

Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

**Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken**

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6011 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lvvn

Ons kenmerk
BPZ / 87853343

Bijlage(n)
2

Datum 14 oktober 2024
Betreft Organisatiebrief NVWA

Geachte Voorzitter,

Met deze brief informeer ik u – mede namens de staatssecretaris van Jeugd, Preventie en Sport (hierna: JPS) – over de ontwikkeling van de NVWA tot toekomstbestendige toezichthouder.

Inleiding

Het kabinet Rutte IV heeft structurele middelen beschikbaar gesteld voor de NVWA om haar basis op orde te brengen en het toezicht te versterken. Met innovatie en vernieuwing van het toezicht vergroot de NVWA de doeltreffendheid van haar toezicht. De NVWA streeft daarbij altijd naar verbetering van de doelmatigheid binnen de wettelijke kaders. PricewaterhouseCoopers (hierna: PwC) heeft een doorlichting uitgevoerd van de NVWA als agentschap, waarin deze thema's zijn meegenomen. De rapportage over deze doorlichting is in februari 2024 opgeleverd. In deze brief informeer ik u over de uitkomsten van deze doorlichting, mijn appreciatie daarvan en de wijze waarop ik opvolging geef aan de aanbevelingen uit het rapport.

Verder informeer ik uw Kamer over een aantal ontwikkelingen ten aanzien van de NVWA-tarieven voor bedrijven en instellingen, waaronder dat er als gevolg van een uitspraak van het CBb een verlaging en restitutie van retributies gerealiseerd is. Tot slot informeer ik uw Kamer over de stand van zaken rondom de Herziening van het Stelsel Keuren en Toezicht en de evaluatie van de WOT voedselveiligheid handhaving door Bureau Berenschot.

Regeerakkoord middelen

De NVWA heeft met de toegekende extra middelen uit het Regeerakkoord Rutte IV stevige stappen gezet in het op orde brengen van de basis van de organisatie. De middelen zijn beschikbaar gesteld om de disbalans tussen de taken en middelen gefaseerd te verminderen en daarmee beter de maatschappelijke doelen te kunnen realiseren. Er is geïnvesteerd in het herstellen van het fundament van de organisatie en ingezet op vernieuwing en innovatie. Met behulp van negenhonderd nieuwe medewerkers zijn urgente beleidsthema's aangepakt (zoals het kunnen voldoen aan Europese wet- en regelgeving) en zijn toezichtsmethoden vernieuwd (onder meer met controles op afstand). Het is van groot belang dat deze koers

wordt doorgezet zodat de NVWA zich verder kan ontwikkelen tot een toekomstbestendige toezichthouder.

Ons kenmerk
BPZ / 87853343

Herziening Stelsel Keuren en Toezicht/KDS:

Ik hecht sterk aan de duurzame verbetering van het stelsel van keuren en toezicht op de vleessector om de publieke belangen van dierenwelzijn, voedselveiligheid en diergezondheid te borgen. De Kamer is in 2022 geïnformeerd over de voorgenomen stelselherziening van het toezicht op deze sector (Kamerstuk 28286, nr. 1258). Ter verdere versterking van de onafhankelijke toezichtspositie op de vleessector wordt gewerkt aan een herziening van het stelsel, met als doel een betere borging van de publieke belangen voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, een transparante scheiding en toedeling van rollen en taken, effectiever en flexibeler toezicht en versterking van (de uniformiteit van) de handhavingscultuur.

De NVWA ligt op koers met de voorbereidingen voor deze stelselherziening. Er wordt onder andere gewerkt aan de overkomst van de officieel assistenten en operationeel coördinatoren van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) met ingang van 1 januari 2025. Hiervoor moet onder meer een sociaal plan worden afgesproken omdat het een overgang van onderneming betreft. Op 2 oktober jl. is een onderhandelaarsakkoord over het sociaal plan bereikt met de FNV en de OR KDS.

Binnen de directie Slachttoezicht worden toezichthoudend dierenartsen, inspecteurs, de officiële assistenten en de operationeel coördinatoren van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector KDS per 1 januari 2025 onder één aansturingsslijn gebracht. Met name op slachtlocaties met permanent toezicht ontstaat zo de mogelijkheid om in teamverband invulling te geven aan kwaliteitsborging, vernieuwing van werkprocessen, zoals de roulatie van de toezichthouders, kennisontwikkeling en opleiding, zowel voor de Ante Mortem (AM)- als de Post Mortem (PM) keuringen.

Externe Adviescommissie Stelseltoezicht vleesketen

Daarnaast wordt, zoals eerder aan uw Kamer is toegezegd, een vorm van stelseltoezicht belegd buiten de NVWA, gericht op het verkrijgen van een onafhankelijke en multidisciplinaire blik op het functioneren van het stelsel van vleesproductie, van de boerderijfase tot en met de uitsnijderijen (incl. koel- en vrieshuizen). Hierin wordt ook het maatschappelijke debat meegenomen, om het vertrouwen in het stelsel te versterken. Dit gebeurt door de instelling van een tijdelijke externe Adviescommissie Stelseltoezicht vleesketen. Voormalig Inspecteur-Generaal (van de Inspectie Leefomgeving en Transport) Jan van den Bos is aangesteld als voorzitter van deze commissie. Via het Instellingsbesluit wordt de opdracht van de commissie geformaliseerd. De commissie levert haar eindrapportage maximaal anderhalf jaar na de integratie van KDS binnen de NVWA op aan de minister van LNV. De commissie heeft de mogelijkheid om tussentijds deelrapportages op te leveren.

Tarieven NVWA

Op basis van EU wet- en regelgeving belast de NVWA een deel van de kosten van haar officiële controles door aan het bedrijfsleven. De kosten van toezicht en handhaving worden in beginsel uit de algemene middelen bekostigd. Alleen de kosten voor import-, export- en slachtkeuringen en kosten van herinspecties worden doorbelast aan het bedrijfsleven.

Ons kenmerk
BPZ / 87853343

De Tweede Kamer is geïnformeerd over de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) op 26 september 2023 dat, hoewel de systematiek voor het berekenen van de tarieven aanvaardbaar is, ten onrechte een aantal kostenposten in de tarieven voor retribueerbaar toezicht was opgenomen (Kamerstuk 33 835, nr.228). Deze kostenposten zijn inmiddels in de daaropvolgende aanpassingen van de tariefstructuur door de NVWA verwijderd, zodat ook voor de toekomst een juridisch correcte opbouw van de tarieven is gerealiseerd.

Na afronding van de juridische duiding van de CBB uitspraak heeft de NVWA samen met mijn ministerie afspraken met de sector gemaakt over het proces tot terugbetaling. De NVWA heeft de beslissingen op bezwaar over de periode van 2016 t/m 2023 op 7 juni 2024 aan de sector verzonden. Daarbij heeft de NVWA eind juni 2024 de terugbetalingen aan het bedrijfsleven gedaan. Op enkele nagekomen uitzoekpunten na, zijn de ingediende bezwaren (ruim 13.000) daarmee afgehandeld.

Inmiddels is de NVWA gestart met de correcties voor de kosten die ze vanaf 26 september 2023 onterecht bij het bedrijfsleven in rekening heeft gebracht (dus met betrekking tot alle verzonden facturen na 26 september 2023). De noodzakelijke (wettelijke) wijzigingsregelingen van de NVWA-tarieven in 2024 – naar aanleiding van de CBB-uitspraak – zijn per 1 juli 2024 in werking getreden.

Ik besluit samen met de staatssecretaris van JPS over de hoogte van de tarieven voor het toezicht dat wordt doorbelast aan het bedrijfsleven. Vanaf januari 2025 voorzie ik een forse kostenstijging die alle sectoren raakt. Deze kostenstijging vloeit met name voort uit de hogere loonkosten om het NVWA-toezicht uit te voeren, als gevolg van de nieuwe CAO Rijk (ingegaan op 1 juli 2024). Ik ben voornemens om deze kostenstijging per 1 januari 2025 te verwerken in de tarieven. De kosten over de periode van 1 juli tot 31 december 2024 van €5,8 miljoen komen ten laste van de NVWA.

Ik noem in dit verband ook de voorgenomen stelselherziening van het toezicht op de slachtsector en het overbrengen van de post mortem keuringswerkzaamheden (die nu ten dele worden uitgevoerd door de private entiteit KDS) naar de NVWA. In mei vorig jaar is de Tweede Kamer reeds geïnformeerd over de kostenverhogende effecten hiervan (Kamerstuk 33 835, nr.216). Momenteel onderzoek ik in welke mate deze kostenverhoging kan worden doorbelast aan de roodvleessector. In principe geldt dat de NVWA alle kosten die mogen worden doorberekend ook daadwerkelijk doorberekent. Echter, gelet op de uitzonderlijke omstandigheden, ben ik voornemens om de tariefstijgingen als gevolg hiervan het komende jaar incidenteel (grotendeels) te dempen. Deze concepttarieven leg ik ter inzage voor aan het bedrijfsleven in informatiesessies, waarna ik zal besluiten

over de definitieve hoogte van de tarieven voor de roodvleessector. Daarna informeer ik de Tweede Kamer hierover.

Ons kenmerk
BPZ / 87853343

In lijn met de toezegging destijds aan de Tweede Kamer om de kosten zo veel mogelijk te beperken is in het onderhandelaarsakkoord over het sociaal plan afgesproken dat de reistijd = werktijd regeling niet van toepassing is voor overkomende KDS-medewerkers. Hiermee doe ik recht aan de motie van Van Campen c.s. (Kamerstuk 33835, nr.221). Hierbij benadruk ik tevens dat ik – zoals toegezegd – de éénmalige (incidentele) transitiekosten niet doorbelast aan het bedrijfsleven (Kamerstuk 33 835, nr. 201). Deze komen ten laste van de LVVN-begroting.

Agentschapsdoorlichting NVWA

De regeling agentschappen schrijft voor dat een agentschap eens in de vijf jaar wordt doorgelicht¹. In opvolging van de toezeggingen van mijn voorganger (Kamerstuk 33 835 nr. 216 en 229) heeft PwC aan de hand van vijf kernthema's – bekostiging, financieel beheer, governance, doelmatigheid en toekomst van de organisatie – een doorlichting uitgevoerd. Ik bied de Tweede Kamer hierbij het definitieve rapport aan (zie bijlage).

Bevindingen PwC:

PwC heeft onderzocht of de NVWA doeltreffend en doelmatig functioneert en of dit in overeenstemming is met de vereisten die de Regeling Agentschappen stelt. PwC concludeert dat de governance van de NVWA op drie van de zes wettelijke instellingsvoorwaarden volledig voldoet. De NVWA voldoet aan de voorwaarden dat (1) het financieel beheer op orde is (2) de omzet groter is dan 50 miljoen en (3) er sprake is van een resultaatgericht sturingsmodel. Op drie instellingsvoorwaarden voldoet de NVWA niet of niet volledig: er zijn aandachtspunten voor de aantoonbare doelmatigheid en het aantoonbaar verband tussen de kosten en prestaties. Daarnaast voldoet de NVWA als gevolg van beperkte kapitaalinvesteringen niet aan de aanvullende instellingsvoorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen.²

¹ De NVWA is (als organisatievorm) een agentschap van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid & Natuur (LNV) en valt derhalve onder de regeling agentschappen. Uitgangspunt hierbij is dat – als intern verzelfstandigde organisatie van het ministerie – de NVWA haar publieke taken resultaatgericht, doelmatig en doeltreffend uitvoert. De regeling schrijft derhalve voor dat de Minister (van LNV) en Minister van Financiën tenminste eens in de vijf jaar van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren beoordelen en het hieruit volgende rapport openbaar maken.

² De NVWA vormt een baten-lasten agentschap en voldoet niet aan de aanvullende instellingsvoorwaarde (artikel 5 van de regeling agentschappen) dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar. PwC constateert dat de NVWA (hieraan) niet voldoet als gevolg van beperkte kapitaalinvesteringen.

Governance

PwC onderzocht wat de randvoorwaarden zijn om de komende jaren een doorgroei naar een versterkte NVWA mogelijk te maken – gelet op de vijf kernthema's. PwC stelt dat het van belang is om in de governance relatie de gewenste mate van onafhankelijke taakuitvoering te markeren, door consistente keuzes te maken in de wijze van bekostiging en de sturingsfilosofie.

Ontwikkeling van doelmatigheid

PwC constateert dat het huidige meetinstrumentarium van de NVWA slechts beperkt de doelmatigheid van de NVWA aantoonbaar maakt. Op basis van enkele aanvullende analyses van de doelmatigheidsontwikkeling (kostprijs versus inflatie en personele lasten versus productieve uren) komt het beeld naar boven dat in de periode 2018-2022 de doelmatigheid van de NVWA is afgenomen. PwC geeft hierbij aan dat de oorzaken voor deze afnemende doelmatigheid beperkt zijn te beïnvloeden door de NVWA (onder meer instroom nieuwe medewerkers en verplichte Europese toezichtsintensiteit). Wel ziet PwC verbeterpotentieel voor de sturing op doelmatigheid en adviseert om meer gebruik te maken van de financiële informatie die al voorhanden is en deze aan te vullen met doelmatigheidsindicatoren.

Appreciatie van het rapport:

De uitvoerige analyse die PwC heeft gedaan geeft een goed beeld van de complexiteit en de uitdagingen waar de NVWA voor staat. Hierbij informeer ik de Tweede Kamer over mijn appreciatie van de conclusies en de wijze waarop ik opvolging geef aan de aanbevelingen in het rapport. Dat doe ik aan de hand van de twee overkoepelende thema's: governance en doelmatigheid. Als onderdeel van deze appreciatie rapporteer ik tevens over de wijze waarop aan doelmatigheidsverbeteringen in het toezicht wordt gewerkt (naar aanleiding van Kamerstuk 33 835, nr. 229).

