



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Commissie Economische Zaken

Aan de staatssecretaris van Economische Zaken

Plaats en datum: Den Haag, 14 september 2016
Betreft: Informatiepositie Verbeterplan NVWA en verzoek om het 'Samenvattend
auditrapport 2015 NVWA' naar de Kamer te sturen
Ons kenmerk: 2016Z15418/2016D34184

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Economische Zaken d.d. 13 september 2016 is gesproken over de informatiepositie van de Kamer ten aanzien van het Verbeterplan NVWA. In dit kader verzoekt de commissie u de volgende verbeterpunten door te voeren ten aanzien van het herijkte verbeterplan en de voortgangsrapportages:

t.a.v. inzicht in doelen en resultaten:

- de doelen, de gewenste resultaten en de planning van de verbeterpunten SMART te formuleren;
- niet alleen te rapporteren in de vorm van acties/processen, maar ook in effecten;
- duidelijk te maken hoe de afspraken uit het verbeterplan 2013 te volgen blijven in het herijkte verbeterplan 2016.

t.a.v. de aanvaardbaarheid van risico's:

- duidelijk richting de Tweede Kamer te verantwoorden welke risico's (inhoudelijk, financieel-economisch en politiek) bij het toezicht worden ingeperkt, welke niet en welke keuzes daarbij worden gemaakt.

t.a.v. efficiencytaakstellingen en begrotingen:

- te zorgen voor een helder overzicht van het (uitgangs-)budget, de taakstellingen en het prijspeil waarin het budget en de taakstellingen zijn opgesteld;
- de financiële mutaties in de voortgangsrapportages ook duidelijk terug te laten komen in de budgettaire nota's die Kamer accordeert/amendeert.

t.a.v. de invoering van het nieuwe ICT-systeem:

- het advies van het BIT concreet te verwerken. In het advies staat dat (ook) het ICT-programma geen concrete doelen kent, er geen implementatiestrategie is en dat er geen zekerheid te verkrijgen is over kosten en doorlooptijd.

in algemene zin:

- te werken volgens een vaste structuur en paragraafindeling, zodat de rapportages ook door de tijd heen vergelijkbaar worden;
- een overzicht te geven van de belangrijkste (geplande) go/no go-momenten;
- een algemene beschrijving te geven van de belangrijkste risico's voor het welslagen van de verbeterplannen en te beschrijven hoe deze risico's worden beheerst;
- de afspraak met de ADR te verlengen indien het herijkte plan van aanpak doorloopt tot na 2017, zodat de voortgangsrapportages ook na 2017 worden getoetst;
- de voortgangsrapportages binnen drie maanden na de peildatum naar de Kamer te sturen, zoals bij veel andere voortgangsrapportages gebruikelijk is.
- de informatie in principe alleen openbaar naar de Tweede Kamer te sturen en, indien nodig, alleen specifieke passages vertrouwelijk aan te bieden, met een duidelijke motivering van deze vertrouwelijkheid.

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

T. 070-3182211
E. cie.ez@tweedekamer.nl

In de bijlage worden de verbeterpunten nader toegelicht.

Met het oog op de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken, onderdeel Landbouw en Natuur, ontvangt de commissie graag uiterlijk op woensdag 5 oktober 2016 uw reactie op dit verzoek.

Tevens verzoekt de commissie u het 'Samenvattend auditrapport 2015 NVWA' van de Auditdienst Rijk naar de Kamer te sturen. De Kamer ontvangt dit rapport eveneens graag uiterlijk op woensdag 5 oktober 2016.

Bij dezen breng ik u het verzoek van de commissie over.

Hoogachtend,

de griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken,

M.C.T.M. Franke

1. Context

1.1 Opbouw verbeterplan NVWA 2013

In december 2013 hebben de bewindspersonen van EZ en VWS het verbeterplan NVWA naar de Tweede Kamer gestuurd. Het verbeterplan heeft op hoofdlijnen de volgende structuur:

- de inrichting van het systeem van keuring en toezicht;
- de toezicht- en handhaving capaciteit van de NVWA;
- het op orde brengen van de organisatie (waaronder de ICT);
- de financiering (overheid, bedrijfsleven, efficiency).¹

Twee keer per jaar ontvangt de Tweede Kamer een voortgangsrapportage. Over de vormgeving en inhoud van deze voortgangsrapportages zijn geen afspraken gemaakt tussen de Tweede Kamer en de bewindspersonen.

