van eerste- naar tweedelijns toezicht

Uit de analyse door de ambtelijke expertgroep 'Focus op risico's' blijkt dat de toezicht- en handhavingsfilosofie, die neerkomt op een verschuiving van eerste- naar tweedelijns toezicht, in essentie door de drie diensten wordt nagestreefd. Deze filosofie is ingegeven door maatschappelijke vragen en problemen (bescherming tegen onveilige voedsel en producten, lastenvermindering ondernemers; motie Aptroot), politieke besluiten (onder meer toezichtbeleid van het kabinet 2005) de krimptaakstellingen en het besef dat het beter, slimmer en effectiever kan.

De drie fusiepartners hebben verschillende tradities, maar maken - met verschillende snelheden - een vergelijkbare ontwikkeling door. Het dienstonderdeel Opsporing van de AID is één van de vier bijzondere opsporingsdiensten en streeft vanuit die hoedanigheid geen ontwikkeling na naar een tweedelijns toezichthouder. Wel is ook de AID in 2006 onder de titel "De Andere AID" gestart met het concept "toezicht vanuit vertrouwen", waarbij niet de regelgeving, maar de doelgroep centraal komt te staan en het streven gericht is op een zo hoog mogelijke naleving van de regels. De Plantenziektenkundige Dienst (PD) heeft het tweedelijns toezicht feitelijk al helemaal ingevoerd. De Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) kent nog de verschillende tradities van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Keuringsdienst van Waren (KvW). Sommige onderdelen werken al met een vorm van tweedelijns toezicht; andere nog niet. Het invoeren van tweedelijns toezicht veronderstelt een goed functionerend kwaliteitssysteem binnen de verschillende sectoren. Zolang een sector die verantwoordelijkheid niet waarmaakt, blijft eerstelijns toezicht nodig.

In het Voorgenomen Kaderbesluit staat vermeld dat het toezicht binnen de Nieuwe Autoriteit i.o. is gebaseerd op het uitgangspunt dat bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor hetgeen zij produceren en verkopen. Het gaat hier om vertrouwen verdienen en geven. Er wordt aansluiting gezocht met bedrijfseigen kwaliteitssystemen, certificering en accreditatie. De mogelijkheden van het aanwijzen van keuringsinstellingen worden benut en systemen en mechanismen voor zelfregulering en zelfcontrole worden gestimuleerd.

In het Voorgenomen Kaderbesluit staat de nieuwe toezicht- en handhavingsfilosofie in één van de zeven doelstellingen van de fusieorganisatie verwoord als: “invoering eerstelijns toezicht waar nodig, tweedelijns toezicht waar het kan”. Het is de vraag of die formulering de lading dekt. De toezicht- en handhavingsfilosofie legt de primaire verantwoordelijkheid bij de verschillende sectoren. Tweedelijns toezicht is daarom het uitgangspunt. Eerstelijns toezicht is de uitzondering, bijvoorbeeld als dit op basis van Europese regelgeving is voorgeschreven.

4.4 Organisatie van het toezicht

Het tweede aspect dat van belang is, is de wijze waarop de processen worden ingericht. Ook hiervoor grijpen wij terug op het Voorgenomen Kaderbesluit. Dit is het richtinggevende document voor de beoogde fusie en de inrichting van de nieuwe organisatie. De knelpunten die in de huidige praktijk worden ondervonden, die voorzien worden tijdens het fusieproces en de randvoorwaarden om daadwerkelijk de beoogde doelen te bereiken, komen in de navolgende hoofdstukken aan de orde.

4.4.1 Missie volgens het Voorgenomen Kaderbesluit

De samenleving vraagt om veilig en gezond voedsel en veilige producten, die met respect voor mens, dier en omgeving zijn geproduceerd. De Nieuwe Autoriteit i.o. doet dat door de naleving van wetten en regels te bewaken en te bevorderen, alert te zijn op risico's, deze te beoordelen en erover te communiceren.

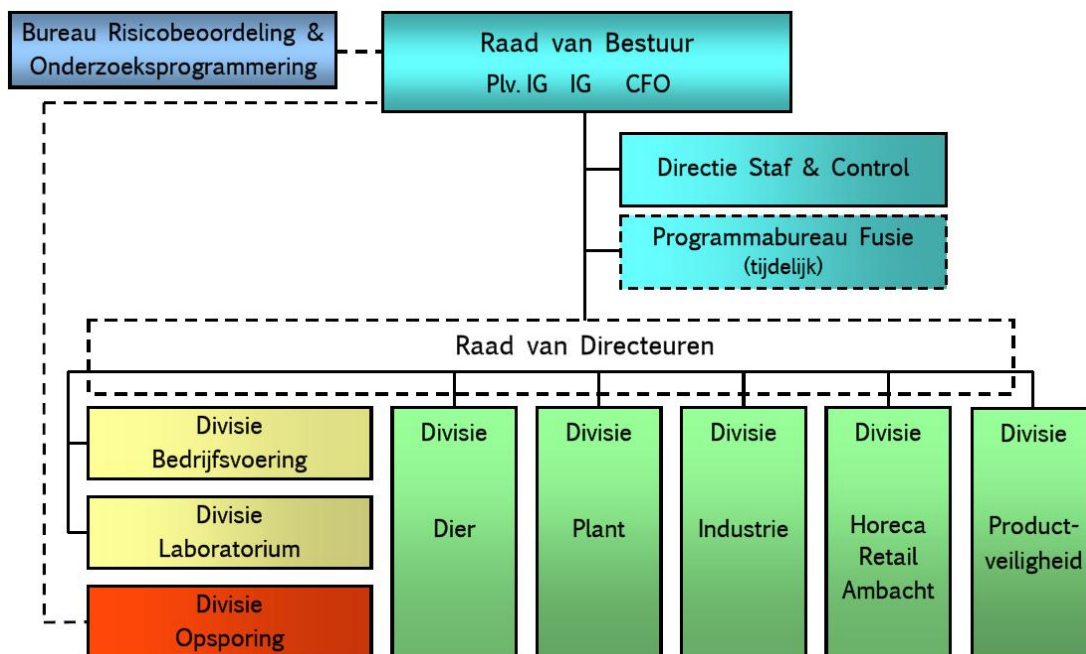
De missie van de Nieuwe Autoriteit i.o. luidt: *De Nieuwe Autoriteit i.o. bewaakt de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, en handhaaft de natuurwetgeving.*

4.4.2 Kerntaken

De Nieuwe Autoriteit i.o. ontleent gezag en onafhankelijkheid aan haar kerntaak: handhaving, toezicht en opsporing. In het Voorgenomen Kaderbesluit is aangegeven dat een goede handhaving niet kan zonder risicobeoordeling en risicocommunicatie. Hier zal meer accent opgelegd worden dan tot nu toe het geval was. Daarin komt ook de ketenbenadering van de Nieuwe Autoriteit i.o. tot uitdrukking: gedeelde risicobeoordeling over de gehele keten, betere 'tracking en tracing' en vergelijkbare inzet van instrumentarium (inclusief de communicatie) in de verschillende sectoren.

4.4.3 Hoofdstructuur

Voor de hoofdstructuur van de Nieuwe Autoriteit i.o. is gekozen voor een indeling in divisies (zie onderstaande figuur). De divisie-indeling sluit aan op de strategie door de sterke oriëntatie op de output en de ondersteuning van deze indeling bij de verantwoording op outcome. De divisie-indeling stimuleert de flexibiliteit van de organisatie, de werkwijze kan snel worden aangepast voor het betreffende domein of de doelgroep. Als laatste kan gewezen worden op de positieve effecten op de efficiency en effectiviteit voor de Nieuwe Autoriteit i.o. onder andere voor wat betreft de effectiviteit van de expertise-/kennisfunctie en de mogelijkheid met een divisie-indeling te kiezen voor een geconcentreerde huisvesting.