Governance

Het PwC-rapport geeft een analyse over detailsturing die voor geen van de betrokken partijen overeenkomt met de ervaren werkelijkheid. Ik hecht aan de onafhankelijkheid van de taakuitvoering van de NVWA als Rijksinspectie. De ministeries van VWS en LNV houden dit met de NVWA scherp in de gaten in de bestuurlijke overleggen en in de onderlinge samenwerking. In het rapport worden hiervoor de volgende aanbevelingen gedaan:

- (1) zowel de Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties als de Regeling Agentschappen zijn van toepassing op de NVWA. Gevolg hiervan is dat in het sturingsmodel van de NVWA onduidelijkheid ontstaat over de verwachte rolopvatting tussen de partijen in de sturingsdriehoek. PwC beveelt aan te kiezen welke van de twee regelingen prevaleert, omdat het uitgangspunt van de huidige bedrijfsmatige aansturing tussen beleid en uitvoering onder de Regeling Agentschappen volgens PwC ingaat tegen de geest van de Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties;
- (2) plaats het inhoudelijk overleg met ondertoezichtgestelden meer in de lijn van het toezicht en maak het onderwerp doelmatigheid explicieter onderwerp van gesprek tussen de eigenaar LNV en de NVWA;
- (3) onderzoek op welke manier de ervaren 'open norm' problematiek verminderd kan worden, zoals door een probleemeigenaar aan te wijzen;

- (4) voor de algemene toezichtstaken past volgens PwC een functiegerichte financiering beter bij de huidige praktijk en aard van de werkzaamheden. Om de slag naar functiegerichte financiering te kunnen maken adviseert PwC om meer aandacht te besteden aan meetbare outcomes.

Ik neem de aanbevelingen ter harte en ga samen met de staatssecretaris van JPS en de NVWA aan de slag met de aanbevelingen ten aanzien van de governance en de bekostiging. In het bestuurlijke (sector)overleg is de koers uitgezet om de governance en bekostiging te verbeteren en hierover heldere afspraken te maken.

Ontwikkeling van doelmatigheid

Ik herken de door PwC geconstateerde afnemende doelmatigheid. Onderzoek naar de taken en middelen van de NVWA door Deloitte in 2020 heeft laten zien dat de NVWA te weinig middelen had om haar maatschappelijke taak goed te kunnen uitoefenen. De NVWA investeert in de ontwikkeling van de organisatie en het inwerken en opleiden van nieuwe mensen en groeit daarom momenteel sterk. Tijdelijk afnemende doelmatigheid is inherent aan een sterk groeiende organisatie.

Ik vind het belangrijk om scherp te zijn op de factoren van doelmatigheid die wél te beïnvloeden zijn en stuur hierop. Ik neem de aanbevelingen van PwC ter harte en werk met de NVWA aan een meerjarenperspectief op doelmatigheid. De NVWA draagt bij in de apparaatstaakstelling van het ministerie van LNV met 0,5% per jaar, oplopend tot 2,5% vanaf 2029. De invulling is nog niet geheel uitgewerkt, maar de NVWA vult dit in ieder geval in de eerste jaren in middels efficiëntieverbeteringen.

Innovatie van toezicht samen met sectoren

Gelijktijdig met het streven naar het verbeteren van de doelmatigheid van de NVWA is sinds december 2022 een 'regietafel systeembrede doelmatigheid' ingericht. Dit overlegorgaan heeft als doel om het gesprek over doelmatigheid tussen het bedrijfsleven en de overheid te faciliteren en in gezamenlijkheid te werken aan verbeteringen van de doelmatigheid in de toezichtsketen. Voorbeelden van resultaten die zijn geboekt zijn (a) elektronische uitwisseling van import en exportgegevens (e-Cert), (b) het aannemen van Medewerkers Toezicht (IMT'ers) die werk van keuringsdierenartsen kunnen overnemen, (c) Certificeren op afstand (CoA), waardoor minder reisbewegingen nodig zijn en (d) de clustering van houdbare zendingen.

In dit licht organiseerde de NVWA afgelopen februari het symposium "*Modern inspections with new technologies*". Hoofden van agentschappen uit de EU op voedselveiligheid spraken af om de komende tijd samen te werken om belemmerende EU-wetgeving op het gebied van innovatie binnen het toezicht te identificeren en onder de aandacht te brengen van de Europese Commissie. Ik zal mij hier, net zoals mijn voorganger, ook voor inzetten (Kamerstuk 28 286, nr. 1335).

Bovenstaande zie ik ook als uitwerking van mijn toezegging aan uw Kamer in verband met twee aangenomen moties van Kamerleden De Groot en Van Campen, die zien op het verbeteren van de doelmatigheid van de toezichtsketens en het belonen van goed gedrag (Kamerstuk 33835, nr. 204 en Kamerstuk 33835, nr. 217). Ten dele gebeurt dit nu al: aangepast toezicht is de resultante van de risico-analyse die de NVWA op ketens uitvoert; hierin kan de werking van private kwaliteitssystemen worden meegenomen.

Over de uitwerking van de moties meld ik uw Kamer dat de NVWA het onderzoek is gestart naar het veranderen van de verrekensystematiek, van een systeem op basis van geschreven tijd naar een systeem waarin vaste prijzen worden gehanteerd. Eerder onderzoek van PwC (in 2023) wees uit dat deze verrekensystematiek het gedrag van ondertoezichtgestelden positief kan beïnvloeden. Tevens kan het de ervaren druk van dierenartsen op de voor keuringen beschikbare tijd verminderen en de doelmatigheid van het systeem verbeteren. In 2024 zijn verschillende verkenningen uitgevoerd naar de haalbaarheid en randvoorwaarden hiervan. In het vierde kwartaal van 2024 wordt het onderzoek door de NVWA afgerond en zal worden besloten over een implementatie hiervan in 2025.

Evaluatie WOT voedselveiligheid handhaving:

De Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) voor voedselveiligheid voorziet de NVWA van kennis, expertise, methoden, analyses en faciliteiten op het gebied van chemische en microbiologische voedselveiligheid. De WOT is opgesplitst in de WOT-Voedselveiligheid Beleid (WOT-VV Beleid) en de WOT-Voedselveiligheid Handhaving (WOT-VV HH). Wageningen Food Safety Research (WFSR), een onderdeel van Wageningen University & Research (WUR), voert beide programma's uit. De WOT-VV HH omvat de taken die voor de NVWA direct onmisbaar zijn om te voldoen aan haar toezichttaken voor het toezien op de uitvoering van (inter)nationale wet- en regelgeving. Gegeven het publieke belang van de WOT-VV HH, stelt de NVWA hoge eisen aan de onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en transparantie van WFSR.

De evaluatie:

Om te toetsen of de WOT-VV HH efficiënt en effectief wordt uitgevoerd heeft bureau Berenschot een evaluatie gedaan over de periode 2019-2023. Dit betreft de eerste evaluatie. De centrale vraag van de evaluatie was of er sprake is van een efficiënte en effectieve uitvoering van de WOT-VV HH. De conclusies van Berenschot zijn positief: er is sprake van een efficiënte en effectieve opzet en uitvoering van de WOT-VV HH. Tegelijkertijd concludeert Berenschot dat de effectieve uitvoering van de WOT-VV HH op middellange termijn onder druk staat. Zo is het mogelijk dat het (tijdig) beschikbaar hebben van expertise en analysemethoden met de huidige middelen niet gegarandeerd is. Het advies van Berenschot is om te onderzoeken wat manieren zijn om flexibiliteit in middelen te creëren voor de ontwikkeling en instandhouding van de benodigde expertise op middellange termijn. Enerzijds zou dit kunnen door meer middelen voor de WOT-VV HH beschikbaar stellen, anderzijds door mogelijkheden voor additionele inkomsten te onderzoeken.

**Directie Bestuurlijke en
Politieke Zaken**

Ons kenmerk
BPZ / 87853343

Om de onafhankelijkheid van WFSR te kunnen garanderen, heb ik met WFSR afspraken gemaakt over het werken voor derden. Ik evalueer deze werkwijze regelmatig om waar nodig verbeteringen door te voeren.

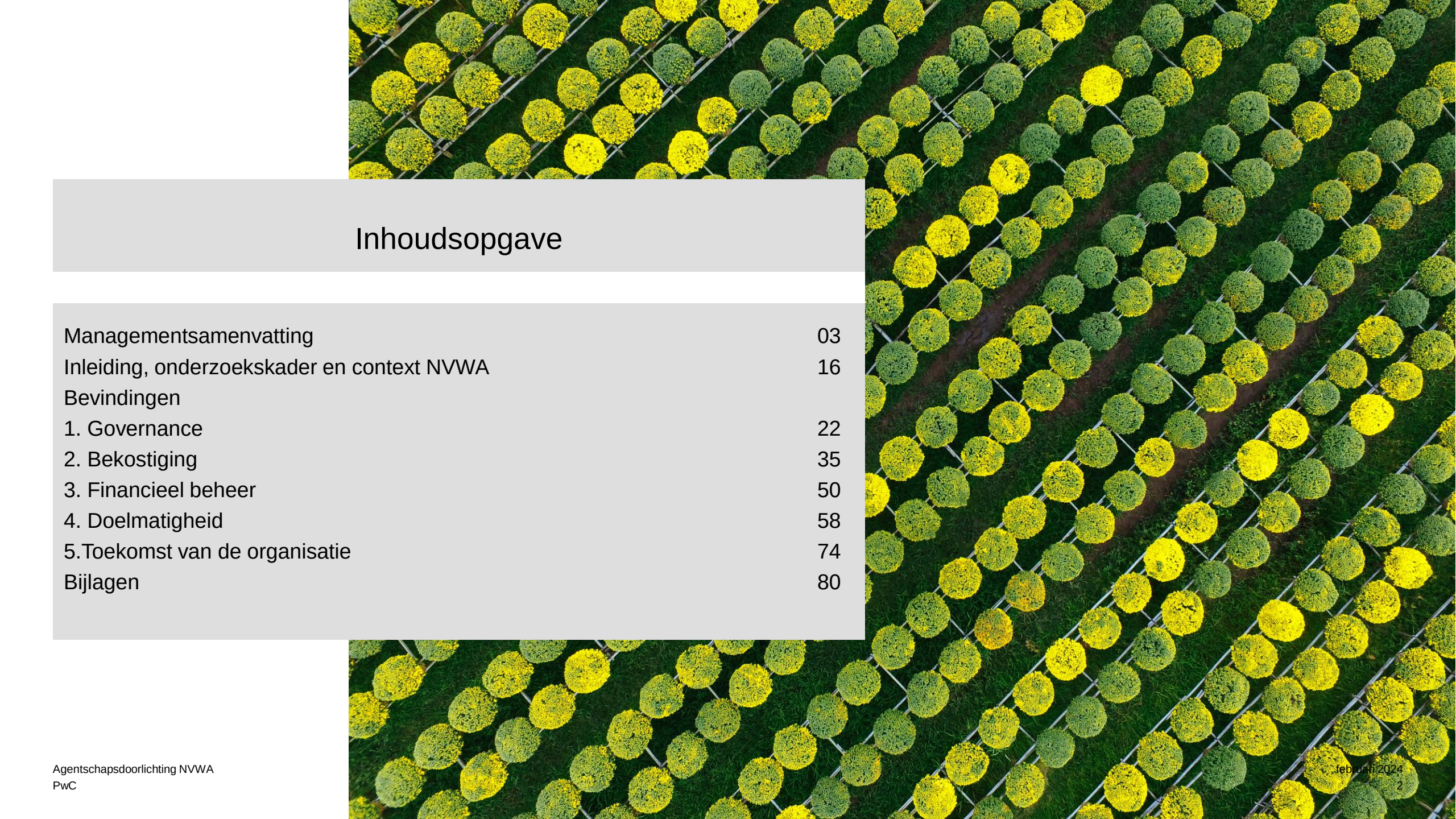
Alle aanbevelingen van Berenschot worden in beschouwing genomen om tot een uitvoeringsagenda te komen om de efficiënte en effectieve uitvoering van de WOT-VV HH verder te doen toenemen

Jean Rummenie
Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Agentschapsdoorlichting NVWA

Februari 2024





Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	03
Inleiding, onderzoekskader en context NVWA	16
Bevindingen	
1. Governance	22
2. Bekostiging	35
3. Financieel beheer	50
4. Doelmatigheid	58
5. Toekomst van de organisatie	74
Bijlagen	80

Managementsamenvatting



Managementsamenvatting (1/12)

Dit onderzoek bouwt voort op de diverse onderzoeken naar de ontwikkeling van de bedrijfsvoering, wijze van kostentoerekening en doelmatigheid van de NVWA die afgelopen jaren zijn uitgevoerd

Onderzoeksopdracht en -verantwoording

Onderzoeksopdracht

In opdracht van het Ministerie van LNV heeft PwC de agentschapsdoorlichting van de NVWA uitgevoerd. Hierbij zijn de volgende hoofdvragen gesteld:

1. Functioneert de NVWA doeltreffend, rechtmatig en doelmatig en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling Agentschappen stelt?
2. Wat zijn de randvoorwaarden – gelet op de vijf thema's - om de komende jaren een doorgroei naar een versterkte NVWA mogelijk te maken?

De doorlichting richt zich op vijf vaste thema's, waarbij per thema deelvragen zijn gesteld:

- **Governance**, waarbij de deelvragen toezien op het functioneren van 'de driehoek', het coördinerend opdrachtgeverschap en de door partijen ervaren knel- en verbeterpunten;
- **Bekostiging**, waarbij de deelvragen toezien op hoe deze is vormgegeven, in welke mate deze aansluit bij de sturing en welke verbetermogelijkheden (incl voor- en nadelen) er zijn;
- **Financieel beheer**, waarbij de deelvragen toezien op hoe dit vormgegeven en geborgd is, hoe informatie-uitwisseling in de driehoek plaatsvindt en de verbetermogelijkheden;
- **Doelmatigheid**, waarbij de deelvragen toezien op hoe doelmatig de NVWA momenteel is, welk meetinstrumentarium hiervoor gebruikt wordt en hoe hierop gestuurd wordt;
- De **toekomst van de organisatie**, waarbij de deelvragen toezien op welke verbeteringen mogelijk zijn om een doorgroei naar een versterkte NVWA mogelijk te maken.

Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie en een stuurgroep. De rol van de begeleidingscommissie was het bieden van praktische begeleiding zoals het leggen van contacten, het verstrekken van documentatie en correcties op feitelijke onduidelikheden in de rapportage. De rol van de stuurgroep was het akkorderen van het onderzoekskader en deze rapportage.

Aan de start van het onderzoek heeft PwC een onderzoekskader opgesteld gebaseerd op de Regeling Periodieke Evaluatie (RPE) van het Ministerie van Financiën. Op 12 september is dit kader vastgesteld door de stuurgroep. Het kader operationaliseert de vijf thema's van deze evaluatie en hun deelvragen door aan te geven welke analyses en onderzoeksmethoden per deelthema en –vraag toegepast worden om een antwoord op de vraag te kunnen geven. Vervolgens is het onderzoek uitgevoerd aan de hand van succesievelijk:

- (i) Een documentstudie,
- (ii) Een eerste analyse van bevindingen die geleid heeft tot werkhypothesen,
- (iii) Interviews met beleids- en uitvoeringsverantwoordelijken binnen LNV, VWS en NVWA om de werkhypothesen te toetsen en analyses aan te scherpen,
- (iv) Interviews op bestuurlijk niveau bij genoemde partijen en bedrijfsleven
- (v) Het opstellen van kernanalyses, conclusies en aanbevelingen (deze rapportage)

De concept-versie van dit rapport is op 12 december 2023 voorgelegd aan de begeleidingscommissie van dit onderzoek en op 18 december besproken. Feitelijke onjuistheden zijn gecorrigeerd en alternatieve zienswijzen hebben wij opnieuw gewogen tegen het licht van feitelijke bevindingen. Op 29 januari is het aangepaste concept versie besproken in de stuurgroep en op 16 februari 2024 is de definitieve conceptversie met de stuurgroep gedeeld en op 27 februari besproken waarna het rapport aan de opdrachtgever is aangeboden.

Context

De vorige doorlichting van de NVWA is uit december 2016. Sindsdien zijn diverse onderzoeksrapporten met aanbevelingen over het functioneren van de NVWA verschenen, die met name verband hielden met (het) doelmatigheid(-potentieel) van de NVWA, beheersing van interne (financiële) processen, (wijze van) kostentoerekening, toereikendheid van capaciteit in relatie tot takenpakket en advisering over alternatief verrekenmodel voor de retribueerbare activiteiten NVWA. Deze onderzoeksrapporten zijn door ons bestudeerd en als vertrekpunt voor onze analyses aangenomen.

Managementsamenvatting (2/12)

De governance NVWA werkt volledig conform drie van de zes instellingsvoorwaarden – belangrijkste aandachtspunten zijn aantoonbare doelmatigheid en relatie tussen kosten en prestaties

Governance

Functioneren stelsel

De basis van de governance van de NVWA is het resultaatgerichte sturingsmodel zoals beschreven in de Regeling Agentschappen (2018). Dit sturingsmodel veronderstelt drie rollen: eigenaar (SG LNV), opdrachtgever (beleidsdirecties van LNV en VWS) en de opdrachtnemer (NVWA). Toets van de NVWA aan de zes instellingsvereisten van de Regeling Agentschappen op opzet en aantoonbare werking levert de volgende conclusie op:

Instellingsvoorwaarde	Opzet	Aantoonbare werking
Omzet > 50 mln op jaarbasis	✓	✓
Een resultaatgericht sturingsmodel als bedoeld in artikelen 9 t/m 13 van de Regeling	✓	✓
Aantoonbare doelmatigheid en –ontwikkeling	~	~
Aantoonbaar verband tussen kosten en prestaties	✓	~
Voldoende kwaliteitsniveau financiële functie en beheer	✓	✓
Gem. afschrijvingslasten bedragen min. 5% van totale lasten	✓	✗

Samengevat werkt de governance van de NVWA op drie van de zes instellingsvereisten conform de Regeling Agentschappen. Aandachtspunten zijn doelmatigheid en de relatie tussen kosten en prestaties. Binnen de thema’s bekostiging en doelmatigheid wordt op deze aandachtspunten nader ingegaan. Aan de instellingsvoorwaarde over de afschrijvingslasten voldoet de NVWA niet als gevolg van beperkte kapitaalinvesteringen.

Functioneren coördinerend opdrachtgeverschap

Binnen VWS vallen de relevante NVWA-domeinen grotendeels binnen één directie, de directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP), waar ook het coördinerend opdrachtgeverschap is belegd. VWS is hiermee redelijk goed in staat beleidsbelangen bijeen te brengen en tot een eenduidige opdrachtverstrekking te komen.

Binnen LNV zijn de NVWA-domeinen verdeeld over verschillende directies binnen DG Agro en het DG Natuur en Visserij, maar ook het DG Landelijk Gebied en Stikstof raken aan de NVWA-domeinen. De directie Europees, Internationaal en Agro-economische Beleid (EIA) van DG Agro vervult de rol van coördinerend opdrachtgever. Binnen LNV komen verschillende ‘grote’ publieke belangen samen: handelsbelangen van de sector, bescherming natuur en milieu en dierenwelzijn. De verantwoordelijkheid voor deze belangen is verdeeld over verschillende directies binnen LNV. Dit maakt het coördineren van de opdrachtgeversrol voor EIA tot een uitdaging. In procesmatige zin functioneert het coördinerend opdrachtgeverschap, inhoudelijk is zichtbaar dat LNV niet altijd de gewenste scherpste in de richting van het handelingsperspectief voor de NVWA geeft. Dit laatste betekent in praktijk dat NVWA zelf met (te) grote ‘open normen’ te maken heeft bij haar toezicht-, keuring- en/of certificeringstaak. Dit knelpunt wordt in de volgende deelvraag verder behandeld.

Managementsamenvatting (3/12)

De werking van de governance laat vier belangrijke knelpunten zien met eigen bronoorzaken – de keuze voor een ander sturingsmodel biedt hier niet per se een oplossing voor

Governance

Ervaren knelpunten

Uit het onderzoek volgen de volgende knelpunten die een optimale werking van de governance belemmeren:

1. **Er gelden regelingen met verschillende invalshoeken.** Zowel de *Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* als de *Regeling Agentschappen* zijn van toepassing op de NVWA. Gevolg hiervan is dat in het sturingsmodel van de NVWA onduidelijkheid ontstaat over de verwachte rolopvatting tussen de partijen in de 'driehoek'. Zo gaat het Regeling Agentschappen uit van een zakelijke, bedrijfsmatige aansturing tussen beleid (principaal) en uitvoering (agent). Daarmee is er een continue wisselwerking tussen beleid en NVWA (vraag en antwoord, opdracht en uitvoering, afrekenen van diensten, etc.), die ingaat tegen de geest van de Regeling Aanwijzingen inzake rijksinspecties. De geest van deze aanwijzingen is immers dat inspectie- en toezichttaken binnen de grenzen van ministeriële verantwoordelijkheid zo onafhankelijk mogelijk uitgeoefend worden.
2. **Risicogerichte sturing op toezichtsactiviteiten is lastig vorm te geven in een p*q financiering.** Het sturingsmodel NVWA gaat uit van sturing en bekostiging op basis van prijs maal hoeveelheid (p*q). Langs dit principe wordt ca. 85% van de organisatie bekostigd. De aard van de werkzaamheden NVWA daarentegen betreffen voor circa twee derde van de omzet handhavende taken, waarvan de inspanning (in uren, de 'q') in grote mate afhangt van de toezichtstrategie, die weer gebaseerd is op risico-inschattingen. De competentie hiervoor ligt primair bij de NVWA, niet bij beleid. In praktijk leidt dit tot veel afwijkingen van de uren zoals gevraagd door beleid versus de uren zoals ingezet door NVWA. De verbetering van dit knelpunt wordt onder 'bekostiging' behandeld.
3. **Relatie met bedrijfsleven.** In het kader van transparantie en voorspelbaarheid van toezicht is

het van belang dat een toezichthouder gestructureerd een dialoog voert met onder toezichtgestelden. Over de frequentie van dat overleg bestaan geen richtlijnen maar overleg op de huidige frequentie (in 2023: 4 strategische tafels en 2 regietafels doelmatigheid) lijkt enigszins overtrokken. Ook de inhoudelijke agenda kan meer gericht worden op de toezichtthema's en minder op de financiële kant van de NVWA omdat dit de indruk kan wekken dat het bedrijfsleven via de bedrijfsvoering meestuurt op haar eigen toezicht.

4. **Ondanks inspanningen om eerdere aanbevelingen van de ABD op te volgen en de complexiteit van werken met open normen te reduceren blijft deze problematiek spelen.** 'Open normen' wil zeggen dat de wetgever noch beleid een sluitend handelingsperspectief op praktijksituaties van de toezichthouder kunnen geven. Deels is dit inherent aan een toezichttaak, deels wordt dit in geval van NVWA versterkt door de 'grote' publieke belangen die – met name bij dierenwelzijn – spelen bij uitoefening van de toezichttaak.

Zichtbaar is dat de NVWA de ingrediënten (kennis, expertise) in huis heeft om beleid op normen (door) te ontwikkelen. Wel kan het proces om tot norminvulling te komen geprofessionaliseerd worden. De belangrijkste stappen die hierin gezet moeten worden, betreffen i) een met beleid gedeeld kader over risico-inschatting, waarbij ii) beleid in de positie gebracht wordt dat zij de politieke risico-afweging voor haar rekening kan en moet nemen, iii) adequate overleg- en vastleggingsstructuur binnen de NVWA t.a.v. invulling van normen, zodat een vastgelegd handelingsperspectief ook consequent toegepast kan worden.

Bovenstaand punt vraagt een versteviging van de norminvulling en de functionarissen die hiertoe een staat zijn binnen NVWA. Deze invulling zou in de praktijk beter ter hand genomen moeten worden en hiervoor zou voldoende capaciteit beschikbaar moeten komen.

Managementsamenvatting (4/12)

Onafhankelijkheid van toezicht kan beter gefaciliteerd worden door consistente keuzes te maken in wijze van bekostiging en sturingsfilosofie

Governance

Verbetermogelijkheden

Gegeven de eerder benoemde knelpunten worden de volgende vier verbetermogelijkheden geïdentificeerd:

1. De eerste is dat in de driehoek nog geen sluitende oplossing is gevonden voor de manier om risicogestuurd toezicht vorm te geven en af te rekenen zonder dat dit leidt tot problemen in de urenverantwoording. Een gedeeltelijke oplossing voor deze uitdaging kan gevonden worden in een (deels) lump sum bekostiging (hier gaat het onderdeel bekostiging op in), dit raakt met name aan de opdrachtgever - opdrachtnemer relatie, en zou door de eigenaar (systeemverantwoordelijkheid) en de coördinerende opdrachtgevers opgepakt kunnen worden.
2. Het tweede ziet ook op de opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie en dan met name binnen het domein van vleesverwerking en dierenwelzijn. Hier zit in de opdrachtverlening (en inhoudelijke discussie) een 'open norm' -problematiek die uiteindelijk landt op het uitvoerende niveau van de NVWA, waar individuele medewerkers de last ervaren van de open normen. Opdrachtgever en opdrachtnemer moeten identificeren hoe (en wie) probleem-eigenaar is en welke investeringen gevraagd worden om de open norm discussie verder als probleem te reduceren. Dit vraagt ook om verdere professionalisering van de wijze waarop NVWA het omgaan hiermee georganiseerd heeft.
3. Als derde is in de governance zichtbaar dat de inhoudelijke onderwerpen van het gesprek met onder toezichtgestelden relatief vaak gaat over de prijs van het toezicht. In de governance adviseren wij om het inhoudelijk overleg meer in de lijn van het toezicht te plaatsen en de discussie over doelmatigheid expliciter onderwerp te maken van overleg tussen eigenaar en de NVWA inclusief scherper zicht op de ontwikkeling van die doelmatigheid (zie ook hoofdstuk doelmatigheid).
4. Tot slot laat de analyse van de governance zien dat het toepassen van zowel de *Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* als de *Regeling Agentschappen* in de dagelijkse praktijk tot onduidelijkheden en spanningen leidt, die betrekking hebben op de mate waarin NVWA onafhankelijk haar taken kan uitvoeren. De aanbeveling is om een keuze te maken welk van de twee regelingen prevaleert: de NVWA volgens het inspectiemodel, waarbij de Regeling Aanwijzingen inzake rijksinspecties prevaleert en de geest van 'principaal – agent' verlaten wordt, of een model waarbij de Regeling Agentschappen prevaleert en de onafhankelijkheid van de taakuitvoering geborgd kan worden bijvoorbeeld via een Raad van Advies die als 'buffer' tussen NVWA en Minister kan optreden.