1.2 Nieuw verbeterplan NVWA in oktober 2016

De Auditdienst Rijk (ADR) adviseert in algemene zin het verbeterplan uit 2013 te herijken: "Gegeven de huidige ontwikkelingen, de fase waarin het programma zich nu bevindt, het voortschrijdend inzicht en de resultaten van de diverse onderzoeken is het onze aanbeveling om het programma te herijken door het opstellen van een (nieuw) geactualiseerd Programma Verbeterplan NVWA 2016 en het afsluiten van het Plan van Aanpak NVWA 2013".² De ADR adviseert daarbij de structuur van het herijkte verbeterplan als volgt in te delen:

- procesvernieuwing, informatie en ICT;
- effectief instrumentarium;
- kennis gedreven en risicogerichte aanpak;
- de mens als motor.

Met deze structuur zou de informatie aan de Tweede Kamer beter aansluiten bij de interne stuur- en verantwoordingsinformatie van de NVWA.³

De staatssecretaris volgt het advies op om het verbeterplan NVWA uit 2013 te herijken. Hij zal in oktober 2016 een herijkte verbeterplan naar de Tweede Kamer sturen.⁴ Hij schrijft hierover in mei jl.: "In de afgelopen twee jaar heeft de NVWA in het kader van het plan van aanpak een groot aantal projecten en activiteiten gestart. Met het voortschrijden van de uitvoering neemt de behoefte aan een duidelijk beeld op de (afhankelijkheden van) afgeronde, lopende en te starten projecten en activiteiten toe".⁵

In het AO van 9 juni jl. heeft hij aangegeven dat het hem goed lijkt de Kamer te betrekken bij de vraag hoe zij in de voortgangsrapportages geïnformeerd wil worden.⁶ Dit AO is voortgezet op 23 juni en afgerond met een VAO op 7 juli jl.

1.3 Betrokkenheid Tweede Kamer

De staatssecretaris heeft nog niet aangegeven hoe hij het herijkte verbeterplan zal uitwerken en hoe hij hierin aandacht zal besteden aan de verschillende beleidsinhoudelijke prioriteiten (hij heeft

¹ Kamerstuk II 2013/14, [33 825, nr. 1](#), p. 1.

² Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 34](#), p. 15.

³ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 34](#), p. 15.

⁴ Verslag AO NVWA d.d. 23 juni 2016.

⁵ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 34](#), pp. 3-4.

⁶ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 44](#), p. 27.

wel al toegezegd aandacht te zullen besteden aan efficiency en aan de service aan ondernemers). Het is nu dan ook niet mogelijk te beoordelen in hoeverre de informatievoorziening over de beleidsinhoudelijke onderwerpen voldoet. De commissie EZ zal eerst het herijkte verbeterplan afwachten en pas dan bekijken of de informatievoorziening hierover voldoet aan de wensen van de Tweede Kamer.

De commissie EZ zal *in dit stadium* richting de staatssecretaris van EZ meegeven aan welke eisen de informatievoorziening *in algemene zin* moet voldoen.

2. Mogelijke verbeterpunten in het herijkte verbeterplan

De voortgang van het huidige verbeterplan NVWA is moeilijk te volgen. Ook de Algemene Rekenkamer, de ADR en het Bureau ICT-toetsing (BIT) hebben geconstateerd dat de informatievoorziening bij het NVWA in algemene zin verbeterd kan worden. Hieronder staat een overzicht van de verschillende adviezen.