Figuur 2: Organogram Nieuwe Autoriteit i.o. (Bron: Voorgenomen Kaderbesluit pag. 23).

4.5 Conclusies

Aan de hand van de hiervoor beschreven missie, kerntaken en hoofdstructuur kunnen we vaststellen dat de verschillende belangen – voedselveiligheid, dierenwelzijn en volksgezondheid – een herkenbare plek krijgen in de fusieorganisatie en in die zin dus in beginsel ook geborgd worden.

De voedselveiligheid komt nadrukkelijk terug in de primaire processen ondergebracht in de divisie Dier, de divisie Plant en de divisie Horeca, Retail en Ambacht. Het dierenwelzijn maakt onderdeel uit van de divisie Dier. Het belang van Volksgezondheid komt in alle divisies terug.

Daarnaast maken de drie belangen onderdeel uit van de uniforme aansturing, de risicoanalyse die op het centrale niveau plaatsvindt en de ondersteuning vanuit de divisies Laboratorium, Bedrijfsvoering en Opsporing.

5. Welke verbeterpunten dienen bij de VWA te worden gerealiseerd voordat met de fusie kan worden gestart?

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke verbeteringen bij de VWA dienen te worden gerealiseerd voordat met de fusie kan worden gestart. Deze vraag is tot stand gekomen tegen de achtergrond dat de VWA het product is van fusie tussen de voormalige Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees. Deze fusie is zeker nog niet in alle opzichten afgerond en in de praktijk doen zich (nog steeds) vraagstukken voor die om een oplossing vragen. Of het wenselijk is dat verbeteringen voor de fusie afgerond zijn, is mede afhankelijk van de gekozen veranderaanpak. We zullen bovenstaande vraag dan ook beantwoorden in het licht van de wijze waarop het veranderingsproces is ingericht.

Tijdens het onderzoek is het ons duidelijk geworden dat het benoemen van verbeteringen die gerealiseerd moeten worden voordat met de fusie kan worden gestart, verbeteringen moeten zijn die de betrokken organisaties separaat beter kunnen oppakken dan in gezamenlijkheid. Ook moeten ze voorafgaand aan de fusie worden gerealiseerd, omdat anders de fusie nadelig wordt beïnvloed. Van alle verbeteringen die wij nodig achten (zie hiervoor hoofdstuk 6), signaleren wij er één die voorafgaand aan de fusie gerealiseerd moet worden.

5.2 Aandacht voor de medewerkers gaat voor

Van belang is dat op korte termijn aandacht wordt besteed aan het motiveren van medewerkers. In de inleiding van dit hoofdstuk is al gerefereerd aan vorige fusie- en reorganisatietrajecten die hebben plaatsgevonden bij de fusiepartners. Medewerkers kunnen veranderingsmoe worden en dat leidt tot uitspraken als “oh daar gaan we weer!”, of “we zullen het allemaal nog weleens zien!”. De mate waarin leidinggevendenden erin slagen hun medewerkers te blijven enthousiasmeren, zal de doorslag geven in het welslagen van dit fusietraject. Het is in dit verband van belang om nut en noodzaak van de fusie alsmede de wijze waarop zij wordt gerealiseerd steeds helder te communiceren. Op dat vlak is al het nodige gebeurd.

Het behouden van professionals voor de VWA, AID en PD wordt ook gestimuleerd wanneer zij zelf actief meewerken aan ontwikkelingen op hun vakgebied. Hier biedt het gekozen concept van dynamisch organiseren handreikingen voor succes, omdat in de Tijdelijke Werkorganisaties (TWO's) medewerkers met hun leidinggevendenden zelf vorm gaan geven de werkwijze van de NA in de toekomst.

Voorafgaand aan de fusie is het essentieel dat helderheid komt wat de fusie betekent voor de medewerkers. Tot nu toe is vooral in algemene termen over de veranderingen gecommuniceerd. Medewerkers weten nog niet wat het voor hen zal betekenen. Zowel voor het behoud van specialistische know-how als het realiseren van de beoogde door- en uitstroom is het zaak om (tenminste op hoofdlijnen) te verhelderen wat de fusie betekent voor welke functies op welke plaatsen.

5.3 Conclusies

Het voortdurend motiveren van medewerkers tijdens veranderingen als deze fusie is essentieel. Voorafgaand aan de fusie moet meer dan tot nu toe helder worden gecommuniceerd wat de fusie (in hoofdlijnen) betekent voor welke functies op welke plaatsen.

6. Welke verbeterpunten bij de VWA krijgen juist door de voorgenomen fusie een kans en kunnen in de fusie gerealiseerd worden?

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 hebben we aangegeven welke verbetering bij de VWA voorafgaand aan de fusie moet worden gerealiseerd. In dit hoofdstuk richten we ons op verbeteringen die juist door de fusie een kans krijgen.

Met de zinsnede 'verbeterpunten door de fusie' doelen we op de kansen die de fusie biedt om (in de gezamenlijkheid van VWA, AID en PD) beoogde verbeteringen te realiseren. Het zijn veranderingen die efficiënter en effectiever kunnen worden doorgevoerd met dan zonder de fusie. Het betreft de volgende verbeteringen:

- Betere verbinding tussen beleid en uitvoering en meer uniformiteit van werkzaamheden.
- Programmatisch handhaven en risico-gebaseerd toezicht.
- Kortere lijnen tussen toezicht en opsporing.
- Verbeteren informatieverzameling door VWA-inspecteurs.
- Betere afstemming tussen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden.
- Bundelen ICT-kennis.
- Carrièreperspectieven.
- Realiseren krimptaakstelling.

Wij lichten deze verbeterpunten achtereenvolgens toe.

6.1.1 Betere verbinding tussen beleid en uitvoering en meer uniformiteit van werkzaamheden

Bij alle organisaties, dus ook de VWA, is het van belang dat er een goede aansluiting is tussen beleid dat door het eindverantwoordelijk management wordt vastgesteld en de praktijk van uitvoering in de regio's. Beleid moet uitvoerbaar zijn en daadwerkelijk tot uitvoering komen. Omgekeerd geldt dat signalen uit de uitvoeringspraktijk in de vorm van feedback terecht moeten komen bij beleidsmakers.

Op dit moment wordt vooral binnen de interne organisatie van VWA een kloof ervaren tussen beleid en uitvoering. Er is vooral top-down communicatie van informerende aard van het beleidsniveau naar de uitvoering. Vastgesteld beleid komt echter (in de zin van follow-up) maar moeizaam door in de uitvoering en omgekeerd komen signalen uit de uitvoeringspraktijk moeizaam door op het beleidsniveau.

Gevolg is dat binnen de VWA sprake is van onvoldoende uniformiteit in de wijze waarop werkzaamheden binnen overeenkomstige toezichtvelden uitgevoerd worden en een daaraan ten grondslag liggend gebrek aan sturing daarop. Het ontbreken van goede systemen voor tracking & tracing is daar mede debet aan, simpelweg omdat goede betrouwbare rapportages inclusief ken- en stuurgetallen over kwaliteit van uitvoering ontbreken.

De huidige regiostructuur van de VWA draagt evenmin bij aan uniformiteit. Nu zijn alle inspectie-activiteiten gezamenlijk georganiseerd in regio's en diverse beleidstaken in de verschillende regio's belegd. In de toekomst zullen overeenkomstige inspectietaken eerst gegroepeerd worden in divisies, waarna de divisies regionaal opgedeeld worden. Beleidstaken zijn in de NA voornamelijk centraal georganiseerd. Deze toekomstige structuur komt neer op het afronden van het vorige fusieproces tussen de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees.