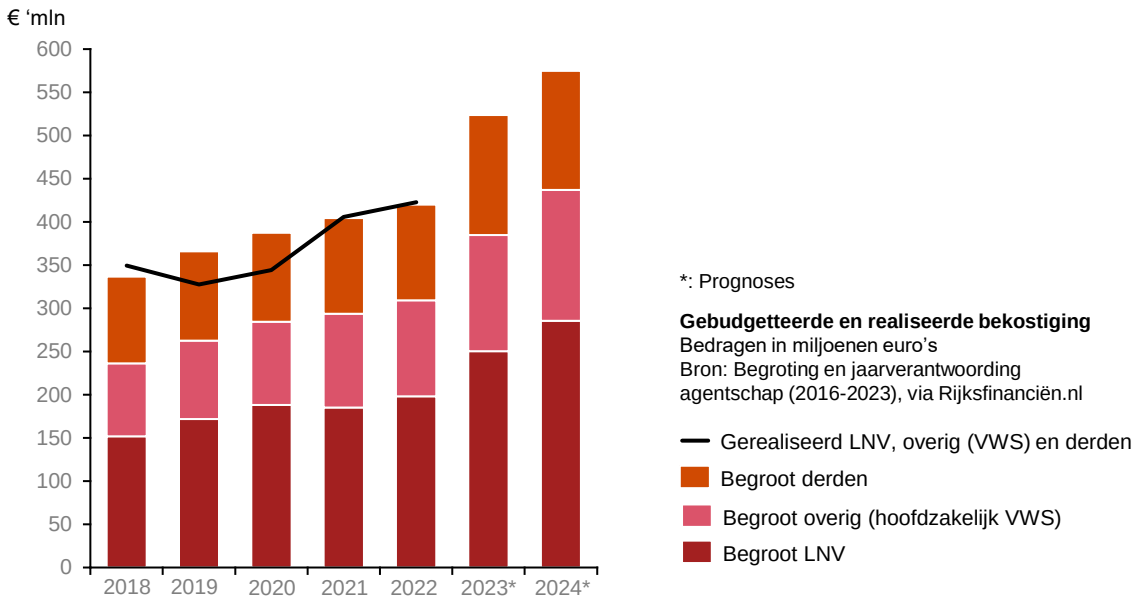
Managementsamenvatting (5/12)

*De bekostiging is grotendeels p*q vormgegeven en laat over de jaren heen een stabiel stijgend beeld zien – wel kost het totstandkomingsproces van de bekostiging veel tijd en energie*

Bekostiging

Vormgeving van huidige bekostiging

De vormgeving van de bekostigingsstructuur NVWA is een uitwerking van de principes uit het driehoeksmodel uit de Regeling Agentschappen. Dit betekent dat in de basis NVWA p*q bekostigd wordt. De NVWA onderscheidt 26 domeinen waarbinnen toezicht gehouden wordt en/of keuringen worden uitgevoerd. Het grootste deel van de huidige bekostiging (84,1 procent) wordt via een p*q-calculatie (grofweg: uur toezicht/keuren maal prijs per uur) gefinancierd. LNV, VWS en derden zijn hoofdzakelijk de drie partijen die NVWA bekostigen:



Aansluiting van bekostiging met sturingsmodel (driehoek)

Binnen de driehoek is een uitgebreide begrotings- en verantwoordingscyclus opgesteld. Centraal hierin staan de kaderbrieven van LNV en VWS. Deze brieven vormen de basis waarop de NVWA een jaarplan opstelt. De jaarplannen in de afgelopen vier jaar laten een relatief constant beeld qua geraamde ureninzet per toezichtsdomein zien. Ondanks de kleine verschillen per domein geven partijen aan dat het jaarplanproces jaarlijks veel tijd en energie kost.

Domein	2019	2020	2021	2022
Buro	1,7%	1,7%	1,5%	1,6%
Bijzondere eet- en drinkwaren	1,3%	1,0%	1,0%	0,9%
Cross compliance	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
Dierenwelzijn	5,3%	5,4%	6,0%	6,0%
Diergeneesmiddelen	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%
Dierlijke bijproducten	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%
Dierproeven	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Diervoeder	1,6%	1,4%	1,4%	1,5%
Export	2,6%	3,8%	3,8%	4,5%
Fytosanitair	6,1%	7,4%	7,1%	7,3%
Gewasbescherming	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%
Grondgebonden subsidieregelingen	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%
Horeca en ambachtelijke productie	6,9%	6,6%	6,0%	5,8%
Import	6,3%	5,3%	5,5%	6,3%
Industriële productie	6,2%	4,8%	4,4%	3,7%
Klantcontact en dienstverlening	7,0%	7,2%	7,0%	6,9%
Levende dieren en diergezondheid	8,9%	8,6%	8,1%	7,8%
Meststoffen	5,0%	4,7%	4,2%	4,3%
Natuur	2,4%	2,3%	2,1%	2,1%
Niet grondgebonden subsidieregelingen	1,6%	1,5%	1,3%	1,2%
Opsporing	6,2%	6,5%	5,9%	5,6%
Productveiligheid	4,8%	4,8%	4,5%	4,3%
Tabak	2,3%	2,4%	2,5%	2,6%
Vleesketen en voedselveiligheid	16,2%	14,6%	16,1%	16,0%

Tabel: Jaarlijkse urenbesteding per domein ten opzichte van totaal uren
Bron: Financiële paragrafen 2019-2023, PwC-analyse

- Legenda:
- Blanco = basisjaar 2019.
 - Groen = afwijking van maximaal 1pp t.o.v. voorgaand jaar.
 - Rood = afwijking van meer dan 1pp t.o.v. voorgaand jaar.

Managementsamenvatting (6/12)

In tegenstelling tot de kaderbrieven en jaarplannen laat de realisatie van toezichturen per domein (exclusief derden) jaarlijks significante verschillen zien

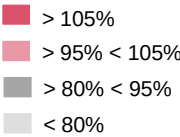
Bekostiging

In tegenstelling tot de jaarplannen laat de realisatie van toezichturen per domein (exclusief derden) significante verschillen zien. Op basis van een analyse naar de gerealiseerde uren per domein valt op dat de geraamde urennorm van 99% (tijdelijk 95%) per toezichtdomein vrijwel nooit gehaald wordt, met afwijkingen onder en boven de norm. Nevenstaand figuur geeft inzicht in de afwijkingen tussen de gerealiseerde en geplande uren per domein weer (exclusief derden).

Ten aanzien van de bekostigingswijze van LNV en VWS kunnen daarmee een aantal conclusies getrokken worden:

- 1. Gezien de afwijkingen in urenrealisatie per domein, lijkt een bekostiging die sec stuurt op realisatie van uren niet aan te sluiten bij de praktijk.
- 2. In enkele domeinen lijkt structureel sprake van onderrealisatie – dit vraagt mogelijk om herijking van uren (en onderliggende bekostiging) voor de volgende categorieën: dierlijke bijproducten, cross compliance, bijzondere eet- en drinkwaren incl. claims en diervoeder.
- 3. In de praktijk zoeken en nemen partijen de ruimte om accentverschillen in de taakuitvoering aan te brengen. Deze constatering sluit aan bij de conclusie onder governance, te weten dat in praktijk de toezichthouder het beste weet hoe en waar de beschikbare uren het meest effectief ingezet kunnen worden ('de q' wordt door de toezichtstrategie bepaald, niet door beleid).

Ten aanzien van de urenplanning voor derden (niet zichtbaar in figuur hiernaast), geldt dat de urenbesteding eveneens structureel afwijkingen laat zien. De geplande uren bedrijfsleven blijken lastig voorspelbaar, waarbij afwijkingen vooral worden verklaard door overschattingen van marktontwikkelingen (bv. vertraging a.g.v. Brexit).



	2022	2021	2020	2019
Dierlijke bijproducten	71.8%	86.8%	84.1%	80.1%
Grondgebonden subsidieregelingen	76.9%	82.9%	71.4%	104.6%
Tabak	76.8%	94.2%	81.5%	110.9%
Cross compliance	76.8%	59.1%	65.3%	89.7%
Vleesketen en voedselveiligheid	79.5%	95.1%	83.0%	94.2%
Bijzondere eet- en drinkwaren incl claims	81.7%	88.8%	89.0%	85.9%
Meststoffen	85.5%	99.3%	93.5%	85.9%
Diervoeder	86.1%	92.4%	89.0%	80.9%
Vis duurzaamheid	86.5%	95.4%	100.5%	97.8%
Productveiligheid	88.3%	99.0%	103.6%	94.1%
Import	90.6%	89.2%	95.5%	100.9%
Diergeneesmiddelen	91.9%	75.3%	85.6%	79.1%
Dierenwelzijn	93.1%	89.6%	97.3%	96.6%
Gewasbescherming	94.4%	97.4%	89.5%	94.2%
Opsporing	94.9%	97.0%	92.9%	93.2%
Niet grondgebonden subsidieregelingen	96.7%	81.3%	74.9%	88.3%
Chem. En microbio. Veiligheid van levensmiddelen	96.9%	89.8%	107.8%	114.3%
Fytosanitair	97.4%	113.7%	110.8%	108.6%
Levende dieren en diergezondheid	100.3%	95.6%	105.8%	111.5%
Dierproeven	104.7%	86.4%	73.6%	84.9%
Buro	105.3%	100.7%	98.0%	102.3%
Horeca en ambachtelijke productie	105.9%	101.3%	97.2%	105.9%
Klantcontact en dienstverlening	106.8%	101.7%	97.8%	122.2%
Natuur	116.0%	105.3%	103.4%	95.2%
Industriële productie	122.7%	118.7%	98.1%	94.6%
Export	155.8%	98.0%	82.1%	97.7%
Totaal	94.6%	97.3%	95.3%	98.8%

Managementsamenvatting (7/12)

Toezichtwerkzaamheden kunnen beter gefaciliteerd worden door – onder voorwaarden – toepassing van lump sum bekostiging. Retribueerbare werkzaamheden kunnen op output bekostigd blijven worden

Bekostiging

Verbetermogelijkheden

Op dit moment sluit de bekostiging qua systematiek vooral goed aan bij de retribueerbare werkzaamheden die de NVWA uitvoert. Dit is echter slechts 25% procent van het totaal. Het lijkt op basis van deze evaluatie logisch om de bekostiging van de toezichtactiviteiten (75% van het totaal) vorm te geven op basis van functiegerichte financiering:

Toezihtwerkzaamheden voor LNV en VWS (ca. 75% van de bekostiging)

- Een bekostigingsmodel overwegend gebaseerd op een functiegerichte bekostiging op basis van lumpsum sluit beter aan bij de huidige praktijk en aard van de toezichtwerkzaamheden die de NVWA uitvoert voor deze publieke partijen (beleid LNV en VWS). Beleid kan daarbij nog de keuze maken om in specifieke gevallen te kiezen voor een input- of outputbekostiging, afhankelijk van de functie waar de bekostiging betrekking op heeft.
- Het toepassen van een functiegerichte bekostiging behelst wel een risico dat er in onvoldoende mate afspraken worden gemaakt over resultaten en prestaties. Een nadere professionalisering van zowel de toezicht- en handhavingsstrategie als de financiële sturing binnen de NVWA is van groot belang voor het succesvol implementeren van een functiegerichte bekostiging.
- Wij adviseren de NVWA samen met de eigenaar LNV meer aandacht te besteden aan meetbare outcomes om zo ook richting de toekomst een slag te gaan maken naar prestatie gerichte financiering. Voordeel hiervan is dat deze wijze van bekostigen veel beter een inhoudelijk gesprek over resultaten en prestaties faciliteert. Op basis van de huidige beschikbare stuurinformatie is het voor NVWA en beleid LNV en VWS niet mogelijk om een outcomegericht bekostigingsmodel uit te voeren.

Retribueerbare werkzaamheden¹ (ca. 25% van de bekostiging)

De werkzaamheden voor het bedrijfsleven zijn overwegend gebaseerd op outputbekostiging (voor gedefinieerd product of dienst). Outputbekostiging vraagt om goed inzicht in uren per product en sturing op een genormeerde uitvoering van de werkzaamheden. Hiervoor is het ook van belang dat er goede outputindicatoren worden geformuleerd.

Managementsamenvatting (8/12)

Financieel beheer is organisatorisch voldoende ingericht tegelijk kan kostenmanagement worden versterkt – sterke urenfocus maakt dat soms financiële verrassingen lopende het jaar ontstaan

Financieel beheer

Inrichting en waarborging financieel beheer

De NVWA geeft invulling aan het financieel beheer met een Planning & Control-cyclus waarin de verschillende deelprocessen (onder andere jaarplan, management afspraken en begroting) op elkaar worden aangesloten en aansluiten op de begrotingscyclus van het Ministerie van Financiën. Aan de hand van deze cyclus biedt de NVWA inzicht in de voortgang, risico's en (financiële) resultaten gedurende het jaar.

De inrichting van het risicomanagement is vastgelegd in het Kader risicomanagement. Dit kader is gebaseerd op de ISO 31000 norm en beschrijft een raamwerk voor het op systematische wijze vormgeven en inrichten van risicomanagementprocessen in een organisatie. Binnen de Rijksoverheid wordt deze norm breed toegepast. In het Kader is de organisatie van risicomanagement vastgelegd conform het '3 lines of defence' model.

Rechtmatigheid

Wij hebben de rechtmatigheid van de uitgaven NVWA niet beoordeeld en verwijzen hiervoor naar de jaarlijkse auditrapportages van de ADR. De ADR concludeert een getrouw beeld van de jaarrekeningen 2018 – 2022.

