

HERBEZINNING NVWA

Oorzaken en belemmeringen die voortgang bemoeilijken

Voorwoord

Op basis van het advies van het Bureau ICT Toetsing over de ontwikkeling en implementatie van het nieuwe ICT-systeem Inspect, is dit programma in het voorjaar van 2019 gestopt. Met dit programma streefde de NVWA meerdere strategische doelen na. Niet alleen de vervanging van bestaande applicaties, maar ook de vernieuwing en digitalisering van het gehele primaire proces. Het stoppen had dus grote impact en was aanleiding tot een periode van herbezinning. In haar brief aan de Tweede Kamer omschreef de minister van LNV deze als volgt: "Hoe zorgt de NVWA ervoor dat de doelen als geformuleerd in NVWA 2020 gerealiseerd gaan worden tegen de achtergrond van het stopzetten van de ontwikkeling van de applicatie en de geconstateerde dieperliggende belemmeringen. Zorg dat eind 2019 daartoe concrete verbeterpunten zijn geïdentificeerd, uitgewerkt en zoveel als mogelijk in uitvoering genomen. Maak helder aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan om de plannen te realiseren".

De afgelopen periode is door de organisatie over een aantal uiteenlopende vraagstukken met elkaar gesproken. Deels gaat het daarbij om al langer bestaande vraagstukken en organisatieproblemen die in eerdere fasen moeilijk oplosbaar zijn gebleken. Sinds de start van dit bezinningsproces is zoals hiervoor aangegeven veel gebeurd. Vanaf 1 mei jl. ben ik als interim-IG aangesteld. Met waardering heb ik kennisgenomen van het vele werk dat al is verricht: er is dus veel belangrijk (basis-)materiaal aanwezig en op initiatief van de secretaris-generaal van het ministerie van LNV hebben meerdere werkconferenties plaatsgevonden met leden van de Raad van Advies, leden van de directieraad en management en leden van de ondernemingsraad.

De maanden mei en juni 2020 zijn onder meer benut voor 3 rondes met indringende gesprekken van medewerkers, verdeeld over 5 werkgroepen en 2 klankbordgroepen, over zaken die beter en anders moeten in onze organisatie. Dit heeft geleid tot nieuwe onderwerpen, tot het scherper zicht krijgen op oorzaken en belemmeringen en tot verdere prioritering. Ook heeft dit mij een goed beeld gegeven van de sentimenten die heersen bij de medewerkers en hoe deze hun weerslag hebben op het werk. En heb ik gehoord dat er ook al veel goed gaat. Over zaken die dus niet hoeven te worden verbeterd. In totaal hebben ruim meer dan 100 medewerkers bijgedragen. Ik ben onder de indruk geraakt van het enthousiasme, maar vooral ook van de deskundigheid en betrokkenheid van deze medewerkers. Daarvoor past mijn grote waardering en oprechte dank. Daarnaast heb ik informatie gekregen via vele (kennismakings-)gesprekken met medewerkers, leidinggevendenden, de ondernemingsraad, beleidsdepartementen van LNV en VWS en externe partijen en heeft de Raad van Advies mij 'scherp' gehouden.

Dit document geeft de beknopte analyse van de belangrijkste belemmeringen en de onderliggende oorzaken. Hiermee wordt de stand van de "herbezinning" op dit moment gegeven. Dit geeft context en perspectief voor de NVWA-Werkagenda en adresseert ook vraagstukken waar we gezamenlijk -ook met onze eigenaar, opdrachtgevers en externe stakeholders- antwoorden voor moeten vinden. In die zin is de "herbezinning" nooit af. Wel wordt een aantal belangrijke handelingsperspectieven aangereikt die ervoor moeten zorgen dat de gewenste verbeteringen nu daadwerkelijk worden gerealiseerd. Zo vormt dit document het fundament voor de 2 belangrijke zaken waar we nu als NVWA voorstaan: de basis verder op orde brengen (NVWA-werkagenda 2020/21) en de organisatie ook op de langere termijn toekomstbestendig maken. Waarbij de strategische doelen zoals geformuleerd in NVWA2020 als leidende principes dienen.