Deze omslag naar een divisiestructuur betekent dat gekozen is voor een andere primaire ordening. Niet de regionale omgeving is de dominante ontwerpvariabele. In de organisatiestructuur zijn beter dan nu condities voor handen om ervoor te zorgen dat beleidlijnen bekend worden bij de uitvoering en signalen uit de uitvoeringspraktijk op het beleidsniveau terecht komen. Overigens geldt dat de omslag naar een divisiestructuur bijdraagt aan de beoogde betere verbinding tussen beleid en uitvoering, maar daar niet automatisch toe leidt. Ook een passende organisatiecultuur en communicatie zijn benodigd: een cultuur waarin professionals in de uitvoering beleidsmaatregelen serieus nemen en omgekeerd dat beleidsmakers en beslissers openstaan voor signalen uit de uitvoeringspraktijk. Wij stellen vast dat op het punt van de passende organisatiecultuur en communicatie nog een hele weg te gaan is.

Het beter dan nu verbinden van beleid en uitvoering is ook noodzakelijk vanwege de veranderende regelgeving. Tot nu toe stonden daarin expliciete gebods- en verbodsbepalingen. Ze worden steeds meer vervangen door zogenaamd doelvoorschriften (open normen). Ten behoeve van toezicht en handhaving is er de behoefte bij inspecteurs en BOA's om deze doelvoorschriften te vertalen naar protocollen, werkinstructies e.d. voor het toezicht en de handhaving. Bij het ontwerpen daarvan is samenwerking vereist tussen de werelden van beleid en uitvoering.

6.1.2 Programmatisch handhaven en risico gebaseerd toezicht

Met de fusie komen tot nu toe zelfstandige ketenpartners bij toezicht en handhaving in één organisatie: de Nieuwe Autoriteit i.o.. Door de daarmee ontstane eenheid van leiding (onder de aansturing van één Raad van Bestuur) ontstaan er betere condities om op basis van risico-analyse en -beoordeling programmatisch te handhaven, vanwege het feit dat hiërarchische en operationele bevoegdheden op één punt samen komen. Risicobeoordeling wordt gemakkelijker binnen de Nieuwe Autoriteit i.o.; er is sprake van toezicht op de gehele keten vanuit één organisatie. Door het kantelen naar risicogebieden kan worden gewerkt aan gemeenschappelijke werkprocessen. Dat komt de effectiviteit en efficiency ten goede, doordat dat de doelstellingen vanuit één punt worden geformuleerd, en dat minder overleg over grenzen heen is benodigd. Het kost natuurlijk wel tijd om dit te realiseren.

Ook de afstemming tussen risico- en handavingscommunicatie wordt vergemakkelijkt.

6.1.3 Kortere lijnen tussen toezicht en opsporing

Zoals reeds eerder gememoreerd zijn toezicht- en opsporingstaken nu verdeeld over de fusiepartners. Door de fusie komen ze in één organisatie (weliswaar verdeeld over meerdere divisies). Door de eenheid van leiding vanuit de Raad van Bestuur zijn er betere organisatorische condities dan in de huidige situatie, om tot een adequate afstemming te komen tussen en overdracht van toezicht- naar opsporingfunctionarissen.

6.1.4 Verbeteren informatieverzameling door VWA-inspecteurs

De bevindingen van de VWA-inspecteurs worden (vanwege een verouderd systeem) amper vastgelegd, waardoor geen geschiedenis wordt opgebouwd van de mate waarin binnen de te inspecteren bedrijven sprake is van compliance. Het is daarmee niet uitgesloten dat wisselende inspecteurs op die manier gedurende lange tijd onvolkomenheden binnen bedrijven laten voortbestaan.

Er wordt ook niet vastgelegd of bedrijven een certificaat is geweigerd, terwijl dit toch een aanwijzing zou kunnen zijn, dat er in de toekomst opnieuw zaken aan de orde zijn die niet overeenkomen met wet- en regelgeving. De gebrekkige dossiervorming bemoeilijkt ook het straf- en bestuursrechtelijk optreden. Met de fusie ontstaat er een intensievere samenwerking met de dan voormalige AID. VWA zal op dit punt leren van de AID. Dat is nu al waarneembaar bij het functioneren van de zogenaamde combiteams. Zij maken gebruik van het AID-systeem SPIN. Naast dit leren door het samenwerken in de praktijk is het zaak dat er afspraken worden gemaakt wat inspecteurs vastleggen, dat daartoe passende systemen beschikbaar zijn en dat het management stuurt op het naleven van de gemaakte afspraken.

6.1.5 Betere afstemming tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden

De strafrechtelijke vervolging heeft een lange geschiedenis en is ook goed ontwikkeld. Dat geldt in veel mindere mate voor het bestuursrechtelijk optreden. Op het gebied van levende dieren en levende producten beschikt VWA op dit moment over de volgende handhavingsinstrumenten:

1. Waarschuwing (mondeling of schriftelijk).
2. Schorsen of intrekken vergunning, erkenning, certificaat et cetera.
3. Doorhalen van registratie.
4. Toepassen van bestuursdwang en daarmee ook het opleggen van een last onder dwangsom.
5. Maatregelen dierenziektebestrijding.
6. Opleggen maatregelen ter bescherming dierenwelzijn zoals:
 - verandering van bestuurder of verzorger;
 - reparatie aan voertuig om letsel aan dieren te voorkomen;
 - overladen van de partij in een ander voertuig;
 - terugzending dieren.

7. Onderbrenging dieren in een geschikte huisvesting.
8. Overdragen aan AID indien strafrechtelijk onderzoek moet volgen.”

(Bron: Hoekstra, pagina 17)

In tegenstelling tot veel andere terreinen kent het veterinaire toezicht geen bestuurlijke boete. De Ontwerpwet Dieren voorziet daar wel in.

De bedrijfscultuur en systemen bij de VWA zorgen ervoor dat het bestuursrechtelijk optreden nauwelijks uit de verf komt. De fusie biedt kansen om door de nabijheid van de AID'ers met meer ervaring met (strafrechtelijk) optreden en de daarvoor benodigde informatie en systemen meer werk te maken van bestuursrechtelijk optreden. Het is daarbij vooral van belang dat het bestuursrechtelijk optreden wordt versterkt en dat daartoe adequate bedrijfsdossiers worden aangelegd.

6.1.6 Bundelen ICT-kennis

Vooraf bij de VWA is sprake van ICT-systemen die verouderd zijn en die ook onvoldoende informatie genereren voor de bedrijfsvoering en de besturing. Het gezamenlijk ontwikkelen van passende systemen heeft voordelen, niet alleen omdat van elkaar kan worden geleerd, maar ook omdat de gehele handhavingketen kan worden ondersteund, inclusief het bestuurs- en strafrechtelijk optreden. Overigens geldt dat ICT tegelijkertijd ook een belangrijk risicogebied is. Dit is ook onderkend in de uitgevoerde risicoanalyse van maart van dit jaar. De Raad van Directeuren heeft voor de beheersing van de risico's besloten een ontwerp te maken van de gewenste organisatiestructuur van de Nieuwe Autoriteit i.o. en de daarbij passende ICT-architectuur, het in kaart brengen van het complex van bestaande systemen bij de fusiepartners, het beoordelen van de inpasbaarheid in de gewenste ICT-architectuur, het maken van keuzes (uitfaseren of inpassen) en het opstellen van een realistische ICT-programma met heldere mijlpalen.

6.1.7 Carrièreperspectieven

Een grotere organisatie biedt voordelen voor medewerkers in termen van carrièreperspectief binnen de eigen organisatie. Dit kan het verloop in een organisatie aanzienlijk verminderen.