Informatieuitwisseling in de driehoek

Bij het opstellen van het beschikbare budget in euro's voor de NVWA voor het komende jaar (eerstens bekend na het hoofdbesluitvormingsmoment in mei), wordt dit vrijwel direct door NVWA doorvertaald naar uren toezicht of keuren per domein. De verdere inrichting van het jaarplan – zowel door NVWA als de beleidsopdrachtgevers – gaat langs de as van de gebudgetteerde uren, niet euro's. Het kostprijsmodel van de NVWA wordt in feite omgekeerd gebruikt – als urenverdeelsstaat. In deze werkwijze schuilt een aantal risico's:

1. **Risico op financiële verrassingen.** Beschikbare uren kunnen na verloop van tijd afwijken van beschikbare budgetten als gevolg van (i) veranderingen in productiviteit van medewerkers (minder uren voor hetzelfde budget) en/of (ii) veranderingen in kosten voor arbeid (dezelfde uren kosten meer geld – en als er niet meer geld is: minder beschikbare uren).
2. **Geen zicht op doelmatigheidsontwikkeling.** Efficiënter werken betekent met minder input (mensen, middelen) dezelfde output (bv. kostprijs per product of dienst) genereren of met dezelfde input meer output genereren. Door alleen op uren te focussen (een inputvariabele), ontstaat geen zicht op de relatie met output.
3. **Beperkt kostenmanagement.** Aangezien in de bestuurlijke interactie tussen LNV, VWA en NVWA gestuurd wordt op uren en niet op budgetten is de financiële betekenis van de sturing indirect geworden. De financiële functie van de NVWA raakt daarmee niet uitgedaagd de verbanden tussen kosten en niveau van dienstverlening in kaart te brengen en interne managementsturing op kostenbeheersing te faciliteren.

Verbetermogelijkheden

De eerdere aanbeveling uit de thema's governance en bekostiging om voor de toezicht- en handhavende taak de toezichtstrategie leidend te laten zijn en daarbij een lump sum financiering af te spreken, vraagt om het vertrouwen dat de NVWA doelmatig werkt en hier op stuur. Hiervoor is betere informatievoorziening op de financiële ontwikkeling en kengetallen van de organisatie nodig. Het gaat dan om doelmatigheidsinformatie zoals kosten per uur en informatie over welke kosten een opdrijvend effect hebben. Ook wanneer het vooral externe factoren zijn die de prijs zouden opdrijven, hoeft dit niet zonder meer door beleidsopdrachtgevers geaccepteerd te worden. Een inhoudelijk gesprek binnen de driehoek over mogelijkheden om taken anders, slimmer en/of efficiënter uit te voeren kan ook een oplossing zijn. De basis voor dit gesprek wordt idealiter gevoed door betere informatievoorziening.

Managementsamenvatting (9/12)

De kostprijs van toezicht door de NVWA loopt sneller op dan de inflatie in de periode van ons onderzoek. Belangrijke oorzaak lijkt te komen uit het achterblijvend aantal productieve uren van medewerkers.

Doelmatigheid

Regulier in de evaluatie van agentschappen en zbo's is dat gekeken wordt naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet. De doelmatigheid gaat om het efficiënt inzetten van middelen. De doeltreffendheid richt zich op de effectiviteit. In deze evaluatie is alleen gevraagd de doelmatigheid te beschouwen. Voor een sluitend oordeel is het echter van belang beide elementen te beschouwen. Bijvoorbeeld, investeringen in personeel hebben vaak het karakter aan de voorkant eerst de doelmatigheid te doen verminderen terwijl de doeltreffendheid van de organisatie op termijn omhoog gaat.

Huidige sturing en meetinstrumentarium

Doelmatigheidsindicatoren die de NVWA gebruikt zijn de indicatoren zoals voorgeschreven in de Rijksbegrotingsvoorschriften:

- Generieke indicatoren zijn: kostprijzen per product (groep), tarieven/ per uur, p*q, FTE-totaal en saldo van baten en lasten;
- Kwaliteitsindicatoren zijn: afhandelsnelheid van informatieverzoeken, klachten en meldingen en tijdig betaalde facturen.

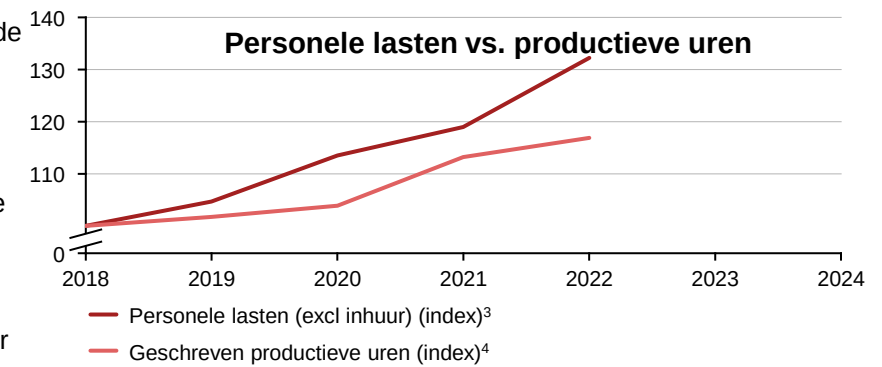
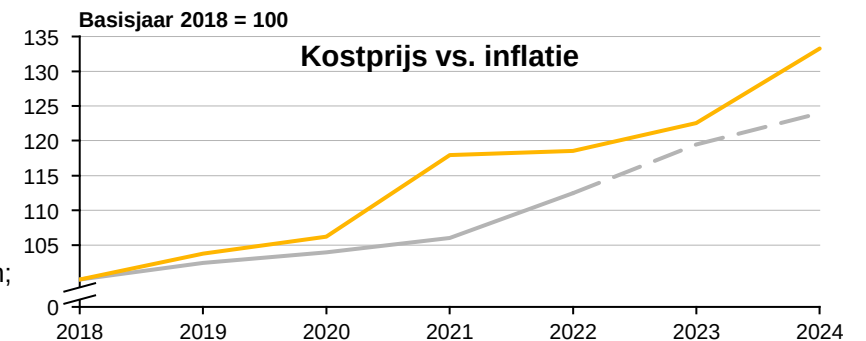
In de kwartaalrapportages verantwoordt NVWA zich vooral over de realisatie van de geplande werkuren. Aangezien dit inputvariabelen betreft, biedt het huidige meetinstrumentarium slechts beperkt inzicht in de doelmatigheid van de NVWA.

Doelmatigheid van de NVWA

Om een beeld te kunnen schetsen van de ontwikkeling van de doelmatigheid NVWA, benaderen wij dit via enkele *proxies* die de doelmatigheid van de NVWA benaderen: (1) kostprijs vs. inflatie en (2) personele lasten vs. productieve uren:

1. **Kostprijs vs. inflatie:** zichtbaar is een stijging in de kostprijs sinds 2018. De eerste 'knik' in 2020 is het gevolg van een administratief kostentoerekeningsvraagstuk. De tweede 'knik' in 2023 is het gevolg van gestegen personele lasten door CAO (+3%) en afkoop PAS-regeling (-64 productieve uren per medewerker per jaar⁵), en gestegen bijdragen voor SSO's.
2. **Personele lasten vs. productieve uren:** de ontwikkeling van de productiviteit afgezet tegen personele lasten laat zien dat de personele lasten stijgen en de ontwikkeling van de geschreven productieve uren hierbij achterblijven.

Op basis van bovenstaande twee vergelijkingen komt het beeld naar boven dat in de periode 2018-2022 de doelmatigheid van de NVWA afnemend is geweest. Logische verklaring die in interviews is aangegeven, is dat dit voor de recente jaren komt door het inwerken van nieuwe medewerkers waarmee op langere termijn de doelmatigheid weer zou kunnen toenemen.



Managementsamenvatting (10/12)

De output van de organisatie per ingezette euro is afgenomen; een mogelijke verklaring ligt in investeringen in kwaliteit – feitelijke inzichten hierover missen. Meer aandacht voor de vaste kosten kan de doelmatigheid verbeteren

Doelmatigheid

Om nog meer richting te kunnen geven over de ontwikkeling van de doelmatigheid van de NVWA, is een laag dieper gekeken naar ontwikkelingen in specifieke ketens en domeinen waar de NVWA in opereert. De data komt uit jaarplan en –verantwoording NVWA en openbare macro-economische data. Op basis hiervan zijn omvang van het toezicht in relatie gebracht met de omvang van de sector. Dit heeft geleid tot drie sub-analyses binnen doelmatigheid, met eigen conclusies.

Macro-perspectief: toezichtskosten binnen alle toezichtdomeinen groeien, de markten waarop toezicht wordt gehouden groeien echter niet allemaal in productievolumes

Het publieke belang ‘voedselveiligheid’ beslaat 50% van de totale toezichtskosten NVWA. Binnen ‘voedselveiligheid’ neemt het domein ‘vleesketen’ eveneens een aandeel van de helft van de toezichtskosten.

De toezichtskosten binnen ‘voedselveiligheid’ laten een stijging van circa 21% zien, die met name veroorzaakt wordt door hogere kosten voor het domein vleesketen (stijging met 35%). Tegelijkertijd wordt het volume van de markt kleiner (o.b.v. CBS-cijfers over het aantal slachtingen per diersoort, gecorrigeerd voor grootvee eenheden). Gemeten naar kosten voor toezicht ten opzichte van omvang van de markt waarop toezicht wordt gehouden is dus sprake van afnemende doelmatigheid/ een hogere uitgave voor toezicht per eenheid geproduceerd in de vleesketen.

Een verklarende factor kan liggen in de investeringen in het toezicht van de afgelopen jaren; NVWA heeft met het programma *Versterking Toezicht Vleesketen* in 2021 extra middelen beschikbaar gesteld om het toezicht op de vleessector te versterken. Hierover zijn geen harde gegevens beschikbaar, maar de doeltreffendheid van het toezicht kan door de investeringen zijn toegenomen. Het beperkte bestaande inzicht in doeltreffendheid en de relatie met de uitgaven door de NVWA bevestigt andermaal het belang van het beter in kaart brengen van prestatie-indicatoren op kwaliteit.

Voedselveiligheid excl vleesketen: doelmatigheidsontwikkeling wordt bepaald door externe ontwikkeling in plaats van interne sturing

De kostenontwikkeling NVWA laat een koppeling zien met de geraamde toezichtsintensiteit en de toezichtsorganisatie over de evaluatieperiode:

- In jaren met een afnemend aantal geïnspecteerde bedrijven laten de kosten per inspectie een stijging zien en neemt de doelmatigheid af.
- In jaren van stijging aantal inspecties, laten de kosten per inspectie een daling zien en neemt doelmatigheid toe.

Deze ontwikkeling van de doelmatigheid laat zien dat er veel vaste kosten gemoeid zijn bij het toezicht (met name personele lasten) die niet afnemen als het aantal inspecties daalt of toenemen als het aantal inspecties stijgt. Dit laat zien dat hier niet op wordt gestuurd.

Managementsamenvatting (11/12)

Verbetermogelijkheden voor doelmatigheid zijn sturing op inzet van mensen, meerjarige afspraken en betere outputindicatoren, ook op kwaliteit

Doelmatigheid

Verbetermogelijkheden

Het zicht op de doelmatigheid van de NVWA kan verbeterd worden, langs drie assen:

Stuur op beschikbaarheid van mensen voor direct toezichts- of keuringswerk

De aard van de werkzaamheden van de NVWA betreft hoofdzakelijk 'mensenwerk' en daarmee is productiviteit van mensen een belangrijke indicator voor doelmatigheid. Een scherper onderscheid tussen overheaduren, indirecte productieve uren (bv. inplannen) en directe productieve uren (declarabel) helpt de NVWA om te sturen op doelmatigheid.

Formuleer een set aan outputindicatoren voor de keuringsactiviteiten en stel normen hierbij vast

Ca. een kwart van de omzet van de NVWA betreft retribueerbare werkzaamheden (keuring en certificering). Voor deze activiteiten kan in beginsel een goede relatie tussen input (aantal uren) en output (aantal keuringen) gelegd worden. Het is daarmee goed mogelijk om deze activiteiten te standaardiseren, normeren en indicatoren aan te koppelen. Te denken valt aan:

- Aantal keuringen bij slachterijen
- Aantal import keuringen per type zending
- Aantal afgegeven certificaten voor export
- Kwaliteitsindicatoren

Normtijden bij deze indicatoren kunnen opgesteld worden aan de hand van de bepalende factoren van het keurings- of certificeringsproces, bv. export binnen of buiten EU, soort dier, plant of anderszins, vereiste administratieve handelingen, etc. Het verzamelen van de benodigde data voor de vastgestelde indicatoren en normen vraagt om een investering. Het introduceren van normtijden betekent ook dat het management binnen de NVWA actief zal moeten toezien op

naleving ervan bij de uitvoering van de keuring- en certificeringstaak.

