



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Economische Zaken

NVWA 2020
Herijking van het Plan van Aanpak NVWA 2013

Datum	29 november 2016
Status	Definitief

Inhoud

Leeswijzer	4
Business case	5
1. Inleiding	11
1.1 Achtergrond en aanleiding	11
1.2 Voortgang en vervolg NVWA 2013	12
1.3 Ontwikkelingen	14
1.4 Doel en reikwijdte NVWA 2020	15
2. Herijking: inzet voor de toekomst	17
2.1 Toekomstbeeld 2020 en leidende principes	17
2.2 Sturingsfilosofie	19
2.3 Werkwijze	21
2.4 De route naar 2020	23
2.4.1 De ketenklok en programma's	23
2.4.1.1 Programma 1 Kennisgedreven en risicogericht werken	25
2.4.1.2 Programma 2 Procesvernieuwing, informatie en ICT	26
2.4.1.3 Programma 3 Effectief instrumentarium	27
2.4.1.4 Programma 4 Mens als motor	29
2.4.1.5 Programma 5 Structureren en ordenen organisatie	30
2.4.1.6 Programma 6 Dienstverlening en servicegerichtheid	31
2.4.1.7 Programma 7 Realisatie	33
2.4.2 Doelmatige ondersteuning	34
2.4.3 Samenhang en planning	35
3. Governance	41
3.1 Complexiteit en belang	41
3.2 Externe sturing en verantwoording	41
3.3 Interne sturing en verantwoording	42
3.3.1 Programmamanagement	42
3.3.2 Portfoliomanagement	45
3.3.3 Ontwikkelen transformatie-monitor	46
3.4 Strategische risico's en management issues	46
Bijlagen:	
1. Indicatoren Voortgangsrapportage NVWA 2020	51
2. Oordeel ADR over kwaliteit programmabeheersing	54

Leeswijzer

NVWA 2020 gaat over de transformatie van de NVWA. Het is enerzijds een document waarin de NVWA aangeeft hoe de transformatie eruit ziet en hoe zij die gaat realiseren. Anderzijds is het ook een sturingsdocument voor de NVWA zelf, dat op een samenhangende manier vorm en inhoud geeft aan het transformatieproces. NVWA 2020 is daarmee niet slechts informerend, maar staat ook voor afrekenbare afspraken.

NVWA 2020 begint met het beschrijven van de business case. Hierin komt aan de orde waarom we NVWA 2020 maken, wat we gaan doen, hoe we dat aanpakken en beheersen, wat de begrote kosten zijn en hoe deze zijn gedekt. In feite is NVWA 2020 een business case op zichzelf. De opdracht en het meerjarige financiële kader zijn immers al vastgesteld¹. De tekst van de business case is te lezen als samenvatting.

Hoofdstuk 1 gaat in op de vraag waarom we dit document maken alsmede het doel en de reikwijdte ervan. Het hoofdstuk behandelt de vraag naar het waarom allereerst vanuit de politiek maatschappelijke achtergrond. Vervolgens komt aan de orde welke interne ontwikkelingen en ambities de drijvende kracht vormen. Daarna komt een aantal externe ontwikkelingen aan bod die nieuw zijn ten opzichte van 2013 en die om een goede plek in de hernieuwde aanpak vragen.

Hoofdstuk 2 gaat over de herijking. Dit hoofdstuk beschrijft hoe onderwerpen die met de uitvoering van het Plan van Aanpak NVWA 2013 al in gang zijn gezet, doorlopen en verder worden ontwikkeld in een alomvattende transformatie. Hoofdstuk 2 start met het beschrijven van de ambitie van de NVWA in de vorm van een kwalitatief toekomstbeeld voor 2020. Vervolgens komen de leidende principes, de sturingsfilosofie en de werkwijze aan de orde die de NVWA hanteert om haar ambitie waar te maken. Het hart van dit document wordt gevormd door paragraaf 3.4. Hier zijn de programma's beschreven met hun programmadoelstellingen, de geplande activiteiten en de op te leveren resultaten.

Hoofdstuk 3 beschrijft de sturing en beheersing van de transformatie. Het hoofdstuk behandelt de externe en interne sturing en verantwoording en gaat in op de strategische risico's en management issues. Dit hoofdstuk onderkent dat een resultaatgerichte sturing en een andere professionele cultuur noodzakelijk zijn voor het succesvol realiseren van de ambitie. Implementeren, leren en bijstellen, en realiseren van de baten zijn de kernbegrippen waar het de komende periode om draait.

¹ Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken over de taakanalyse en efficiëntiepotentieel van de NVWA (TK 2015-2016 33 835, nr. 33), Voorjaarsnota (TK 2015-2016 34 485,, nr. 1) en Plan van Aanpak NVWA zoals vastgesteld in 2013 (TK 2013-2014 33 835, nr. 1).

Business case

Waarom NVWA 2020?

Het werk van de NVWA is van groot belang voor het borgen van publieke belangen, zoals de voedselveiligheid, het vertrouwen daarin van de consument, productveiligheid, dierenwelzijn, plant- en diergezondheid, natuur, en daarmee ook de handelspositie van Nederland. De maatschappelijke verwachtingen over het functioneren van de NVWA zijn daarom hoog. Dat blijkt ook uit de scherpte waarmee de Tweede Kamer begrijpelijkerwijs de ontwikkelingen bij de NVWA volgt. Daarbij klinkt het belang door dat de Tweede Kamer hecht aan een stevige handhaving, maar ook aan goede dienstverlening.

Het functioneren van de NVWA kwam in 2013 onder druk te staan. Incidenten en crises in de voedselketen maakten zichtbaar dat het toezicht van de NVWA verbetering en versterking behoeft. De Onderzoeksraad voor Veiligheid bracht naar voren dat de middelen van de NVWA om effectief op te treden te beperkt waren en dat het toezicht door de NVWA te wensen overliet vanwege voortdurende reorganisaties en bezuinigingen. Bovendien droeg de gecombineerde taakuitvoering door de NVWA van keuring en toezicht in de vleesketen volgens de Onderzoeksraad niet bij aan een efficiënte en gezaghebbende aanpak. Tenslotte constateerde zij onvoldoende aandacht en capaciteit voor de opsporing en de aanpak van fraude met voedsel.

Om te komen tot verbetering van het toezicht kwam de NVWA met het Plan van Aanpak NVWA 2013. Met dit plan voerde de NVWA een pakket van samenhangende maatregelen uit die zowel gaan over de systemen en de benodigde ondersteuning, als over de werkwijze, cultuur en waarden. Dat heeft veel opgeleverd. Anno 2016 is de handhaving capaciteit versterkt, is de scheiding tussen keuring en toezicht in gang gezet, zijn de werkprocessen doorgelicht en gherdefinieerd en start nu de implementatie van de daarbij passende moderne ICT-ondersteuning.

NVWA 2020 is het vervolg op het Plan van Aanpak NVWA 2013. Met de politieke opdracht uit 2013 om het toezicht te versterken en te verbeteren is binnen de NVWA een transformatieproces ingezet van versterking van de organisatie en van de manier van werken. De NVWA bestendigt de verbeteringen van het Plan van Aanpak 2013 en zet met NVWA 2020 een volgende stip op de horizon. Een toekomstbeeld waarin de NVWA als moderne en toekomstbestendige autoriteit kennisgedreven en risicogericht werkt en invulling geeft aan haar reflectieve functie. Het afronden en beëindigen van het Plan van Aanpak NVWA 2013 en de focus op NVWA 2020 is voor de organisatie een belangrijk moment. NVWA 2020 luidt een nieuwe fase in waarin de transformatie nader zijn beslag moet krijgen.

Wat houdt NVWA 2020 in?

Met NVWA 2020 beoogt de NVWA de naleving rond de haar toevertrouwde publieke belangen te verhogen. Dit tegen een achtergrond van een licht dalend budget en bij een toenemende maatschappelijke complexiteit. De NVWA richt daartoe haar organisatie maximaal in op risicogericht werken: daar acteren waar effectief de risico's voor die publieke belangen verkleind kunnen worden. Dat vergt realisatie van een aantal programma's. De vernieuwingen uit die programma's dragen bij aan het effectief opereren van de handhavers. Met dat doel voor ogen ligt het zwaartepunt aan het eind van de transformatie op het programma Realisatie: zorg met de mensen op de werkvloer dat knelpunten in de praktijk opgelost worden. De kosten voor de transformatie zijn extern becijferd op 62,2 miljoen euro, excl. BTW. Die kosten zijn verwerkt in het financieel beeld in de brief over de taakanalyse en efficiëntiepotentieel (TK 2015-2016 33 835, nr. 33). De business case is daarmee samen te vatten met onderstaande tabel.

Wat	Hoe
Doel	
Verhoging van de naleving	Beschikbare middelen kennisgedreven en risicogericht inzetten. Effect volgen met Transformatiemonitor
Middel	
Realisatie programma's	Kennisgedreven en risicogericht
	Procesvernieuwing, informatie en ICT
	Mens als motor
	Effectief instrumentarium
	Structureren en ordenen organisatie
	Dienstverlening en servicegerichtheid
	Realisatie
Realisatie portfolio doelmatige ondersteuning	Communicatie, juridische zaken, financiën, personeel en organisatie
Kosten	
62,2 miljoen euro excl. BTW	Becijferd door KPMG
Dekking	
Extra bijdragen opdrachtgevers, uren-inzet medewerkers en efficiency	Extra bijdrage aan NVWA
	Kasschuif Plan van Aanpak
	Inzet uren medewerkers
	Efficiëncypotentieel realiseren

NVWA 2020 heeft betrekking op de jaren 2017 tot en met 2020. Het is een veelomvattende en complexe transformatie. Naast een structuurwijziging worden ook nieuwe systemen en instrumenten geïmplementeerd en worden competenties aangepast aan de veranderende maatschappij en problematiek.

In het programma zijn transformatie en "going concern" intensief en onlosmakelijk met elkaar verbonden. De uitdaging voor de komende periode is het vasthouden en versterken van de ingezette lijn met aandacht voor verankering van de verandering in de organisatie. Daar waar de NVWA in de afgelopen periode zijn capaciteiten heeft versterkt, is het belangrijk die in de komende periode blijvend en nog duidelijker om te zetten in tastbare uitkomsten en maatschappelijke baten. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de kwaliteit van de dienstverlening, een goede sturing op de beoogde baten en management van de inherente risico's.

Hoe gaat NVWA 2020 de ambitie realiseren?

Voor het realiseren van de ambities voert de NVWA een transformatieprogramma uit. Daarin zijn de volgende programma's opgenomen, die in samenhang leiden naar de gewenste NVWA in 2020:

- Programma 1 Kennisgedreven en risicogericht werken
- Programma 2 Procesvernieuwing, informatie en ICT
- Programma 3 Effectief instrumentarium
- Programma 4 Mens als motor
- Programma 5 Structureren en ordenen organisatie
- Programma 6 Dienstverlening en servicegerichtheid
- Programma 7 Realisatie

Met het uitvoeren van de programma's en de daarbij horende projecten en activiteiten verankert de NVWA de nieuwe manier van kennisgedreven en risicogericht werken, zoals die de afgelopen jaren grotendeels is ontwikkeld en gedeeltelijk al is ingevoerd. Gezamenlijk concretiseren de programma's het kennisgedreven en risicogericht werken door het versterken van de NVWA-brede kennisfunctie en de toepassing en de implementatie van de cyclus Handhavingsregie.

Programma Kennisgedreven en risicogericht werken

Doel van het programma Kennisgedreven en risicogericht werken is om de NVWA in staat te stellen om risicogericht toezicht te houden op basis van integrale ketenanalyses en een gedegen strategische kennis- en informatiepositie. Door dit programma uit te voeren is de NVWA beter en tijdig in staat trends en ontwikkelingen te zien en binnen de verschillende ketens de risico's in kaart te brengen. Uiteindelijk draagt dat bij aan een betere kennispositie en aan het vermogen van de NVWA om flexibel in te kunnen spelen op datgene wat er maatschappelijk toe doet.

Programma Procesvernieuwing, informatie en ICT

Voor effectief toezicht is een adequate informatiepositie cruciaal: zorgen dat de stroom van informatie op het goede moment op de juiste plek terecht komt. Om dit te bereiken is het programma Procesvernieuwing, informatie en ICT ingericht². Het programma omvat het harmoniseren van de processen, het uniformeren van de producten en het realiseren van de benodigde informatie en informatievoorziening (ICT).

Programma Effectief instrumentarium

Het programma Effectief instrumentarium heeft als doel de NVWA te ondersteunen bij het uniform en binnen kaders ontwerpen, inzetten, uitvoeren, monitoren en evalueren van NVWA breed instrumentarium binnen de cyclus van handhavingsregie. Het programma richt zich op het gebruik van bewezen en gestandaardiseerde methoden, op feedbackmechanismen binnen de cyclus van handhavingsregie en op herleidbare en beredeneerde keuzes in de aanpak. Daarmee draagt het bij aan de resultaatgerichtheid van de NVWA, het kennisgedreven en risicogericht werken, transparantie en het realiseren van de reflectiefunctie van de NVWA.

Programma Mens als motor

Het programma Mens als motor zorgt ervoor dat de NVWA structureel beschikt over gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers in al haar geledingen op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Het zijn immers de medewerkers die de kwaliteit van het werk bepalen. Focus van het programma ligt op het geïntegreerd ondersteunen van de uitrol van de nieuwe werkprocessen, de onderliggende systemen en methodieken zoals deze worden ontwikkeld in de bovengenoemde programma's.

² Opgenomen als groot ICT-project in het Rijks ICT-dashboard onder de naam "Programma Blik op NVWA 2017".

Programma Structureren en ordenen organisatie

Het programma Structureren en ordenen organisatie gaat over het structureel mogelijk maken van de nieuwe manier van werken in een nieuwe organisatiestructuur. Binnen dit programma speelt het voorbereiden, nemen en implementeren van een voorgenomen Organisatie Besluit, het nemen van een besluit over arbeidsvoorwaarden en het scheiden van keuring en toezicht. Keuring en toezicht worden intern zodanig gescheiden dat ze helder en stevig zijn verankerd en toezichtstaken niet ondergesneeuwd kunnen raken door de keuringswerkzaamheden.

Programma Dienstverlening en servicegerichtheid

Binnen het programma Dienstverlening en servicegerichtheid neemt de NVWA het initiatief om gestructureerd met de verschillende doelgroepen in contact te treden. Dit moet leiden tot een gezamenlijk agenda voor de dienstverlening en uiteindelijk tot publiek gedeelde normen rond de dienstverlening en servicegerichtheid van de NVWA

Programma Realisatie

Het herstructureren van de NVWA, de ontwikkeling van digitale systemen, het omschrijven van een nieuwe resultaatgerichte cultuur en het bedenken en toepassen van nieuwe instrumenten vormen de basis van de transformatie. Het daarvan in samenhang werkend maken met als resultaat doeltreffend en doelmatig werken is een flinke uitdaging. Doel van het programma Realisatie is vorm te geven aan het resultaatgericht en gestructureerd besturen, bewaken, uitvoeren en verbeteren van het werk. Vragen als "hoe gaat het werken", "wie heeft met wie overleg", "welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn waar belegd" vragen om invulling en detaillering in de werkpraktijk. Het programma heeft als resultaat dat de NVWA aantoonbaar grip heeft op de werkzaamheden.

Het belang van doelmatige ondersteuning

Realisatie van NVWA 2020 vraagt om een goede veranderaanpak. Hierbij hoort een doelmatige ondersteuning door de direct ondersteunende organisatieonderdelen Financiën en P&O. Maar ook de afdelingen Juridische Zaken en Communicatie, die voor een belangrijk deel integraal onderdeel zijn van het proces van handhaving en toezicht, zijn voor een deel van hun activiteiten ondersteunend aan de gehele organisatie. Met het Plan van Aanpak NVWA 2013 is een flinke slag gemaakt in deze vier organisatieonderdelen. Er is een overkoepelende communicatiestrategie ontwikkeld, de financiële functie doorloopt een verbeterplan, er is een verbeterplan Juridische Functie afgerond, de behandeling van Wob-verzoeken is op orde gebracht en er zijn strategische personeelsplannen ontwikkeld. Zowel P&O, Financiën, Communicatie, als Juridische Zaken werken accountmatig en zijn daarmee nauw verbonden aan het primaire proces. NVWA 2020 zet deze ontwikkeling door.

Hoe zijn sturing en verantwoording geregeld?

Interne sturing en verantwoording

NVWA 2020 is een opdracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, namens de staatssecretaris van EZ en de minister van VWS aan de NVWA. De inspecteur-generaal van de NVWA is opdrachtnemer. Hij is vervolgens ambtelijk opdrachtgever en heeft de uitvoering neergelegd bij de plaatsvervangend inspecteur-generaal.

Om de sturing en beheersing van de transformatie te borgen is er binnen de NVWA een programmaorganisatie ingericht conform de methodiek van Managing Successful Programmes (MSP). Aan het hoofd hiervan staat de plaatsvervangend inspecteur-generaal van de NVWA als Business Change Director (BCD), die hiervoor volledig vrijgesteld leiding geeft aan een Programmaraad. De Business Change Director voert namens de inspecteur-generaal de centrale regie op de transformatie. In de Programmaraad zitten naast de programmamanagers de verandermanagers die de transformatie mogelijk maken door de baten (benefits) te realiseren in de staande organisatie.

De interne verantwoordingslijn wordt van onderaf tot op portfolioniveau opgebouwd voor interne sturingsdoeleinden en vormt een van de bronnen voor de externe verantwoording aan de Tweede Kamer en de staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ten behoeve van de doorwerking van NVWA 2020 binnen de organisatie wordt een gedetailleerd en resultaatgericht transformatieplan opgesteld dat dient als intern werkplan voor de dagelijkse aansturing.

De opbrengst van alle veranderactiviteiten bij elkaar brengt de NVWA in beeld met de nieuw te ontwikkelen Transformatiemonitor. Die geeft zicht op de (ontwikkeling van) maatschappelijke effecten van de nieuwe werkwijze, in het bijzonder de naleving.

Externe sturing en verantwoording

Ten behoeve van de externe sturing begeleidt een Driehoeksoverleg tussen de NVWA, EZ en VWS de transformatie. Het Driehoeksoverleg bespreekt de voortgang, stemt af en forceert oplossingen voor mogelijke knelpunten. Het overleg functioneert op het niveau van het topmanagement van de opdrachtgevende departementen en de NVWA. Als zodanig is het in functie in hoge mate een voortzetting van de Stuurgroep NVWA van het Plan van Aanpak NVWA 2013. Verschil is dat toen aanvullende budgetten specifiek voor het verandertraject ter beschikking zijn gesteld, waar nu het budget voor de transformatie en "going concern" onderdeel zijn van de totale budgetreeks voor de NVWA.

De staatssecretaris van Economische Zaken rapporteert mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport halfjaarlijks aan de Tweede Kamer over de voortgang van NVWA 2020. De NVWA stelt daartoe een voortgangsrapportage beschikbaar. Deze wordt getoetst door de Auditdienst Rijk (ADR). Daarnaast verantwoordt de NVWA de voortgang in de reguliere begrotingscyclus. De Tweede Kamer kan een eerste Voortgangsrapportage over NVWA 2020, die de voortgang hiervan in de eerste helft van 2017 weergeeft, tegemoet zien voor 1 oktober 2017.