6.1.8 Realiseren krimptaakstelling

De voorgestane fusie biedt inhoudelijke voordelen, die in de voorgaande subparagrafen zijn benoemd. Ze bevorderen veelal de effectiviteit. Daarnaast beoogt de fusie om ook tot efficiencyverbetering te komen. Ze biedt daartoe kansen onder meer in de sfeer van het beperken van overhead (waaronder huisvesting), het combineren van inspecties, het uitbouwen van tweedelijns toezicht en het combineren van laboratoria. Het niet doorzetten van de fusie in het voorgestelde tempo zou de beoogde taakstelling ernstig bemoeilijken.

6.1.9 Tot slot

De fusie biedt de kans om over en weer te leren en gebruik te maken van elkaars sterke kanten. De VWA is met haar bureau risicobeoordeling strategisch sterk ontwikkeld. De AID heeft veel uitvoeringskracht en de PD heeft een sterke internationale positie en loopt voorop met tweedelijns toezicht. VWA en AID kunnen daarvan leren. De fusie biedt partijen tevens de gelegenheid om best practices uit te wisselen.

6.2 Conclusies

We concluderen dat een aantal verbeteringen gerealiseerd kunnen worden door de fusie.

- De fusie heeft een gunstig effect op de verbinding tussen beleid en uitvoering. De omslag naar een divisiestructuur leidt tot kortere lijnen tussen beleid en uitvoering. Aandacht voor een passende organisatiecultuur en communicatie kan deze verbinding versterken.
- Programmatisch handhaven en risico gebaseerd toezicht worden vergemakkelijkt nu VWA, AID en PD één organisatie gaan vormen. De fusie biedt de mogelijkheid te werken aan gemeenschappelijke werkprocessen voor de gehele keten.
- Door de fusie zal er sprake zijn van kortere lijnen tussen toezicht en opsporing aangezien beide organisaties nu onderdeel worden van een grote organisatie. Dit leidt tot betere organisatorische condities om te komen tot afstemming en overdracht tussen toezicht- en opsporingsfunctionarissen.
- De fusie kan een positief effect sorteren op de informatieverzameling door VWA-inspecteurs. De verwachting is dat de VWA zal leren van de kennis over dossieropbouw van de AID-inspecteurs en dat in gezamenlijkheid gewerkt kan worden aan afspraken voor betere dossiervorming.
- De fusie maakt een betere afstemming mogelijk over de vraag wanneer bestuurs- of strafrechtelijke instrumenten worden ingezet. Wij verwachten dat de fusie bestuursrechtelijk optreden zal versterken, inclusief de benodigde dossieropbouw.
- Het samengaan van de fusiepartners maakt het mogelijk om samen te investeren in passende ICT-oplossingen die de werkprocessen van vernieuwd toezicht ondersteunen en rapportages over de uitvoering ervan mogelijk maken.
- Wat betreft efficiencyverbeteringen geldt dat het voldoen aan de taakstelling gezamenlijk eenvoudiger is dan wanneer elke individuele fusiepartner deze taakstelling apart zou nastreven.

7. Wordt het toezichtniveau van de VWA tijdens het fusieproces voldoende gewaarborgd?

7.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken hebben we aangegeven hoe de nieuwe fusieorganisatie eruit ziet en welke verbeteringen door de fusie gerealiseerd kunnen worden. In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd die betrekking hebben op de borging van het toezichtniveau tijdens de fusie. We bespreken als eerste de bevindingen die betrekking hebben op het effect van fusieactiviteiten op de productie. We sluiten dit hoofdstuk af met suggesties hoe de reeds bestaande planning & control cyclus een bijdrage kan leveren aan het evalueren van de borging van het toezichtniveau tijdens de fusie.

7.2 Productieverlies tijdens de fusie

De mate waarin het toezichtniveau kan worden gewaarborgd, hangt samen met het effect dat de fusie zal hebben op het productieniveau. De VWA, AID en PD houden rekening met een productieverlies van 5% (Bron: Nota Veranderkosten fusie d.d. 12-02-2008). Tijdens de verbouwing blijft de winkel open, maar tijdelijk is niet alles verkrijgbaar. In de Nota Veranderkosten wordt aangegeven dat het productieverlies kan worden opgedeeld in twee categorieën:

1. Acceptatie van productieverlies. Consequentie: activiteiten worden niet conform jaarplan/offerte uitgevoerd. Er worden geen extra (out of pocket) kosten gemaakt.
2. Productieverlies kan niet worden geaccepteerd. In een aantal gevallen kan oplossing worden gevonden door bijvoorbeeld uitbesteding van activiteiten of inhuur van tijdelijk personeel.

De drie organisaties geven aan een voorstel te maken voor de toewijzing van het verlies aan de verschillende toezichtarrangementen, en daarbinnen de verschillende activiteiten en deelprojecten, aan categorie één en twee op basis van onderstaande criteria.

1. Europese verplichtingen; deze productie zal altijd doorgang vinden.
2. Politieke toezeggingen; deze productie zal altijd doorgang vinden.
3. Overige afspraken; deze restcategorie biedt ruimte om het toezichtniveau aan te passen zodanig dat ruimte voor fusie-inspanningen ontstaat.

Het resultaat van deze toedeling moet aan de politiek worden voorgelegd met de vraag of men deze toedeling acceptabel acht, waarbij de relatie tussen activiteiten en middelen in ogenschouw moet worden genomen. Als het productieverlies kan worden geaccepteerd, kan door volledige beschikbaarstelling van middelen ruimte worden gecreëerd ter dekking voor de kosten van de fusie.

Er zijn gesprekken gaande tussen de Verandermanager, de Raad van Directeuren en de SG's over de kosten van de totale fusie (taakstelling en totale kostenreductie) en de financiering ervan. Van een gedetailleerde analyse van de fusiekosten, inclusief de afspraken over acceptabel productieverlies, is in de huidige voorbereidende fase nog geen sprake.

We hebben het realiteitsgehalte van het ingeschatte productieverlies (van 5%) niet kunnen toetsen op basis van de nota of andere stukken. Wij hebben evenmin een nadere toelichting aangetroffen in de voorstellen van de VWA, AID en PD over de toewijzing van het productieverlies aan de categorie *Acceptatie van productieverlies*, of aan de categorie *Geen acceptatie van productieverlies mogelijk*. Onduidelijk is welke prioriteiten en posterioriteiten op basis van de hiervoor genoemde criteria er per toezichtarrangement worden gesteld.

Wij vinden dat voorafgaand aan de formele start van de fusie, de verdeling van het productieverlies tussen de verschillende diensten onderling en binnen elke dienst per toezichtarrangement op activiteitsniveau noodzakelijk is. Pas dan kan men met gezag een uitspraak doen over het effect van het verwachte productieverlies op het toezichtniveau.

Ondanks het feit dat we constateren dat de onderbouwing van het percentage van productieverlies onvoldoende is en een nadere specificatie van het verlies over toezichtarrangementen ontbreekt, menen wij wel te kunnen stellen dat de organisaties een risico lopen. Wij vinden dat de combinatie van fuseren, het opleggen van een taakstelling en het vragen om extra activiteiten, kan leiden tot een onbalans tussen taken en middelen, waardoor de gewenste dan wel gevraagde productie niet kan worden gehaald. Een deel van de oplossing kan gevonden worden in afspraken tussen opdrachtgevers en de fusiepartners over de volgtijdelijkheid van bovenstaande opdrachten.

7.3 Monitoren van de fusie middels de planning & control cyclus van Toezichtarrangementen

De afspraken over hoe het toezicht wordt ingevuld per sector en/of bedrijfscategorie zijn opgenomen in diverse Toezichtarrangementen. Deze beschrijven op hoofdlijnen de doelstelling, reikwijdte en meerjarenplanning op een specifiek gebied van toezicht. Voorbeelden van een Toezichtarrangement zijn de *TA 1 Diergezondheid en dierziekten* en *TA 03-A Diervoeders*. De feitelijke toewijzing van budgetten aan alle toezichtarrangementen gebeurt tijdens de jaarlijkse planning & control cyclus. In gesprekken tussen de VWA, AID en PD en de ministeries worden afspraken gemaakt hoe het budget te verdelen over de diverse arrangementen. In de Jaarplannen vertaalt dit zich in overzichten waarin precies is aangegeven hoeveel budget en uren zijn toegekend aan elk arrangement. De beschrijving geeft eveneens aan welke activiteiten ontplooid zullen worden. De voortgang van de productieafspraken evalueren de diensten met behulp van hun MSC-rapportages die elk kwartaal worden opgesteld.