Introduceer meerjarige doelmatigheidsprikkels voor de toezichttaak

In lijn met de meer onafhankelijke oordeelsvorming door de NVWA, een toezichtstrategie die de inzet van mensen en middelen bepaalt en een financiering op basis van lumpsum, ligt het voor de hand meerjarige doelmatigheidsafspraken met de NVWA te maken. Als voorbeeld kan voor een periode van 3 jaar een prijsniveau worden afgesproken. Hiermee heeft de NVWA voor de komende jaren een stabiel financieel kader en daarmee zekerheid. Tegelijkertijd worden er met de eigenaar ook afspraken gemaakt over een efficiencykorting en mag de NVWA de gerealiseerde doelmatigheidswinst behouden. Dit zorgt voor een prikkel binnen de NVWA om doelstelling te halen. Na drie jaar wordt een nieuw prijsniveau vastgesteld. Zie weergave ter illustratie:



Managementsamenvatting (12/12)

De inzichten uit deze doorlichting bieden aanknopingspunten voor de doorontwikkeling van de organisatie

Aanbevelingen voor de toekomst

De conclusies en aanbevelingen uit de vier thema's van deze doorlichting leveren een aantal aanbevelingen voor de doorontwikkeling van de NVWA-organisatie op:

1. De **relatie met beleidsverantwoordelijken en eigenaar** moet op een **duidelijke leest** geschoeid zijn. Het van toepassing verklaren van zowel de Regeling Agentschappen als de Regeling Aanwijzingen Rijksinspecties leidt in de praktijk tot botsende aansturing-, bekostiging en verantwoordingslogica's waar het gaat om opdrachtverstrekking dan wel autonomie in het bepalen van de toezichtsinspanningen. Wij kunnen ons voorstellen dat – aangezien het dominante werkproces van de NVWA toezichtsactiviteiten betreft – dat de Regeling Aanwijzing Inspecties dominant wordt. Gevolg daarvan kan zijn dat de Raad van Advies van de NVWA meer de rol van toezichthouder op de bedrijfsvoering van de NVWA op zich neemt aangezien de eigenaarsrol uit het Agentschapsmodel naar de achtergrond raakt.
2. Los van deze keuze is het van belang om in de governance relatie de **gewenste mate van onafhankelijke taakuitvoering** (waaronder ook risico-inschatting en allocatie van toezichtsinspanningen) te markeren. Gevolg hiervan is ook dat duidelijk moet zijn wie in deze keuze de thans opspelende 'open normen' bij de taakuitvoering invult: beleid of NVWA.
3. De financiële functie voedt het management van de NVWA met de noodzakelijke informatie over de huidige financiële tussenstand van de NVWA en geven prognoses over de verwachte resultaten. Echter ligt de focus binnen de driehoek vooral ook op de realisatie van de geplande uren en in mindere mate op het financiële resultaat. **Kostenmanagement** als specifiek aandachtsgebied binnen de financiële functie van de NVWA kan versterkt worden en is belangrijk voor de transitie naar inspectie met meer functiegerichte bekostiging (sturing op outcome).
4. **Kwaliteitsindicatoren** zijn daarbij belangrijk om voldoende zicht te houden op het effect van meer functiegerichte bekostiging en zal ook nodig zijn om beleid en andere stakeholders grip te laten houden op outcome van de toezichtsinspanningen van de NVWA.
5. De NVWA-organisatie wordt met regelmaat geconfronteerd met externe invloeden die de **doelmatigheid** van de organisatie negatief kunnen raken. Voorbeelden uit dit onderzoek zijn relatief sterke stijging van personele kosten door de CAO's van het Rijk - uit onderzoek blijkt dat deze 7 van de afgelopen 10 jaar een sterkere stijging dan de markt hebben laten zien. Niettemin zal de interne sturing mede erop gericht moeten zijn om de gevolgen van deze externe invloeden om te buigen en de prestaties duurzaam te verhogen:
 - Op de korte termijn zijn hiervoor aanknopingspunten te vinden in betere inzichten in de directe uren, sturen op productiviteit versus overhead en het zo snel mogelijk productief krijgen van de relatief grote hoeveelheid nieuwe medewerkers die met de investeringsmiddelen uit het Regeerakkoord Rutte IV zijn aangetrokken.
 - Op langere termijn zal dit ook moeten komen uit nieuwe technieken in toezicht (digitaal, op afstand) en procesinnovaties zoals verminderen van papieren stromen (voor zo ver nog resterend), nagaan of en in hoeverre personeel flexibeler tussen toezichtsdomeinen in te zetten is bij terugval van productie in het ene versus andere domein.
6. Uiteindelijk is doelmatigheid geen doel op zich. Het gaat erom dat de NVWA doeltreffend is in de uitoefening van haar toezichttaak. Maar aangezien dit kan niet los gezien kan worden van het kostenplaatje, is het van belang dat NVWA haar opdrachtgevers het nodige comfort biedt dat zij niet alleen doeltreffend is, maar er ook intern op stuurt dat dit zo doelmatig mogelijk gebeurt. Bovenstaand punt 5 geeft hier suggesties voor,

Inleiding, onderzoekskader en context NVWA



Inleiding

Deze agentschapsdoorlichting van de NVWA beslaat de periode 2018 – 2022, waarbij gekeken wordt naar inzet van middelen, genomen managementbeslissingen en geleverde prestaties

Context agentschapsdoorlichting NVWA

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is een agentschap werkend in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS). De NVWA voert wettelijke taken uit op het gebied van veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur. Binnen deze drie hoofddomeinen vervult de NVWA de functie van toezichthouder: de NVWA controleert of bedrijven die voedsel produceren, verwerken, importeren of exporten zich aan de relevante wet- en regelgeving houden. Hiervoor houdt zij toezicht door middel van het inzetten van toezichthouders naar organisaties, zoals bijvoorbeeld dierenartsen en inspecteurs.

Artikel 7 van de Regeling Agentschappen (2018) schrijft voor dat *‘de Minister die de Regeling Agentschappen aangaat en de Minister van Financiën gezamenlijk tenminste eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap beoordelen en het hieruit volgende rapport openbaar maken’*. Door middel van een doorlichting wordt structureel het functioneren van het agentschap getoetst ten bevordering van het vaststellen van de bestaansgrond en de toegevoegde waarde.

De meest recente doorlichting van de NVWA is uit december 2016. Sindsdien zijn diverse onderzoeksrapporten met aanbevelingen over het functioneren van de NVWA verschenen, die met name verband hielden met (het) doelmatigheid(-potentieel) van de NVWA, beheersing van interne (financiële) processen, (wijze van) kostentoerekening, toereikendheid van capaciteit in relatie tot takenpakket en advisering over alternatief verrekenmodel voor de retribueerbare activiteiten NVWA (keuring en certificering).

Daarnaast hebben in de evaluatieperiode een aantal belangrijke ontwikkelingen effect gehad op het functioneren van de NVWA:

- 2019: Staken van de ontwikkeling van het nieuwe ICT-systeem INSPECT
- 2020: Covid-19
- 2021: Coalitieakkoord waarin benoemd wordt de positie van de NVWA te versterken, een scheiding van keuring en toezicht wordt voorgestaan en kostendeekkende tarieven berekend moeten worden

Aan PwC is gevraagd een doorlichting van de NVWA uit te voeren. De doorlichting dient zich te richten op vijf thema's: governance, bekostiging, financieel beheer, doelmatigheid(-bevordering) en toekomst van de organisatie. Daarbij wordt gekeken naar de ingezette middelen, genomen beslissingen door het management, de geleverde prestaties en mogelijk overig andere relevante aspecten die raken aan deze thema's en daarmee bepalend zijn voor het functioneren van de NVWA als agentschap.

In bijlage 1 is een uitwerking van de onderzoeksvragen en het onderzoekskader opgenomen.

Onderzoekskader (1/2)

Het onderzoek is doorlopen in vier fasen verspreid over een periode van drie maanden en is begeleid vanuit twee ambtelijke gremia

Aanpak onderzoek

Aanpak onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd in vier fasen verdeeld over een periode van ca. 3 maanden:

Fase 1. Documentenstudie (sept. '23)

Om een deugdelijke en consistente analyse te kunnen maken van de ontvangen data en documenten zoals beleidsstukken, is bij aanvang van het onderzoek een onderzoekskader opgesteld (opgenomen in [bijlage 1](#)). Het toetsingskader is ontworpen aan de hand van normen zoals die voortvloeien uit de wet- en regelgeving en beleidsafspraken. Ook normen die de NVWA of LNV van belang achten zijn in het onderzoekskader opgenomen. Een overzicht van de bestudeerde stukken is opgenomen in [bijlage 2](#).

Fase 2. Interviews (okt. '23)

Het beeld dat verkregen is naar aanleiding van de data- en documentenstudie is verdiept in 41 interviews. In [bijlage 3](#) is een overzicht van de interviews opgenomen.

Fase 3. Analyse (nov. '23)

In deze fase zijn de bevindingen uit de documentstudie en de interviews geanalyseerd en beoordeeld, zodat de bevindingen binnen de thema's over het functioneren van de NVWA konden worden opgesteld.

Fase 4. Rapportage (nov '23 – jan '24)

In de laatste fase van het onderzoek zijn alle onderzoeksvragen beantwoord. De bevindingen zijn vertaald in een rapport met samenvattende bevindingen, geordend naar de vijf deelthema's.

Begeleiding onderzoek

Dit onderzoek is begeleid door een [begeleidingscommissie](#) en een stuurgroep. De rol van de begeleidingscommissie was het bieden van praktische begeleiding zoals het leggen van contacten, het verstrekken van documentatie en correcties op feitelijke onduidelijkheden in de rapportage. Deze begeleidingscommissie is gedurende het onderzoek 3 keer bij elkaar gekomen.

Naast de begeleidingscommissie was er een [stuurgroep](#) ingericht met vertegenwoordigers op directeurs-niveau van dezelfde organisatieonderdelen. De rol van de stuurgroep was het akkorderen van onderzoekskader en deze rapportage. Ook was de stuurgroep belast met de decharge van het onderzoek. De stuurgroep is gedurende het onderzoek 3 keer bij elkaar gekomen.

Leeswijzer rapportage

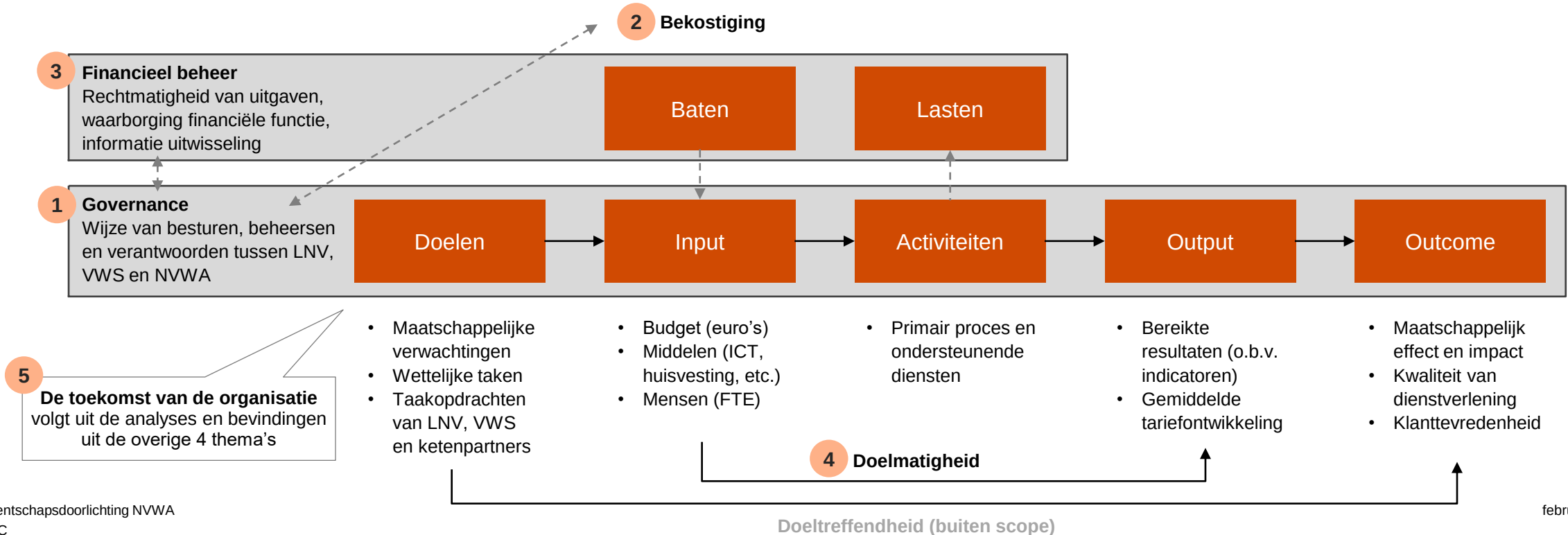
Hoofdstukken 1 (bevindingen governance), 2 (bevindingen bekostiging), 3 (bevindingen financieel beheer) en 4 (bevindingen doelmatigheid) bevatten onze belangrijkste bevindingen binnen deze thema's en analyses daarbij. Hoofdstuk 5 behandelt de aanbevelingen voor de toekomst van de organisatie, op basis van onze bevindingen en analyses uit de deelthema's.

Onderzoekskader (2/2)

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een kader dat de verschillende deelthema's logisch aan elkaar verbindt

Toegepast kader voor het onderzoek

PwC heeft een onderzoekskader opgesteld dat door de stuurgroep is vastgesteld. Dit kader vormt het raamwerk voor dit onderzoek en fungeert als een referentiepunt waaraan wij de bevindingen uit schriftelijke en verdieping uit de interviews toetsten en van een duiding voorzagen. De samenhang is in het kort als volgt toe te lichten: de governance (1) gaat over de wijze waarop LNV, VWS en de NVWA de onderlinge sturing op en verantwoording over de taken van de NVWA hebben ingericht. Dit resulteert in een wijze van bekostiging (2) op de verschillende taken. De bekostiging NVWA leidt tot baten van de organisatie, waarmee zij de input voor bedrijfsactiviteiten betaalt en inricht (alloceert). De uitgevoerde activiteiten van de NVWA leiden tot lasten en de wijze waarop baten en lasten geadmistreerd en beheerst worden, deze komen samen in het thema financieel beheer (3). De verhouding tussen input en output bepaalt tot slot de doelmatigheid (4) van de NVWA.