Een belangrijk doel van de herbezinning is te leren van het verleden met aandacht voor zaken die beter moeten. Zaken die *wel* goed gaan blijven hierdoor wat onderbelicht. En krijgen in dit document wellicht minder de aandacht die zij verdienen. Ik vind het belangrijk om te benoemen dat er in de afgelopen jaren veel is bereikt, dat de organisatie daar trots op kan zijn en dat het vertrouwen geeft voor de volgende fase.

De NVWA-werkagenda is een ontwikkeldocument dat periodiek wordt herijkt; acties zijn veelal in tijd en omvang beperkt zodat ze ook daadwerkelijk worden afgemaakt en hebben betrekking op zowel de inhoud als op proces en samenwerken/relaties. Op onderdelen (bijvoorbeeld het IV-plan) zijn we hier al goed mee aan het werk.

Maarten Ruys
Interim Inspecteur-generaal NVWA

1. Vragen en aandachtspunten

Voor de analyse moet eerst helder zijn wat de mogelijke aandachtspunten en vragen zijn waarvoor de NVWA zich gesteld ziet. Deze worden hierna kort geduid in steekwoorden, waarbij de mate waarin deze als een "echt probleem" (de intensiteit) worden beleefd zal verschillen. Niettemin zijn dit de onderwerpen waar we ons als NVWA toe moeten verhouden.

Professionaliteit

- positie van de inspecteur/dierenarts; onduidelijkheid over uniforme toepassing in relatie professionele ruimte.
- onvoldoende vaktechnisch overleg en onvoldoende ondersteuning daarbij.
- onvoldoende tijd voor opleiding.
- administratieve last voor NVWA'ers door werken met meerdere systemen.
- kwaliteitszorg; het gezamenlijk ontwikkelen en belangrijk achten van professionele standaarden, casuïstiek, intervisie, collegiale toetsing, kennisoverdracht.

Positie als autoriteit

- veel externe druk en invloed (opdrachtgevers, politiek, media).
- maatschappelijke verwachting versus maatschappelijk bereik; onduidelijke maatschappelijke rol en positie.
- verschillende doelen (dienstverlening, keuren, onderzoeken, risicobeoordeling, opsporing en toezicht/handhaven).
- Gedeelde visie op handhaven en toepassing interventiebeleid onvoldoende duidelijk.

Organisatie-inrichting en processen

- in de praktijk een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden; in ieder geval voor de buitenwereld een onoverzichtelijke organisatie.
- nadruk op proces (en niet op de inhoud) bij de inrichting leidt tot te weinig verbinding en onderlinge cohesie.
- gelaagdheid en afstand horizontaal en verticaal.
- eilanden (minder zicht op het geheel).

Leiding, sturing en relaties

- ambities sluiten onvoldoende aan op verandercapaciteit en verandervermogen (vandaar een grote "verandermoeheid" in de organisatie).
- vertrouwen in bestuurskracht (o.a. ontwikkelen visie en strategische sturing) en in (kwaliteit van) leidinggevendens laag.
- kloof tussen top en werkvloer; over en weer weinig waardering.
- vertrouwen en geborgenheid niet overal voldoende.
- werkdruk en werkstress op veel plekken in de organisatie.
- grote individuele professionaliteit, creativiteit en betrokkenheid (zie onder andere de activiteiten van de werkgroepen).

2. Oorzaken en belemmeringen

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de belangrijkste achterliggende oorzaken van de in paragraaf 1 geduide vragen en aandachtspunten. Hier wordt geen strikt onderscheid gemaakt tussen oorzaken en belemmeringen. In samenhang bieden ze ook inzicht in de (bestuurlijke) complexiteit. Deze complexiteit op zich is al een belangrijke reden dat verbetering en verandering moeizaam tot stand komt.

2.1 Waar staat de organisatie voor?

Een nieuwe organisatie

Het besluit tot fusie van de Algemene Inspectiedienst (AID), Plantenziektenkundige Dienst (PD) en de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) is genomen tegen de achtergrond van de wens te komen tot een kleinere, goedkopere en effectievere overheid met een stevige krimp taakstelling ("meer effect met minder ambtenaren"). Efficiency moest worden bereikt door schaalvergroting (fusies, share services) en procesinnovatie. In het besluit tot fusie en in de tijdgeest waarin dat besluit is genomen, ligt het politiek-bestuurlijke doel besloten van de vergaande organisatie-integratie van de drie diensten in de nieuwe organisatie. Gedurende de afgelopen jaren is met uiteenlopende verbetertrajecten zeer veel inzet gepleegd om tot een geïntegreerde organisatie te komen. In de praktijk is gebleken dat veel publieke organisaties en ook de NVWA hard op de grenzen van deze 'nieuwe maakbaarheid' zijn gestuit.