2.1 Verbeter de meetbaarheid van doelen en geef informatie over effecten

Scherpere formulering van doelen, resultaten en planning

De ADR beveelt aan dat het herijkte verbeterplan een actueel overzicht bevat van doelen, gewenste resultaten, projecten en producten inclusief een planning.⁷ De staatssecretaris onderschrijft dit en zegt in het AO van 9 juni jl. dat er een "scherp inzicht gegeven moet worden in de doelen en de planning van het hele proces".⁸ Hiervan is in het huidige plan van aanpak geen sprake: de doelen zijn niet SMART⁹ en er wordt vooral gerapporteerd in de vorm van acties en processen. Er wordt aangegeven dát er stappen worden gezet, maar deze zijn voor de Kamer vaak niet te controleren. De staatssecretaris schrijft bijvoorbeeld: "De doelen [van het nieuwe ICT-systeem, red.] zijn realistisch aangescherpt en er is een gedetailleerde implementatiestrategie en – planning opgesteld".¹⁰ De staatssecretaris had beter de doelen en de planning zelf kunnen beschrijven, zodat later nagegaan kan worden of ze gehaald worden en welk effect ze sorteren.

Geef ook informatie over effecten

Het is wenselijk dat de Tweede Kamer in voortgangsrapportages niet alleen informatie krijgt over doelen, processen, acties en kosten, maar ook over effecten. Ook al zijn effecten niet altijd eenvoudig te meten, in het toezichtkader NVWA staat dat de "NVWA de effectiviteit van haar toezicht moet kunnen onderbouwen, zich erover moet kunnen verantwoorden en dat de NVWA effectmetingen uitvoert". Ook staat in het toezichtkader: "Om inzicht te krijgen in de efficiency van het toezicht, brengt de NVWA de gerealiseerde maatschappelijke opbrengsten, de kwantitatieve en kwalitatieve effecten ervan in kaart. Zij geeft aan wat toezicht bijdraagt aan de mate waarin bedrijven wetten en regels naleven."¹¹ De staatssecretaris zou de beschikbare informatie kunnen bundelen in de voortgangsrapportages en daarbij kunnen aangeven op welke terreinen effectmeting niet mogelijk of beschikbaar is, met een duidelijke motivering daarbij.

Maak duidelijk hoe de afspraken uit het Verbeterplan 2013 te volgen blijven

De ADR beveelt tevens aan dat de doelen, de acties en de maatregelen uit het (huidige) verbeterplan 2013 te volgen moeten blijven. "Informeer de Tweede Kamer over hoe het nieuwe, geactualiseerde Programma Verbeterplan NVWA (2016) invulling geeft aan de gemaakte afspraken uit het Plan van Aanpak NVWA 2013. Geef daarbij aan welke resultaten aan het einde van de

⁷ Kamerstuk II 2015/16, 33 835, nr. 34, p. 15.

⁸ Kamerstuk II 2015/16, 33 835, nr. 44, pp. 25-26.

⁹ Smart: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

¹⁰ Kamerstuk II 2015/16, 33 835, nr. 34, p. 6.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2015/10/16/toezichtkader-nvwa>, p. 6 en 12.

huidige programmaperiode (ultimo 2017) zijn bereikt en welke resultaten na 2017 zullen worden bereikt.”¹²

Bij herijkingen van eerdere verbeterplannen ontbrak het inzicht in de voortgang van de voorgaande rapportages. In het huidige verbeterplan 2013 staat bijvoorbeeld dat de “overige, nog niet geïmplementeerde maatregelen uit 2008 en 2011 versneld worden geïmplementeerd”¹³, zonder dat duidelijk is welke dat zijn.

2.2 Maak inzichtelijk welke risico’s aanvaardbaar zijn

De staatssecretaris schrijft in mei jl. dat het beschikbare budget ontoereikend is om alle voorgeschreven toezichtstaken uit te voeren. “Op korte termijn is er alleen ruimte in het takenpakket te creëren door hierin keuzes te maken en de daarbij behorende risico’s (inhoudelijk, financieel-economisch en politiek) te aanvaarden.”¹⁴ De Algemene Rekenkamer is van mening dat de bewindspersonen moeten zorgen voor een duidelijke verantwoording richting de Tweede Kamer en burgers over welke risico’s worden ingeperkt, welke niet en de keuzes daarbij te onderbouwen.¹⁵ Tot op heden maken de bewindspersonen dit niet duidelijk.