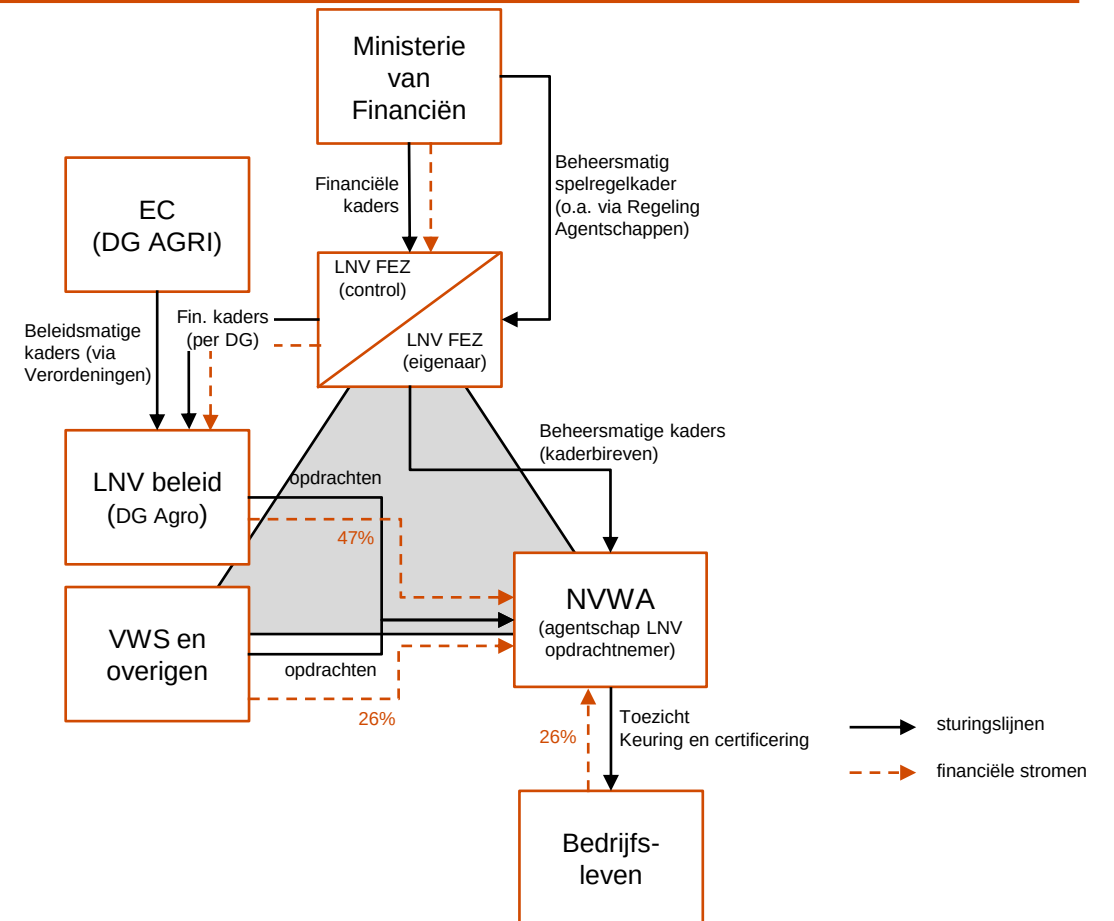
Context NVWA (1/2)

De NVWA heeft te maken met meerdere beleidsopdrachtgevers, richtlijnen vanuit Europa en een sector waar zij zowel toezicht op houdt als keuringen en certificeringen voor uitvoert

Speelveld waarin de NVWA haar taken uitvoert

De context van de NVWA, relevant voor deze doorlichting, kan als volgt worden gekenmerkt:

1. NVWA opereert in een **agentschapsmodel** binnen de Rijksoverheid. Hierin worden drie rollen met elk hun eigen taken onderscheiden: (i) de eigenaarsrol, verantwoordelijk voor de continuïteit en het doelmatig functioneren van het agentschap, (ii) de opdrachtgeversrol die aangeeft wat het agentschap zou moeten doen en daarbij vooral aandacht heeft voor de effectiviteit van het uitgevoerde werk, en (iii) de opdrachtnemersrol die bepaalt hoe de opdracht wordt uitgevoerd. De NVWA neemt in het agentschapsmodel een bijzondere positie in vanwege de eigen autonome positie als toezichthouder (handhaver) en toelatende autoriteit (keuring en certificering). In de Aanwijzing Rijksinspecties (2017) is NVWA aangewezen als rijksinspectie. Vanuit deze positie wordt de NVWA geacht tot onafhankelijke oordeelsvorming te komen en is zij onafhankelijk als het gaat om de vormgeving van de organisatie.
2. Veel verplichtende normen en regelgeving komen in **Europees verband** tot stand (DG AGRI). Deze beïnvloeden de toezichtkaders en beperken de eigen bewegingsruimte, voor zowel LNV als beleidsopdrachtgever als NVWA als toezichthouder.
3. Het **bedrijfsleven** staat onder toezicht en betaalt hiervoor door middel van retributies rechtstreeks voor het toezicht die de NVWA uitvoert (keuring en certificering). Al jaren is er sprake van een spanning in deze relatie, waarbij kortgezegd het bedrijfsleven de NVWA te duur vindt en de NVWA regelmatig niet goed in staat is gebleken de doorbelaste kosten goed te onderbouwen. Hier komt bij dat in het regeerakkoord Rutte IV (2021) het uitgangspunt is opgenomen dat de NVWA kostendekkende tarieven moet doorberekenen, hetgeen voor nog meer druk en spanning in de relatie NVWA – bedrijfsleven heeft gezorgd.



Context NVWA (2/2)

De afgelopen jaren zijn meerdere adviezen uitgebracht over doelmatigheid, beheersing van (financiële) processen, kostentoerekening en toereikendheid van capaciteit in relatie tot taken

Conclusies en aanbevelingen eerdere onderzoeken

Rapport	KPMG 2016: Onderzoeken in efficiëncypotentieel	FEZ 2016: Doorlichting van de NVWA	ADR 2018: Beheersing inkoopproces	ADR 2019: Kosteneffectiviteit en efficiëntie	KPMG 2020: Kostentoerekening en doelmatigheid	Deloitte 2020: Taken en Capaciteit	PwC 2021: Herziening KPM en retributiestelsel	PwC 2022: Alternatief verrekenstelsel retributies
Conclusies uit eerdere onderzoeken (aanbevelingen blauw cursief)	Blik op de NVWA 2017 leidt tot een bandbreedte van 4.3M tot 14.4M euro aan efficiency in 11 primaire processen	<i>Bekostiging: Neem alle kosten op in het kostprijsmodel en ontwikkel met MCS-rapportage sturings-informatie vereisten</i>	Er is een zichtbare positieve ontwikkeling van het inkoopproces met onderstaande aandachtspunten voor finetuning	Er is een resultaatgericht sturingsmodel ingericht. <i>Vul deze nader in met meerjarige afspraken en informatievoorziening</i>	Kosten van de NVWA zijn in lijn met vergelijkbare organisaties, aanvullende kosten kunnen in tarieven worden opgenomen	De NVWA heeft geen toereikende capaciteit voor het uitvoeren van haar takenpakket, met grote verschillen tussen taken	De wensen uit bedrijven zijn niet kostprijs-specifiek; ze betreffen met name meer transparantie en meer fijnmazigheid	Voorlopige indicatoren voor vaste prijzen en heffingen zijn opgesteld. Gegevens ontbreken definitieve getallen
	In ICT-beheerkosten leidt het programma Blik op de NVWA 2017 tot 3.1M euro meer structurele kosten	<i>Governance: Richt een bestuurlijk overleg in met eigenaar en opdrachtgevers en sluit aan op de begrotingscyclus</i>	<i>Monitor versnipperd inkopen om risico te verminderen en geef aandacht aan koppeling inkoop aan contractbeheer IUC</i>	Eigenaar: Overleggen zijn ingericht, informatievoorziening en o.a. (bij)sturing in de driehoek zijn in ontwikkeling	NVWA presteert op enkele resultaten positief, op anderen zit verbeterpotentieel. <i>Verdiep en continueer de benchmark</i>	De weerslag van ontoereikendheid komt veelal uit gebrekkige informatiebasis en kennisposities, met name over risico's	Eigenaar en opdrachtgevers hebben vijf kaders en vijf wensen over het kostprijsmodel en herziening daarvan	Vaste prijs en heffing zijn met voorbehoud haalbaar en effectief. Nieuwe prikkels voor doelmatigheid zijn vereist
	Blik op de NVWA 2017 leidt tot een bandbreedte van 4.3M tot 14.4M euro aan efficiency in RT=WT	<i>Fin. beheer: Ga door op de ingezette weg, houd aandacht voor vorderingen op de financiële functie en financieel beheer</i>	<i>Professionaliseer de inventarisatie inkoop-behoefte en verken mogelijkheden om het inkoopproces meer lean te maken</i>	Opdrachtgevers: Zij verstrekken kaderbrieven en sturen bij op doelrealisatie. KPI's voor aansturing zijn in ontwikkeling	Het kostprijs helpt kosten inzichtelijk te krijgen. <i>Evalueer deze en de kostenverdeling tussen overheid en bedrijven</i>	Alle handelingsperspectieven voor weerslagen, op zichzelf en in combinatie, vereisen toereikende informatiebasissen	(Borging van) kennis over het KPM is dun, goede kennis en beheersing is randvoorwaardelijk aan herziening	<i>Werk een vaste prijs per product uit voor implementatie (doorlooptijd 18-27 maanden). Start met een pilot op één PDC</i>
	<i>Herijk de effecten in dit onderzoek na nieuwe beschikbaarheid van informatie</i>	<i>Doelmatigheid: Stel met de eigenaar en opdrachtgevers doelmatigheids-indicatoren vast op output en outcome</i>	<i>Bouw waarborging behoud van kennis in en houd het inkoopproces onder de aandacht van medewerkers</i>	Opdrachtnemer: Program NVWA 2020 heeft acties voor kosteneffectiviteit en efficiëntie, NVWA gaat realisatie monitoren	Tarieven zijn niet altijd kostendekkend en er liggen opties tot herverdeling overheid / bedrijfsleven. <i>Bepaal hoe om te gaan met deze keuzes</i>	<i>Verken handelingsperspectieven en verbeter de informatiebasis voor alle domeinen, beginnend met de grootste weerslag</i>	<i>2 richtingen voor herziening van het KPM: herdefinieer productcategorieën met aansluiting op 1) huidige tariefstelsel of 2) domeinen / taken</i>	Herziening kostenverrekening lost niet alle organisatorische problemen op. Ook zijn er 3 randvoorwaarden voor succes nieuwe systematiek

1. Bevindingen governance



Governance (1/12)

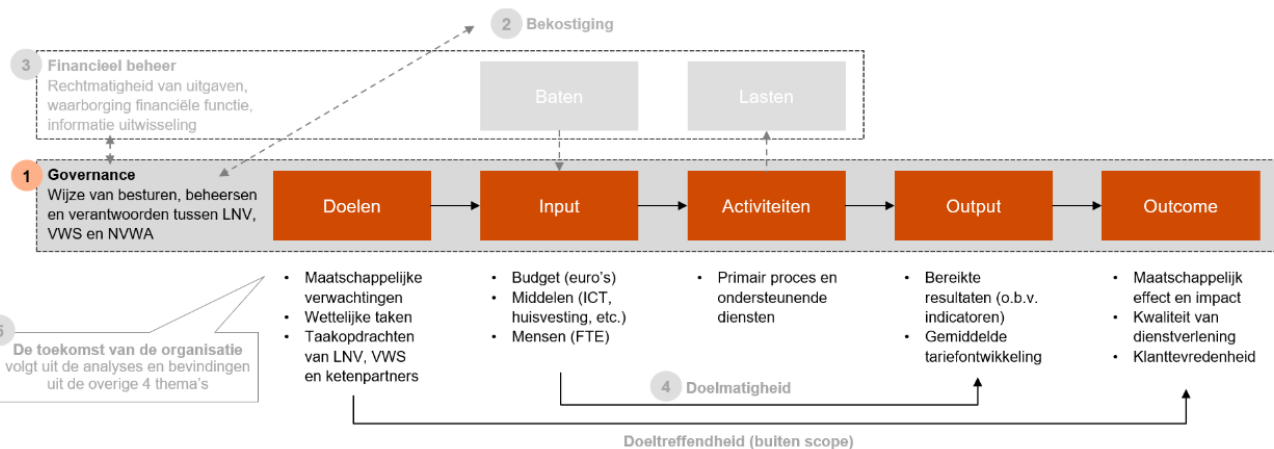
De deelvragen binnen het thema governance zien toe op het functioneren van ‘de driehoek’, het coördinerend opdrachtgeverschap, en de door partijen ervaren knelpunten en verbeterpunten

Aanpak deelthema governance

Kader governance

Governance gaat over de wijze waarop LNV, VWS de onderlinge sturing op en verantwoording over de taken van de NVWA hebben ingericht.

Onderstaand figuur laat de brede systeemtheorie en daarbinnen de afbakening van de analyse van governance zien. Hiernaast zijn de belangrijkste analyses opgenomen op basis waarvan wij tot onze bevindingen qua governance komen.