Hoe lastig het is om de productieafspraken te halen nu de fusieactiviteiten zich nog beperken tot het management, blijkt uit bijvoorbeeld de concept MCS-rapportage van de VWA, periode januari tot april 2008. Hierin wordt gesteld dat de productie in de gehele linie achterblijft op het jaarplan. Het achterblijven van de productie heeft verschillende oorzaken. In de rapportage worden de volgende oorzaken genoemd:

1. Er is sprake van productie die nog niet in de productiecijfers van de 1^e MCS 2008 is verwerkt.
2. Er zijn diverse activiteiten uitgevoerd die wel gewenst zijn, maar die volgens de huidige afspraken niet tot de reguliere productie gerekend worden, zoals inzet voor de fusieorganisatie.

3. Door de onderzoeken van de commissie Hoekstra, Vanthemse en alle Kamervragen rondom de dierenwelzijnproblematiek, is een forse hoeveelheid capaciteit op niet geplande zaken ingezet.

In een omgeving waarin zoveel zaken spelen die direct leiden tot inzet van medewerkers op niet geplande zaken, is het van het grootste belang, de impact van fusieactiviteiten op de geplande activiteiten te monitoren. Te meer, daar wij van mening zijn dat een groot deel van de fusieactiviteiten heel goed te plannen is. Als eerste biedt de plateau planning van het programmabureau op hoofdlijnen houvast welke activiteiten in het kader van de fusie plaats zullen vinden. In de komende maanden wordt bovendien duidelijk welke TWO's in 2009 van start zullen gaan en wie participeren in deze TWO's. We raden de fusiepartners aan reeds in een vroeg stadium de kwartiermakers een inschatting te laten maken van de tijd die nodig is voor activiteiten van hun TWO. Zodra de periode bekend is gedurende welke medewerkers in een TWO participeren en het plan van aanpak van kwartiermakers een overzicht biedt van activiteiten en tijdsbesteding, is het mogelijk een uitspraak te doen over de tijd die besteed wordt aan de fusie. Die inschatting van de tijdsinvestering biedt de mogelijkheid de activiteiten die in het kader van de fusie ontplooid worden op te nemen in de Jaarplannen en derhalve te monitoren via de MCS-rapportages. Op die manier is het mogelijk om de fusieactiviteiten, de tweede oorzaak van productieverlies volgens bovenstaande MCS-rapportage, op te nemen in het jaarplan van 2009, inclusief mogelijke gevolgen voor de productie.

We zijn van mening dat planning & control met de huidige middelen het beste middel vormt om de afspraken ten aanzien van inzet van taken en middelen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers te monitoren.

7.4 Conclusies

Naar verwachting leidt het fusieproces tot een productieverlies. De fusiepartners schatten dit nu op vijf procent. Om dit verlies op te vangen binnen de toezichtarrangementen van de drie diensten, op project- en activiteitsniveau, zijn criteria opgesteld. Wij kunnen op basis van de huidige stukken niet beoordelen welke realiteitswaarde de inschatting van vijf procent productieverlies heeft. Berenschot stelt vast dat prioriteitstelling nog niet heeft plaatsgevonden.

Wij zijn van mening dat de verdeling over toezichtarrangementen volgens de genoemde criteria zo *spoedig mogelijk* in kaart gebracht moet worden. Indien het politieke oordeel is dat de voorgestelde verdeling van dit productieverlies het toezichtniveau onvoldoende waarborgt en dus niet acceptabel zou zijn, biedt dit in een vroeg stadium de mogelijkheid afspraken te maken hoe hieraan tegemoet te komen.

De combinatie van fuseren, het opleggen van een taakstelling en het vragen om extra activiteiten, vinden wij ambitieus. Een deel van de oplossing kan gevonden worden in afspraken tussen opdrachtgevers en fusiepartners over de volgtijdelijkheid van het voldoen aan bovenstaande opdrachten.

De planning & control cyclus kan ingezet worden om de effecten van de fusie op de productie continue te evalueren.

Berenschot

Met deze voorgestelde maatregelen zijn de fusiepartners naar ons oordeel voldoende in staat de impact van de fusie op het toezichtniveau voldoende te beheersen.

8. Aan welke voorwaarden moet de fusie voldoen en worden deze voldoende gewaarborgd?

8.1 Inleiding

Nadat we in het voorgaande hoofdstuk gesproken hebben over effecten van het fusieproces op het toezichtniveau, richten we ons in dit hoofdstuk, waarin de laatste onderzoeksvraag centraal staat, op de randvoorwaarden voor de fusie. We maken voor beantwoording van deze vraag opnieuw gebruik van informatie uit interviews en interne documenten. We hanteren ook best practices die betrekking hebben op het 'goed organiseren van fusies' binnen overheidsorganisaties. Deze best practices heeft Berenschot opgebouwd op basis van haar ervaringen in overeenkomstige trajecten als die van de VWA, AID en PD. Onderstaande randvoorwaarden voor een fusie zijn overgenomen uit het onderzoekskader dat is toegelicht in hoofdstuk 2 over de methode van onderzoek. De randvoorwaarden hebben betrekking op de volgende aspecten:

- Onderbouwing van het takenpakket in het proces 'van' -> 'naar'.
- Financiële aspecten.
- Juridische aspecten.
- HR-aspecten.
- Risico's en beheersmaatregelen.
- Projectmanagement.

Het is niet de opzet van dit hoofdstuk alle randvoorwaarden per aspect te bespreken. We beperken ons tot die randvoorwaarden waarvan wij tijdens ons onderzoek geconstateerd hebben dat zij in dit geval extra aandacht vragen voor een succesvolle fusie.

8.2 Onderbouwing van het takenpakket

Onderbouwing van het takenpakket richt zich op het inzichtelijk maken van werkprocessen van de Nieuwe Autoriteit i.o.. Dit komt neer op het ontwerpen en beschrijven van de nieuwe werkprocessen, het nieuwe takenpakket, en geeft antwoord op de volgende vragen: wie voert taken uit in de nieuwe organisatie?, welke overdrachtsmomenten zijn er?, welke beslissingen zijn relevant in een werkproces en wie is bevoegd om die te nemen?, welke procedures gelden er voor vastlegging van gegevens? Op dit moment beschikt de Raad van Directeuren niet over een beschrijving van deze nieuwe werkprocessen. De verwachting is dat de eerste schetsen ervan zijn afgerond in november 2008. Gegeven het feit dat de integratie van de organisatie langs ketens, product- en functiedomeinen gevolgen heeft voor het overgrote deel van het takenpakket van de organisatie, zijn wij van mening dat de beschrijving van deze werkprocessen zo snel als mogelijk afgerond dient te worden. Deze werkprocessen vormen immers de basis voor de nieuwe wijze van werken, maar eveneens voor de te ontwerpen nieuwe ICT-toepassingen, de inzet van het personeel en de opleidingen voor medewerkers om de nieuwe werkwijze onder de knie te krijgen.

8.3 Juridische aspecten

We hebben geen specifieke aandachtspunten van juridische aard aangetroffen die in dit stadium speciale aandacht behoeven.

8.4 Financiële aspecten

Aandachtspunten van financiële aard zijn al in het voorgaande hoofdstuk door ons toegelicht.