Verschillen tussen domeinen en professionaliteit

De fusie heeft een variëteit aan toezichtsdomeinen met grote onderlinge verschillen samengebracht. In het werken aan een geïntegreerde organisatie zijn de verschillen ondergeschikt geacht aan belangen als uniformiteit, standaardisatie, generieke processen en ICT. Professionals binnen de NVWA identificeren zich echter vooral met hun werk en niet met de organisatie als geheel. Te beperkte erkenning van de wezenlijke en specifieke kenmerken van de afzonderlijke domeinen, werkt door in een te beperkte erkenning van het werk en het vak.

Lange tijd heeft de werking van de organisatie in haar totaliteit veel (management) aandacht gekregen. Deze aandacht voor veelal abstracte aspecten als structuur, processen en ICT is ten koste gegaan van de aandacht voor het werk, het vak en de noodzakelijke professionalisering daarvan. Het bestaansrecht en de bedoeling van de NVWA ligt echter in de uitvoering van de kerntaken. De verbindende werking daarvan, juist ook voor samenwerking, is in de afgelopen jaren onvoldoende benut.

Verschillende kerntaken, een onduidelijke autoriteitspositie

De fusie bracht niet alleen een variëteit aan toezichtsdomeinen samen, maar ook verschillende kerntaken, waaronder niet alleen handhaving en keuren valt, maar ook risicobeoordeling door BuRO en onderzoek en opsporing door de Inlichtingen en Opsporingsdienst. Tezamen worden die beschouwd als samenhangende primaire functies van toezicht. Door het benadrukken van de samenhang tussen deze kerntaken zijn de specifieke kenmerken van deze kerntaken onderbelicht gebleven. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in de manier waarop bij de uitvoering van de kerntaken balans gevonden wordt tussen diverse maatschappelijke belangen.

Deze balans verschilt en kan ertoe leiden dat de wijze waarop de NVWA zich verhoudt tot de samenleving verschillend wordt beoordeeld. Op onderdelen zijn verschillen groter dan de organisatie-inrichting doet vermoeden. En dat terwijl een grote mate van eenduidig optreden een uitgangspunt is voor de NVWA. Het risico is dat het balanceren tussen verschillende maatschappelijke belangen wordt teruggebracht tot het operationele vraagstuk van 'goede interne afstemming en samenwerking'. Dit onvoldoende onderkennen werkt enerzijds door in de mate waarin individuele medewerkers zich verbinden aan de organisatie en anderzijds in de mate waarin zij zin plezier ontleen aan het werken bij de NVWA als geheel.

Maatschappelijk bereik en maatschappelijke relevantie

Met de grote variëteit aan domeinen heeft de NVWA een zeer groot maatschappelijk bereik. Uit de reacties vanuit de samenleving, vaak naar aanleiding van incidenten, blijkt terecht dat de samenleving verwacht dat het aanpakken van risico's in de diverse domeinen voor de NVWA de 'core business' is. Die verwachtingen zijn voor de NVWA steeds moeilijker waar te maken. Verwachtingen die inherent zijn aan de wijze waarop het maatschappelijke stelsel is ingericht. Een stelsel dat impliceert dat de NVWA effectief waakt over de voedselveiligheid, het dierenwelzijn, de natuur, de gewassen en de veiligheid van producten. Het lijkt erop dat dit niet voor alle domeinen een redelijke verwachting is. Hieruit blijkt de urgentie om na te denken over een ander samenspel tussen bedrijfsleven, consumenten en overheid en de rol/verantwoordelijkheid van de NVWA daarbinnen. Bovendien verschilt de intensiteit waarmee de NVWA in bepaalde delen van de samenleving acteert; ook de mate waarin de uitvoering van de kerntaken gericht is op betere naleving van wet- en regelgeving en het gericht aanpakken van risico's verschilt. Een thema dat tevens onderwerp is van het gesprek met de opdrachtgever over de balans tussen maatschappelijk effect, de taken en de middelen die daarvoor ter beschikking zijn gesteld (zie 2.7).