Strategische risico's en management issues

NVWA 2020 is een veelomvattende en inherent risicovolle transformatie. Risico's op hoofdlijnen zitten bijvoorbeeld in veranderingen in de context waarbinnen de NVWA de transformatie doorvoert. Er kunnen tegenvallers binnen de programma's zijn, of in de samenhang van de programma's. Verder kunnen transformatie en regulier werk elkaar in de weg zitten. Of kan de vernieuwing onvoldoende in de lijn verankerd raken. Zo heeft toetsing van het BIT eerder tot aanpassingen van het programma Blik op NVWA 2017 geleid en loopt er nu een hertoetsing. In NVWA 2020 wordt Blik op NVWA 2017 voortgezet door programma 2 "procesvernieuwing, informatie en ICT". Eventuele aanpassing in dit programma kan doorwerken naar de transformatie als geheel en het financieel kader. Maar ook het doorvoeren van een nieuwe organisatiestructuur en het passend maken van het aantal medewerkers bij de budgetreeks kunnen invloed hebben op de voortgang en het financieel kader van de transformatie. Verder vraagt (het tempo van) de transformatie veel van het verandervermogen van de medewerkers van de NVWA. Vanwege het belang van voortgang in programma 5 "structureren en ordenen organisatie" zet de NVWA actief in op overleg met de vakbonden en de ondernemingsraad. De NVWA ziet de risico's en hanteert daarom een stevige set van beheersingsmaatregelen om die te mitigeren. Dan gaat het bijvoorbeeld over een hoog in de organisatie verankerde governance van de transformatie, een actief beheer van het portfolio van programma's en projecten, en het hanteren van een risicolog. Maar ook om voortgang te bewaken, om binnen budgettaire kaders te blijven en om tijdig bij te sturen.

Financieel kader

Met de opdrachtgevende departementen is afgesproken dat de NVWA haar reguliere werk en de transformatie (NVWA 2020) realiseert binnen de afgesproken budgettaire kaders voor de komende jaren. In de onderstaande tabel zijn de budgettaire knelpunten en de meerjarige financiële dekking ervan weergegeven conform de brief over de taakanalyse en efficiëntiepotentieel (TK 2015-2016 33 835, nr. 33). In deze brief zijn ook risico's benoemd (zoals het realiseren van afspraken over arbeidsvoorwaarden).

Extern onderzoek³ benoemt een besparingspotentieel in 2020 van tussen de 4 en 14 miljoen euro bij succesvolle implementatie van de beoogde procesharmonisatie, informatievoorziening, de daarbij behorende ICT-ondersteuning, en het oplossen van de reistijd-werktijd-problematiek. De efficiencywinst levert een aandeel in de bekostiging van de transformatie. De transformatieperiode zal een verlies aan productieve uren tot gevolg hebben. Medewerkers zullen immers getraind moeten worden in de nieuwe werkwijze en handavingsinstrumenten. Het verlies aan productieve uren voor regulier werk is te zien als een investering in de nieuwe werkwijze van de NVWA. Met de voortgangsrapportages zal de NVWA de realisatie van de besparing en het verlies aan productieve uren inzichtelijk maken.

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

³ KPMG, Efficiencyonderzoeken NVWA, 1 april 2016.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de NVWA zijn hoog. Het werk van de NVWA is immers van groot belang voor het borgen van publieke belangen, zoals de voedselveiligheid, het vertrouwen daarin van de consument, productveiligheid, dierenwelzijn, plant- en diergezondheid, natuur, en daarmee ook de handelspositie van Nederland. De NVWA beschermt deze publieke belangen vanuit een breed scala aan wet- en regelgeving dat het kader vormt voor haar bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Uitgangspunt is dat elke burger of bedrijf primair zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de naleving van wet- en regelgeving. Elk bedrijf in de keten is dan ook zelf verantwoordelijk voor het zeker stellen van de publieke belangen. Het is de taak van de NVWA om daarop actief toe te zien en in te grijpen wanneer hieraan niet wordt voldaan. De permanente maatschappelijke opdracht van de NVWA is verwoord in haar missie en kerntaken.

Missie NVWA⁴

De NVWA bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en handhaaft de natuurwetgeving.

Het werk van de NVWA kwam in 2013 onder druk te staan. Incidenten en crises in de voedselketen, zoals fraude met paardenvlees, met salmonella besmette zalm en gebleken tekortkomingen in het toezicht op slachterijen, maakten zichtbaar dat het toezicht van de NVWA verbetering en versterking behoeft. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer⁵ kwam naar voren dat de efficiëntievoordelen die werden verwacht van de fusie tussen de diensten waaruit de NVWA is ontstaan⁶, niet optraden en dat er binnen de NVWA nog geen sprake was van een eenduidige werkwijze die nodig is om tot een efficiëntere en effectievere aanpak te komen. In een onderzoeksrapport naar risico's in de vleesketen⁷ concludeerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid dat de middelen van de NVWA om effectief op te treden te beperkt waren en dat het toezicht door de NVWA te wensen overliet vanwege voortdurende reorganisaties en bezuinigingen. Bovendien droeg de gecombineerde taakuitvoering door de NVWA van keuring en toezicht in de vleesketen volgens de Onderzoeksraad niet bij aan een efficiënte en gezaghebbende aanpak. Tenslotte constateerde zij onvoldoende aandacht en capaciteit voor de opsporing en de aanpak van fraude met voedsel.

Deze incidenten en onderzoeken waren niet alleen aanleiding om fundamenteel te kijken naar het toezicht en de organisatie, maar toonden ook de urgentie daarvan aan. De staatssecretaris van Economische Zaken en de minister van VWS hebben naar aanleiding van de maatschappelijke en politieke aandacht eind september 2013 aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan te komen met een breed plan van aanpak voor de knelpunten in de handhaving door de NVWA. De Tweede Kamer heeft met het Plan van Aanpak NVWA 2013⁸ en de bijbehorende maatregelen op 20 februari 2014 ingestemd.

⁴ Voorgenomen Organisatiebesluit (VOB) NVWA, 1 november 2016

⁵ Algemene Rekenkamer, 20 november 2013, Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie

⁶ De NVWA is ontstaan uit de Algemene Inspectiedienst (AID), de Plantenziektkundige Dienst (PD) en de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)

⁷ Onderzoeksraad voor Veiligheid, 26 maart 2014, Risico's in de vleesketen

⁸ Tweede Kamer 2013-2014, 33835, nr. 1, 19 december 2013

Kerntaken NVWA⁹

De NVWA heeft de volgende kerntaken:

Handhaving¹⁰

De NVWA is een handhavingsorganisatie in de brede zin van het woord. In het kader van handhaving houdt de NVWA toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven en instellingen. De handhaving richt zich op het beïnvloeden van nalevingsgedrag. Door toezicht te houden (inspecties), het uitvoeren van opsporingsonderzoek en door handhavingscommunicatie.

Keuren

De NVWA verricht op verzoek van bedrijven keuringen van (partijen van) producten en/of levende dieren en richt zich daarbij op het beoordelen aan de hand van specifiek vastgestelde eisen. Keuringen hebben tot doel deze producten en/of levende dieren in de handel te kunnen brengen binnen de EU, te kunnen exporteren buiten de EU of deze vanuit derde landen te kunnen importeren in Nederland/EU.

Risicobeoordeling

Dit betreft het beoordelen van de chemische, biologische of fysische gevaren voor de volks-, dier- en plantgezondheid en de natuur op het werkterrein van de NVWA. Wetenschappelijke risicoanalyses en risicobeoordelingen zijn de basis voor ketengericht en risico gebaseerd werken en vormen daarmee een belangrijke pijler voor risicomanagement in dit geval de prioritering en sturing van handhavingsactiviteiten.

Risicocommunicatie

De NVWA heeft de taak om op basis van risicobeoordeling consumenten of anderen te informeren over (mogelijke) gevolgen voor de volks-, dier- en plantgezondheid en de natuur. Risicocommunicatie is communicatie over mogelijke of bestaande risico's en percepties. Door open te communiceren over risico's wordt het vertrouwen dat consumenten hebben in het (voedsel-) veiligheidssysteem versterkt. In de risicocommunicatie wordt consumenten zo veel als mogelijk een handelingsperspectief aangereikt.

1.2 Voortgang en vervolg NVWA 2013

Over de voortgang van de aanpak NVWA 2013 is halfjaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer¹¹, waarbij de Vijfde Voortgangsrapportage in oktober 2016 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De Auditdienst Rijk (ADR) ziet toe op de juistheid en volledigheid van de rapportages. De voortgangsinformatie laat zien dat er in de periode 2014-2016 vooruitgang is geboekt. De handhavingscapaciteit is versterkt, de scheiding tussen keuring en toezicht is in gang gezet, de werkprocessen zijn doorgelicht en geherdefinieerd en de implementatie van de daarbij passende moderne ICT-ondersteuning gaat nu van start.

⁹ Voorgenomen Organisatiebesluit (VOB) NVWA, 1 november 2016

¹⁰ Handhaving is controle op de naleving van wet- en regelgeving en het doen naleven van deze regels door het toepassen (of dreigen daarmee) van administratiefrechtelijke of strafrechtelijke middelen. Om naleving te verzekeren bij handhaving is het nodig dat er toezicht wordt gehouden.

¹¹ Eerste tot en met Vijfde Voortgangsrapportage: 1) Tweede Kamer 2013-2014, 33835, Nr. 10, 4 juli 2014; 2) Tweede Kamer 2014-2015, 33835, Nr. 12, 20 maart 2015; 3) Tweede Kamer 2015-2016, 33835, Nr. 17, 16 oktober 2015; 4) Tweede Kamer 2015-2016, 33835, Nr. 34, 27 mei 2016; 5) 26 oktober 2016.

De zesde voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak NVWA 2013 zal een afsluitende rapportage weergeven over de afgeronde onderdelen en nog openstaande toezeggingen uit het oude Plan van Aanpak. Er zal een heldere weergave worden gegeven van de status, welke resultaten er zijn bereikt en de plaats en wijze waarop de toezegging is ingebed in de herijkte aanpak.

Met de politieke opdracht van het Plan van Aanpak NVWA 2013 is binnen de NVWA een proces ingezet van versterking van de organisatie en rationalisatie van de manier van werken. Er is op een breed spectrum van organisatieonderdelen gewerkt aan verbetering en waar dat nodig was aan herstel. Dat heeft alles bij elkaar tot versterking van de organisatie geleid. Eerste resultaten worden zichtbaar. Met het rapport "Risicobeoordeling roodvleesketen" is de eerste ketenanalyse opgeleverd. De naleving op slachtplaatsen is structureel verhoogd. De intensievere risicogerichte handhaving leidt aantoonbaar tot een schoner slachtproces en een schoner eindproduct. Daarmee wordt direct de voedselveiligheid gediend. Schommelingen in een aantal indicatoren zijn een signaal dat er structureel intensieve handhaving nodig blijft om het hogere niveau van naleving vast te houden. Met name bij de kleine en middelgrote slachtplaatsen, waar in 2013 de grootste zorgen zaten, zijn stappen gezet.

Mate van naleving norm

Hygienisch werken	Klein/ Middel		groot	
	2014	2016	2014	2016
Aanvoer schone dieren	73	96	94	95
Reinigen/ ontsmetten	88	99	97	93
Onthuiden/ ontharen	88	98	87	98
Verwijderen Ingewanden	93	99	97	98
Ontsmetting gereedschap/ messen	77	93	92	91
Verontreiniging tijdens slachtproces	77	84	76	87
Verontreiniging eindproduct	86	90	79	94
Temperatuur bij afvoer	91	97	95	95

De volgende stap naar een autoriteit die kennisgedreven en risicogericht werkt is om de ontwikkelingen verder in te bedden. Daarom zet de NVWA het traject van NVWA 2020 in. De NVWA verankert de nieuwe manier van werken in haar organisatiestructuur en verbetert en versterkt haar kennis- en informatiepositie. Door het stapsgewijs afronden van de ketenanalyses en "Staat van..." brengt de NVWA structureel de risico's in kaart op het gebied van de publieke belangen waaraan zij werkt. NVWA 2020 versterkt en innoveert "het gereedschap" van zowel de analisten op strategisch niveau, de medewerkers die werken aan de ontwikkeling van het toezicht op tactisch niveau, en de inspecteurs op het operationele niveau (instrumenten voor data-analyse, handhavingsinstrumenten, ICT ter ondersteuning van werkprocessen) en investeert in de mensen die het werk dagelijks doen om hun kennis en kunde met de nieuwe manier van werken optimaal in te zetten.

1.3 Ontwikkelingen

Verder zijn er ook andere ontwikkelingen die om een goede plek in de herijkte aanpak vragen. Van belang in dit kader zijn de kamerbrief over de Herinrichting Keuring en Toezicht¹², het Toezichtkader¹³ en de interne clustering van verbeteracties in verschillende programma's. Bovendien heeft de Tweede Kamer gevraagd om extra aandacht voor de dienstverlening van de NVWA¹⁴. Van belang zijn ook de aanbevelingen van de ADR, de Aanwijzingen voor de Rijksinspecties van de Minister-President en het Toezichtkader NVWA. Een toelichting op deze drie laatste onderwerpen staat hieronder.

Aanbeveling ADR

In de Vierde Voortgangsrapportage Plan van Aanpak NVWA 2013¹⁵ adviseert de Auditdienst Rijk (ADR) de lopende transformatie zo snel mogelijk te herijken door het opstellen van een nieuw geactualiseerd Plan van Aanpak. De ADR beveelt aan daarin de programmatische werkwijze van alle verbeteractiviteiten binnen de NVWA op te nemen, evenals het afsluiten van het Plan van Aanpak NVWA 2013.

Daarnaast hebben ook verschillende externe partijen op verzoek van de NVWA advies uitgebracht op (onderdelen van) de veranderaanpak. Rode lijn in de adviezen is een sterke ingreep in de sturing van het verbeterproces: centraal georganiseerd, met een heldere inhoudelijke focus. Dat past ook bij een overgang van een breed verandertraject naar een centraal geleide ingreep in de structurele aspecten van de organisatie.

Aanwijzingen voor de Rijksinspecties van de Minister-President

Het Plan van Aanpak NVWA 2013 schetst de bestuurlijke en maatschappelijke context van de NVWA. Deze context, waarin onder meer de kerntaken van de NVWA en de relatie van de NVWA met haar opdrachtgevers staat beschreven, geldt anno 2016 nog steeds. Nieuw in de relatie tussen de NVWA en haar opdrachtgevers is de betekenis van de Regeling van de Minister-President, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties¹⁶. Deze Aanwijzingen hebben tot doel de positie van de rijksinspecties eenduidiger en daarmee beter herkenbaar te maken en om waarborgen te geven voor de onafhankelijke positie van het toezicht enerzijds en voor een goede verbinding tussen de beleidscyclus en de toezichtcyclus anderzijds. Bezien moet worden of de Aanwijzingen aanpassingen in de sturingsafspraken tussen de NVWA en haar opdrachtgevers (EZ en VWS) nodig maken.

Toezichtkader NVWA

Nieuw sinds 2013 is het Toezichtkader NVWA (2015)¹⁷. Kern daarvan is: "zacht waar het kan, hard waar het moet". Bedrijven zijn er zelf verantwoordelijk voor dat zij de wetten en regels naleven. De NVWA ziet hierop toe en handhaaft als bedrijven zich niet aan die wetten en regels houden. Het Toezichtskader scherpt de inzet van de NVWA aan:

- De NVWA kiest scherper bij de inzet van toezicht en handhaving;
- De NVWA zet effectieve toezichtmethoden in;
- De NVWA versterkt haar signalerende functie;
- De NVWA focust sterker op handhaving en slagvaardig optreden dan in het verleden;
- De NVWA schakelt bij vermoedens van fraude eerder de Inlichtingen en opsporingsdienst in;
- De NVWA levert bij beleidsontwikkeling expertise over handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

¹² Tweede Kamer 2015-2016, 33835, nr. 16, 16 oktober 2015

¹³ Tweede Kamer 2015-2016, 33835, nr. 18, 30 november 2015

¹⁴ Tweede Kamer, Algemeen Overleg NVWA, 9 en 23 juni (2^e termijn) 2016

¹⁵ Tweede Kamer 2015-2016, 33835, nr. 34, 27 mei 2016

¹⁶ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties

¹⁷ Tweede Kamer 2015-2016, 33835, nr. 15, 16 oktober 2015

Daarmee is het Toezichtkader een belangrijk uitgangspunt voor NVWA 2020. Tegelijkertijd is NVWA 2020 een belangrijke stap om de manier van werken die het Toezichtkader schetst, te realiseren. Kennisgedreven en risicogericht werken krijgt vorm via onder andere het opstellen van Ketenganalyses en "Staat van....", maar ook met het organisatiebesluit dat werken conform het principe van handhavingsregie mogelijk maakt, in dit geval het gericht ontwikkelen van toezicht door toepassing van gedragskennis en evalueren van resultaten. Daarnaast werkt de NVWA in Inspectieraad-verband mee aan verdere professionalisering van het toezicht.

1.4 Doel en reikwijdte NVWA 2020

Doel van NVWA 2020 is het realiseren van het toekomstbeeld zoals verwoord in hoofdstuk 3. Verder brengt de NVWA met dit hernieuwde Plan van Aanpak de sturing en verantwoording van het veranderproces op één lijn conform aanbeveling van de ADR.

In de aanbiedingsbrief¹⁸ aan de Tweede Kamer bij het Plan van Aanpak NVWA 2013 is geconstateerd dat het oplossen van de destijds vastgestelde problemen en het realiseren van de ambities ingrijpend en tijdrovend is en tenminste "een paar jaar" zal duren. Ter afbakening van wat er met het Plan van Aanpak 2013 in gang is gezet en doorloopt of nieuw wordt opgepakt in NVWA 2020 markeren we 2016 als eindjaar voor het oude Plan van Aanpak. NVWA 2020 heeft betrekking op de jaren 2017 tot en met 2020.

¹⁸ Tweede Kamer 2013-2014, 33835, Nr. 1, 19 december 2013

Hoofdstuk 2. Herijking: inzet voor de toekomst

2.1 Toekomstbeeld 2020 en leidende principes

De NVWA richt zich met dit plan op het bereiken van haar toekomstbeeld voor 2020.

Toekomstbeeld NVWA 2020

De NVWA is in 2020 een moderne toezichthouder die zich baseert op de beginselen van goed openbaar bestuur en die als lerende organisatie wendbaar genoeg is om adequaat in te spelen op ontwikkelingen in de maatschappij.

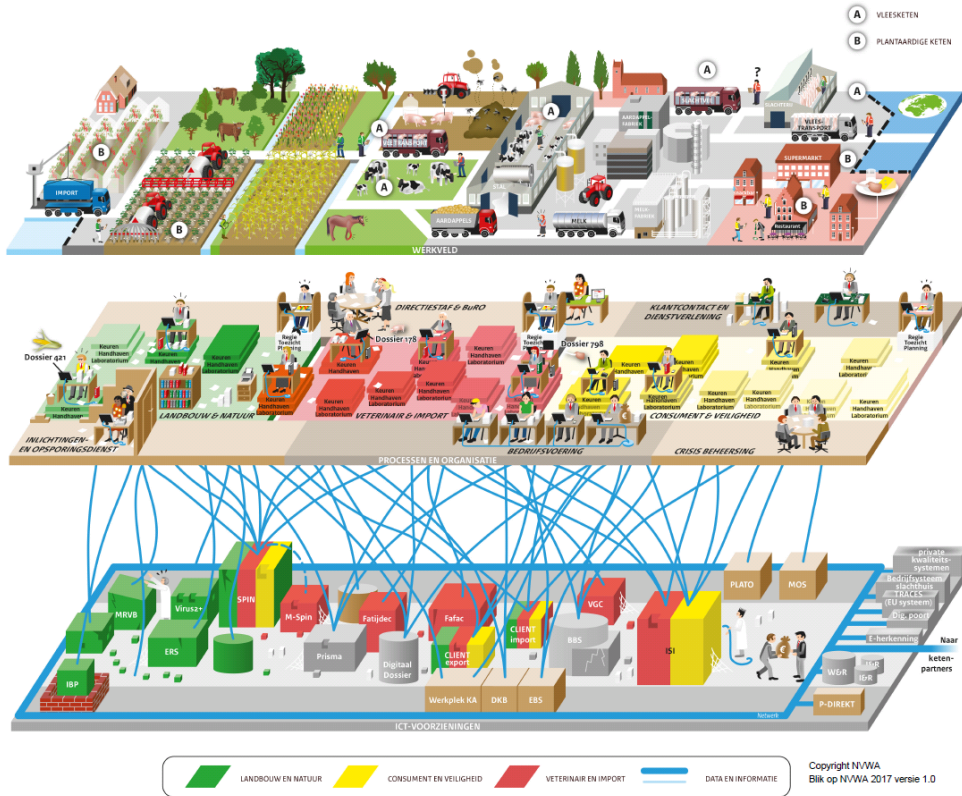
De NVWA is in 2020 een kennisgedreven autoriteit, die op basis van integrale risicoanalyses en een gedegen kennis- en informatiepositie gericht en effectief ingrijpt in de keten. Een autoriteit die zicht en invloed heeft op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven. Een toezichthouder die zacht optreedt waar het kan, maar hard waar het moet, en zo met impact doeltreffend en doelmatig de grootste maatschappelijke risico's aanpakt. En dat met financiële degelijkheid: kostenefficiënt en binnen budget.