8.5 HR-aspecten

In hoofdstuk vijf hebben we uitgebreid stilgestaan bij de noodzaak personeel blijvend te motiveren als kritische succesfactor van de fusie. Ten aanzien van de HR-aspecten beperken wij ons in dit hoofdstuk tot het gebruik van een personeelsplanning en het veiligstellen van voldoende verandercapaciteit. Bij personeelsplanning draait het om het managen van de inzetbaarheid en het behoud van het personeel. Verandercapaciteit heeft betrekking op het beschikken over voldoende talenten die het veranderproces kunnen managen.

8.5.1 Personeelsplanning

We zijn van mening dat de personeelsplanning een prominente plaats verdient in het fusieproces. De personeelsplanning begint met het vaststellen hoeveel medewerkers met specifieke competenties nodig zijn *voorafgaand aan, gedurende en na* de fusie om te kunnen voldoen aan alle productieafspraken die zijn opgenomen in de Jaarplannen. Kort gezegd biedt een personeelsplanning periodiek inzicht in wie wat uitvoert op welke locatie en op welk tijdstip. Gegeven de vele 'bewegingen' van medewerkers, het werk en werklocaties tijdens de fusie, zijn wij van mening dat het management belang heeft bij het opstellen van een personeelsplanning. Deze kan immers hierin een belangrijke rol spelen. Wij constateren op basis van de activiteitenoverzichten van P&O en het programmabureau dat op dit moment het opstellen van een dergelijke planning niet op stapel staat. (Bron: Acties P&O-kolom d.d. 16 april 2008; Actie plateau 1 versie 0.4.)

Op dit moment is globaal vastgesteld welke competenties nodig zijn per personeelsdoelgroep en wordt in de huidige opleidings- en bijscholingstrajecten van dierenartsen aandacht besteed aan competenties die horen bij moderne toezichthouders, 'handhaven met verstand en gevoel' (Bron: Voorgenomen Kaderbesluit Nieuwe Autoriteit i.o. d.d. 14-04-2008). We zijn van mening dat de organisaties zich voldoende bewust zijn van de noodzaak tot het opleiden van medewerkers en vinden initiatieven hiertoe in reeds genoemde activiteitenoverzichten.

8.5.2 Verandercapaciteit

Een tweede HR-aspect betreft de verandercapaciteit van de organisatie. Het gegeven dat men zoveel als mogelijk wil werken met eigen medewerkers in de TWO's vraagt om een planning van het moment van iemands noodzakelijke inzet in het fusieproces; die moet ook worden afgewogen tegen de benodigde inzet voor het *going concern*. We hebben geconstateerd dat er sprake is van een duale belasting van managers en leidinggevenden die op dit moment verantwoordelijk zijn voor zowel het fusieproces als voor *going concern*. Het is van belang dat deze en de toekomstige inzet van medewerkers ten behoeve van het fusieproces begroot en gepland wordt.

Op deze wijze voorkomt men dat medewerkers uit expertgroepen moeten stappen omdat hun reguliere werkzaamheden in het gedrang komen.

Een laatste aspect van verandercapaciteit heeft te maken met het inzetten van verandertalent in het fusieproces. In interviews is meerdere malen ter sprake gekomen dat er binnen de VWA, AID en PD te weinig talent is op het gebied van verandermanagement. Wij onderstrepen dat capaciteiten op het gebied van verandermanagement een voorwaarde zijn voor het welslagen van fusietrajecten. Indien er sprake is van te weinig 'eigen' talent in de organisatie vinden wij het aantrekken van externe verandermanagers van belang. Het leiderschapsinitiatief dat staat nu gepland voor 2010, zou naar onze mening vervroegd kunnen worden omdat het leidinggevenden nu ondersteunt in het ontwikkelen van verandercapaciteit en het bijdraagt aan een goede start van de eerste TWO's in 2009.

8.6 Risico's en beheersmaatregelen

We zijn van mening dat risicoanalyse en beheersmaatregelen goed geborgd zijn in de fusie.

8.7 Projectmanagement

Wat betreft projectmanagement bespreken we in onderstaande paragrafen de aansturing van *going concern* versus de verandering en communicatie met de medewerkers.

8.7.1 Aansturing van *going concern* versus de verandering

Bij de totstandkoming van de Nieuwe Autoriteit i.o. wordt een duaal sturingsmodel voorzien. In de TWO's wordt onder leiding van de kwartiermaker aan de totstandkoming van de Nieuwe Autoriteit i.o. gewerkt. Tegelijkertijd blijft het huidige management van de drie fusiepartners 'in charge'. De kwartiermakers en overige medewerkers uit de TWO's rapporteren aan de Raad van Directeuren over *going concern* en over de vernieuwingen. Leidinggevenden en medewerkers die nog niet in een TWO zijn opgenomen rapporteren volgens de huidige organisatielijnen. In de praktijk zal sprake zijn van een beeld waarbij medewerkers aangestuurd worden zowel volgens principes van de oude situatie (vóór de fusie) als die van de nieuwe situatie (ná de fusie).

Wij zijn van mening dat de bestuurbaarheid van *going concern* en de verandering op deze wijze gevaar kunnen lopen. Wij stellen een aanpak voor van dit vraagstuk, die garandeert dat altijd helderheid bestaat over rollen en verantwoordelijkheden. Wij zijn van mening dat eenheid van leiding de beste garanties biedt dat de juiste prioriteiten worden gesteld, verbanden worden gezien en de voortgang wordt bewaakt. Dynamisch organiseren heeft een fluïde karakter en vraagt flexibiliteit met betrekking tot onder andere het aansturingsvraagstuk. Indien op eenzelfde tijdstip binnen de organisatie sprake is van verschillende aansturingsprincipes, is het voor de hoogstleidinggevenden van belang zorg te dragen voor voldoende communicatie en afstemming. Wij raden aan de duur van de periode waarin sprake is van deze verschillen zoveel mogelijk te beperken.

8.7.2 Communicatie met medewerkers

Zoals we reeds besproken hebben in hoofdstuk 5, zijn wij van mening dat medewerkers op dit moment onvoldoende zicht hebben op de impact van de fusie. Het is van groot belang in een vroeg stadium in te schatten wat de effecten zullen zijn op hun werk of werklocatie. Sommige medewerkers zullen relatief weinig verandering ondervinden in hun werk als gevolg van de fusie. Voor anderen betekent de fusie dat hun werk zich zal verplaatsen. Een laatste groep medewerkers zal gedwongen door de taakstelling elders emplooi vinden.

Een en ander hangt ook samen met de tot nu toe regionaal en vooral algemeen getoonzette communicatie over de komende veranderingen. Wij adviseren om meer functiespecifiek te communiceren waar zich naar verwachting welke veranderingen zullen voordoen. Dat zorgt enerzijds voor het motiveren van medewerkers wier functies terugkomen in de nieuwe setting en anderzijds stimuleert het de uitstroom van medewerkers op die plekken waar de krimp zal worden geëffectueerd.

8.8 Conclusies

We zijn van mening dat aan een belangrijk aantal randvoorwaarden dat relevant is voor 'goed fuseren' is voldaan. We hebben ons beperkt tot het aanstippen van die randvoorwaarden die naar onze mening nog extra aandacht vragen.

Als eerste onderstrepen wij het nut van het opstellen van het ontwerp van het takenpakket van de Nieuwe Autoriteit i.o. aan het begin van het fusieproces. Deze werkprocessen vormen de belangrijkste informatie om het proces van 'oud naar nieuw' te regelen. Op dit moment is de planning om een eerste schets van de nieuwe werkprocessen af te ronden in november dit jaar. Eerdere oplevering is raadzaam, met name omdat het ontwerp van nieuwe ICT-toepassingen en het opstellen van een personeelsplanning mede afhankelijk zijn dit procesontwerp.