2.2. Richting en rolverdeling

Nog geen doorbraak op verbetering van de informatiepositie

De domeinen waarin de NVWA opereert zijn in de afgelopen jaren complexer en onoverzichtelijker geworden. De informatiepositie is beperkt en de staat van de informatiehuishouding is onvoldoende. In de afgelopen periode zijn verbeterstappen gemaakt. Maar onvoldoende om de buitenwereld 'bij te houden'. De NVWA heeft hierdoor moeite om zich aan de snel veranderende buitenwereld aan te passen.

Het belang van een betere informatiepositie en verbetering en vernieuwing van de informatieprocessen die daarop betrekking hebben wordt al vele jaren onderkend. Het onderwerp heeft altijd de aandacht gehad van het topmanagement (ofwel directieraad) en er zijn diverse trajecten gestart. Met sommige trajecten zijn verbeteringen gerealiseerd. Met de ontwikkeling van Inspect werd in dit kader een totaaloplossing nagestreefd.

Terugkijkend is de beschikbare verbetercapaciteit te veel versnipperd geweest over uiteenlopende verbeterinitiatieven.

Het uitblijven van een doorbraak op dit vlak heeft niet alleen inhoudelijke consequenties voor de effectiviteit van de NVWA. Het heeft ook strategische consequenties voor accentverschuiving van 'ambachtelijke controle' naar een vorm van informatie-gestuurd toezicht. Sinds de oprichting van de NVWA wordt de noodzaak van die accentverschuiving (bestuurlijk) onderkend, maar is nog onvoldoende gerealiseerd. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de samenwerking tussen de diverse schakels in de horizontale ketens die met de laatste reorganisatie werd beoogd. Het idee was immers het versterken van de informatiefuncties 'aan de voorkant' van de keten. De nieuwe hoofdstructuur loopt feitelijk vooruit op wat de organisatie in termen van informatie en informatieprocessen kan waarmaken. Met gedoe en spanning tussen de schakels van de keten en binnen afdelingen als gevolg. Dit betekent echter niet dat er gekozen wordt voor een grote reorganisatie.

Informatiestrategie onvoldoende vertaald naar de rol van inspecteur

De hierboven benoemde accentverschuiving heeft een relatie met de rol van de inspecteur. De betekenis van informatie-gestuurd toezicht is nog te beperkt expliciet onderwerp geweest van gesprek en beperkt vertaald naar de rol van de inspecteur. Bij de implementatie van deze verandering zijn medewerkers onvoldoende betrokken.

Het uitblijven van resultaten op dit terrein heeft als gevolg dat in de organisatie twijfels zijn ontstaan over het nut en de haalbaarheid van de transitie. Dit bemoeilijkt

bijvoorbeeld het gesprek over professionele ruimte. Het belang van professionele ruimte is onlosmakelijk verbonden met het belang van uniforme toepassing van het interventiebeleid. De NVWA wil in gelijke situaties op gelijke wijze optreden en daarmee het belang van rechtsgelijkheid dienen. Maar de NVWA wil het interventiebeleid niet rigide toepassen, en unieke omstandigheden of specifieke kenmerken van bepaalde situaties kunnen meewegen in het oordeel. Het vinden van een goede balans moet onderwerp worden van de discussie over de invulling van de professionele ruimte.

Geconstateerd moet worden dat het voorkomt dat bij het gesprek over professionele ruimte impliciet ook de accentverschuiving ten principale ter discussie wordt gesteld. Hierdoor is het gesprek over de ontwikkeling van het vak in relatie tot de informatiestrategie te weinig transparant en helder. Duidelijk moet zijn dat de keuze voor informatie-gestuurd toezicht overeind blijft. Waarbinnen het belang van professionele ruimte wordt onderkend.

Rolverdeling is niet helder

De accentverschuiving naar informatie-gestuurd toezicht heeft grote impact op de samenwerking binnen de diverse schakels in de keten; die rolverdeling is na de laatste reorganisatie nog niet in alle opzichten helder. Het lijkt erop dat de reorganisatie onvoldoende is voorbereid en de implementatie onvoldoende is begeleid. Het middenmanagement en de medewerkers hadden vooraf beter betrokken kunnen worden, zodat zij de bedoeling van de reorganisatie beter hadden kunnen internaliseren. Dit klemde des te meer omdat het realiseren van de nieuwe samenwerkingsvormen vooral aan hen is overgelaten.