Deze NVWA maakt structureel de verbinding tussen haar maatschappelijke opdracht, de beleidsagenda's van de bewindslieden, de door haarzelf gehanteerde strategische beleidlijnen en haar tactische besluitvorming over projecten en jaarplannen en invulling van haar reflectieve functie.

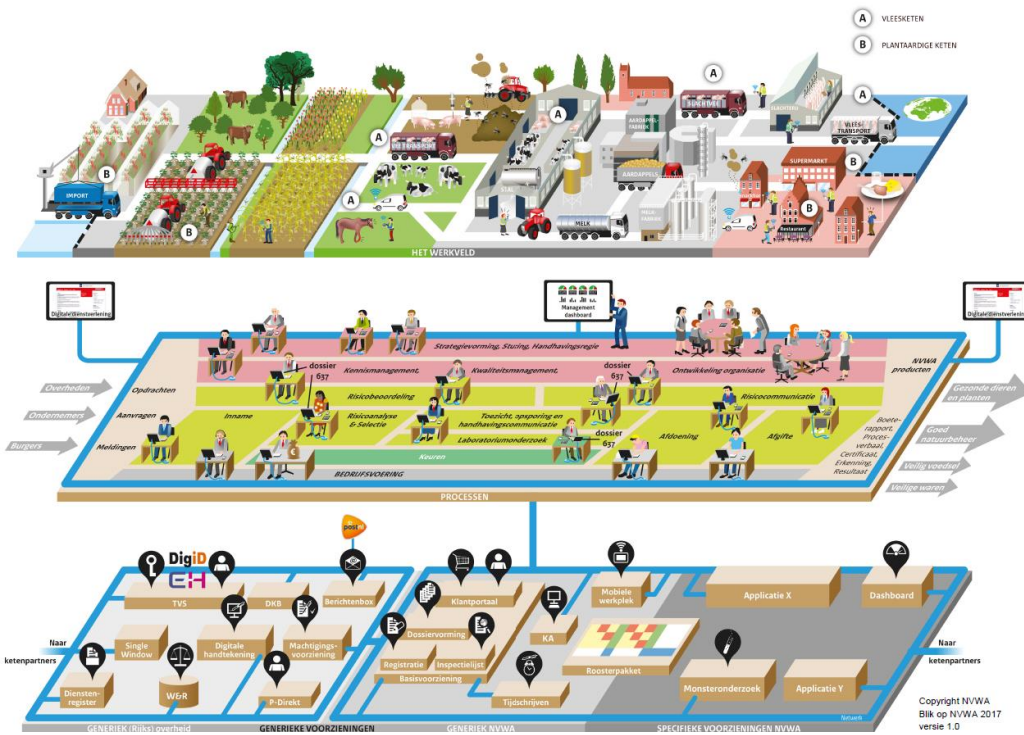
Het toekomstbeeld beschrijft in kwalitatieve termen wat voor een organisatie de NVWA in 2020 wil zijn, maar is daarmee niet vrijblijvend. De realisatie ervan is de optelsom van de resultaten van de onderliggende programma's en projecten waarvan de doelstellingen in afrekenbare termen zijn geformuleerd. De route naar het toekomstbeeld 2020 is daarmee deels al geplaveid met de resultaten zoals die in de in hoofdstuk 2 genoemde voortgangsrapportages zijn opgesomd en zoals die in paragraaf 2.4.1 bij de diverse programma's op hoofdlijnen nog aan de orde komen. NVWA 2020 laat zien hoe daar tot en met 2020 op wordt voortgebouwd en wat de NVWA stapsgewijs nog gaat realiseren om het einddoel te bereiken.

De afbeelding hierna visualiseert de transformatie van de NVWA. Essentie daarvan is dat de werkprocessen, informatie- en ICT-systemen die nu nog per divisie zijn ingericht worden gekanteld naar een procesorganisatie, waarbij de diverse onderwerpen steeds in samenhang worden gezien.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2013



Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit in 2020



Voor het bereiken van het toekomstbeeld hanteert de NVWA de volgende leidende principes die de fundamentele uitgangspunten van de organisatie vormen:

Leidende principes NVWA

1. De NVWA is een kennisgedreven en risicogerichte autoriteit: de NVWA richt haar taken op die actoren waar de grootste risico's liggen op basis van de kennis die ze als autoriteit heeft. De NVWA houdt vervolgens op (doelgroep)gerichte systematische en planmatige wijze toezicht op de geprioriteerde risico's.
2. De NVWA is reflectief: als autoriteit geeft ze informatie en advies aan departement, politiek en maatschappij op basis van haar kennis en ervaring. Intern wordt kennis en informatie vanuit de praktijk meegenomen in de risicogerichte en kennis gedreven werkwijze. De PDCA cyclus¹⁹ is nadrukkelijk onderdeel van de systematiek voor handavingsregie.
3. De NVWA is toekomstbestendig. De inrichting faciliteert dat de NVWA zich makkelijk kan aanpassen aan zich wijzigende omstandigheden.
4. De NVWA is financieel in control en kostendekkend. Expliciete budgetsturing door de lijnmanagers hoort hier bij evenals de kaderstellende en toetsende rol van de CFO/CIO en een inrichting die efficiëntie bevordert.
5. De NVWA is dienstverlenend en servicegericht. Organisatiestructuur en werkprocessen faciliteren en stroomlijnen de inspectie- en keuringsactiviteiten en zorgen voor goede beschikbaarheid tegen acceptabele kosten.
6. De NVWA werkt resultaatgericht, stuurt nadrukkelijk op het verhogen van naleving van wet- en regelgeving met de meest effectieve aanpak. De ministers zijn uiteindelijk (systeem)verantwoordelijk voor het borgen van publieke belangen.
7. De NVWA werkt ketengericht: kennis en informatie over alle actoren binnen de keten wordt gedeeld tussen medewerkers en organisatieonderdelen en op risico's beoordeeld. Kennisdeling wordt ondersteund door up-to-date informatie technologie en informatiemanagement.
8. De NVWA werkt op een herkenbare en uniforme wijze: vergelijkbare situaties worden op een vergelijkbare wijze aangepakt. Goede inkadering van het werk borgt deze uniformering en definieert en faciliteert tevens de vakinhoudelijke professionele ruimte van medewerkers.

2.2 Sturingsfilosofie

De maatschappij verandert voortdurend. Dat stelt eisen aan het vermogen van de NVWA om op deze veranderingen in te spelen. Wetten worden regelmatig aangepast, waaraan het toezicht zich op haar beurt moet aanpassen. Daarnaast zijn de sectoren waarop de NVWA toezicht houdt deels sterk geglobaliseerd, "supply chains" (ketens) zijn in het algemeen lang en complex en de economische belangen zijn groot. Naast de gangbare kwaliteits- en veiligheidsaspecten ligt in toenemende mate ook fraude op de loer.

¹⁹ PDCA-cyclus: de kwaliteitscirkel van Deming beschrijft vier activiteiten die op alle verbeteringen in organisaties van toepassing zijn. Plan, Do, Check, Act.

De wijze waarop de NVWA functioneert, hoe zij omgaat met burgers en bedrijfsleven en hoe zij zich verantwoordt aan de politiek verandert mee met al deze bewegingen en ontwikkelingen. De NVWA ontwikkelt zich onder invloed hiervan voortdurend vanuit de constante eis dat de NVWA een transparante, betrouwbare, onafhankelijke en professionele toezichthouder is en blijft.

Het zijn van een autoriteit begint bij een sterke verbinding tussen de maatschappelijke waarden, de politieke afwegingen daarbij en de strategische koers van de organisatie. De consequente vertaling hiervan in tactische besluiten en operationele uitvoering zorgt voor effectieve handhaving. Keten- en risicoanalyses leiden tot afgewogen en dus doelmatige inzet van mensen, middelen en instrumenten in de handhaving. Tegelijkertijd worden strategische beleidslijnen constant gevoed met ervaringen en informatie uit de operationele praktijk.

De structuur van de beoogde organisatie voorziet in een goede balans tussen drie belangen:

1. Het strategische en politieke belang: de NVWA treedt daar op waar de inhoudelijke risico's zich bevinden en waar maatschappij en politiek verwachten dat de NVWA optreedt. De beoogde directie Strategie voedt de organisatie met inhoudelijke (wetenschappelijke) kennis, omgevingsanalyses en politiek-bestuurlijke adviezen. Dit vraagt om een sterke toezichtontwikkelfunctie die naleefbeelden, fraudebeelden en risicobeelden actueel houdt en strategische risico's vertaalt in handhavingsprioriteiten, handhavingsinstrumenten en in een interventiebeleid met een maximaal effect. Daartoe wordt nauw samengewerkt met opdrachtgevers, collega-handhavers, andere (nationale en internationale) organisaties en de operationele kern. Nieuwe wet- en regelgeving wordt getoetst op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid alvorens toezicht wordt gehouden.
2. Het (operationele) belang van de uitvoerbaarheid: de NVWA maakt beloften waar, de beoogde directie Handhaven en de beoogde directie Keuren voeren hun werk professioneel, efficiënt en effectief uit. De operatie beschikt binnen de directie over alle functies in het primaire proces die bijdragen aan het bereiken van naleving. Het werk wordt in vloeiende processen uitgevoerd en met zinvolle protocollering van het werk, naast professionele ruimte voor medewerkers, versterkt de rechtsgelijke, rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de handhaving.
3. Het organisatiebelang: het verantwoord (anders) 'richten' van de organisatie vraagt een constante kritische blik op de eigen organisatie. Enerzijds betreft dit het faciliteren en ondersteunen van de organisatie met de klassieke PIOFAH-taken²⁰. Anderzijds vraagt strategische control een scherp oog dat vanuit een organisatie breed belang waarborgt dat de organisatie zo is ingericht dat de basis op orde is en checks and balances worden aangebracht. Deze taak is in de beoogde organisatie belegd bij de Chief Financial Officer (CFO).

In de directieraad van de NVWA zijn deze belangen samengebracht. Het in gezamenlijkheid afwegen van deze drie belangen leidt tot prioriteitsstelling op strategisch niveau, waarbij de hoogste prioriteit ligt bij risico's met een groot maatschappelijk/strategisch belang. De NVWA is vervolgens in tactische en operationele zin geëquipeerd om deze doeltreffend en doelmatig te adresseren. Strategie en organisatie zijn zo aan elkaar geklonken. Handhavende activiteiten zijn geen toevalstreffer, maar een resultante van wat er op de NVWA afkomt, waar de organisatie op koerst en de beschikbare mensen en middelen.

²⁰ PIOFAH staat voor: Personeel, Informatie en ICT, Organisatie, Financiën, Automatisering/ Administratie en Huisvesting.

2.3 Werkwijze

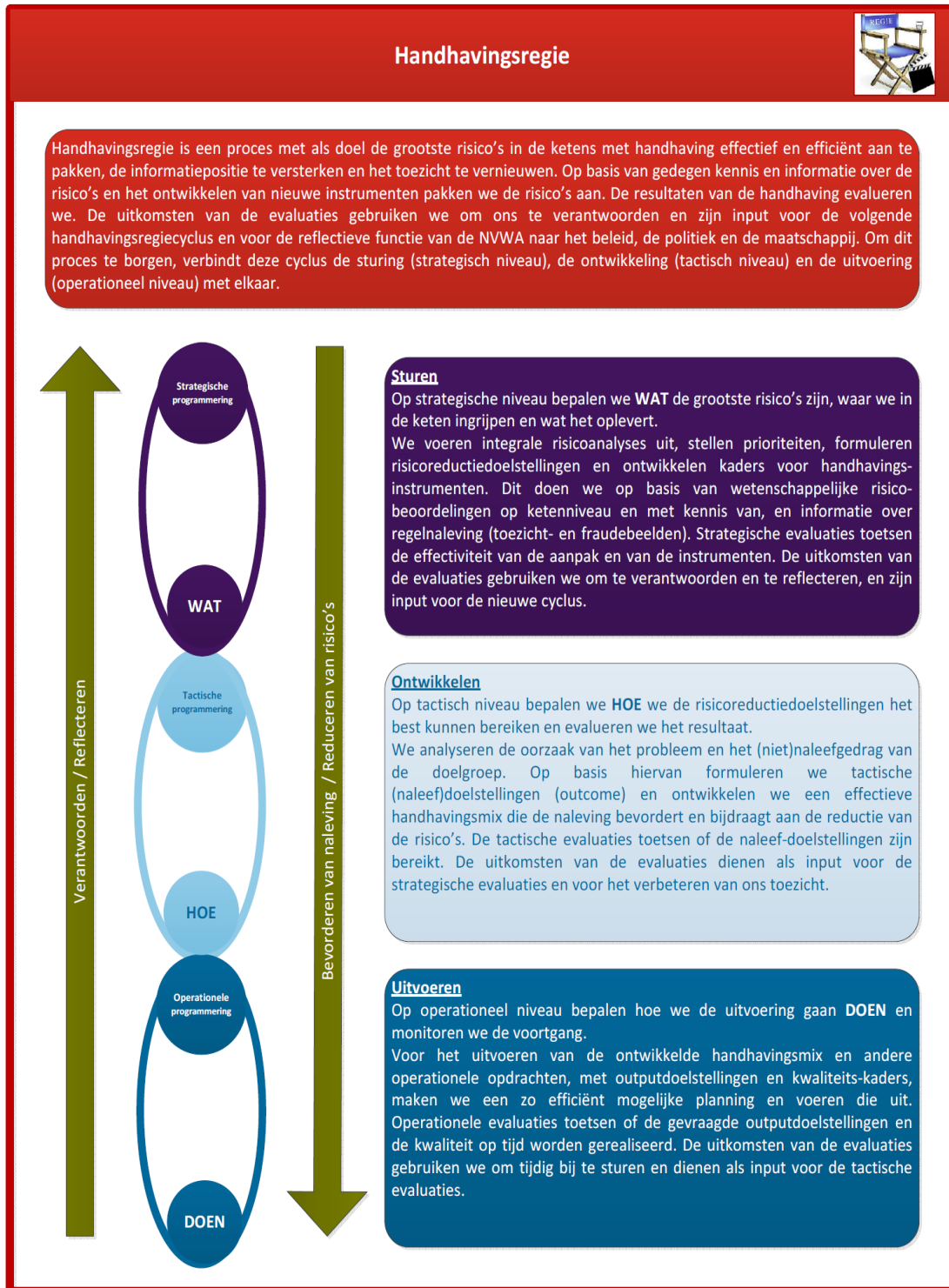
Om een kennisgedreven autoriteit te zijn en aan de beginselen van goed bestuur te voldoen, legt de NVWA een goede en doorlopende verbinding tussen de werkwijze van de organisatie en de kennis binnen en buiten de organisatie. Samenwerking binnen en tussen de directies vormt hierin een cruciaal aspect.

De grondplaat voor de werkwijze van de NVWA in het richting en vorm geven aan en het uitvoeren van het toezicht, wordt geboden door de cyclus Handhavingsregie (figuur 1). Aan de hand daarvan worden op een gestructureerde en cyclische wijze de stappen doorlopen van formulering en prioritering van strategische doelen, de vertaling daarvan in tactische en operationele toezichtplannen en de uitvoering, evaluatie en rapportage daarvan. Handhavingsregie is ook de grondplaat voor het delen van informatie zowel aan de voorkant in de voorbereiding als tijdens uitvoering, evaluatie en feedback. Waarden als rechtsgelijkheid, rechtmatigheid en rechtszekerheid, zijn geborgd door protocollering van uitvoering en de op te leggen handhavingsmaatregelen. Daarnaast wordt daarmee beoogd de effectiviteit te verhogen. Het adagium is "in één keer goed", waardoor herstel- en vangnetconstructies worden vermeden.

Kennis en ervaring die medewerkers meenemen uit de dagelijkse praktijk en vanuit de wetenschap vormen voor de NVWA noodzakelijke input voor het cyclisch prioriteren van de toezichtactiviteiten en voor het inregelen en continu verbeteren van processen en protocollen. Door de gehele organisatie heen wordt deze informatie gedeeld, vastgelegd en geëvalueerd. Kennismanagement wordt centraal in de organisatie belegd. Nieuwe ICT-tools ondersteunen informatiebeheer en informatie-uitwisseling. Procesverantwoordelijken coördineren dit proces en zijn ook verantwoordelijk voor het beheer en de uniformiteit van de processen. In werkoverleggen en managementgesprekken is de werking van en verbeteringsmogelijkheden voor de werkprocessen een vast gespreksonderwerp.

Deze werkwijze leidt tot een slimme en efficiënte inzet van mensen en middelen om de naleving van wet- en regelgeving te verhogen en haar kennis over risico's terug te kunnen koppelen naar beleid, politiek, bedrijfsleven, burgers en andere maatschappelijke actoren. Intern sluiten werkprocessen op elkaar aan en wordt ingezet op continue verbetering. Naar beleid, politiek, burgers, bedrijfsleven en andere maatschappelijke actoren kan de NVWA beargumenteren waarom voor bepaalde handhavingstrategieën is gekozen, met bijbehorende inzet, kosten en effectiviteit. Ook is de NVWA op basis hiervan in staat haar reflectieve functie in te vullen.

Figuur 1 Handhavingsregie



2.4 De route naar 2020

2.4.1 De ketenklok en programma's

Uitdaging voor de komende periode is het vasthouden en versterken van de ingezette lijn met aandacht voor verankering van de verandering in de organisatie.

Daar waar de NVWA in de afgelopen periode zijn capaciteiten heeft versterkt, is het belangrijk die in de komende periode blijvend en nog duidelijker om te zetten in tastbare uitkomsten en maatschappelijke baten. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de kwaliteit van de dienstverlening, een goede sturing op de beoogde baten en management van de inherente risico's.