Het opstellen van een personeelsplanning om inzicht te krijgen in de in-, door- en uitstroom voorafgaand, tijdens en na de fusie biedt houvast voor het behoud van kritische kennis in de organisatie en voor het behalen van de taakstelling met zo weinig mogelijk risico voor de productie.

Eveneens is het van belang een afweging te maken tussen de inzet van eigen personeel in het fusieproces en het aantrekken van extern talent. Op dit moment is er voor medewerkers sprake van duale belasting waarbij de afweging tussen *going concern* en fusiewerkzaamheden niet altijd gemaakt is. Dit vormt nu, maar zeker in latere fases van de fusie, een risico zowel voor de voortgang van de reguliere productie als de fusie.

Als het gaat om aansturing van de *going concern* versus de verandering stellen wij voor dat deze zoveel als mogelijk volgens eenheid van aansturing is georganiseerd. We onderschrijven de keuze voor een fusieaanpak via dynamisch organiseren. Wij raden om aan in het belang van de medewerkers, de duur van de periode waarin sprake is van aansturing volgens verschillende principes, te beperken. Onze ervaring leert dat in fusietrajecten waarin sprake is van grote veranderingen duidelijkheid van leiding houvast biedt aan medewerkers.

Berenschot

Als laatste vragen wij aandacht voor de wijze waarop gecommuniceerd wordt met de medewerkers. Aangezien de gevolgen van de fusie niet voor alle medewerkers hetzelfde zijn, achten wij het van belang dat verschillende communicatieberichten worden gemaakt die, beter dan nu het geval is, ingaan op die verschillende gevolgen.

9. Naschrift

Twee van de aan ons gestelde onderzoeksvragen betreffen het moment waarop verbeteringen moeten worden doorgevoerd. Het gaat daarbij om veranderingen voorafgaand aan de fusie en veranderingen die juist in de fusie een plek moeten krijgen. Daarnaast hebben wij een aantal verbeteringen aangetroffen die passen bij eerder geformuleerd kabinetsbeleid, of die passend zijn los van de fusie.

De verbeteringen betreffen:

- De capaciteit en kwaliteit van dierenartsen.
- De verschuiving van eerstelijns naar tweedelijns toezicht.
- De huidige financieringsstructuur van de VWA.
- De aansturing vanuit LNV.

De verbeteringen komen voort uit staand beleid of geconstateerde tekortkomingen in de organisatie of bedreigingen in de omgeving. Hoe deze verbeteringen worden opgepakt is van groot belang, omdat ze uiteindelijk betekenis hebben voor de fusieorganisatie.

Bijlage 1

Lijst van geïnterviewde personen

Lijst van geïnterviewde personen

de heer R.J. Barendse	Directeur Financieel economische zaken
de heer H.P. Blom	Directeur directie communicatie LNV
de heer P.J. Blonk	Hoofd afdeling kwaliteitszorg en interne controle (VWA) Directeur directie Voeding, Gezondheidsbescherming en preventie
mevrouw A.M.P. van Bolhuis	Voorzitter strategische klankbordgroep voedsel- en warenautoriteit.
de heer H. Borghouts	Directeur Generaal LNV
mevrouw A.M. Burger	Stafmedewerker Controletechniek AID
de heer ing. H. ter Denge	Directeur Dienst Uitvoering VWA/ plv. IG VWA
de heer R.J. Dortland	Directeur Directie Bedrijfsvoering VWA
de heer J.W. Duijzer	Directeur Generaal VWS
de heer J.I.M. de Goeij	Hoofd afdeling interne operational audits, auditdienst
mevrouw M.J.H. de Haas	Analist AID
de heer H.W. Hagen	Wvd. Directeur Plantenziektenkundige Dienst
de heer H.A. Harmsma	Directeur Algemene Inspectiedienst (AID)
de heer R. van der Helm	Directeur directie juridische zaken LNV
mevrouw J.L.D. Heukers	Algemene Inspectiedienst
de heer H. Heus	Voedsel Waren Autoriteit
de heer R. Horn	Projectdirecteur fusiedienst VWA-AID-PD
de heer J.P. de Jong	
de heer A.M.W. Kleinmeulman	Inspecteur Generaal
de heer P. van der Linden,	Opsporingsambtenaar AID
de heer M.H.E. Mathon	Hoofd P&O (VWA) (en Coördinatie fusie)
de heer J. van Meggelen	Voorzitter OR PD
de heer J. Nijboer	Controleur vakspecialist AID
de heer C.A.C.J. Oomen	Directeur directie Landbouw
mevrouw A. Oppers	Directeur directie Voedselkwaliteit en diergezondheid
de heer Dr. M.S. Pautzke	Teamleider VWA
de heer H. de Ruijter	Senior Manager Advisory Publieke Sector (Ernst & Young)
de heer B. Sangster	Europese Voedsel Autoriteit
de heer E.G. Schouten	Directeur Bureau risicobeoordeling (VWA)
mevrouw M. Smink	Voorzitter OR AID
de heer W. Sobels,	Senior Toezichthoudend Dierenarts Team Almelo 2
mevrouw I. Speijers	Voorzitter OR VWA
de heer G.J. Steunenberg	Teamleider AID
de heer J. Tetteroo	Directeur VWA Noord
mevrouw W.M.A.H. Thien	plv. hoofdinspecteur Productveiligheid (VWA)
de heer C.J.F. Velzeboer	Teamleider NW, VWA
de heer J. Veneklaas Slots	Teamleider N, VWA
de heer A.N. van der Zande	Secretaris-Generaal LNV

Bijlage 2

Lijst van geraadpleegde documenten

Lijst van geraadpleegde documenten

Onderwerp	Titel	Auteur	Datum
'rapport zonder status'	VWA rapport modernisering activiteiten levende dieren en levende producten	Anoniem	jan-07
Instructie	Combinatie van activiteiten in bedrijven in de vlees(producten) sector in ruime zin	Onbekend	mrt-08
Instructie	Handelaren bestemmingscontrole (RA-70)	Bron: Directie RVV, afdeling instructies	aug-01
Instructie	Reiniging en ontsmetting (RA-50)	Bron: VWA, KDO Vlees en vleesproducten	mrt-04
Instructie	Wateronderzoek bij levensmiddelenbedrijven (RA-07)	Bron: Directie VWA/RVV, afdeling VTI	dec-04
Instructie	Herkeuring / bezwaar bij het ongeschikt verklaren van vlees voor menselijke consumptie	Bron: VWA, KDO vlees en vleesproducten	dec-06
Jaarplan	Jaarplan Algemene Inspectie Dienst 2008	AID/ Rob van Lint	nov-07
Jaarplan	Jaarplan PD 2008	PD / onbekend	nov-07
Jaarplan	Jaarplan VWA 2008	VWA / André Kleinmeulman	dec-07
Jaarplan	Jaarverslag AID 2006	AID/Annemie Burger	Onbekend
Nieuwe Autoriteit i.o.	Reactie op kaderbesluit Nieuwe Autoriteit i.o.	Ronald Barendse	mrt-08
Nieuwe Autoriteit i.o.	Interne brief, geen titel	Alida Oppers	onbekend
Nieuwe Autoriteit i.o.	Stukken Stuurgroep fusie VWA-PD-AID	Sandra Ciere e.a.	apr-08
Nieuwe Autoriteit i.o.	Inleiding kaderbesluit	Onbekend (VWS)	Onbekend
Nieuwe Autoriteit i.o.	Kaderbesluit Nieuwe Autoriteit i.o. ; definitief concept	Onbekend (LNV/VWS)	apr-08
Nieuwe Autoriteit i.o.	De kaderstellende visie op toezicht	Onbekend	jul-01
Nieuwe Autoriteit i.o.	Reactie op kaderbesluit Nieuwe Autoriteit i.o.	Alida Oppers	mrt-08
Onderzoek Berenschot	LNV Web – Meldpunt voor onderzoek Berenschot	Onbekend	mei-08
Overig	Mantelovereenkomst 2008 vastgesteld 13-09-2007	Onbekend	sep-07
Overig	Presentatie RvD 22 april 2008: Beheersing en monitoring programma	Onbekend	Onbekend
Overig	Protocol openbaarmaking en gegevensverstrekking aan de ministers van VWS en LNV door de DG VWA	Kalden e.a.	okt-04