2.3. Management en leiding

De NVWA is ruim bemeten in het aantal managementlagen. Echter, de managementpotentie in termen van leiding, sturing, organisatie en aandacht voor medewerkers blijft in de huidige situatie onderbenut. Als gevolg van de onduidelijkheid over waar de organisatie voor staat (paragraaf 2.1) en over de richting/rolverdeling (paragraaf 2.2) kunnen individuele leidinggevers onvoldoende leunen op gedeelde visies en afspraken over de koers voor de organisatieontwikkeling, de balans tussen 'productie' en 'ontwikkeling', de prioriteiten. Generaliserend (en dus niet recht doend aan individuele verschillen en de plek in de organisatie) leidt dit ertoe dat de leidinggevende zich terugtrekt op 'het eigen overzichtelijke eiland'. En zich onthoudt van verantwoordelijkheid voor het collectief van het management, voor 'de organisatie', ofwel 'de autoriteit'.

Het management dat als verbindend collectief richting kan geven, tijd en aandacht heeft voor de medewerkers en daardoor collega's kan verbinden en kan betrekken en ondersteunen, is onvoldoende effectief. Hierdoor gaat er te veel mis in de verbindingen tussen organisatieonderdelen.

Als gevolg van het voorgaande is tegelijkertijd ook een bepaalde mate van zakelijkheid verdwenen. Het maken van 'harde' afspraken over taken en resultaten wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een duidelijke, geloofwaardige (en haalbare) gezamenlijke opdracht.

2.4. Beperkt "wij-gevoel"

Sociale cohesie

Een veel gehoorde uitspraak is: 'ik ben trots op mijn werk, maar niet op de organisatie'. Een bepaalde mate van collectiviteit en cohesie is nodig om samen aan de slag te gaan. De sfeer van collectiviteit (en urgentie) is sinds de fusie niet vergroot.

Vertrouwen en geborgenheid

Vertrouwen is een groot woord waar je voorzichtig mee moet zijn. Het wordt hier toch gebruikt, omdat het in vele gesprekken expliciet wordt benoemd. De behoefte aan

versterking van vertrouwen is groot. De hiervoor beschreven analyse heeft zijn weerslag op het vertrouwen in het topmanagement.

Daarnaast bestaat behoefte aan een meer algemeen vertrouwen in elkaar, aan een vorm van waardering en respect, een luisterend oor en empathie en aan een mate van sociale geborgenheid. Medewerkers geven aan dat zij zich soms niet vrij voelen om te zeggen wat zij willen, en dat het ontbreekt aan een sfeer waarin men elkaar professioneel kan aanspreken en kritische feedback kan geven.

Zonder hierover te willen psychologiseren mag worden aangenomen dat dit gebrek aan vertrouwen en geborgenheid een relatie heeft met onder meer de volgende punten:

- de (ervaren) werkdruk en de sturingsdruk op 'productie' is zeer hoog.
- met name de 'lagere' managementlagen hebben zelf als medewerker ook last van een niet goed functionerende organisatie; zij hebben zelf weinig invloed op het geheel en kunnen daardoor weinig met de kritiek van medewerkers die hen aanspreken op hun verantwoordelijkheid als onderdeel van 'het management'.
- de onduidelijkheid over waar de organisatie voor staat kan ertoe leiden dat collega's vanuit maatschappelijke betrokkenheid elkaar de maat nemen voor wat betreft hun opvattingen over de bedoeling van de NVWA.
- Een duidelijke, aantrekkelijke en relevante positionering van de NVWA ontbreekt, en daarmee ook een verbindend perspectief voor medewerkers.
- collectieve waarden hoe we met elkaar willen omgaan (en hoe niet) zijn onvoldoende geëxpliciteerd en het voorbeeldgedrag van het gehele management hierbij wordt gemist.

Verschillende culturen

De culturen van de drie fusiediensten zijn in bepaalde mate nog altijd herkenbaar in de organisatie. Op zich is dat vanzelfsprekend. Maar in de afgelopen jaren is het naast elkaar bestaan van deze culturen vanuit de één-organisatie-gedachte als onwenselijk beschouwd. Het doel was immers om ook sociaal te fuseren. Dat is begrijpelijk. Echter, zonder een heldere richting, een gezamenlijk doel en bepaling van de plaats van de organisatie is dat niet eenvoudig gebleken: zoals eerder aangegeven is er onvoldoende eenduidigheid over de betekenis van de verschillende kerntaken.