Om de verbeteringen die inmiddels zijn doorgevoerd te behouden, maar ook om verdere ontwikkeling mogelijk te maken geeft de NVWA de transformatie vorm in een alomvattend transformatieprogramma. Binnen dit programma onderscheidt de NVWA de volgende programma's, die in samenhang leiden naar de gewenste NVWA in 2020:

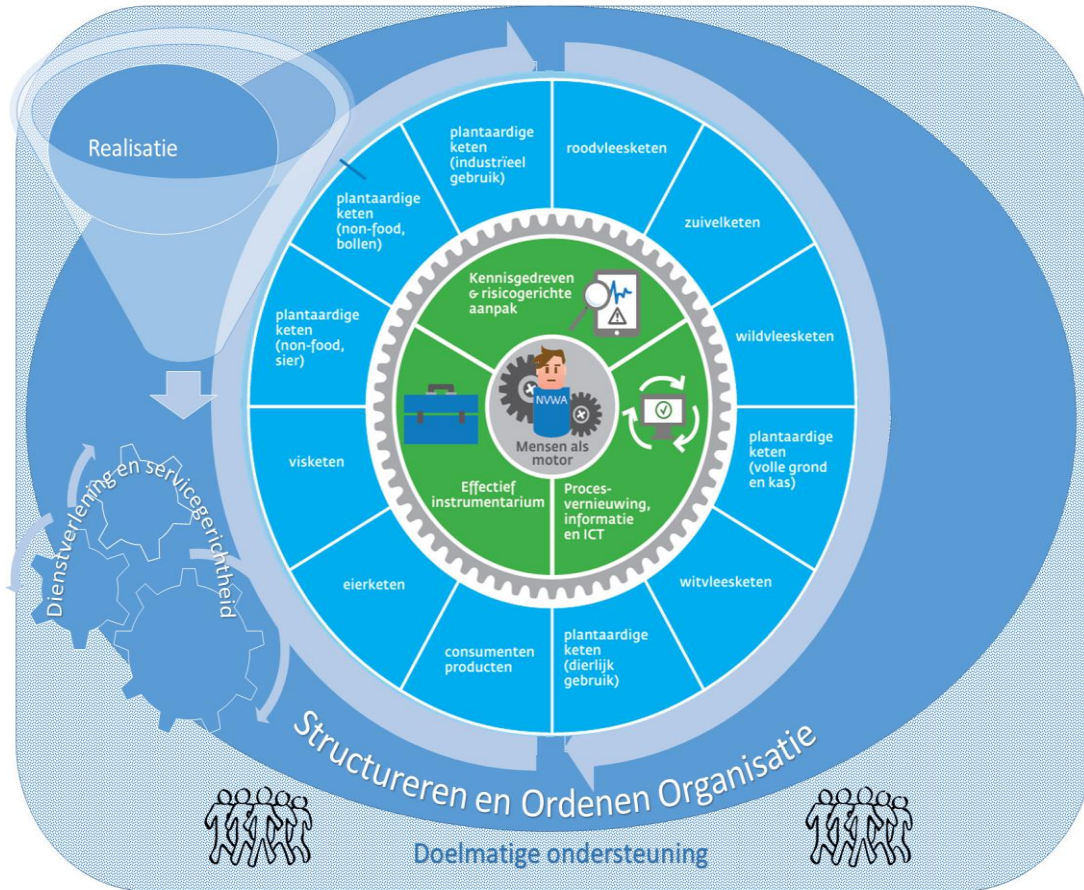
- Programma 1 Kennisgedreven en risicogericht werken
- Programma 2 Procesvernieuwing, informatie en ICT
- Programma 3 Effectief instrumentarium
- Programma 4 Mens als motor
- Programma 5 Structureren en ordenen organisatie
- Programma 6 Dienstverlening en servicegerichtheid
- Programma 7 Realisatie

Met deze programma's en de daarmee verband houdende projecten en activiteiten brengt de NVWA een scherpere focus aan op de projecten die direct of indirect al in gang zijn gezet als uitwerking van het Plan van Aanpak NVWA 2013. Organisatorisch liggen de belangrijkste veranderingen in de afronding van de scheiding van keuring en toezicht en de inrichting van een verkleinde topstructuur die de organisatie slagvaardig aanstuurt. Naast deze nieuwe structuur concretiseert de NVWA het risicogericht en kennis gedreven werken door het versterken van de NVWA-brede kennisfunctie en de toepassing en de implementatie van de cyclus Handhavingsregie. Het procesgericht werken tenslotte wordt binnen de NVWA ondersteund door een nieuwe sturingsfilosofie, een nieuwe werkprocesarchitectuur en vernieuwde ICT-tools.

De ketenklok in figuur 2 visualiseert de samenhang van de programma's die zijn ingericht voor het realiseren van de transformatie. Op de wijzerplaat van de klok staan de 12 door de NVWA onderscheiden ketens²¹ op het gebied van voedsel- en productveiligheid en dier- en plantgezondheid. Aangedreven door de medewerkers van de NVWA die het werk doen komt de klok in beweging. De medewerkers voeren de werkprocessen uit en passen de instrumenten en methodieken toe zoals die zijn ontwikkeld in de programma's "Kennisgedreven en risicogericht werken", "Procesvernieuwing informatie en ICT", en "Effectief instrumentarium". Zij worden daarbij ondersteund door de producten en resultaten van het programma "Mens als motor". De kast rondom en het stelsel van tandwielen achter de wijzerplaat worden gevormd door respectievelijk de programma's "Structureren en ordenen organisatie", en "Dienstverlening en servicegerichtheid". Het programma "Realisatie" vormt de olie op de tandwielen om ervoor te zorgen dat de klok soepel loopt en resultaat levert. Niet opgenomen in de programma's, maar onlosmakelijk met de klok verbonden zijn de medewerkers van de ondersteunende diensten die het geheel doelmatig als een soort servicemonteurs draaiend houden.

²¹ De door de NVWA onderscheiden ketens zijn: 1) roodvleesketen, 2) zuivelketen, 3) wildvleesketen, 4) plantaardige keten (volle grond en kas), 5) witvleesketen, 6) plantaardige keten (dierlijk gebruik), 7) consumentenproducten, 8) eierketen, 9) visketen, 10) plantaardige keten (non-food, sier), 11) plantaardige keten (non-food, bollen), 12) plantaardige keten (industriële gebruik).

Figuur 2 De ketenklok²²



Hierna volgt uitleg over de inhoud op hoofdlijnen, het doel en de te verwachten resultaten van de verschillende programma's. Per programma is in tabelvorm uitgewerkt wat er al is bereikt of in gang is gezet met het Plan van Aanpak NVWA 2013 in de periode 2014-2016, wat er nog wordt gerealiseerd in de periode 2017-2020 met NVWA 2020, en wat het totaal van al die inspanningen oplevert.

De samenhang van de programma's komt aan de orde in paragraaf 2.4.3.

²² De volgorde van de ketens in de figuur is niet representatief voor de programmering van de ketenanalyses. De NVW A maakt deze bekend in haar jaarplannen.

2.4.1.1 Programma 1 Kennisgedreven en risicogericht werken

Doel van dit programma is om de NVWA in staat te stellen om risicogericht toezicht te houden op basis van integrale ketenanalyses en een gedegen strategische kennis- en informatiepositie. Dit betekent een investering aan de voorkant van het toezicht. De NVWA gaat steeds meer vanuit de ketens naar de risico's kijken. Hoe zit de gehele productieketen in elkaar? In welke schakels ligt het risico van fraude op de loer? Hoe zorgen we ervoor dat we bij het juiste bedrijf langsgaan en wat moeten we weten voordat we bij een bedrijf bezoeken?

De NVWA werkt toe naar de situatie waarin iedere keten eens in de vier jaar een integrale ketenanalyse doormaakt. Die bestaat uit een combinatie van een wetenschappelijke risicobeoordeling, toezichtbeelden en fraudebeelden. De toezichts- en fraudebeelden komen voort uit de handavings- en opsporingsactiviteiten van de NVWA. De integrale ketenanalyses vormen de basis voor de programmering van het toezicht.

Risicogericht werken betekent daarnaast meer aandacht voor de reflectie op de toezichtresultaten. Dit niet alleen om het toezicht beter te kunnen richten, maar ook om de bevindingen uit het toezicht terug te kunnen leggen in de samenleving, beleid en politiek. Daarom werkt de NVWA in een vierjarige cyclus aan de ontwikkeling van de "Staat van ..." over elk van de vijf publieke belangen: voedsel- en productveiligheid, dier- en plantgezondheid en natuur. In 2016 is de Staat van de productveiligheid afgerond. De anderen volgen in 2017 en 2018.

Tot slot draagt het programma bij aan het versterken van de informatiepositie van de NVWA door beter zicht te krijgen op de informatiebehoefte van de NVWA, de daarvoor noodzakelijke organisatie, verwerking en analyse van data en de daarvoor te nemen maatregelen. Met het programma brengt de NVWA haar datahuishouding op orde en wordt data analyse geprofessionaliseerd ten behoeve van het goed laten functioneren van de cyclus Handavingsregie.

Door dit programma uit te voeren is de NVWA beter en tijdig in staat trends en ontwikkelingen te zien en binnen de verschillende ketens de risico's in kaart te brengen. Uiteindelijk draagt dat bij aan een betere kennispositie en aan het vermogen van de NVWA om flexibel in te kunnen spelen op datgene wat er maatschappelijk toe doet.

Programma 1 "Kennisgedreven en risicogericht werken"
Wat is er al bereikt of wat loopt al? Plan van Aanpak NVWA 2013 Periode 2014-2016
<ul style="list-style-type: none"> • Start gemaakt met verbetering van de datahuishouding. • Start gemaakt met professionalisering van data analyse. • Ketenanalyse roodvlees afgerond. Staat van Productveiligheid afgerond.
Wat wordt nog opgepakt? NVWA 2020 Periode 2017-2020
<ul style="list-style-type: none"> • Overige ketenanalyses²³ uitgevoerd. • Overige "Staten van ..." ²⁴ uitvoeren (De Staat van Voedselveiligheid, De Staat van Diergezondheid en Dierenwelzijn, De Staat van Plantgezondheid, De Staat van Natuur). • Inrichten datagovernance en datamanagement.

²³ De NVWA onderscheidt de volgende ketens zijn: 1) roodvleesketen, 2) zuivelketen, 3) wildvleesketen, 4) plantaardige keten (volle grond en kas), 5) witvleesketen, 6) plantaardige keten (dierlijk gebruik), 7) consumentenproducten, 8) eierketen, 9) visketen, 10) plantaardige keten (non-food, sier), 11) plantaardige keten (non-food, bollen), 12) plantaardige keten (industriële gebruik).

²⁴ De NVWA onderscheidt de volgende "Staten van ..": De Staat van Productveiligheid, De Staat van Voedselveiligheid, De Staat van Diergezondheid en Dierenwelzijn, De Staat van Plantgezondheid, De Staat van Natuur.

<p>Wat levert het op?</p> <p>Wat kan of doet de NVWA beter door al deze inspanningen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betere kennis- en informatiepositie NVWA. Een scherpere analyse maakt betere selectie van te bezoeken bedrijven mogelijk. Met dezelfde capaciteit boekt de NVWA betere resultaten, omdat de capaciteit beter wordt gericht op de grootste risico's. • Flexibeler en eerder kunnen inspelen op risico's en ontwikkelingen.
--

2.4.1.2 Programma 2 Procesvernieuwing, informatie en ICT

Voor effectief toezicht is een adequate informatiepositie cruciaal: zorgen dat de stroom van informatie op het goede moment op de juiste plek terecht komt.

Inspecteurs in het veld moeten makkelijk bedrijfsinformatie en inspectiehistorie kunnen raadplegen, daar hun eigen bevindingen aan toe kunnen voegen en maximaal geautomatiseerd afdoen in rapportages. Medewerkers bijvoorbeeld die op het tactische of strategisch niveau werken aan de handhaving en zo betrokken zijn bij de programmering en voorbereiding van de inspectie, kunnen de gegevens uit de praktijk gebruiken voor evaluaties, toezicht- en fraudebeelden, en voor het vaststellen van trends en nieuwe ontwikkelingen. Hierdoor wordt de aansluiting tussen het strategische, tactische en operationele deel ook automatiseringstechnisch aan elkaar verbonden, waardoor er eerder en beter inzicht is in de status van werkzaamheden en de NVWA beter bestuurbaar wordt. Om zover te komen worden alle processen, werkwijzen en procedures van de NVWA geharmoniseerd en de producten geüniformeerd. Dit borgt dat bedrijven op een gelijkwaardige manier worden behandeld zodat er sprake is van rechtsgelijkheid.

Wanneer dit proces is voltooid, wordt de ondersteuning van de nieuwe processen vernieuwd door middel van een standaard ICT-oplossing die voor de NVWA processen wordt ingericht (modelleren). Dit vervangt de vele afzonderlijke en moeilijk te beheersen oude applicaties. Daarnaast wordt ook de digitale werkplek vernieuwd, zodat het instrument wat de medewerkers gebruiken voor hun werk beter aansluit op de aard van de werkzaamheden.

Doel en thema's van het programma zijn het harmoniseren van de processen, het uniformeren van de producten en het realiseren van de benodigde informatie en informatievoorziening (ICT). Het programma is in hoge mate randvoorwaarden scheppend voor het streven naar een resultaatgerichte organisatie.

<p>Programma 2 "Procesvernieuwing, informatie en ICT"</p> <p>Wat is er al bereikt of wat loopt al? Plan van Aanpak NVWA 2013</p> <p>Periode 2014-2016</p> <ul style="list-style-type: none"> • De primaire processen in het werk van de NVWA zijn beschreven en uitgewerkt. • De inrichting van de informatievoorzieningen is van start gegaan (de Maakplaats). • De voor het werkproces benodigde basisinformatievoorzieningen zijn beproefd. • Er is een plan ontwikkeld voor een stapsgewijze uitrol van de nieuwe processen en passende informatievoorzieningen.
<p>Wat wordt nog opgepakt? NVWA 2020</p> <p>Periode 2017-2020</p> <ul style="list-style-type: none"> • De nieuwe processen en passende informatievoorzieningen op operationeel niveau worden stapsgewijs ingericht en ingevoerd. Te beginnen in 2017 voor 10 teams van Consument en Veiligheid (Alcohol, Tabak en Horeca/Ambachtelijke Productie (HAP)) en ook wordt het Meldingenproces end-to-end ingevoerd. In dit kader worden medewerkers opgeleid en begeleid door ondersteuningsteams. De resultaten worden geëvalueerd en als leerproces teruggekoppeld.

<ul style="list-style-type: none"> • Het inrichten en fasegewijs overdragen van het beheer van nieuwe werkprocessen en bijbehorende informatievoorzieningen. • De overbodig geworden applicaties worden uitgefaseerd. Data die noodzakelijk blijft voor de uitvoering van werk, wordt veiliggesteld en blijft raadpleegbaar in de nieuwe informatievoorzieningen.
<p>Wat levert het op?</p> <p>Wat kan of doet de NVWA beter door al deze inspanningen?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Efficiëntere uitvoering van primaire processen door: <ul style="list-style-type: none"> ◦ activiteiten deels geautomatiseerd uit te voeren en te plannen; ◦ digitalisering van informatie (bijvoorbeeld inspectiedossier) waardoor handelingen sneller kunnen worden uitgevoerd; ◦ verbeteringen van het proces en de output, bijvoorbeeld uniformering van registraties en harmonisering van processen. Hierdoor zijn minder herstelwerkzaamheden en dubbele uitvoering nodig. • Een herkenbare en uniforme werkwijze en producten van de NVWA. • De procesontwerpen voor de primaire processen leiden tot digitalisering van dossiers. Hierdoor hoeft de informatieverzameling die ten grondslag ligt aan zowel WOB²⁵- als BOB-procedures²⁶ niet meer handmatig worden uitgevoerd. • Moderne en passende ICT.

2.4.1.3 Programma 3 Effectief instrumentarium

De NVWA wil daar zijn waar het risico het grootst is en andere maatschappelijke actoren hun verantwoordelijkheid niet of onvoldoende (kunnen) nemen. Dat is noodzakelijk omdat onze inspectiecapaciteit beperkt is. Het is onmogelijk om alles en iedereen te inspecteren, en er zijn continu maatschappelijke ontwikkelingen die noodzaken tot aanpassing of vernieuwing van ons toezicht. Daarom werkt de NVWA voortdurend aan een effectief instrumentarium. Welk instrument wordt ingezet volgt uit het doorlopen van de stappen van de handavingsregie. Dat is een cyclisch proces, waarbij vooraf wordt nagedacht over de grootste risico's bij doelgroepen en waarbij op basis van concrete nalevingsdoelen de juiste instrumenten worden toegepast, om zo de effectiviteit van onze inzet te verhogen.

Op strategisch niveau wordt eerst bepaald welke risico's worden aangepakt, dit volgt uit integrale risicoanalyses van de ketens. Vervolgens wordt op tactisch niveau bepaald welk instrument wordt ingezet om de effectiviteit van onze inzet te verhogen. Dit volgt uit nadere risico- en doelgroepanalyses waarbij motieven worden achterhaald en concrete nalevingsdoelen worden vastgelegd. Voorbeelden van effectieve (innovatieve) instrumenten zijn: het openbaar maken van inspectieresultaten; het inzetten op private kwaliteitssystemen die voldoen aan de door de Task Force Voedselvertrouwen vastgestelde criteria; het inzetten van administratieve controles; het toepassen van internettoezicht en het inzetten van gedragsbeïnvloedende communicatie.

Openbaarmaking van inspectieresultaten is een krachtig instrument om naleving te bevorderen en burgers en bedrijven handelingsperspectief te bieden, maar vereist dat de NVWA haar zaken goed op orde heeft. Ondernemers in eenzelfde sector mogen van de NVWA verwachten dat ze met dezelfde procedures en met dezelfde normen worden beoordeeld. Dat is het beginsel van rechtsgelijkheid.

²⁵ WOB: Wet Openbaarheid van Bestuur.

²⁶ BOB: Beslissing op Bezwaar.

Het programma Effectief Instrumentarium heeft als doel de NVWA te ondersteunen bij het uniform en binnen kaders ontwerpen, inzetten, uitvoeren, monitoren en evalueren van NVWA breed instrumentarium binnen de cyclus van handhavingsregie. Het programma richt zich op het behalen van drie resultaten: 1) het ontwerpen en inbedden van het (herijkte) handhavingsregieproces (de manier om risicogericht te werken); 2) het ontwikkelen van nieuwe instrumenten; en 3) het ondersteunen van domeinen bij het uniform gebruik van de (nieuwe) instrumenten door het aanbieden van kaders, richtlijnen en support.

Het eerste gedeelte van het eerste resultaat is al geboekt. Het programma heeft een samenhangende methode ontwikkeld voor het risicogericht werken (Handhavingsregie zie figuur 1).

Programma 3 "Effectief instrumentarium"	
Wat is er al bereikt of wat loopt al? Plan van Aanpak NVWA 2013 Periode 2014-2016	
<ul style="list-style-type: none"> • Voor het strategische, tactische en operationele niveau van risicogericht werken is een samenhangende werkwijze ontwikkeld (Handhavingsregie). • Er zijn opleidingen ontwikkeld en trainers opgeleid om de nieuwe werkwijze (handhavingsregie) aan de medewerkers over te dragen. • De eerste groep medewerkers is in handhavingsregie opgeleid • De leidraden en werkwijzers (documenten) zijn aangepast ter ondersteuning van het werken conform handhavingsregie. • Er is een supportteam ingericht, bestaande uit specialisten op de verschillende terreinen om medewerkers te ondersteunen bij het nemen van de stappen van handhavingsregie (risicoanalyse, doelgroepanalyse, ontwikkelen handhavingsmix en evaluatie en effectmeting). • Er is een keuze gemaakt voor vorm en inhoud van de Instrumentenkoffer (een web-based applicatie ter ondersteuning van de TO medewerker bij het risicogericht werken (handhavingsregie). Aan de hand van de doelgroep en de resultaatgerichte opdracht kan de NVWA met deze "instrumentenkoffer" beter bepalen welk instrument het beste ingezet kan worden om de naleving te verhogen. • Het gebruik leidt ook tot uniformering in uitvoering van taken. 	
Wat wordt nog opgepakt? NVWA 2020 Periode 2017-2020	
<ul style="list-style-type: none"> • Opleiden medewerkers Toezichtontwikkeling (TO) en Toezichtsuitvoering (TU) in handhavingsregie (het toepassen van de instrumentenkoffer). • Opleiden managers in handhavingsregie en de rol die zij binnen het proces handhavingsregie hebben. • De (innovatieve) instrumenten worden doorontwikkeld. • Vormgeven fraude expertise knooppunt om als NVWA slagvaardig op te kunnen treden tegen fraude. 	
Wat levert het op? Wat kan of doet de NVWA beter door al deze inspanningen?	
<ul style="list-style-type: none"> • Effectiever instrumentarium draagt bij aan alle leidende principes, zoals resultaatgerichtheid en kennisgedreven en risicogericht werken. • Het gebruik van bewezen en gestandaardiseerde methoden/instrumenten leidt tot betrouwbaardere informatie. • De feedbackmechanismen binnen het proces handhavingsregie dragen bij aan het realiseren van de reflectiefunctie van de NVWA. • Herleidbare en beredeneerde keuzes in en daarmee transparantie in het toezicht van de NVWA. 	