Proces en planning fusie	Bericht van de Verandermanager	Drs. A.M.W. Kleinmeulman	apr-08
Proces en planning fusie	Communicatie reorganisatie presentatie RvD	Onbekend	mei-08
Proces en planning fusie	Internetportaal Nieuwe Autoriteit i.o. met Forumapplicatie	Onbekend + Meurs F. en J.J.H. Dufour	dec-07
Proces en planning fusie	Intranetportaal – Utrecht, tenzij ... waar ligt dat?	Onbekend	apr-08
Proces en planning fusie	Management Rapportage PD – mei 2008	Onbekend	jan-08
Proces en planning fusie	Nota veranderkosten fusie	Drs. R.M. Wiersema	feb-08
Proces en planning fusie	Presentatie André – Rondje Nederland april 2008	André Kleinmeulman	apr-08
Proces en planning fusie	Programma middenmanagementbijeenkomst april 2008	Onbekend	apr-08
Proces en planning fusie	Verzoek top MGT (betreft: verwachtingen t.a.v. jullie rol op de managementbijeenkomsten op 10 en 15 april 2008)	Wilma Romeyn/Pim Bouwman (Het Consulaat)	apr-08
Proces en planning fusie	Intranetportaal - Concept voorgenomen Kaderbesluit over de fusie van de AID, de PD en de VWA	Onbekend	apr-08
Proces en planning van fusie	Acties Plateau 1 versie 0.4. BS	Onbekend	Onbekend
Proces en planning van fusie	Dierlijke bijproducten 2008 budget vs 070720	Onbekend	Onbekend
Proces en planning van fusie	Notitie fusie AID, VWA, PD; Focus op risico's	Frederieke Damme e.a.	dec-07
Proces en planning van fusie	Rapportage expertgroep laboratorium Nieuwe Autoriteit i.o.; "Profiel, aansturing en locatiekeuze"	Annelou Hessels e.a.	mei-08
Proces en planning van fusie	Lijst van besluiten RvD 2007	Onbekend	jun-05
Proces en planning van fusie	Lijst van besluiten RvD 2008	Onbekend	jun-05
Proces en planning van fusie	Opzet programma planning kleur versie 0.6	Onbekend	Onbekend
Proces en planning van fusie	Verslag 2007: Doordachte sanering van regeldruk is uitdaging voor krimpende rijksoverheid (persbericht)	Algemene Rekenkamer	mrt-08
Proces en planning van fusie	Plan van aanpak; voor de fusie van de AID/PD/VWA tot de Nieuwe Autoriteit i.o.	Onbekend	jan-08
Proces en planning van fusie	Presentatie RvD rapportagesystematiek	Onbekend	apr-08

Proces en planning van fusie	Expertgroep ICT: Deelproduct: Transitie I-functie; periode 2008 – 2011	Lio Aarsen e.a.	Onbekend
Proces en planning van fusie	Fusie AID, PD en VWA tot de Nieuwe Autoriteit i.o.; Overall Plan van Aanpak (format PvA 080401 v02)	Onbekend	Onbekend
Proces en planning van fusie	Format rapportage Plan van Aanpak fusie	Onbekend	Onbekend
rapport Hoekstra	Aanvulling opdracht onderzoek VWA	G. Verburg	feb-08
rapport Hoekstra	Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten	R.J. Hoekstra	mrt-08
rapport Hoekstra	Opdracht Onderzoek VWA / 20080202_BBR_2008_67	G. Verburg	feb-08
rapport Hoekstra	Reactie op rapport Hoekstra / BBR2008173	G. Verburg	mrt-08
rapport Hoekstra	Tabel toezeggingen VDTS (Actielijst Stuurgroep Verbetering Toezicht Diertransporten en Slachterijen)	Onbekend	mei-08
Rekenkamer	Verslag 2007; Algemene Rekenkamer	Algemene Rekenkamer/ Saskia J. Stuiveling	mrt-08
Rekenkamer	Voedselveiligheid en diervoeders	Saskia J. Stuiveling / W.M. de Brauw	39534
Rekenkamer	Reactie op rapport Terugblik 2008, Voedselveiligheid en Diervoeders	G. Verburg	mrt-08
Rekenkamer	Informatieve nota ARK/berichtgeving ARK	R.J. Barendse	mrt-08
Rekenkamer	Zorgen om fusiediensten (krantenartikel Volkskrant)	Douwe Douwes	mrt-08
Toezichtarrangement	Toezichtarrangement; Welzijn van Dieren 2007	Onbekend	aug-06
Toezichtarrangement	Toezichtarrangement Vlees 2008	Onbekend	apr-07
Toezichtarrangement	TOEZICHTARRANGEMENT IMPORTCONTROLES 2008	Onbekend	Onbekend
Toezichtarrangement	Meerjaren arrangement (MJA) Samengestelde producten (industrieel)	Onbekend	jun-07
Toezichtarrangement	Auditplan Startplan	Dr. C.E. Goewie, A.E. van den Brandt	APL_STA RT_KCB 2007_1.0
Toezichtarrangement	Operationele aansturing en operationeel toezicht op Keuringsdiensten door de PD	Onbekend, via Harmsma	jun-05
Toezichtarrangement	Toezichtarrangement; Diergezondheid en Dierziekten 2008	Onbekend	apr-07
Toezichtarrangement	Toezichtarrangement diervoeders 2008 (versie 2)	Onbekend	jun-05

Berenschot

Toezichtarrangement	Meerjarenarrangement 05: Levende dieren en levende producten	Sanna Mesman	apr-07
Verantwoording AID	MCS Beleidsdirecties; Algemene Inspectiedienst	Onbekend	Januari – april 2008
Verantwoording AID	MCS Eigenaar; Algemene Inspectiedienst	Onbekend	Januari – april 2008
Verantwoording VWA	Eerste MSC 2008: VWA (Periode januari - april (geëxtrapoleerd) 2008)	Onbekend	mei-08

Bijlage 3

Samenvatting van het interviewprotocol

Samenvatting interviewprotocol AUDIT FUSIE VWA, AID en PD

Het onderzoek is voor een belangrijk onderdeel gebaseerd op een documentenanalyse, aangevuld met een gespreksronde met betrokken personen. Ten behoeve van vastlegging van deze gesprekken is een interviewprotocol opgesteld. De belangrijkste afspraken uit dit interviewprotocol hebben betrekking op de wijze van verslaglegging en het gebruik van gespreksverslagen in rapportages.

Verslaglegging

Van het gesprek is door Berenschot een beknopt (geen woordelijk) verslag gemaakt, dat voor akkoord ter ondertekening aan respondenten is voorgelegd zo spoedig mogelijk na afloop van het gesprek. Het gespreksverslag is in hardcopy toegezonden aan respondenten. Ondertekende exemplaren zijn bij Berenschot opgeslagen. Digitale gespreksverslagen zijn uitsluitend ter beschikking gesteld aan het onderzoeksteam van Berenschot.

Rapportage

Na afronding van de hoor- en wederhoorprocedure, zijn de analyse en conclusies door Berenschot geformuleerd en neergelegd in een heldere en bondige rapportage. Hiertoe zijn de gespreksverslagen gebruikt. De gespreksverslagen zijn door de onderzoekers van Berenschot slechts gebruikt in het kader van onderliggend onderzoek. In de eindrapportage zijn geen tot personen herleidbare uitspraken opgenomen.