Professionaliteit

Het beperkte wij-gevoel is ook het gevolg van te weinig aandacht voor het werk en het vak. Het gaat dan om het gezamenlijk ontwikkelen en belangrijk achten van professionele standaarden, casuïstiek, intervisie, collegiale toetsing, kennisoverdracht. En dit dan in combinatie met een inhoudelijk gezaghebbende sturing van deze collectieve professionele ontwikkeling ("zo doen wij het hier").

2.5. Te veel ambities en te weinig resultaat

In de afgelopen jaren hebben diverse verbetertrajecten elkaar opgevolgd. Deze waren vanaf de start veelomvattend en complex, of werden dat werkende weg. De complexiteit van de organisatievraagstukken vertaalde zich in even complexe, meervoudige en meerjarige verbetertrajecten. Het is moeilijk gebleken om in die context te komen tot betekenisvolle resultaten. Een belangrijk vraag daarbij is: 'hoe komt dat?' Er zijn meerdere samenhangende oorzaken te benoemen. Hieronder worden de belangrijkste genoemd.

Allesomvattende plannen

Het gevoel van urgentie en noodzaak tot verbetering waren groot; deze werden nog eens versterkt door aandacht vanuit politiek en media bij incidenten. Deze politiek-bestuurlijke en maatschappelijke urgentie leidde tot de conclusie dat er "nu echt iets ingrijpends moet gebeuren bij de NVWA". Op zich begrijpelijk door het uitblijven van verbeteringen. Dit leverde indrukwekkende en allesomvattende plannen op waarmee getracht is recht te doen aan de zorgen van de buitenwereld en medewerkers door stevige ambities van het

bestuur en de belofte van bestuurlijke daadkracht ("vanaf nu wordt alles beter!").

Verbeteren van achter de tekentafel

De neiging bestaat om verbetering van achter de tekentafel te beginnen. Het risico in deze aanpak schuilt erin dat de medewerkers op wie de verbetering betrekking heeft niet vanaf het begin worden betrokken. Met als gevolg dat ontwikkelde oplossingen onvoldoende aansluiten bij de praktijk en de operationele processen niet werkelijk verbeteren.

Bestuurswisselingen

Het hierboven benoemde patroon van nieuwe plannen maken loopt min of meer gelijk op met bestuurswisselingen. Nieuwe fasen beginnen veelal met een nieuwe IG. Het kost tijd om de vraagstukken en problemen binnen de NVWA te doorgronden en die tijd heeft een nieuwe IG niet. De geloofwaardigheid van de nieuwe bestuurder verlangt ook een daadkrachtige en actiegerichte houding door de presentatie van een groot nieuw plan. Eenmaal gepresenteerd is er nog maar weinig ruimte voor heroverweging, voor het verleggen van accenten of voor het tegemoet komen aan terechte in- en externe zorgen. Zo kan de organisatie blijven hangen in een veelbelovend maar niet voldoende doordacht en gedragen plan.

Effectieve sturing en regie

Het heeft in het verleden op momenten ontbroken aan effectieve sturing en regie van verbetertrajecten en hun samenhang. Er bestaat een neiging om die sturing en regie vooral te beleggen bij een stafbureau of programmabureau en de formele sturing door het topmanagement te beperken tot (minimale of in ieder geval onzichtbare) sturing en monitoring op basis van voortgangsrapportages.

2.6. Gebruikelijke aanpak van wijzigingen

In het algemeen is er veel initiatief en energie in de organisatie. Initiatieven starten blijkt niet moeilijk, resultaat bereiken en initiatieven afmaken wel. De redenen hiervoor zijn deels al aangegeven in paragraaf 2.5. Aanvullend nog het volgende.

Totaaloplossingen

Problemen zijn dikwijls verbonden aan andere problemen en dat brengt een bepaalde complexiteit met zich mee. In veel trajecten wordt daarom veel tijd besteed aan het in kaart brengen van deze complexiteit en de samenhang tussen zaken. Die complexiteit en samenhang wordt vervolgens als toets-criterium gebruikt voor oplossingen. Hierdoor worden realistischer deeloplossingen dikwijls afgewezen.