2.4.1.4 Programma 4 Mens als motor

Dit programma zorgt ervoor dat de NVWA structureel beschikt over gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers in al haar geledingen. Het zijn de medewerkers die de kwaliteit van het werk bepalen. Inspectielijsten worden weliswaar waar mogelijk gestandaardiseerd, maar de professionele inschatting van de inspecteurs blijft ook in de toekomst cruciaal. Inspecteurs moeten stevig in hun schoenen staan. Zij worden geconfronteerd met uiteenlopende praktijksituaties en zijn niet altijd welkom op de bedrijven die ze inspecteren. Dat vraagt om professioneel en effectief handelingsrepertoire, de actieve steun vanuit het team en de leidinggevende en een goed samenspel tussen het strategische, tactische en operationele niveau.

Met het programma Mens als motor worden vier doelstellingen gerealiseerd:

1. gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers op de juiste posities; (structureel en ten tijde van incidenten en crisis);
2. bekwame leidinggevendenden die sturen en coachen;
3. een effectieve leer- en ontwikkelomgeving;
4. één gemeenschappelijke en resultaatgerichte organisatiecultuur.

Door in te zetten op managementkwaliteit, competentieontwikkeling en houding & gedrag (het realiseren van een resultaatgerichte cultuur), draagt dit programma bij aan een kwalitatief hoogwaardige en effectieve inzet van mensen en middelen binnen de NVWA.

Programma 4 "Mens als motor"
Wat is er al bereikt of wat loopt al? Plan van Aanpak NVWA 2013 Periode 2014-2016
<ul style="list-style-type: none"> • Opleidingscurriculum ontwikkeld. • Trainingen (vakkenis/vaardigheden) ontwikkeld en in uitvoering. • Management potentieel scan ontwikkeld en in uitvoering. • Leerlijn Management ontwikkeld en in uitvoering. • Strategische Personeel Plannen (SPP) ontwikkeld en in uitvoering (integraal personeelsplan NVWA in ontwikkeling). • Cultuurverandertraject in gang gezet, kernwaarden geformuleerd. • HR visie ontwikkeld en afdeling P&O geprofessionaliseerd en toegerust op het faciliteren van de strategische personele vraagstukken (o.a. recruitment, (management)ontwikkeling, advisering etc.).
Wat wordt nog opgepakt? NVWA 2020 Periode 2017-2020
<ul style="list-style-type: none"> • Vanaf 2017 ligt de focus in het programma Mens als motor op het geïntegreerd ondersteunen van de uitrol van het nieuwe werkproces, de onderliggende systemen en methodieken (zoals deze worden ontwikkeld in de hiervoor genoemde drie programma's).
Wat levert het op? Wat kan of doet de NVWA beter door al deze inspanningen?
<ul style="list-style-type: none"> • Structureel waarborgen van de juiste medewerker op de juiste plek in de organisatie (i.c. een effectieve en efficiënte capaciteitsinzet, bijvoorbeeld het NVWA-kernproces). • Competente medewerkers, optimaal toegerust op hun taak. • Effectievere sturing door meer managementkwaliteit. • Een resultaatgerichte, professionele en prettige organisatiecultuur. • NVWA is een interessante werkgever en trekt hoogwaardige relevante kennis en kunde aan.

2.4.1.5 Programma 5 Structureren en ordenen organisatie

De NVWA ontwikkelt zich naar een kennisgedreven en risicogerichte autoriteit die op basis van ketenanalyses haar capaciteit inzet op de grootste maatschappelijke risico's op haar werkterrein. Om dat te bereiken is de huidige aansturing binnen de NVWA met de onderverdeling in domeinen niet optimaal, omdat de onderdelen van de ketens veelal gescheiden tot prioritering komen. Een belangrijk aspect van het ketendenken is juist dat er optimaal ingespeeld kan worden op de noodzakelijke horizontale uitwisseling van informatie over de gehele keten. Dat stimuleert het digitaal (samen)werken door monitoring en evaluatie.

Dit programma gaat met het oog op het toekomstbeeld NVWA 2020 over het structureel mogelijk maken van de nieuwe manier van werken in een nieuwe organisatiestructuur. Een organisatiestructuur kan worden gedefinieerd als het afsprakenstelsel waarbinnen middelen worden afgestemd op de te bereiken doelstellingen. Deze afspraken gaan over de taakverdeling, onderlinge relaties, bevoegdheden en communicatie- en overlegrelaties. Kortom: het gaat om de afspraken over samenwerking.

Binnen dit programma speelt het voorbereiden, nemen en implementeren van een voorgenomen Organisatie Besluit, het nemen van een besluit over arbeidsvoorwaarden en het scheiden van keuring en toezicht. Keuring en toezicht worden intern zodanig gescheiden dat ze helder en stevig zijn verankerd en toezichtstaken niet ondergesneeuwd kunnen raken door de keuringswerkzaamheden.

Verder is een nieuw voorgenomen organisatiebesluit behulpzaam bij het in samenhang verankeren van enkele organisatorische wijzigingen van de afgelopen jaren: de splitsing van staf en bedrijfsvoering, de inbedding van publieke toezichttaken van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBOs) in de NVWA die per 2015 plaatsvond, de teamherschikkingen bij de afdelingen toezichtsuitvoering en de herpositionering van facilitair management en huisvesting.

Programma 5 "Structureren en ordenen organisatie"	
Wat is er al bereikt of wat loopt al? Plan van Aanpak NVWA 2013	Periode 2014-2016
<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe sturingsfilosofie ontwikkeld: van inhoudelijk naar procesgericht. • Taakanalyse uitgevoerd. • Voorgenomen Organisatiebesluit ontwikkeld en voor advies voorgelegd aan de ondernemingsraad. • Simulaties uitgevoerd. • Ondersteuning van leidinggevenden bij uitleg nut en noodzaak nieuwe organisatiestructuur en de beoogde werking. 	
Wat wordt nog opgepakt? NVWA 2020	Periode 2017-2020
<ul style="list-style-type: none"> • Invoering van de nieuwe organisatiestructuur en de daarbij behorende sturingsfilosofie. • Voortzetting ondersteuning van leidinggevenden bij uitleg nut en noodzaak; nieuwe organisatiestructuur en de beoogde werking. • Besluitvorming over arbeidsvoorwaarden. 	
Wat levert het op?	Wat kan of doet de NVWA beter door al deze inspanningen?
<ul style="list-style-type: none"> • Kanteling van de organisatie ondersteunt de nieuwe werkprocessen en leidt tot betere en efficiëntere resultaten van de NVWA. 	

2.4.1.6 Programma 6 Dienstverlening en servicegerichtheid

Rond dienstverlening verbindt de NVWA al jaren in haar dagelijks werk drie perspectieven met elkaar.

In de eerste plaats is dienstverlening een methode om de naleving te versterken. Hier is de dienstverlening er op gericht dat bedrijven, instellingen en burgers voldoende geïnformeerd hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Kort gezegd: het verhoogt de kans op naleving als de regels door de diverse doelgroepen worden gekend.

In de tweede plaats slaat dienstverlening op de bedrijven welke te maken krijgen met de handhaving of keuring van de NVWA. Dan is klanttevredenheid een belangrijk element, onder meer door vakkundigheid en professionaliteit. En bij keuring meer specifiek op tijdigheid en kostenniveau. In algemene zin streeft de NVWA naar goede dienstverlening tegen een redelijke prijs.

In de derde plaats hebben ook burgers (onder meer als consument) contacten met de NVWA. In toenemende mate rond de veiligheid van producten en bedrijven en andere –vermeende – risico's. In dit perspectief speelt vooral het eigen handelingsperspectief een grote rol.

Tenslotte is de algemene informatiebehoefte van de maatschappij goed in beeld.

Klanttevredenheid NVWA anno 2013²⁷

Rapportcijfer: 7,2

In de periode april 2012-januari 2013 is in verband van de Inspectieraad een onderzoek gedaan naar klanttevredenheid bij de NVWA (benchmark):

- 3 Metingen (per kwartaal)
- 2926 Bedrijven benaderd aselect 16 Doelgroepen
- 774 Inge vulde enquêtes
- 26% Respons
- 60% Respondenten bedrijf < 10 medewerkers
- Standaard open en gesloten vragen en NVWA specifieke maatwerkvragen
- Gesloten vragen gewaardeerd op een 5 puntenschaal

Binnen het programma Dienstverlening en servicegerichtheid neemt de NVWA het initiatief om gestructureerd met de verschillende doelgroepen (bedrijfsleven en burgers) in contact te treden. Dit moet ertoe leiden dat er een gezamenlijk agenda rond de dienstverlening wordt opgesteld.

Dit overleg moet leiden tot publiek gedeelde normen rond de dienstverlening en servicegerichtheid van de NVWA. Het gaat dan om velerlei aspecten zoals, snelheid van reageren, en tijdigheid van NVWA activiteiten, openstelling van gebouwen en systemen. Objectieve afspraken en monitoring daarvan is van belang. Een tweede punt van overleg kan zijn de bijdrage van de NVWA bij diverse aspecten van de handelspositie. Dit geldt onder meer bij activiteiten rond markttoegang, maar ook bij de verdere inzet van het succesvolle CLIENT-systeem.

Het bovengenoemde proces van overleg moet ook leiden tot onderling begrip en het managen van verwachtingen. Immers, veel kan maar vooral uitzonderingen zijn relatief kostbaar.

²⁷ Deze meting biedt mogelijk aanknopingspunten voor een nulmeting over klanttevredenheid.

Vele eisen voor flexibiliteit bijvoorbeeld nacht- en weekendwerk zijn sterk kostprijsverhogend. Bovendien staat de huidige rolverdeling, wat wettelijke verantwoordelijkheden betreft, niet ter discussie. Het bedrijfsleven is van het naleven en de NVWA van de handhaving. Verder is het uitgangspunt dat de NVWA niet optreedt als adviseur en dus niet in concurrentie is met consultants en expediteurs. Een ondernemer is ook een professional en is in principe zelfredzaam. Verder maakt de NVWA in zijn optreden onderscheid tussen bonafide en minder bonafide bedrijven. Optimale dienstverlening is vanzelfsprekend voor nalevende bedrijven die bij toezicht meewerkend zijn, de gegevens tijdig aanleveren en zich ook respectvol jegens de inspecteur gedragen.

In het tekstkader hieronder staan een aantal mogelijke onderwerpen voor een gestructureerd overleg met de doelgroepen van de NVWA.

Mogelijke onderwerpen voor de agenda

1. **Systeemverbeteringen**
 - o innovaties in het toezicht (bv herinvoering stalkeuring)
 - o retributiestelsel inzichtelijk en herkenbaar toepassen
 - o intensivering bijdragen aan markttoegang
 - o interne NVWA proces- en productverbeteringen en re-design waar mogelijk ondersteund door digitalisering
 - o er is aansluiting bij het klantportal
 - o idem voor het ondernemingsdossier
2. **Doelmatiger werken**
 - o verhogen van de productiviteit door betere planning en beperking reistijden
3. **Certificeringssysteem**
 - o internationale verbreding van het Clientsysteem,
 - o minder verstoringen in de automatisering
 - o toezicht meer via een kwaliteitssysteem
 - o beschikbaar stellen van de kennis uit de systemen
4. **Informatie en communicatie met burgers en bedrijven**
 - o informatie is geordend en toegankelijk aangeboden
 - o wet- en regelgeving en de NVWA aanpak is bekend
 - o veranderde handhaving o.b.v. nieuwe of veranderende regelgeving wordt met de sector besproken
 - o vormen van naleefhulp en zelfcontrole worden onderzocht.

Programma 6 "Dienstverlening en servicegerichtheid"

Wat is er al bereikt of wat loopt al? Plan van Aanpak NVWA 2013
Periode 2014-2016

- Pilot Exportkanalisatiesysteem (EKS).
- Verbeterplan Vleesketen in relatie tot markttoegang.
- Dienstverleningsconcept Klantcontact en dienstverlening (KCDV) ontwikkeld en toegepast.
- Rapport optimalisatie keuringswerkzaamheden opgesteld.

Wat wordt nog opgepakt? NVWA 2020
Periode 2017-2020

- Gestructureerd overleg met diverse doelgroepen (2017).
- Overeengekomen normen wat betreft serviceniveau en realisatiedata.
- Inventarisatie en aanpak van innovaties en ieders bijdrage.
- Samen met de doelgroepen opstellen nulmeting klanttevredenheid.
- Invoer nieuw personeelsplanningssysteem Veterinair en Import.
- Klachtregistratiesysteem en afhandeling is inclusief verbeterproces gereed.
- Inrichting bedrijfsportal (2018).

<ul style="list-style-type: none">• Aansluiting met systemen van overheidstoezicht op de mainports.• Digitale klantinteractie (toegankelijke website).
Wat levert het op?
Wat kan of doet de NVWA beter door al deze inspanningen?
<ul style="list-style-type: none">• Maatschappelijk gedeelde normen (over doorlooptijden, kwaliteit, professionele deskundigheid, minder logistieke verstoring) over de dienstverlening van de NVWA worden toegepast.• Productieverhoging tot 9% bij keuring door optimalere planning en werkproces.• Betere naleving doordat bedrijven beter zijn geïnformeerd.• Hogere klanttevredenheid: de NVWA wordt gezien als een betrouwbare en voorspelbare Autoriteit.

2.4.1.7 Programma 7 Realisatie

Het herstructureren (reorganisatie) van de NVWA, de ontwikkeling van digitale systemen, het bepalen van een nieuwe resultaatgerichte cultuur en het bedenken van nieuwe instrumenten vormen de basis van de transformatie. Het in samenhang werkend maken van deze transformatie met als resultaat doeltreffend en doelmatig werken is feitelijk een grotere uitdaging.

De verschillende programma's kennen allemaal een eerste fase van implementatie. Uit eerder fusie- en verandertrajecten is geleerd dat het structureel inbedden van vernieuwing in het dagelijks werk meer vraagt. De NVWA gaat met NVWA 2020 een fundamentele transformatie tegemoet, met vernieuwing op alle aspecten van haar werk. Al de vernieuwingen komen bij elkaar in het dagelijks werk van de medewerkers. Vanuit ervaringen opgedaan met eerdere veranderingen, werken we met een programma dat er op gericht is knelpunten die in de praktijk in beeld komen effectief op te lossen. Daarmee wordt beoogd dat onze medewerkers de vernieuwingen structureel in hun dagelijks werk kunnen benutten. Pas dan maakt de NVWA een omslag naar een procesgerichte werkwijze. Door niet langer de domein-georiënteerde inrichting, maar de (eind)producten en resultaten centraal te stellen, vindt een kanteling plaats van verticaal naar horizontaal organiseren van het werk en de organisatie. Waarmee de NVWA beter de aansluiting maakt op de samenleving.

Thema's binnen dit programma zijn het uitwerken en inbedden van sturingslijnen, overleggremia en mandaten (inclusief Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's), uitwerken en inbedden van de nieuwe sturingsfilosofie en vormgeven aan het lerend organiseren binnen de NVWA.

Bovendien moet cultuur waaronder de sturingsaanpak worden geëffectueerd. Op basis van o.a. projecten van het Programma Mens als Motor wordt hier in de praktijk middels opleidingen, begeleiding en intervisie invulling aan geven. Het programma Realisatie zorgt voor de organisatie om dit in de praktijk gangbaar te maken.

Doel van het programma is vorm te geven aan het resultaatgericht en gestructureerd besturen, bewaken, uitvoeren en verbeteren van het werk.

Vragen als "hoe gaat het werken?", "wie heeft met wie overleg?", "welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn waar belegd?" vragen om nadere invulling en detaillering.

Het programma heeft als resultaat dat de NVWA aantoonbaar grip heeft op de werkzaamheden.

Programma 7 "Realisatie"
Wat is er al bereikt of wat loopt al? Plan van Aanpak NVWA 2013 Periode 2014-2016
<ul style="list-style-type: none"> • In het kader van Programma Blik op NVWA 2017 zijn de uitvoeringsprocessen beschreven • Ook is binnen Programma Blik al een werkwijze neergezet, afgeleid van de Lean Six Sigma methodiek, om door een vaste systematiek tot procesverbetering te komen.
Wat wordt nog opgepakt? NVWA 2020 Periode 2017-2020
<ul style="list-style-type: none"> • Sturingsprocessen van de NVWA zijn beschreven en bijbehorende rollen en verantwoordelijkheden zijn benoemd (RASCI²⁸). • Totstandkoming van de gewenste cultuur (t.a.v. gedrag, afspraken en kwaliteit) • Overlegvormen ter ondersteuning van werk- en sturingsprocessen zijn ontworpen. • Alle werkprocessen zijn in een globaal processchema uitgewerkt. • Meetbare kwaliteit van alle processen. • Organiseren van de Interne controle op afgesproken kwaliteit.
Wat levert het op? Wat kan of doet de NVWA beter door al deze inspanningen?
<ul style="list-style-type: none"> • Kaders en ruimte waarbinnen de werkzaamheden worden uitgevoerd zijn uitgewerkt en verifieerbaar. • Uniforme uitvoering van werkzaamheden door eenduidige en goed toegankelijke leidraden en instructies. • Professionele houding leidt tot een hogere doeltreffend- en doelmatigheid. • Extern leidt het tot vertrouwen in de organisatie.

2.4.2 Doelmatige ondersteuning

Realisatie van NVWA 2020 vraagt om een goede veranderaanpak. Hierbij hoort een doelmatige ondersteuning. Met het Plan van Aanpak 2013 is een flinke slag gemaakt door ondersteunende organisatieonderdelen. Er is een overkoepelende communicatiestrategie ontwikkeld, de financiële functie doorloopt een verbeterplan en is versterkt met de komst van de CFO, juridische zaken is onder andere op WOB-gebied en ten aanzien van de strategisch juridische advisering aan het primaire proces versterkt en er zijn strategische personeelsplannen ontwikkeld. Zowel communicatie, als juridische zaken en HRM zijn doorontwikkeld in hun rol als partners voor de 'business'. Door het accountmatig werken zijn zij nauw verbonden met het primaire proces. NVWA 2020 zet deze ontwikkeling door.

Juridische zaken en Communicatie vervullen een belangrijke rol in zowel de strategische als de tactische en operationele uitvoering van de handavingsregie en vormen daarmee ook onderdeel van het programma Effectief instrumentarium. Voorbeelden hiervan zijn de juridische advisering, de afdoening van bestuurlijke maatregelen en de inzet van gedragsbeïnvloedende communicatie om de naleving te bevorderen. De juridische functie draagt actief bij aan het adviseren over voorgenomen wet- en regelgeving en beleidsvoornemens (via de zgn. HUF-toets). Daarnaast is zij proactief betrokken bij de besluitvorming bij regulier toezicht en bij incidenten binnen handhaven en keuren door de NVWA.

²⁸ RASCI-model: Responsible (Verantwoordelijk), Accountable (Eindverantwoordelijk), Supportive (Ondersteunend), Consulted (Geraadpleegd), Informed (Geïnformeerd)

Om meer richting te geven aan de communicatie van de NVWA is een communicatiestrategie opgesteld die kaders biedt voor de externe en interne communicatie. Uitgangspunten bij de externe communicatie is dat deze proportioneel en in interactie met de samenleving is. Goed relatiebeheer met stakeholders hoort hier ook bij. Bij de interne communicatie is het van belang dat medewerkers weten waar ze de informatie kunnen vinden die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun werk. Daarnaast is interne communicatie een onderdeel van de veranderaanpak.

De financiële administratie is ingericht om voortgangsinformatie te kunnen genereren voor interne sturing, opdrachtgevers en de Tweede Kamer. Samen met de werking van het portfoliomanagement (hoofdstuk 3) krijgen zij hiermee handelingsperspectief voor sturing van de verbeteractiviteiten op programmaniveau.

2.4.3 Samenhang en planning

Samenhang

Zoals verwoord en gevisualiseerd in paragraaf 3.1 over het toekomstbeeld van de NVWA is de essentie van de transformatie de kanteling naar een procesorganisatie.