In het toezichtkader NVWA staat overigens dat hierover openbare informatie beschikbaar is. “Het werk van de NVWA begint bij een goede risicobeoordeling (...) Op basis van de risicobeoordelingen adviseert Bureau Risicobeoordeling en Onderzoeksprogrammering NVWA (BuRO) de bewindspersonen van VWS en EZ en de inspecteur-generaal van de NVWA. De adviezen worden vervolgens gepubliceerd”.¹⁶ De staatssecretaris zou deze informatie op zijn minst kunnen bundelen in de voortgangsrapportages.

2.3 Geef helderheid over efficiencytaakstellingen en financiële mutaties

Geef helderheid over efficiencytaakstellingen

De staatssecretaris heeft onlangs aangegeven dat er in het takenpakket nog een beperkt aantal besparingen is te realiseren.¹⁷ In het verleden is gebleken dat beoogde taakstellingen bij de NVWA vaak niet werden gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2013 reeds benadrukt dat een goede monitoring van de realisatie van de taakstellingen van belang is. “Zorg voor een helder overzicht van het (uitgangsbudget, de taakstellingen en het prijspeil waarin budget en taakstellingen zijn opgesteld. 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. (...) De staatssecretaris heeft tot op heden geen gehoor gegeven aan deze aanbeveling.”¹⁸

Laat de financiële paragraaf herkenbaar terugkomen in budgettaire nota’s

De commissie EZ¹⁹ heeft in 2012 een begrotingsonderzoek gedaan, onder meer naar de kostenontwikkeling (overschrijdingen) van de NVWA. Sinds dit begrotingsonderzoek is de informatie in budgettaire nota’s over mutaties bij de NVWA flink verbeterd. In iedere (supplettoire) begroting van EZ staat nu een bijlage met de financiële wijzigingen die bij (onder meer) de NVWA aan de Kamer worden voorgelegd.

¹² Kamerstuk II 2015/16, 33 835, nr. 34, p. 15.

¹³ Kamerstuk II 2013/14, 33 835, nr. 1, p. 11.

¹⁴ Kamerstuk II 2015/16, 33 835, nr. 33, p. 2.

¹⁵ Kamerstuk II 2013-2014, 26 991, nr. 386, bijlage, p. 20 en 24.

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2015/10/16/toezichtkader-nvwa>, p. 8.

¹⁷ Kamerstuk II 2015/16, 33 835, nr. 33, p. 2.

¹⁸ Kamerstuk II 2013/14, 26 991, nr. 386, pp. 20, 24-25.

¹⁹ Voorheen: Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (ELI).

Box 1. Budgettaire nota's en begrotingswetten

De Tweede Kamer ontvangt gedurende het jaar zowel budgettaire nota's als begrotingswetten. Budgettaire nota's zijn documenten die de Kamer formeel gezien ter informatie ontvangt. Tegelijkertijd met deze budgettaire nota's ontvangt de Kamer begrotingswetten, die zij kan accorderen of amenderen. Zie hieronder een overzicht van de verschillende budgettaire nota's en de daarbij behorende begrotingswetten:

<u>Budgettaire nota's</u>	<u>Begrotingswetten</u>	<u>Wanneer?</u>
Miljoenennota	Departementale begrotingen <i>bijv. begroting van EZ</i>	Prinsjesdag
Voorjaarsnota	1 ^e suppletoire begrotingen <i>bijv. 1^e suppl. begroting van EZ</i>	Uiterlijk 1 juni
Najaarsnota	2 ^e suppletoire begrotingen <i>bijv. 1^e suppl. begroting van EZ</i>	Uiterlijk 1 dec.
Financieel Jaarverslag Van het Rijk	Departementale jaarverslagen <i>bijv. jaarverslag van EZ</i>	3 ^e woensdag in mei

Ook in de reguliere voortgangsrapportages over de NVWA staat financiële informatie. Bij de Voorjaarsnota 2016 was deze informatie echter niet één op één te relateren aan de mutaties die via de suppletoire begrotingswet aan de Kamer werden voorgelegd. Hierdoor was niet duidelijk voor welke mutaties precies autorisatie werd gevraagd.