Uniformiteit en genericiteit

Er bestaat een sterke wens te komen tot een uniform en generieke aanpak en oplossing voor problemen/knelpunten. Tegen de achtergrond van het voorafgaande is dat begrijpelijk. Deze wens heeft echter grote consequenties voor de realiseerbaarheid van oplossingen, omdat deze ingewikkelder en moeilijker (tijdig) te realiseren zijn. Bovendien zijn de verschillen (tussen domeinen) groot en rechtvaardigen die veelal differentiatie bij de aanpak en de oplossingen.

Bureaucratie

Uiteraard is het belangrijk dat verbeterinitiatieven getoetst worden op hun haalbaarheid. Het 'business-case-denken' binnen de NVWA heeft echter op onderdelen geleid tot het zoeken naar een zeer directe relatie te zoeken tussen kosten en opbrengsten. Overigens versterkt ook de neiging tot totaaloplossingen, uniformiteit en genericiteit. Op papier lijkt één geïntegreerde oplossing vaak beter en goedkoper is dan twee zelfstandige oplossingen.

Top-down

Veel veranderingen zijn door het topmanagement geïnitieerd. Het risico is dat de potentie van medewerkers en middenmanagement, onderbenut blijft. Daarnaast vraagt een top-

down aanpak veel extra aandacht voor communicatie en de aanpak van de implementatie (zie paragraaf 2.5.).

2.7. Politiek-bestuurlijke druk

Vergrootglas en beheersen

De NVWA ligt onder een vergrootglas. Gezien de maatschappelijke relevantie is dat logisch, zeker als er sprake is van meerdere incidenten. De zorgen bij de politiek, de minister, de eigenaar en de opdrachtgevers over het functioneren van de NVWA zijn begrijpelijk. Deze zorgen vertalen zich in een behoefte aan beheersing (control). Die behoefte is op zich ook begrijpelijk, maar de druk die daarmee wordt uitgeoefend kan ook contraproductief zijn:

- het tempo van veranderen wordt te hoog tempo,
- het plan wordt te breed,
- de ambities te groot en
- de neiging mee te sturen welhaast onbedwingbaar.

Daarnaast wordt hierdoor de aandacht sterk gericht op politiek-bestuurlijke aspecten, in plaats van op het oplossen van operationele problemen.

Relatie richting opdrachtgevers

In de afgelopen jaren heeft de NVWA zich servicegericht (dienstbaar) opgesteld richting het bedrijfsleven en de opdrachtgevende departementen. Bij de eerste staat vooral de kosten van de dienstverlening centraal en minder de kwaliteit en het maatschappelijk bereik. Intensiever gesprek met deze externe stakeholders over de rol en verantwoordelijkheid van de NVWA hierover is nodig.

Ook het gesprek met opdrachtgevende departementen gaat vooral over capaciteit en geld en minder over het maatschappelijk effect. Waarbij er accentverschillen in dat gesprek bestaan tussen LNV en VWS. In de samenwerking met en in de gesprekken met de eigenaar en in het verlengde daarvan met de opdrachtgevers is de NVWA te weinig alert op het inbrengen van haar eigen autonome positie als autoriteit. Dit doet zij vanuit haar vakmanschap in het kader van risicogericht en informatiegestuurd toezicht, rekening houdend met de verwachtingen die in de samenleving bestaan. Waarbij duidelijk is wat waargemaakt kan worden en wat niet. Zodat een zakelijk gesprek kan plaatsvinden over de balans tussen maatschappelijk effect, de taken en de middelen die daarvoor ter beschikking zijn gesteld. Deze discussie is tevens relevant binnen de zoektocht naar een ander samenspel tussen bedrijfsleven, consumenten en overheid en de rol/verantwoordelijkheid van de NVWA daarbinnen (zie 2.1).

Relatie met Parlement

Als controlerende instantie van de regering staat het de Kamer uiteraard vrij zich indringend bezig te houden met het functioneren van de NVWA. Echter, de zorgen over de NVWA vertalen zich soms in een gesprek over de (operationele) sturing van de organisatie. Dat leidt tot een ongewenste vermenging van rollen en verantwoordelijkheden tussen de Tweede Kamer, minister en de leiding van de NVWA. Dit kan leiden tot verdamping van de geloofwaardigheid van de NVWA als autoriteit.