De bovengenoemde programma's vormen een samenhangend geheel om die kanteling te bereiken. Resultaten die door het ene programma worden geboekt, kunnen worden behaald omdat er in een ander programma randvoorwaardelijk één of meerdere producten zijn opgeleverd. Samen vormen de resultaten van de programma's de in elkaar passende puzzelstukken die het toekomstbeeld voor 2020 realiseren. Gezamenlijk dragen ze ook bij aan de maatschappelijke opdracht van de NVWA, namelijk een goede naleving van de wet- en regelgeving door bedrijven, zodat de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn, en de naleving van de natuurwetgeving geborgd zijn.

Centraal in het realiseren van de kanteling staat de planning van programma 2 "Procesvernieuwing, informatie en ICT". Door de teamgewijze uitrol van de nieuwe processen en informatievoorzieningen in dit programma in de jaren 2017-2019 komt de kanteling naar procesorganisatie stapsgewijs tot stand.

Deze invoering start in 2017 met teams van de divisie Consument en Veiligheid (Alcohol en tabak, en Horeca en ambachtelijke productie) en Landbouw en Natuur (Natuur). De implementatie is in 2019 voor alle teams gerealiseerd.

Naarmate er meer teams en medewerkers zijn opgeleid in de nieuwe werkprocessen en zijn voorzien van de nieuwe ICT-middelen komt de feedbackloop van informatie zoals die in de cyclus van handhavingsregie (zie paragraaf 2.3 Werkwijze) is voorzien geleidelijk aan steeds meer tot stand. Het programma 3 "Effectief instrumentarium" draagt hieraan bij door de betrokken medewerkers op strategisch, tactisch en operationeel niveau op te leiden in de cyclus van handhavingsregie en het gebruik van de nieuw ontwikkelde instrumentenkoffer.

Programma 1 "Kennisgedreven en risicogericht werken" loopt door van 2017 tot en met 2020. Gedurende deze periode worden de ketenanalyses en "Staten van ..." stuk voor stuk uitgevoerd zodat de kennispositie van de NVWA stapsgewijs sterker wordt en in 2020 tot volle wasdom komt. Programma 1 doet zijn voordeel met de informatiestromen die tot stand komen door de geleidelijke uitrol van programma 2 "Procesvernieuwing, informatie en ICT" en gebruikt de informatie voor het maken van de ketenanalyses en de "Staten van ...". Andersom dragen de steeds completere risicobeelden, fraudebeelden en nalevingsbeelden bij aan een betere handhaving.

Programma 4 "Mens als motor" zorgt voor de noodzakelijke ondersteuning van de betrokken teams vanuit personele ontwikkeling. Dit programma loopt door tot in 2019. Eerder al zal een aantal activiteiten (Strategische Personeel Planning, cultuurverandering, leren & ontwikkelen en

Management Development) voldoende zijn geborgd in de staande organisatie, en worden ingevuld door P&O.

Programma 5 "Structureren en ordenen organisatie" loopt door tot en met 2018. Het streven is het Organisatiebesluit begin 2017 te nemen, waarna de reorganisatie medio 2017 een feit kan zijn.

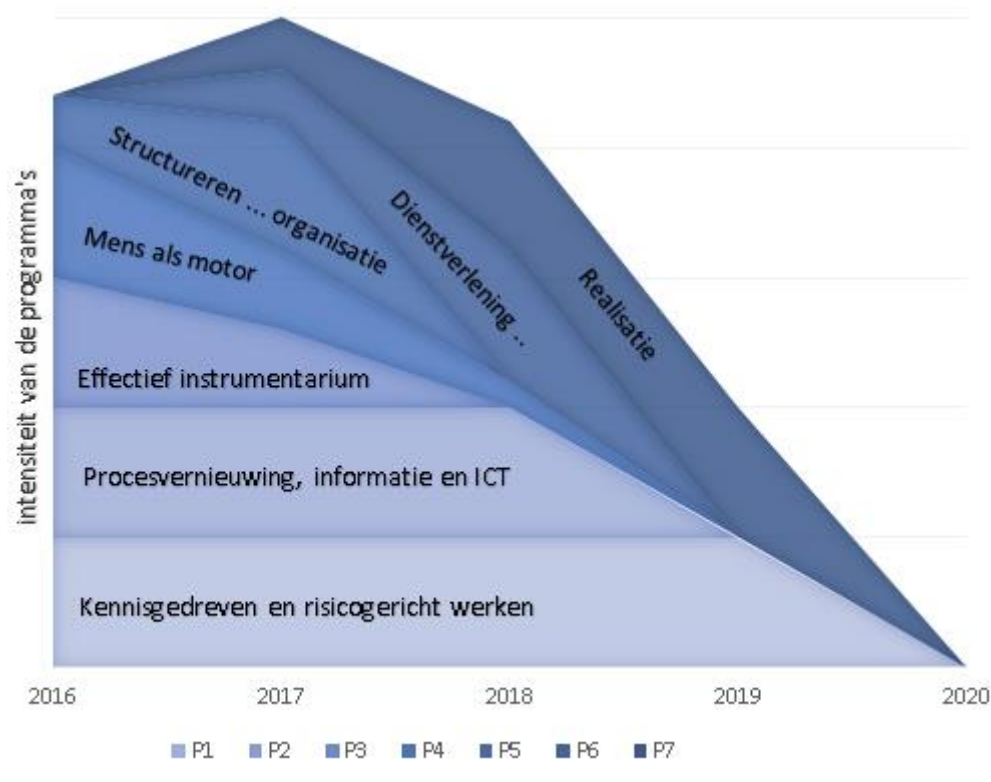
Met de inrichting van Programma 6 "Dienstverlening en servicegerichtheid" is een start gemaakt eind 2016. Gezien de urgentie die de Tweede Kamer en opdrachtgevers aan dit onderwerp toekennen zal het programma Dienstverlening en servicegerichtheid uiterlijk in 2018 tot afronding komen.

Programma 7 "Realisatie" loopt door tot in 2019. Het is ingericht om de vernieuwingen structureel in het dagelijks werk in te bedden en daarmee de nieuwe manier van werken (inclusief versterking sturend vermogen) te realiseren.

Figuur 3 hieronder visualiseert grofweg de intensiteit en het verloop van de programma's. De eerste 5 programma's liepen al in 2016 of eerder en komen gedurende de transformatieperiode geleidelijk aan tot een eind. Programma 6 en 7 zijn naar aanleiding van de herijking in 2016 nieuw ingericht en worden vanaf 2017 op volle kracht uitgevoerd.

Op het moment dat een programma ophoudt, krijgen de resultaten en opvolging ervan een vaste plaats in de staande organisatie. Programma 7 "Realisatie" is er mede voor bedoeld die overgang in goede banen te leiden en de transformatie te borgen.

Figuur 3 Intensiteit en verloop van de programma's



Planning

Hieronder is een planning opgenomen, deze is indicatief. De NVWA rapporteert in halfjaarlijkse voortgangsrapportages over de resultaten en over eventuele bijstellingen in de planning. De gearceerde vlakken hebben betrekking op de doorlooptijd. De figuren in de tabel duiden op een mijlpaal of afgerond product. De vet omkaderde onderdelen hangen qua planning nauw samen.

	2017				2018				2019				2020			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
NVWA 2020																
Voortgangsrapportage NVWA 2013 (markering)	▲ ²⁹															
Voortgangsrapportage NVWA 2020			▲ ³⁰		▲		▲		▲		▲		▲		▲	▶
P1 Kennisgedreven en risicogericht werken																
Publicatie ketenanalyses ³¹	▲	▲		▲	▲		▲		▲	▲	▲		▲	▲	▲	
Publicatie 'Staten van ...' ³²			▲	▲			▲				▲					▲
P2 Procesvernieuwing, informatie en ICT																
Implementatie nieuwe processen en ICT ³³				▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	
P3 Effectief Instrumentarium																
Opleiden medewerkers in handavingsregie ³⁴		▲		▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	▼	
Doorontwikkeling instrumenten												▶ ³⁵				

De planning van de vet omkaderde onderdelen hangt nauw samen. Het programma 2 "Procesvernieuwing, informatie en ICT" is hier leidend.

²⁹ In het eerste kwartaal 2017 verschijnt de Zesde Voortgangsrapportage van het Plan van Aanpak NVWA 2013. Deze rapportage markeert waar NVWA 2013 eindigt en waar NVWA 2020 begint.

³⁰ De verantwoording van NVWA 2020 start met de Eerste Voortgangsrapportage NVWA 2020 in het derde kwartaal van 2017 en eindigt in het eerste kwartaal van 2021.

³¹ In 2015 verscheen de ketenbeoordeling roodvlees. In totaal onderscheidt de NVWA 12 ketens (zie figuur 1, ketenklok). De ketenbeoordelingen van de overige ketens worden gepubliceerd in de periode 2017 tot en met 2018. De precieze volgorde en planning hiervan en van de integrale ketenanalyses volgt uit de Jaarplannen NVWA en wordt verantwoord in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer.

³² In 2016 verschijnt 'De Staat van Productveiligheid'. In de periode 2017-2020 volgen 'De Staat van Voedselveiligheid' en 'De Staat van Diergezondheid en Dierenwelzijn' alsmede 'De Staat van Plantgezondheid'. De 'Staten van ...' verschijnen in een vaste cyclus van 4 jaar. De kwartaalplanning in dit schema is indicatief. De NVWA zal de precieze planning bekendmaken in haar jaarplannen. Met het publiceren van de ketenanalyses en de 'Staten van ...' worden de datagovernance en het datamanagement in de periode 2017 tot en met 2020 stapsgewijs ingericht.

³³ De invoering gebeurt per team, te beginnen met de teams Alcohol en tabak, Horeca en ambachtelijke productie, en Natuur in het derde en vierde kwartaal van 2017. De overige teams volgen daarna volgens een kwartaalplanning die doorloopt tot en met eind 2019. De NVWA zal in de Voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer en in de Jaarplannen steeds aangeven voor welke teams in de aankomende periode de implementatie is voorzien.

Aan de implementatie gaat een periode van voorbereiden, maken en pilot vooraf. In totaal duurt het traject van voorbereiden tot en met implementatie per onderwerp gemiddeld één tot anderhalf jaar.

³⁴ Het programma "Effectief Instrumentarium" volgt bij het opleiden van medewerkers in handavingsregie de aanpak en fasering van programma 2 "Procesvernieuwing, informatie en ICT". De opleidingen op managementniveau lopen hierop vooruit in de eerste helft van 2017. De activiteit loopt door in de nieuwe organisatie na afloop van dit programma.

³⁵ Deze activiteit loopt door in de nieuwe organisatie na afloop van dit programma.

	2017				2018				2019				2020			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Vormgeven knooppunt fraude expertise						▲										
P4 Mens als motor																
Strategische Personeelsplanning (SPP) operationaliseren				▲	▶ ³⁶											
MD: (door)ontwikkeling tools/instrumenten				▲	▶ ³⁷											
MD/Leiderschapsontwikkeling				▲	▶ ³⁸											
Leren & Ontwikkelen – curriculum (door)ontwikkelen				▲	▶ ³⁹											
Cultuur veranderingsproces																
Ondersteunen uitrol nieuwe werkprocessen ⁴⁰				▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
P5 Structureren en ordenen organisatie																
Nieuwe topstructuur gereed	▲															
Plaatsingsprocedure gereed			▲													
Organisatiebesluit (OB)			▲													
Overeenkomst arbeidsvoorwaarden								▲								
P6 Dienstverlening en servicegerichtheid																
Gestructureerd overleg met doelgroepen																
In kaart brengen overleg partijen en opstellen agenda	▲															
Inventarisatie en bepalen aanpak innovaties				▲												
Gezamenlijke opstellen nulmeting klanttevredenheid		▲														
Ontwikkeling/oplevering nieuw klachtenregistratiesysteem				▲												
Inrichting bedrijfsportal								▲								
Digitale klantinteractie (toegankelijke website)				▲												
Invoer nieuw personeelsplanningssysteem V&I ⁴¹	▲															
P7 Realisatie																
Uitwerken en inbedden van sturingslijnen, overleggremia en mandaten				▲												

³⁶ Vanaf 2018 worden deze activiteiten geborgd als continue processen binnen de P&O-kolom.

³⁷ Idem

³⁸ Idem

³⁹ Idem

⁴⁰ Het programma "Mens als Motor" volgt bij deze ondersteuning de programmering en aanpak per team van het programma 2 "Procesvernieuwing, informatie en ICT".

⁴¹ V&I is Veterinair en Import

	2017				2018				2019				2020			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Uitwerken alle werkprocessen in een processchema				▲												
Meetbare kwaliteit van alle processen ⁴²				▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲				
Interne controle op afgesproken kwaliteit ⁴³				▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲				
Ondersteunen bij het structureel inbedden van vernieuwing ⁴⁴				▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲				

⁴² Het programma "Realisatie" volgt bij dit onderdeel de programmering en aanpak per team van het programma 2 "Procesvernieuwing, informatie en ICT".

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem. Procesgericht werken en Handhavingsregie zijn gestoeld op een "plan, do, check, act", wat een cadans van activiteiten vereist. Ondersteunen bij het structureel inbedden betekent het volgen van de implementatie van het nieuwe proces, inclusief bijbehorende procesafspraken, het aanjagen van deze activiteiten en zorgen dat het onderdeel wordt van de nieuwe flow. De flow moet immers inslijten om de gewenste nieuwe werkwijze te laten bloeien.

Daar waar het programma "Mens als motor" zich richt op het equiperen van medewerker en manager, richt het programma "Realisatie" zich op het in samenhang laten werken van proces en sturing van het werk door de medewerker. "Realisatie" en "Mens als motor" zijn in die zin sterk van elkaar afhankelijk om de doelen van NVWA2020 te halen.

Hoofdstuk 3. Governance

3.1 Complexiteit en belang

De transformatie van NVWA 2020 is veelomvattend en complex en daarmee inherent risicovol. Daarbij zijn transformatie en "going concern" de komende periode intensief en onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat stelt hoge eisen aan de beheersing van het programma. Uitgangspunt is de maatschappelijke opdracht van de NVWA, in combinatie met het meerjarige beschikbare budget voor zowel "going concern" als transformatie. NVWA 2020 is een opdracht van de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, namens de staatssecretaris van EZ en de minister van VWS aan de NVWA. De inspecteur-generaal van de NVWA is opdrachtnemer. Hij is vervolgens ambtelijk opdrachtgever en heeft de uitvoering neergelegd bij de plaatsvervangend inspecteur-generaal.

Paragraaf 3.2 beschrijft hoe de IG als opdrachtnemer verantwoording aflegt aan de bewindspersonen en hen zo in staat stelt te sturen, inclusief externe toetsing. Daarna volgt in paragraaf 3.3 uitleg over de sturing en verantwoording binnen de NVWA. Paragraaf 3.4 tenslotte gaat in op strategische risico's en management issues.

3.2 Externe sturing en verantwoording

De transformatie van NVWA 2020 en het reguliere werk van de NVWA ('open tijdens de verbouwing') zijn in de praktijk sterk verweven. De reguliere sturingsgremia zoals de raamovereenkomsten die kennen raken daarmee aan de beheersing van de transformatie. Maar die zijn niet voldoende om een beheerste transformatie te realiseren. De hieronder beschreven opzet formuleert hoe die wisselwerking er uitziet en hoe die beheerst wordt.

De reguliere sturingsgremia blijven onverkort hun taak en rol hebben, die ook doorwerkt naar de beheersing van de transformatie van NVWA 2020. Hieronder wordt de bestaande relatie kort toegelicht en de betekenis voor de beheersing van de transformatie geschetst. In de sturingsystematiek kent de Rijksoverheid de rollen van opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer. De opdrachtgever schakelt de opdrachtnemer in om effectief en efficiënt een beleidsdoelstelling te realiseren. De eigenaar ziet er op toe dat de organisatie op langere termijn solide genoeg is om haar taken uit te kunnen voeren, op kwalitatief voldoende niveau.

Raamovereenkomst opdrachtgevers NVWA

De overeenkomst ziet er op toe dat de opdrachtgevers (beleidsafdelingen departementen) en opdrachtnemer (NVWA) de samenwerking bevorderen tussen beleidsdivisies en divisies van de NVWA. Geschillen worden voorgelegd aan SG respectievelijk bewindspersonen. De opdrachtgever verstrekt jaarlijks een opdracht en zorgt voor beschikbaarstelling van de benodigde middelen. De NVWA stelt een jaarplan op (binnen meerjarige kaders) en realiseert een effectieve en efficiënte handhaving en verantwoordt daarover aan opdrachtgever en daarmee Tweede Kamer.

Doorwerking transformatie

De transformatie vraagt een investering van productieve uren voor implementatie. Dit is onderwerp van besluitvorming in de overleggen tussen opdrachtgever (IG) en departementen.

Raamovereenkomst eigenaar NVWA

De eigenaar stelt doelen vast op het gebied van kwaliteit, continuïteit en efficiency. De eigenaarsrol wordt ingevuld door de Plv. SG van het ministerie van Economische Zaken. De eigenaar kan aanwijzingen geven voor de inrichting van de NVWA. De NVWA maakt gebruik van door de eigenaar opgestelde kaders van gebruik van de Dienst ICT Uitvoering. De eigenaar keurt het kostprijsmodel, de begroting en jaarrekening van de NVWA goed en stelt het te hanteren tarief vast.

De NVWA ontwikkelt een jaarplan binnen politieke en financiële kaders, gebaseerd op een risicoanalyse. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een ordentelijke en doelmatige bedrijfsvoering.

Doorwerking transformatie

De eigenaarsrol heeft betekenis voor besluitvorming over een nieuwe organisatiestructuur. Dat geldt ook voor de programma's van NVWA 2020, die doorwerken op de kwaliteit en efficiency. De transformatie raakt aan zowel opdrachtgevers- als eigenaarsaspecten in de samenwerkingsrelatie tussen departementen en NVWA. De overleggen met de opdrachtgevers zijn per departement georganiseerd. Er is behoefte aan een aanvullend coördinerend overleg, dat borgt dat mogelijke spanning tussen de verschillende aspecten beheerst wordt. Daartoe functioneert een Driehoeksoverleg. Dat overleg biedt enerzijds de mogelijkheid alle betrokkenen eenduidig te informeren over voortgang en afwijkingen. Daardoor kunnen producten als een Voortgangsrapportage (waar alle aspecten belangrijk bij zijn) effectief voorbereid worden. Anderzijds signaleert het spanningen tussen de verschillende aspecten. En biedt de betrokkenen de kans om effectief en met draagvlak benodigde acties te formuleren om knelpunten die in beeld komen op te pakken in de daartoe geëigende gremia.

Deelnemers driehoeksoverleg

Vanuit het oogpunt van overzicht, afstemming en om snel oplossingen te vinden voor knelpunten, zal een Driehoeksoverleg de transformatie in volle breedte begeleiden. Deze functioneert op het niveau van het topmanagement van de ministeries van EZ en VWS en de NVWA. Dit overleg is in functie in hoge mate een voortzetting van de Stuurgroep NVWA van het Plan van Aanpak NVWA 2013. Verschil is dat toen aanvullende budgetten specifiek voor het verandertraject ter beschikking zijn gesteld, waar nu het budget voor de transformatie en "going concern" onderdeel zijn van de totale budgetreeks voor de NVWA.

Voortgangsrapportages NVWA 2020 aan de Tweede Kamer

De staatssecretaris van Economische Zaken rapporteert mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport halfjaarlijks aan de Tweede Kamer over de voortgang van NVWA 2020. De NVWA stelt daartoe een voortgangsrapportage op, die wordt getoetst door de Auditdienst Rijk (ADR). Bijlage 1 geeft op hoofdlijnen een voorlopig overzicht van de te hanteren indicatoren in de voortgangsrapportages voor de Tweede Kamer. Daarnaast verantwoordt de NVWA de voortgang, met name de financiële beheersing, in de reguliere begrotingscyclus.

De voortgangsrapportages geven op twee specifieke financiële aspecten voortgangsinformatie: de gerealiseerde besparingen en de in de transformatie geïnvesteerde productieve uren van medewerkers. Afwijkingen in doelen, indicatoren, tijdspad en financiën die tot bijstelling zouden moeten leiden, legt de NVWA voor aan de opdrachtgevers met inachtneming van de benodigde urgentie: wat niet kan wachten, wordt direct gemeld.