2.4 Maak de informatievoorziening over het ICT-systeem concreet

Voor een goed functioneren van de NVWA is het volgens de Algemene Rekenkamer belangrijk dat de NVWA beschikking krijgt over één overkoepelend ICT-informatiesysteem.²⁰ Al sinds enkele jaren wordt gepoogd een dergelijk systeem in te voeren.²¹ Op 29 oktober 2015 heeft het Bureau ICT-Toetsing²² (BIT) een advies gegeven over de invoering van het (beoogde) nieuwe systeem bij de NVWA. Daarin komen de volgende aspecten naar voren:

- het programma heeft geen concrete doelen die achteraf gemeten kunnen worden;
- er is geen implementatiestrategie gekozen;
- de tijd tot eind 2017 lijkt te krap om het programma te kunnen afronden.

Verder staat in het advies dat er in de huidige fase geen volledige zekerheid te verkrijgen is over kosten en doorlooptijd. Het BIT adviseert dit te erkennen en de besturing erop aan te passen.²³

Ook is de voortgangsinformatie over de invoering van het ICT-systeem weinig SMART. De staatssecretaris schrijft bijvoorbeeld in antwoord op een schriftelijke vraag waarin wordt gevraagd het programmaplan te concretiseren: "Inmiddels zijn de doelen van het programma (...) aangescherpt, zijn de kaders voor de inrichting van de informatievoorziening bepaald en is er een gedetailleerde planning en strategie voor de implementatie (...) opgesteld. (...) Daarmee heeft de NVWA de aanbevelingen van het BIT verwerkt in haar plannen". Deze informatie zegt niets over de voortgang van het project en is door de Kamer niet te controleren.

²⁰ Kamerstuk II 2013-2014, [26 991, nr. 386](#), p. 16.

²¹ De Auditcommissie Vanthemsche schreef in 2008 dat deze problemen primair moesten worden verholpen omdat anders veel van de lopende projecten een 'pleister op een houten been' zouden zijn (Kamerstuk II 2007/08, [26 991, nr. 205](#), p. 3 en Kamerstuk II 2008/09, [26 991, nr. 229](#), p. 4).

²² Het BIT is opgericht naar aanleiding van het parlementaire onderzoek ICT, Kamerstuk II 2014/15, [33 326, nr. 5](#).

²³ BIT-advies project NVWA d.d. 29 oktober 2015 ([2016D14654](#)).

In de tweede helft van 2016 wordt het plan voor de invoering van het ICT-systeem overigens opnieuw aan het BIT voorgelegd.²⁴

3. Andere mogelijke verbeterpunten

In deze paragraaf is een analyse opgenomen van voortgangsrapportages bij andere dossiers. Hierbij is bekeken welke informatie in deze rapportages van nut kan zijn bij de informatievoorziening rondom de NVWA. In paragraaf 3.1 tot en met 3.3 zijn hiervan de resultaten opgenomen. Paragraaf 3.4 tot en met 3.6 bevatten enkele aanvullende bevindingen.

3.1 Bied alle rapportages aan volgens een identieke structuur en indeling

De commissie EZ verzoekt de staatssecretaris iedere rapportage telkens aan te bieden volgens een identieke structuur en paragraafindeling. Zo worden rapportages ook door de tijd vergelijkbaar. De voortgangsrapportages NVWA voldoen hier overigens grotendeels al aan, maar kleine aanpassingen zorgen ervoor dat niet alle informatie gemakkelijk terug te vinden is.