Relatie met de buitenwereld

De interne gerichtheid bij de NVWA groot. Mede hierdoor ontbreekt op onderdelen een structurele overlegstructuur met bedrijfsleven, consumenten en overheid, waarmee we daadwerkelijk de buitenwereld binnen kunnen brengen.

3. Werk aan de winkel: samen gaan we het doen

Na het lezen van de analyse, zoals hiervoor in de paragrafen 1 en 2, ben je -als je niet oppast- geneigd te vergeten dat er in de organisatie heel veel heel goed gaat, dat we belangrijke resultaten boeken en dat er alle reden is om trots te zijn op wat we dagelijks presteren en wat de afgelopen periode is bereikt. Dit mag niet onvermeld blijven. Maar, er is ook werk aan de winkel!

Tegelijk blijkt uit de analyse dat we voorzichtig moeten zijn met grote plannen en indrukwekkende vergezichten. We willen niet "kampioen plannen maken" worden. We hebben dus geen ambitie om te komen tot een grote reorganisatie. Onze lijst met ervaringen in het afmaken van verbeteringen, is niet indrukwekkend. Daarom wordt uitdrukkelijk gekozen voor de volgende uitgangspunten:

- Medewerkers betrekken
- Keuzes maken/prioriteren
- Stap voor stap
- Beheersbaar
- Korte deadlines
- Krachtig sturen op resultaat

In een afzonderlijke NVWA-werkagenda 2020/21 zijn de diverse activiteiten voor de komende periode op een rijtje gezet. Het gaat hier primair om onderwerpen die erop gericht zijn om de basis van de NVWA op orde te brengen: een professionele uitvoering, goede ondersteuning en sturing van het werk en samenwerking in een sfeer van vertrouwen en gezamenlijkheid. Ook is een aantal onderwerpen gericht op het toekomstbestendig maken van de organisatie.

Veel activiteiten zijn al in gang gezet en hebben tot resultaat geleid. Zo vindt vaktechnisch overleg nu in de meeste domeinen plaats. Om de uniformiteit van de toepassing van interventiebeleid te vergroten voeren inspecteurs aan de hand van concrete casuïstiek de discussie over hoe die toepassing in de praktijk dient te zijn. Ook zijn de eerste naleefmonitoren voor 20 domeinen gereed. Inzicht in inspectieresultaten en de naleving per domein is hierdoor makkelijker en efficiënter, waardoor we ons toezicht risicogerichter kunnen inzetten.

Een aantal van de ingezette acties hebben in het eerste kwartaal 2021 effect voor de medewerkers. Zo zal het specifiek interventiebeleid voor de laatste domeinen zijn afgerond en gepubliceerd. Samen met goede, eenduidige en goedgekeurde procesbeschrijvingen en de uniforme toepassing van die kennis in de praktijk, en systemen die aansluiten op die praktijk, zorgt dit voor een verbetering in het uniform werken en de kwaliteit van ons werk.

Dit alles tezamen is een hele klus. De analyse in dit document en het gedeelde gevoel van urgentie helpt alle betrokken partijen bij de realisatie ervan. Het enthousiasme, de betrokkenheid, deskundigheid en professionaliteit van de medewerkers waarover in het voorwoord is geschreven, geeft vertrouwen dat we dit nu wel gezamenlijk tot een succes kunnen maken.

Voor een aantal van de resultaten zijn er ook belangrijke externe afhankelijkheden. Het is onze opdracht om ook extern de urgentie te delen en snel tot (deel)resultaten te komen. Waarbij niet onvermeld mag blijven dat niet alle complexiteit kan worden weggenomen. Risico's en incidenten blijven bestaan. De rol van de NVWA is om slagvaardig te reageren op incidenten en signalen uit het veld en systematisch te kijken naar manieren waarop risico's binnen een publiek belang kunnen worden voorkomen of beheersbaar kunnen worden gemaakt. Samen met alle betrokken actoren.

Zo werken we samen toe naar een toekomstbestendige NVWA, waarin er nog meer dan nu het geval is samenwerken met (keten)partners, nationaal en internationaal, en meer data-gedreven inspecties uitvoeren. Om daar te komen helpt de NVWA Werkagenda met verbetermaatregelen om de NVWA te ontwikkelen tot een professionele autoriteit, een professionele organisatie en een professioneel team.