Een aantal risico-dossiers zal intensiever gevolgd worden in de voortgangsrapportages. Dan gaat het bijvoorbeeld om arbeidsvoorwaarden (met name realisatie van een oplossing voor de hoge kosten van reistijd/werktijd), en om het verlies aan productieve uren doordat medewerkers zich met trainingen de nieuwe manier van werken eigen maken.

Gezien de reikwijdte van NVWA 2020 over de periode 2017 tot en met 2020 kan de Tweede Kamer een eerste Voortgangsrapportage tegemoet zien voor 1 oktober 2017.

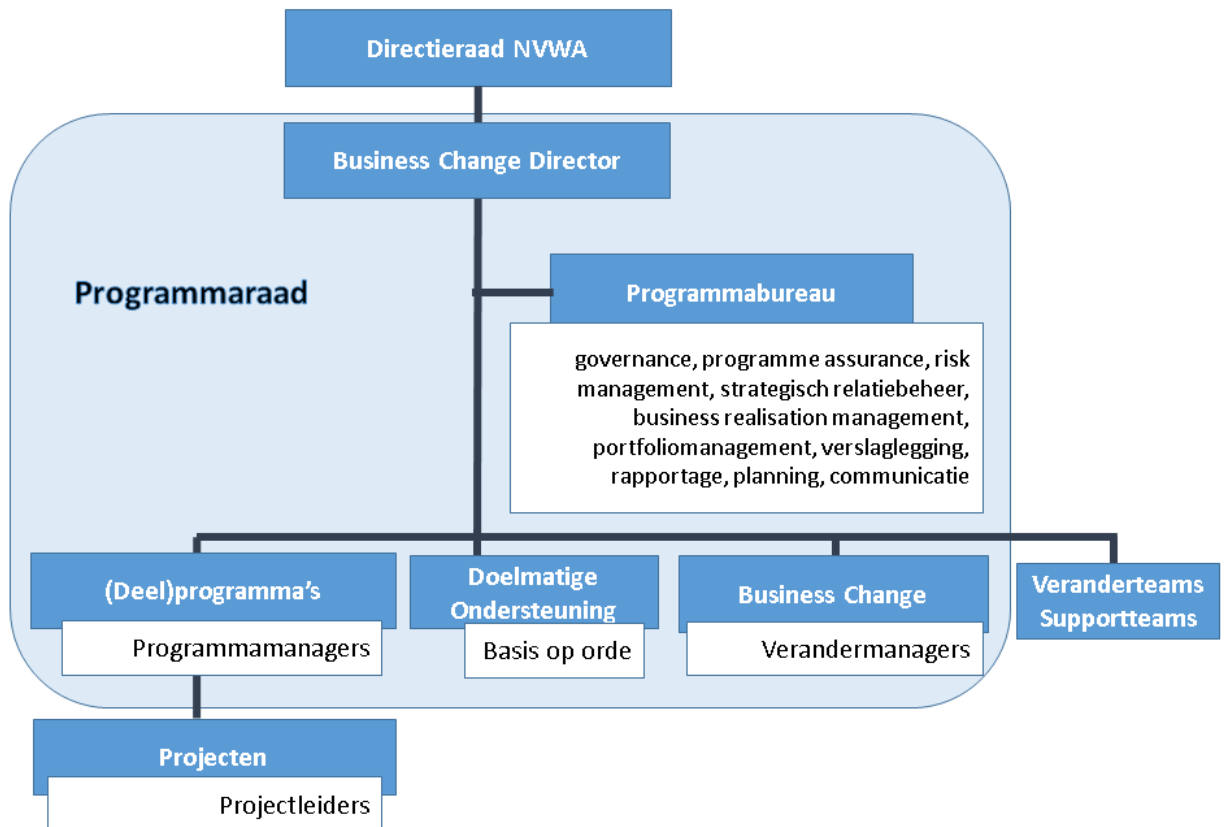
3.3 Interne sturing en verantwoording

3.3.1 Programmamanagement

Ter beheersing van de complexiteit van het transformatieproces heeft de NVWA een programmaorganisatie ingericht conform de methodiek van Managing Successful Programmes (MSP). Aan het hoofd hiervan staat de plaatsvervangend inspecteur- generaal van de NVWA als Business Change Director (BCD), die hiervoor volledig vrijgesteld leiding geeft aan een Programmaraad. De Business Change Director voert namens de inspecteur-generaal de centrale regie op de transformatie. In de Programmaraad zitten naast de programmamanagers de verandermanagers die de transformatie mogelijk maken door de baten (benefits) te realiseren in de staande organisatie.

Ten behoeve van de doorwerking van NVWA 2020 binnen de organisatie wordt een gedetailleerd en resultaatgericht transformatieplan opgesteld dat dient als intern werkplan voor de dagelijkse aansturing.

Figuur 4 Programmaorganisatie



Rol Directieraad NVWA

De leden van de Directieraad, die onder leiding staat van de inspecteur-generaal, zijn eindverantwoordelijk voor de investeringsbeslissing en voor de juiste implementatie van de resultaten in hun respectievelijke organisatie-eenheden. De Directieraad keurt de doelstellingen en het beoogde resultaat en de projectplannen van het programma goed en behandelt de programmarapportage's, risico's en exceptions.

De Directieraad houdt een continue betrokkenheid bij het programma. Dat komt onder meer tot uitdrukking in het acteren als grote animator van het programma, het vertonen van voorbeeldgedrag, het steeds weer binnen de organisatie promoten van de verandering, het mogelijk blijven maken dat het beoogde resultaat bereikt kan worden en de verwachte baten gerealiseerd kunnen worden.

De rol van Business Change Director

De Business Change Director (BCD) is de persoon binnen de Directieraad die verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing van het programma. In formele zin bekleedt de inspecteur-generaal van de NVWA deze rol, maar hij heeft hiervoor zijn plaatsvervanger gemandateerd en volledig vrijgesteld.

De BCD stuurt op het portfolio van de transformatie via de programma's en houdt overzicht en verbinding met het portfolio en de verbeterplannen die bijdragen aan de basis op orde brengen ter versterking van de ondersteuning van het primair proces. Wat geldt voor alle leden van de Directieraad geldt in het bijzonder voor de BCD. De BCD is de grote animator van het programma en promoot voortdurend de verandering binnen de organisatie. De BCD vertoont het gewenste leiderschap. De BCD is het directe aanspreekpunt voor de programmamanagers.

De rol van de Programmaraad

De Programmaraad wordt samengesteld door de BCD na goedkeuring van het programmamandaat ofwel de programmabrief door de sponsorgroep. De Programmaraad neemt gezamenlijk de besluiten over de dagelijkse gang van zaken in het programma en ondersteunt daarmee de BCD.

De Programmaraad zorgt er voor dat verschillende aspecten van het programma worden geëvalueerd om er zeker van te zijn dat het programma efficiënt en effectief wordt gemanaged, dat de beoogde baten worden bereikt en dat de verwachte resultaten worden gehaald. Aspecten die geëvalueerd kunnen worden zijn bijvoorbeeld risicomanagement (Risk Management Assurance), bereiken van de bedrijfsdoelstellingen en stakeholders (Business, Stakeholder Assurance). Het Programmabureau ondersteunt de Programmaraad bij deze taak.

De leden van de Programmaraad rapporteren aan de BCD over hun respectievelijke aandachtsgebied, zoals:

- het managen van specifieke veranderingen en de impact hiervan;
- het inschatten van een benefit en het bereiken van die benefit;
- het eigenaarschap van een risico of issue en het verwerken van dat risico of issue;
- het managen van afhankelijkheden;
- het vertegenwoordigen van lokale (afdelings-)strategieën;
- het waarborgen van standaarden;
- het leveren van resources.

De Programmaraad bestaat uit:

- de programma Business Change Director (BCD);
- het hoofd van het programmabureau;
- de programmamanagers;
- de verandermanagers;
- de projectleiders van onderliggende projecten;
- de vertegenwoordigers van corporate functies die verantwoordelijke zijn voor doelmatige ondersteuning (basis op orde), zoals financiën (PFC), communicatie, personeel en organisatie, juridische zaken, indien noodzakelijk.

De rol van Programmamanager

NVWA 2020 is opgebouwd uit zeven deelprogramma's. Aan het hoofd van ieder deelprogramma staat een programmamanager. Hij of zij is verantwoordelijk voor het opzetten van het deelprogramma, de dagelijkse leiding van het deelprogramma en de rapportage en communicatie vanuit het deelprogramma. De programmamanager is primair verantwoordelijk dat de nieuwe vaardigheden (capabilities) daadwerkelijk geleverd worden. Deze rol is daarmee complementair aan de rol van verandermanager die primair verantwoordelijk is voor de realisatie van de baten die gegenereerd kunnen worden ten gevolge van de implementatie van de bekwaamheden in de organisatie.

Voor programmamanagers is het van belang dat ze flexibel kunnen reageren op allerlei situaties, omdat zich op het pad naar het gewenste einddoel vele onvoorspelbare situaties kunnen voordoen. Deze flexibiliteit behoort te leiden tot effectief management van conflicten, risico's en issues. Ook en vooral is de programmamanager in staat om met mensen om te gaan, zowel binnen het programma als daarbuiten (Stakeholder Management). Daarnaast is de programmamanager ook verantwoordelijk voor de 'harde' kanten van het deelprogramma, dat wil zeggen voor de planningen, de voortgangsmonitoring en de rapportage, eventueel voor het uitvoeren van correctieve acties, kostenbeheersing, risicomangement en issue management, voor het vaststellen van de programmabesturing, de programma-interne consistentie en de externe aansluiting met andere programma's.

De rol van Verandermanager

De verandermanager is allereerst verantwoordelijk voor de definitie van de baten en het plannen ervan. Vervolgens is de verandermanager verantwoordelijk voor de realisatie van de baten door de nieuwe vaardigheden in de organisatie te implementeren met inachtneming van het verandervermogen

De baten worden gerealiseerd in de gebruikersorganisatie. De verandermanager vormt de verbinding tussen het programma en de gebruikersorganisatie. De verandermanager is dan ook veelal afkomstig uit de gebruikersorganisatie en dient in elk geval de benodigde autoriteit te hebben in de gebruikersorganisatie. Bij voorkeur is de verandermanager diegene die na afloop van het programma de eindverantwoordelijke is in het deel van de organisatie waar de verandering wordt toegepast.

De verandermanagers binnen de NVWA zijn de hoofdinspecteur van de Divisie Veterinair en import, de hoofdinspecteur van de Divisie Landbouw en natuur, en de directeur van de Directie Staf⁴⁵. Indien de veranderingen in verschillende onderdelen van de gebruikersorganisatie moeten worden geïmplementeerd, dan kunnen meerdere verandermanagers actief zijn in een programma. Het spreekt in het voordeel van de verandermanager wanneer deze bekend is met de cultuur, de managementstructuur en het personeel van het desbetreffende onderdeel van de gebruikersorganisatie.

Veranderteams

De Verandermanager kan niet alleen alle veranderingen doorvoeren en de baten behalen. Waar nodig assisteren Veranderteams de Verandermanager.

De Veranderteams overlappen soms geheel of gedeeltelijk met de supportteams die vanuit de deelprogramma's zijn ingericht om de nieuwe werkwijzen en instrumenten te implementeren.

De rol van het Programmabureau

Het Programmabureau ondersteunt de BCD en de Programmaraad bij het realiseren van het programma. Als zodanig verenigt het Programmabureau een aantal rollen van programmamanagement.

⁴⁵ In de beoogde nieuwe organisatiestructuur van de NVWA zijn de verandermanagers de directeur Strategie, de directeur Handhaven, en de directeur Keuren.

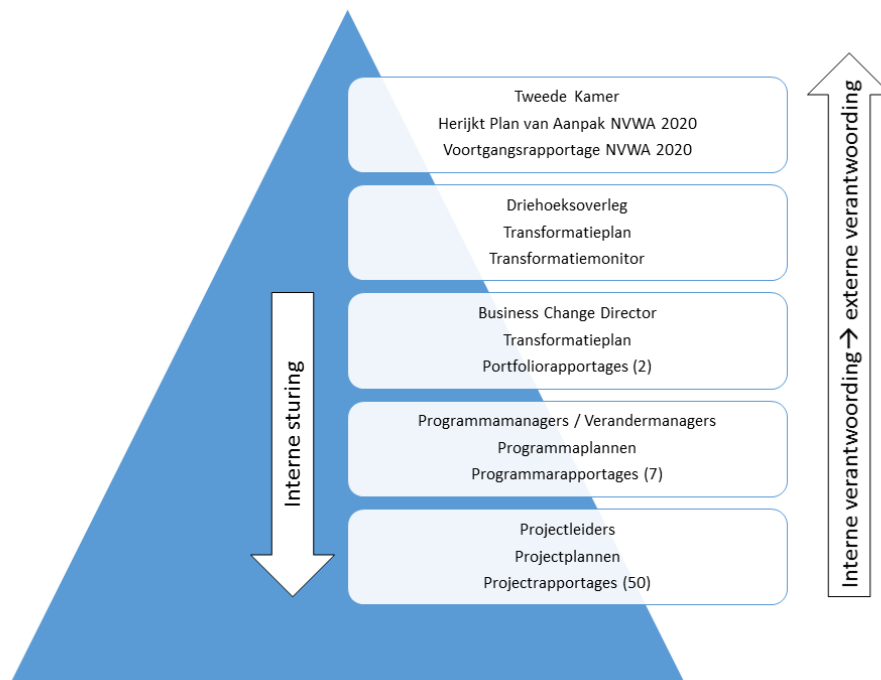
Het Programmabureau ondersteunt bij de programmabesturing (Governance), de programmazekerstelling⁴⁶ (Programme Assurance), het risicomanagement (Risk Management) en het strategische relatiebeheer (Strategic Relation Management). Ook geeft het Programmabureau invulling aan de rol van Benefit Realisation Manager. Deze functie waarborgt de uitvoering van het Benefits Realisation Plan dat onderdeel is van het Transformatieplan. Verder levert het Programmabureau in samenwerking met organisatieonderdelen als communicatie, P&O en PFC ondersteunende diensten op het gebied van portfoliomanagement, planning, verslaglegging, rapportage en communicatie. Het hoofd van het Programmabureau is lid van de Programmaraad.

3.3.2 Portfoliomanagement

In de afgelopen periode zijn gerichte stappen gezet om het portfoliomanagement te verbeteren en door te ontwikkelen. Er is gewerkt aan meer inzicht en overzicht om integrale sturing op de transformatie mogelijk te maken. Belangrijk is om de ingezette richting vast te houden en de voorgenomen acties af te ronden. Op basis van het vergroten van het inzicht middels o.a. de projectplannen, 'benefit mapping' en capaciteitsplanning kan daarmee onderbouwd bijgestuurd worden waar nodig en gewenst. In totaal zijn er zeven programma's zoals uitgewerkt in paragraaf 2.4.1. Daarbij versterken we met vier verbeterplannen de ondersteuning van het primaire proces: Planning, Finance en Control (PFC), Juridische Zaken, Communicatie, en Personeel en Organisatie.

De interne verantwoordingslijn wordt van onderaf tot op portfolioniveau opgebouwd voor interne sturingsdoeleinden en vormt een van de bronnen voor de externe verantwoording aan het Driehoeksverleg en de Tweede Kamer (figuur 5).

Figuur 5 Verantwoordingspiramide NVWA 2020.



⁴⁶ Programmazekerstelling: (Programme Assurance) is een functie waarmee verschillende aspecten van het programma worden geëvalueerd om er zeker van te zijn, dat het programma efficiënt en effectief wordt gemanaged, dat de beoogde baten worden bereikt en dat de verwachte resultaten worden gehaald. Aspecten die geëvalueerd kunnen worden zijn bijvoorbeeld risicomanagement (Risk Management Assurance), bereiken van de bedrijfsdoelstellingen en stakeholders.

3.3.3 Ontwikkelen transformatiemonitor

Vanuit de opdracht om belangrijke publieke belangen te borgen, wil de NVWA inzicht hebben en bieden in het maatschappelijk effect van het traject naar 2020 toe. Dat gaat deels over het eigen functioneren, als middel en vooral over maatschappelijke indicatoren. Zoals de naleving van regelgeving, de veiligheid van import en export en over de bijdrage aan een geïnformeerde samenleving.

De NVWA levert in het eerste kwartaal van 2017 een eerste versie van de transformatiemonitor op als middel om de ontwikkeling op een aantal indicatoren gedurende het traject van NVWA 2020 inzichtelijk te maken. Denk aan inzicht in de naleving, inzicht in de mate waarin inspecties stuiten op onregelmatigheden, klanttevredenheid en inzicht in ervaringen van medewerkers met de nieuwe manier van werken. Rapportage hierover volgt in de reguliere voortgangsrapportage.

De monitor moet een beeld geven van de ontwikkelingen sinds 2013 (basisjaar) en het mogelijk maken om de ontwikkelingen in de komende jaren te volgen. Het maken van een gedegen monitor is complex, waarbij het afstemmen van de beschikbaarheid van informatie op de informatiebehoefte doorgaans een doorlopend groeitraject blijkt te zijn.

3.4 Strategische risico's en management issues

NVWA 2020 als geheel moet resulteren in een hogere naleving binnen budget, door de verdere ontwikkeling van de NVWA naar een kennisgedreven en risicogerichte manier van werken. De route naar het gewenste toekomstbeeld is uitdagend en complex. Deze complexiteit uit zich niet alleen in het beheersen van de vele activiteiten die nodig zijn om de transformatie te doen slagen, maar ook in het beheersen van de mogelijke risico's die zich op de route naar 2020 kunnen aandienen.

Hieronder volgt een overzicht van de strategische risico's die de realisatie van het beoogde toekomstbeeld kunnen bedreigen. De beheersmaatregelen om deze risico's te beperken, krijgen een verdere uitwerking ten behoeve van de dagelijkse sturing van de transformatie binnen de NVWA. Gedurende het traject worden de ontwikkelingen, risico's en beheersmaatregelen periodiek geactualiseerd. De Tweede Kamer wordt hierover in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages (paragraaf 4.2) geïnformeerd.

De te mitigeren strategische risico's zijn:

1. Vertraging ten opzichte van de planning in het uitvoeren van de transformatie.
2. Druk op financieel kader.
3. Ongewenste wisselwerking tussen regulier werk en de door te voeren verandering.
4. Programma levert niet de gewenste outcome.
5. Externe ontwikkelingen beïnvloeden uitkomst transformatie.

Daarnaast zijn er drie algemene management issues waarop gestuurd moet worden:

1. Vernieuwing wordt onvoldoende in lijn verankerd.
2. Afnemend draagvlak door verandermoeheid NVWA-medewerker.
3. Onvoldoende coördinatie over geheel van programma.