3.2 Geef een overzicht van belangrijke "go/no go-momenten"

De staatssecretaris wordt gevraagd in iedere rapportage een overzicht te presenteren van de belangrijkste (geplande) go/no go-momenten en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij. Dergelijke informatie wordt nu ad hoc in de voortgangsrapportages weergegeven. Zo geeft de staatssecretaris in zijn brief van 16 oktober jl. aan dat er – op basis van een evaluatie in 2018 – een go/no go moment zal komen voor de wijze waarop keuringen (die voorheen privaat werden uitgevoerd) in het publieke domein vorm zullen krijgen.²⁵ Ook bij de invoering van het nieuwe ICT-systeem zullen er vermoedelijk belangrijke go/no go-momenten zijn. Een overzicht van de belangrijke (geplande) beslismomenten kan de Kamer meer houvast bieden.

3.3 Geef een beschrijving van risico's voor het welslagen van het traject

De staatssecretaris zegt in het AO van 9 juni jl. dat het hele verbetertraject veelomvattend is en daarmee inherent risicovol. "Vanaf het begin af aan wisten wij dat niet alles precies zo zou gaan als was voorgenomen."²⁶

Bij de derde voortgangsrapportage schreef de ADR dat het programma zich nu in een fase van "point of no return" bevindt, een fase waarin wijzigingen in de gemaakte inrichtingskeuzes feitelijk niet meer mogelijk zijn, zonder consequenties voor de voortgang, het budget en zelfs het welslagen van het programma. Bij de derde voortgangsrapportage gaf de ADR het advies (aan een stuurgroep van de NVWA) inhoudelijke en financiële consequenties van mogelijke risico's en (voorgestelde) besluiten concreet, helder en volledig toe te lichten.²⁷

De staatssecretaris wordt gevraagd in het herijkte verbeterplan en bij iedere voortgangsrapportage een paragraaf op te nemen waarin hij de grootste risico's voor het welslagen van het project beschrijft en de wijze waarop hij deze risico's beheerst.

3.4 Verleng de afspraak met de ADR

De ADR voert elk half jaar een toetsing uit op het verbeterplan NVWA. Deze afspraak is - na een toezegging aan de Kamer - gemaakt tot en met 2017, het eindjaar van het verbeterplan NVWA uit

²⁴ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 35](#), p. 7.

²⁵ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 16](#), pp. 3-4.

²⁶ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 44](#), p. 34.

²⁷ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 17](#), p. 11.

2013.²⁸ Indien het herijkte plan van aanpak doorloopt tot na 2017, wordt de staatssecretaris verzocht de afspraak over de toetsing door de ADR te verlengen.

3.5 Vervroeg de timing van de voortgangsrapportages

De Kamer heeft de vierde voortgangsrapportage NVWA eind mei 2016 ontvangen. Deze voortgangsrapportage ging over de periode juli–december 2015. Bij voortgangsrapportages die de Kamer in het kader van de Regeling Grote Projecten ontvangt, wordt doorgaans uiterlijk drie maanden na het verstrijken van de peilperiode gerapporteerd. Hierdoor kan de Kamer het beleid tijdig bijsturen. De staatssecretaris wordt gevraagd de voortgangsrapportages NVWA binnen drie maanden na de peildatum naar de Kamer toe te sturen, zoals bij veel andere voortgangsrapportages gebruikelijk is.

3.6 Informatie in principe openbaar naar de Kamer

De staatssecretaris heeft in mei jl. verschillende stukken ter vertrouwelijke inzage aan de Tweede Kamer aangeboden. Het betrof onderzoeken over mogelijkheden tot efficiencyverbeteringen en over het opdrachtenpakket.²⁹ De staatssecretaris heeft deze stukken geheel vertrouwelijk naar de Kamer gestuurd. Hij maakt niet duidelijk waarom niet alleen de gevoelige passages als vertrouwelijk bestempeld hadden kunnen worden.³⁰

De staatssecretaris wordt verzocht om alle informatie in principe openbaar aan de Tweede Kamer aan te bieden en om, indien nodig, alleen specifieke passages ter vertrouwelijke inzage aan de Kamer voor te leggen, met een duidelijke motivering voor deze vertrouwelijkheid.

²⁸ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 34](#), p. 13.

²⁹ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 33](#).

³⁰ Kamerstuk II 2015/16, [33 835, nr. 44](#), p. 23-24.