Strategische risico's

Ad 1. Vertraging ten opzichte van de planning in de uitvoering

- a) Vertraging heeft een negatieve impact op het verbeteren van de naleving van regelgeving en kan financiële consequenties hebben, doordat efficiency later gerealiseerd wordt. Vertraging kan ontstaan door een onvoldoende gecoördineerde implementatiestrategie. Een stapeling aan kleinere planningsissues kan vanwege de afhankelijkheden met andere programma's de planning significant beïnvloeden.
Beheersingsmaatregel:
De NVWA heeft grote ingrepen gedaan in de besturing van de transformatie in vergelijking met de governance rond het Plan van Aanpak NVWA 2013. De centrale sturing maakt het mogelijk om op integrale planning te sturen.
- b) Met name vertraging in de programma's 5 "structureren en ordenen organisatie" en 2 "Procesvernieuwing, informatie en ICT" kan significante gevolgen hebben voor NVWA 2020. Deze twee programma's zijn leidend in het tijdspad van de transformatie.
Beheersingsmaatregel:
Er wordt actief met OR en bonden gesproken over NVWA 2020. Voor programma twee zit de beheersing in de versterkte centrale sturing en het "managen van toelevering derden" (zie ad 5).
- c) Het kan langer duren dan gepland voor er overeenkomst is met het bedrijfsleven over normen wat betreft serviceniveau en realisatiedata.
Beheersingsmaatregel:
Actief en gestructureerd overleg met het bedrijfsleven voeren.
- d) Een ontwikkeling die tegelijkertijd speelt met het opstellen van het programmaplan is een hertoetsing door het BIT. Aanbevelingen die het programma helpen waar nodig te versterken, zullen worden meegenomen. Tegelijkertijd kan het advies qua impact ook leiden tot vertragingen in de huidige planning of tot heroverweging van gemaakte keuzes.
NVWA 2020 zet de ingezette lijnen uit het Plan van Aanpak 2013 voort. Fundamentele keuzes in de aanpak, werkwijze, inrichting, sturing en leidende principes van de nieuwe organisatie zijn gemaakt. Aanpassingen aan die fundamentele principes, zoals de gekozen richting binnen het programma "procesvernieuwing, informatie en ICT" of de leidende principes kunnen majeure effecten hebben op de (voortgang van) de transformatie en het financieel kader.
Beheersingsmaatregel:
Aanbevelingen van eerdere BIT-toetsing zijn verwerkt. In het voortraject heeft de NVWA op eigen initiatief het programma (op onderdelen) getoetst. Als aanbevelingen tot aanpassing leiden, wordt daarover binnen de governancestructuur (programmaraad, Driehoeksoverleg) in samenhang met de andere programma's beslist. Uw Kamer wordt in de Voortgangsrapportages over ontwikkelingen geïnformeerd.

Ad 2. Druk op financieel kader

Realisatie van de efficiencywinst en oplossing van de problematiek van reistijd/werktijd zijn essentieel voor de financiering van de transformatie. Waar knelpunten in het financieel kader in beeld komen, zal de NVWA naar oplossingen zoeken. Op eigen kracht waar dat kan, in overleg met de departementen waar dat nodig is.

- a) Vertraging die leidt tot het later realiseren van efficiency beïnvloedt direct het financieel kader. Het is ook om die reden zaak te sturen op voortgang.
Beheersingsmaatregel:
De NVWA heeft grote ingrepen gedaan in de besturing van de transformatie, in vergelijking met de governance rond het Plan van Aanpak 2013. De centrale sturing maakt het mogelijk om op integrale planning te sturen.
- b) oplossen problematiek reistijd/werktijd blijkt (deels) niet realiseerbaar. Om inhoudelijke redenen, of omdat de problematiek onderdeel wordt van groter geheel (Rijks CAO).

Beheersingsmaatregel:

Als overleg met de bonden op departementaal niveau niet tot oplossing leidt, kan nog bezien worden of bespreking in het Sector Overleg Rijk mogelijkheden biedt. Niet oplossen van de problematiek betekent een kostenstijging ten opzichte van het financieel kader van de business case, die in samenhang met andere plussen en minnen in het financieel beeld in het driehoeksoverleg opgelost wordt.

- c) Kosten stijgen tijdens implementatie. De tarieven voor het inhuren van externen ter ondersteuning van de transformatie veert mee met marktontwikkelingen.

Beheersingsmaatregel:

Inkoopfunctie strategische benutten om risico's te mitigeren door langere planperiode vooruit te kijken. Monitoren van ontwikkelingen in het financieel kader en regulier bespreken in Programmaraad en Driehoeksoverleg.

Ad 3. Ongewenste wisselwerking tussen regulier werk en de door te voeren verandering

- a) Enerzijds kan de reguliere werkdruk zo hoog zijn, dat er geen tijd is voor een goede transformatie. Anderzijds kan uren-inzet rond de transformatie het regulier werk raken.

Beheersingsmaatregel:

Medewerkers van de NVWA hebben binnen het financieel kader de tijd die nodig is om zich de nieuwe manier van werken eigen te maken: daarin is het te verwachten productieverlies opgenomen.

Door goed te analyseren waar het productieverlies optreedt, doet de NVWA aan risicobeheersing, in overleg met de opdrachtgevende departementen. In eerste instantie door te analyseren of (tijdelijk) verminderde inzet impact heeft op de naleving dan wel of er andere problemen kunnen ontstaan (EU-conformiteit). Zo nodig door inzet te herprioriteren of extra capaciteit in te zetten. De NVWA en haar opdrachtgevers voeren hierover goed overleg.

Ad 4. Programma levert niet de gewenste outcome

- a) Algemene doelstelling van de transformatie is verhoging van de naleving en versterking van de signalerende en reflectieve functie van de NVWA. Daartoe vernieuwt de NVWA op alle fronten. Daarbij kunnen middelen ingezet worden die na eerste inzet (in samenhang met andere interventies) toch niet de gewenste uitkomst opleveren.

Beheersingsmaatregel:

Waar mogelijk monitort de NVWA uitkomsten kort-cyclisch na inzet van de specifieke instrumenten, binnen het programma effectief instrumentarium en bij implementatie. Meer gericht op trends monitort de NVWA het effect van de nieuwe manier van werken met de Transformatiemonitor. De beheersingsstructuur met BCD, programmamanager, verandermanager borgt dat knelpunten in beeld komen en opgelost worden (binnen of buiten de scope van de Transformatie).

Ad 5. Externe ontwikkelingen beïnvloeden uitkomst transformatie

- a) Toelevering derden.

Bijvoorbeeld voor de realisatie van programma 2 is DICTU als Rijksbrede ICT partner een essentiële toeleverancier. Verder kan er spanning zitten tussen de benodigde dynamiek rond de realisatie van de transformatie en de doorlooptijden van inkoopprocedures. Verder kunnen marktontwikkelingen rond in te kopen producten en diensten druk zetten op het financieel beeld.

Beheersingsmaatregel:

Proactief en gestructureerd betrekken leveranciers en inkopers bij (tijdpad) transformatie NVWA.

Besluiten over bijvoorbeeld keuring- en toezicht, retributies, ICT-vergoedingen of taakstellingen kunnen de NVWA in een andere situatie brengen en aanpassingen in de plannen noodzakelijk maken.

Beheersingsmaatregel:

Waar knelpunten in beeld komen, zal de NVWA naar oplossingen zoeken. Op eigen kracht waar dat kan, in overleg met de departementen waar dat nodig is. De Tweede Kamer wordt hierover geïnformeerd zodra er noodzaak is tot aanpassingen, in eerste instantie via de Voortgangsrapportages.

Management issues

Ad 6. Vernieuwing wordt onvoldoende in lijn verankerd

- a) Alle vernieuwingstrajecten hebben het risico dat ze onvoldoende onderdeel worden van de reguliere manier van werken.

Beheersingsmaatregel:

NVWA 2020 wordt opgepakt met behulp van een methodologie waarin "vernieuwing" en "regulier werk" wel samen op moeten trekken. De Business Change Director stuurt programmamanagers aan die de nieuwe manier van werken (in contact met de lijn) bouwen. Maar hij stuurt ook de verandermanagers aan, die (in contact met de programmamanagers) de vernieuwing onderdeel moeten maken van het regulier werk. Programmamanagers en verandermanagers zitten samen aan tafel bij de programmaraad om vernieuwing en implementatie op elkaar aan te laten sluiten.

Ad 7. Afnemend draagvlak door verandermoeheid NVWA-medewerker

- a) Voor veel medewerkers zal de NVWA in 2020 een organisatie zijn waar ze hetzelfde werk doen, maar op een andere wijze en met een betere ondersteuning aan ICT en instrumentaria. Deze andere wijze van werken met nieuwe middelen en ondersteuning wordt grotendeels voor hun bepaald en is daarom niet een ontwikkeling waarin zij zelf een hand hebben gehad. Bovendien bouwt het huidige veranderproces voort op eerdere reorganisaties, waarin het werk en de werkbeleving van veel medewerkers al is geraakt. Dit kan ertoe leiden dat medewerkers niet mee willen werken of veranderingen niet (meer) zien zitten.

Beheersingsmaatregel:

De managementvisie van de NVWA gaat uit van drie resultaatgebieden voor leidinggevenden: op productie, op verbetering & vernieuwing van werkprocessen en op people management. Leidinggevenden zijn dus niet alleen verantwoordelijk voor het op peil houden van de productie, maar ook voor de sturing en begeleiding van medewerkers in het transformatieproces. De relatie tussen leidinggevende en medewerker is daarom belangrijker dan ooit. Een relatie waarin naast de productie, ruimte is voor het uiten van onzekerheden, emoties of scepsis. Waarin eigen ideeën, initiatieven en leerervaringen worden aangemoedigd. Van leidinggevenden wordt verwacht dat zij deze people management taken serieus nemen en 'echte' gesprekken voeren. Leiderschap is essentieel, van hoog tot laag. Weerstand tegen veranderingen ontstaat als reactie op plannen die 'van boven' komen, waar medewerkers niet om gevraagd hebben of op zitten te wachten.

Beheersingsmaatregel:

Medewerkers worden, binnen de ruimte die daarvoor is, betrokken. Bij de plannen, het testen, het implementeren en evalueren van de nieuwe manieren van werken. Zo combineert het programma Procesvernieuwing, Informatie en ICT de laatste ontwikkelfase met de eerste implementatiefase, zodat inspecteurs meesturen met de inrichting van de applicaties waar ze mee werken. Maar niet alleen op het gebied van ICT zal dit gebeuren, ook op het gebied van effectief instrumentaria of kennisgedreven en risicogericht werken.

- b) Verandering op zich wekt vaak al weerstand op.

Beheersingsmaatregel:

Heldere interne communicatie is een eerste bouwsteen om medewerkers mee te nemen in de veranderingen die er aan komen. Voor de meting van de medewerkerbeleving en – betrokkenheid bij het veranderproces en de gepleegde interventies, wordt gebruik gemaakt van de transformatiemonitor.

Ad 8. Onvoldoende coördinatie over geheel van programma.

- a) De NVWA kent vanuit haar historie een cultuur met een stevige eigenstandige positie van de verschillende divisies. Centrale sturing door een Business Change Director, op basis van een integraal projectenportfolio, is voor de NVWA een nieuwe werkwijze. De acceptatie van (meer) centrale sturing als onderdeel van de veranderopgave speelt bij dit risico een rol.

Beheersingsmaatregel:

Helder vastleggen van rollen en verantwoordelijkheden, actieve verandercommunicatie.

Bijlage 1. Indicatoren Voortgangsrapportage NVWA 2020

Ter verantwoording van de behaalde resultaten volgt in onderstaande tabel op hoofdlijnen een overzicht van de te hanteren indicatoren voor rapportage aan de Tweede Kamer.

Naar aanleiding van de verbeterpunten in de informatievoorziening die door de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken zijn meegegeven, zal ook over risico's gerapporteerd worden.

Programma 1 "Kennisgedreven en risicogericht werken"	
Doelstelling	De NVWA heeft de kennis van bedrijven, sectoren en ketens die van een handhaver mogen worden verwacht. De NVWA weet waar de risico's zitten en welke interventies het meest effectief zijn.
Indicator	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar komen van Ketenanalyses; • Beschikbaar komen van "De Staten van...".
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was gepland? • Wat is gerealiseerd? • Wat waren de issues? • Wat is de prognose?
Risico's	Betekenis in termen van tijd, geld en kwaliteit.

Programma 2 "Procesvernieuwing, informatie en ICT"	
Doelstelling	Processen en informatievoorziening nieuwe ICT zijn op orde.
Indicator	<ul style="list-style-type: none"> • Voortgang stapsgewijze implementatie (afroding 2018)
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was gepland? • Wat is gerealiseerd? • Wat waren de issues? • Wat is de prognose?
Risico's	Betekenis in termen van tijd, geld en kwaliteit.

Programma 3 "Effectief instrumentarium"	
Doelstelling	De NVWA heeft effectief instrumentarium dat naleving stimuleert, werkt samen waar het kan en treedt krachtig op waar nodig
Indicator	<ul style="list-style-type: none"> • Opleveren en vullen van de instrumentenkoffer (met kaders voor nieuwe tools en instrumenten); • Percentage medewerkers dat getraind is in nieuwe instrumenten; • Uitgevoerde ontwikkeltrajecten, (met oplevering van bijhorende producten); • Ontwikkelingen in naleef- en toezicht-beelden; • Ontwikkelingen in fraude beelden.
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was gepland? • Wat is gerealiseerd? • Wat waren de issues? • Wat is de prognose?
Risico's	Betekenis in termen van tijd, geld en kwaliteit.

Programma 4 "Mens als motor"	
Doelstelling	De NVWA de beschikt structureel over gekwalificeerde en gemotiveerde medewerkers in al haar geledingen op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau.
Indicator	<ul style="list-style-type: none"> • Juiste capaciteitsinzet op de juiste posities) o.b.v. Strategische Personeels Planning (SPP); • Een effectieve leer- en ontwikkelomgeving voor alle medewerkers; • één gemeenschappelijke en resultaatgerichte organisatiecultuur.
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was gepland? • Wat is gerealiseerd? • Wat waren de issues? • Wat is de prognose?
Risico's	Betekenis in termen van tijd, geld en kwaliteit.

Programma 5 "Structureren en ordenen organisatie"	
Doelstelling	De NVWA wordt procesgericht bestuurd. Afspraken gemaakt over samenwerking en in uitvoering
Indicator	<ul style="list-style-type: none"> • (Voorgenomen) Organisatie Besluit; • Bemensing nieuwe organisatie. • Scheiden van keuring en toezicht gerealiseerd. • Besluitvorming arbeidsvoorwaarden
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was gepland? • Wat is gerealiseerd? • Wat waren de issues? • Wat is de prognose?
Risico's	Betekenis in termen van tijd, geld en kwaliteit.

Programma 6 "Dienstverlening en servicegerichtheid"	
Doelstelling	De NVWA komt samen met het bedrijfsleven tot een gezamenlijke agenda rond de dienstverlening en uiteindelijk tot publiek gedeelde normen rond de dienstverlening en servicegerichtheid van de NVWA
Indicator	<ul style="list-style-type: none"> • Structureel overleg met het bedrijfsleven • Voortgang geboekt in dienstverleningsagenda
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was gepland? • Wat is gerealiseerd? • Wat waren de issues? • Wat is de prognose?
Risico's	Betekenis in termen van tijd, geld en kwaliteit.

Programma 7 "Realisatie"	
Doelstelling	De NVWA geeft vorm aan het resultaatgericht en gestructureerd besturen, bewaken, uitvoeren en verbeteren van het werk. De NVWA heeft aantoonbaar grip op de werkzaamheden.
Indicator	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken gemaakt over verantwoordelijkheden en bevoegdheden • Kwaliteit processen
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was gepland? • Wat is gerealiseerd? • Wat waren de issues? • Wat is de prognose?
Risico's	Betekenis in termen van tijd, geld en kwaliteit.

Realisatie efficiencybesparing	
Doelstelling	
Indicator	
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was gepland? • Wat is gerealiseerd? • Wat waren de issues? • Wat is de prognose?
Risico's	Betekenis in termen van tijd, geld en kwaliteit.

Investering productieve uren	
Doelstelling	
Indicator	
Voortgang	<ul style="list-style-type: none"> • Wat was gepland? • Wat is gerealiseerd? • Wat waren de issues? • Wat is de prognose?
Risico's	Betekenis in termen van tijd, geld en kwaliteit.

Ontwikkelingen in algemene risico's	
Risico	
ontwikkeling	
Impact	
beheersmaatregel	

Bijlage 2 Oordeel ADR over kwaliteit programmabeheersing NVWA 2020

Conform de toezegging aan uw Kamer, voert de ADR een toetsing uit op het Plan van Aanpak NVWA (d.d. 19 december 2013)⁴⁷. Elk halfjaar tot en met de afronding van het Plan van Aanpak NVWA in 2017 toetst de ADR:

- de kwaliteit van de programmabeheersing, gericht op het realiseren van de doelstellingen, zoals deze zijn geformuleerd in het Plan van Aanpak NVWA d.d. 19 december 2013.
- de juistheid en de volledigheid⁴⁸ van de opgenomen voortgangsinformatie in de halfjaarrapportages.

Object van onderzoek betreft het programmaplan NVWA 2020

In het algemeen overleg NVWA (d.d. 9 juni 2016 en 23 juni 2016)⁴⁹ is besloten om het programma volgend uit het Plan van Aanpak (2013) te herijken en opnieuw vorm te geven. Deze herijking volgt uit de ontwikkelingen rondom de NVWA, voortschrijdend inzicht en tevens uit de aandachtspunten van de ADR bij de vierde voortgangsrapportage plan van aanpak NVWA⁵⁰. Dit heeft geresulteerd in het programmaplan: "NVWA 2020".

Het onderzoek naar de kwaliteit van de programmabeheersing door de ADR richt zich voor de vijfde voortgangsrapportage op de follow up van deze aandachtspunten. De kwaliteit van de opzet van de beheersing van het programma NVWA 2020, zoals omschreven in het programmaplan, vormt het object van onderzoek.

Het programmaplan vormt in opzet een goede basis voor programmabeheersing

Het programmaplan NVWA 2020⁵¹ vormt in opzet een goede borging voor de programmabeheersing vanaf 1 januari 2017. Het doel van het programma is om op hoofdlijnen inzicht te bieden in:

- het doel van het programma;
- waarom het programma noodzakelijk is;
- wat de resultaten zijn en wanneer deze resultaten worden geleverd;
- de aanpak (activiteiten en organisatie) en de benodigde middelen.

Een volgende stap voor de verdere inrichting van de programmabeheersing: risicomangement

Het programmaplan beschrijft vijf strategische risico's en drie management issues. Een goede formulering en uitwerking van de risico's is van belang voor het mede bepalen van de benodigde stuur- en verantwoordingsinformatie. In de kern gaat het hierbij om inzicht in wat volgens plan verloopt en wat daarbij de mogelijke knelpunten zijn die het realiseren van de resultaten tegen de gewenste kwaliteit, binnen de gewenste tijd en binnen het budget, bedreigen. De opzet van de nieuwe voortgangsrapportage, zoals opgenomen in de bijlage, besteedt dan ook terecht aandacht aan de voortgang van risico's.

De uitwerking van de risico's en management issues verdienen nog aandacht voor een verdere goede inrichting van de programmabeheersing en vragen om een verdere gedegen en door alle betrokkenen gedeelde analyse van alle relevante risico's en management issues. Deze bevinding wordt onderkend door de programma organisatie, die op basis van de formele toetsing paragraaf 3.4 van het programmaplan heeft aangepast.

Het is dan ook van belang dat in de komende periode aandacht wordt besteed aan het verder zorgvuldig inventariseren en analyseren van de strategische risico's en de management issues.

⁴⁷ Het onderzoek is uitgevoerd conform de internationale standaarden voor de beroepsuitoefening van Internal Auditing (IIA).

⁴⁸ Het oordeel over de juistheid en volledigheid is als bijlage bijgevoegd bij de vijfde voortgangsrapportage plan van aanpak NVWA.

⁴⁹ Kamerstukken 33835- 44 en 33835-45.

⁵⁰ Bijlage bij vierde voortgangsrapportage Plan van Aanpak NVWa (2013), kamerstuk 33835-34.

⁵¹ Object van onderzoek betreft het Programmaplan NVWA 2020, versie 3.5 d.d. 04-11-2016 (eerste formele toetsing) en versie d.d. 28-11-2016, status definitief (finale toetsing).

En, dat deze risico's en management issues worden herkend en gedeeld door alle betrokken partijen: NVWA, de opdrachtgevers (EZ en VWS) en de eigenaar (EZ):

- Inventariseer en analyseer in de driehoeksoverleggen de risico's die onderdeel moeten gaan vormen van de benodigde stuur- en verantwoordingsinformatie ten behoeve van de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer, het Driehoeksoverleg (overleg met opdrachtgevers en eigenaar) en de Directieraad van de NVWA.
- Maak daarbij expliciete afspraken over:
 - in welke situaties risico's naar welk gremium moeten worden geëscaleerd;
 - de frequentie waarmee gerapporteerd wordt over de risico's (kans * impact);
 - de wijze waarop de risico's worden geactualiseerd.