#	Deelvragen governance	Analyse
1	Hoe functioneert het stelsel tussen sturen, beheersen en afleggen van verantwoording in de driehoek?	- In kaart brengen van opzet en werking van het huidige sturingsmodel - Inzichtelijk maken van afspraken in de driehoek over overlegstructuur, de agenda's, maken van besluiten, etc. en invulling hiervan in praktijk
2	Hoe functioneert hierbij de wijze van coördinerend opdrachtgeverschap?	- In kaart brengen opzet en werking van coördinerend opdrachtgeverschap bij LNV - Inzichtelijk maken van afspraken en uitwerking van; mitigatie strijdige belangen, betrokken partijen, overleggen, etc. en invulling hiervan in praktijk
3	Welke knelpunten ervaren de partijen binnen de driehoek met betrekking tot governance?	Knelpuntenanalyse waarin onderscheid gemaakt wordt naar knelpunten in de opzet (bv. onduidelijke onderlinge afspraken) en werking (bv. rolovermenging of rolonduidelijkheid)
4	Welke verbeterpunten zijn er? Met name met betrekking tot rolverbetering driehoek en wijze van informatie-uitwisseling	- Verbeterpunten identificeren die volgen uit knelpuntenanalyse - Vergelijkende analyse: waar mogelijk betrekken van <i>good practices</i> en benchmarks

Governance (2/12) – functioneren stelsel

De governance is op 3 van de 6 instellingsvereisten Regeling Agentschappen volledig conform ingericht. Inzicht in doelmatigheid is een aandachtspunt

Basis: toets aan instellingsvereisten

Instellingsvoorwaarden cf. Regeling Agentschappen (2018) ¹	Opzet	Aantoonbare werking	Toelichting
Een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van meer dan 50 miljoen euro op jaarbasis			De jaaromzet van de NVWA over de onderzochte jaren 2017 – 2022 laat een omzet van €338 mln. (2017) tot 420 mln. (2022) zien.
Een resultaatgericht sturingsmodel als bedoeld in artikelen 9 t/m 13			- Sinds 2014 zijn er een raamoverkomst Opdrachtgevers en een raamovereenkomst Eigenaar, waarin afspraken over de uitvoering van werkzaamheden door NVWA zijn opgenomen, aangevuld met Nota inrichting driehoek (2018) - In de evaluatieperiode 2017-2022 zijn deze raamovereenkomsten van toepassing. De daarin vastgelegde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen partijen worden doorgaans goed nageleefd. - In de praktijk is er nog wel sprake van een grijs gebied als het gaat om het beantwoorden van Kamervragen of als een besluit van de eigenaar financiële consequenties heeft voor de opdrachtgevers.
Gaat doelmatiger werken dan als een regulier dienstonderdeel van het betrokken ministerie en geeft aan hoe het dienstonderdeel als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen;			- De NVWA hanteert en rapporteert over de doelmatigheidsindicatoren zoals vastgelegd in de RBV. Generieke indicatoren bestaan uit kostprijzen per product (groep), tarieven/uur, P x Q, FTE-totaal en saldo van baten en lasten. Kwaliteitsindicatoren betreffen de afhandelsnelheid van informatieverzoeken, klachten en meldingen en tijdig betaalde facturen. - Daarnaast participeert de NVWA in de doelmatigheidsmetingen van de Rijksbrede benchmarkgroep (RBB), meest recentelijk in 2022. Kanttekening is dat deze metingen een momentopname betreffen en geen trend laten zien, en dat de referentiegroep waar NVWA tegen wordt afgezet, anoniem gehouden wordt. - Ondanks de voornoemde inspanningen blijft met name de sturing op doelmatigheid een aandachtspunt. Opdrachtgevers, maar ook de NVWA zelf sturen feitelijk alleen op en rapporteren alleen over de besteedde uren per toezichtsdomein. De overige indicatoren zeggen naar onze mening weinig over de doelmatigheid, de relatie tussen input en output van de organisatie. De eigenaar heeft in 2022 overlegtafels georganiseerd met de stakeholders van de NVWA om tot zinvollere doelmatigheidsindicatoren te komen, vooralsnog zijn hier geen concrete resultaten uit gekomen. - In hoofdstuk 4 van dit rapport gaan wij nader in op onze analyse van doelmatigheid.

¹ Regeling agentschappen 01-01-2018 wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01

Governance (3/12) – functioneren stelsel

De governance is op 3 van de 6 instellingsvereisten Regeling Agentschappen volledig conform ingericht. Inzicht in relatie kosten - prestaties is een aandachtspunt en 1 eis is volledig niet conform

Basis: toets aan instellingsvereisten

Instellingsvoorwaarden cf. Regeling Agentschappen (2018)	Opzet	Aantoonbare werking	Toelichting
Kan een zodanig verband leggen tussen uitgaven, kosten en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is			- De NVWA beschikt over een kostprijsmodel waarin de uitgaven en kosten van de organisatie gekoppeld worden aan kostprijzen en tarieven, waar beleidsopdrachtgevers en derden voor betalen. De kostprijzen en tarieven zijn gekoppeld aan de dienstverlening NVWA (prestaties). In principe worden alle kosten van de organisatie op deze wijze toegerekend. - De NVWA heeft in de periode 2017 – 2022 veelvuldig te maken gehad met kritiek en bezwaarschriften op haar tarieven die zij aan derden doorrekent. Kern van de kritiek betrof de betwisting van de zuiverheid van kosten die doorbelast worden, deze mogen volgens de OCR¹ alleen de daadwerkelijk met de verrichte werkzaamheden verband houdende kosten betreffen. - Recentelijk (oktober 2023) heeft het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBb) uitgesproken dat het kostprijsmodel NVWA voldoet aan de eisen van de OCR. Wel mag de NVWA enkele kostencategorieën niet meer doorbelasten. - Desalniettemin is de stuurinformatie voor beleid, op basis waarvan beleid de politieke risicoacceptatie kan aangeven, voor verbetering vatbaar. Hoofdstuk 2 Bekostiging gaat hier dieper op in.
Een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen			- De financiële functie (Finance & Control) bij de NVWA bestaat uit 4 teams (Control 26 fte, Financiële administratie 21,7 fte, Financiële vastlegging 19,7 fte en Inkoop 23,9 fte) en is formatief op sterkte. Invulling van vacatures loopt over het algemeen redelijk. Sommige lopen wat lastiger en worden dan tijdelijk ingevuld met externen. - Het financieel beheer is organisatorisch voldoende ingericht tegelijk kan het kostenmanagement worden versterkt. De sterke urenfocus maakt dat soms financiële verrassingen lopende het boekjaar kunnen ontstaan. Hoofdstuk 3 gaat hier dieper op in.
Aanvullende baten-lasten voorwaarde: de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten bedragen per jaar tenminste 5% van de totale lasten			- In opzet maakt de NVWA gebruik van de leenfaciliteit van het Ministerie van Financiën, en hier schrijft zij op af. Tegelijkertijd beschikt de NVWA maar beperkt over materiële vaste activa waarop afgeschreven wordt. - Over de periode 2017 – 2022 betroffen de gemiddelde afschrijvingslasten van de NVWA 3% van de totale lasten. Daarmee voldoet NVWA niet aan deze aanvullende voorwaarde voor baten-lastendiensten.

€ mln	afschrijvingslasten	totale lasten	%
2022	7.358	476.358	1,54%
2021	11.737	434.685	2,70%
2020	13.124	418.512	3,14%
2019	15.289	395.382	3,87%
2018	13.524	359.193	3,77%
2017	10.847	338.111	3,21%

¹ Europese Verordening EU 2017/625 (OCR), waarin de voedsel- en Warenkeuring geregeld is.

Governance (4/12) – functioneren stelsel

De opzet van het sturingsmodel is conform de Regeling Agentschappen

Opzet: het sturingsmodel

De NVWA is een agentschap van LNV en wordt aangestuurd op basis van het resultaatgerichte sturingsmodel zoals voorgeschreven in de Regeling Agentschappen (2018). Basis van dit sturingsmodel is dat drie rollen onderscheiden worden: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer¹:

- De **eigenaar** (formeel de secretaris-generaal (SG) van LNV, in praktijk de directie Financieel Economische Zaken in samenwerking met de directie Bestuurlijke en Politieke Zaken) houdt toezicht op de budgettaire kaders van de NVWA en bewaakt het vermogen om wettelijke taken uit te blijven voeren op de lange termijn². Tevens draagt de eigenaar zorg voor het toetsen en goedkeuren van de begroting, de (vooralcalculatorische) tarieven, het jaarplan en de jaarrekening. Gesprekken met tussen de eigenaar en de NVWA vinden vier keer per jaar plaats³.
- De (overheids)**opdrachtgevers** vragen diensten van de NVWA en betalen hiervoor, grotendeels op basis van prijs maal hoeveelheid ('p x q'). Belangrijkste overheidsopdrachtgevers van de NVWA zijn LNV (omzet €198 mln. in 2022) en VWS (omzet €118 mln. in 2022).
 - De NVWA-domeinen relevant voor VWS vallen nagenoeg onder één directie, de directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP). Een klein deel (monitoring en bestrijding muggen) valt onder de directie Publieke Gezondheid (PG). De directie VGP treedt vanuit VWS op als coördinerend opdrachtgever.
 - De domeinen waarvoor LNV opdrachtgever is, zijn verdeeld over verschillende directies. De LNV-directie Europees, Internationaal en Agro-economische Beleid (EIA) vervult de rol van coördinerend opdrachtgever.

Overleg tussen de opdrachtgevers en de NVWA over de taakuitvoering en bijsturing hierin vinden plaats via opdrachtgeversoverleggen en bestuurlijke overleggen. De volgende pagina gaat hier dieper op in. Veel van het beleid (LNV en VWS) ten aanzien van de toezichtsdomeinen

van de NVWA wordt inhoudelijk bepaald door Europese Verordeningen en Richtlijnen. Dit beperkt de beleidsvrijheid voor LNV en VWS, en ook de (wijze van) uitvoering door NVWA.

- De NVWA legt als **opdrachtnemer** verantwoording af aan de opdrachtgever over de kwaliteit en kwantiteit van de geleverde diensten en behaalde resultaten. De NVWA stuurt zelf op input (mensen en middelen), throughput (werk- en productieprocessen) en output (resultaten). Naar de eigenaar verantwoordt de NVWA zich over de (inrichting van) de bedrijfsvoering en de wijze waarop zij continuïteit van dienstverlening garandeert.

De werking van de governance NVWA is vastgelegd in de *Raamovereenkomsten Eigenaar en Opdrachtgever* (2014) en aangevuld met de *Nota Inrichting Driehoek* (2018). Hierin zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer vastgelegd, en is de beoogde samenwerking uitgewerkt.

Naast deze bestuurlijke driehoek spelen de volgende partijen een rol in de governance van de NVWA:

- Het **bedrijfsleven** neemt certificerende of keuringsactiviteiten af van de NVWA waarvoor zij door middel van retributie een vergoeding betaalt (omzet €107 mln. in 2022). Het bedrijfsleven maakt geen onderdeel uit van de bestuurlijke driehoek. Wel overlegt het bedrijfsleven met de eigenaar via zogeheten 'strategische tafels' over taakuitvoering door de NVWA en wordt het bedrijfsleven geconsulteerd voordat de retributietarieven worden vastgesteld.
- De **Raad van Advies** is in 2019 ingesteld naar aanleiding van het stopzetten van het ICT project INSPECT. In eerste aanleg fungeerde de Raad als adviesorgaan voor de minister, maar bij achtereenvolgende herzieningen van het instellingsbesluit is de RvA nu zowel een adviesorgaan voor de minister als een klankbord/adviesorgaan voor de leiding van de NVWA.

¹ Bron: Organisatiebesluit NVWA 2020

² Bron: Nota sturingsmodel 2018

³ Bron: Voorstel aanpassing rapportage- en overlegstructuur NVWA

Governance (5/12) – functioneren stelsel

De opzet van het sturingsmodel is conform de Regeling Agentschappen

Opzet: belangrijkste overlegsgremia

Om invulling te geven aan het sturingsmodel is in 2018 met de *Nota Inrichting Driehoek* door de eigenaar een overlegstructuur vastgesteld. Binnen deze overlegstructuur zijn verschillende overleggen ingesteld die aansluiten bij de rollen en verantwoordelijkheden in de driehoek.

1. Opdrachtgeversoverleg

Het opdrachtgeversoverleg vindt plaats tussen de beleidsverantwoordelijken (LNV of VWS) en de NVWA en richt zich op het verstrekken en uitvoeren van opdrachten. Dit gebeurt op basis van o.a. de kaderbrief, het jaarplan en de verantwoording hierover. Het overleg wordt voorgezeten door de betreffende DG waarbij DG Agro binnen LNV optreedt als coördinerend opdrachtgever. Deze overleggen vinden, zoals vastlegd¹, zowel voor LNV als VWS drie keer per jaar plaats.

2. Bestuurlijk Overleg Beleid en Toezicht

Naast het opdrachtgeversoverleg is er een vast bestuurlijk overleg Beleid en Toezicht dat driemaal per jaar plaatsvindt en voorgezeten wordt door de SG (als eigenaar) gecombineerd met 2 à 3 themabijeenkomsten/extra overleggen per jaar over actualiteiten.² Dit overleg borgt de samenhang en richt zich op de taakuitoefening van de organisatie. In dit overleg worden de bredere, domeinoverstijgende of aan elkaar grenzende domein-vraagstukken besproken. Zo behandelt het overleg politiek-bestuurlijke vraagstukken, het jaarplan, de veranderopgaven, de impact van veranderingen in ICT en personeel, maatschappelijke doelbereiking, risico's en strategie.

3. Eigenaarsoverleg

Het eigenaarsoverleg vindt viermaal per jaar plaats tussen eigenaar en opdrachtnemer en is gericht op de continuïteit van de organisatie en de initiatieven die hiervoor worden genomen. De eigenaar houdt toezicht op de budgettaire kaders van de NVWA en bewaakt haar vermogen om haar wettelijke taken uit te blijven voeren op de lange termijn. Tevens draagt de eigenaar zorg voor het toetsen en goedkeuren van onder meer de begroting, de tarieven, het jaarplan en jaarrekening.

4. Bedrijfsvoering, financiën en ICT-overleg (BFI)

Het BFI-overleg vindt acht keer per jaar plaats en behandelt de ondersteuning van het primaire proces door de bedrijfsvoering personeel, facilitair, huisvesting, financiën, ICT en inkoop. Het BFI fungeert als voorbereidend overleg van het eigenaarsoverleg. Deelnemers aan het BFI-overleg zijn de Plaatsvervangend Secretaris-Generaal LNV, eigenaarsadviseurs en coördinatoren van LNV, en de relevante directeurs, directiehoofden en managers van de NVWA.³

5. Overlegtafels⁴

Bedoeld om de stakeholders van de NVWA te betrekken bij de uitvoering van taken door de NVWA, zet de eigenaar het instrument van overlegtafels in. De NVWA heeft agenda's en verslagen van twee soorten tafels aangeleverd: strategische tafels en tafels over doelmatigheid in de toezicht keten. Deze overleggen worden beiden circa eens in de drie maanden gehouden. Ook heeft er in 2023 een eenmalige werkconferentie met de leden van de strategische tafel plaatsgevonden over de waardering en (h)erkenning en het overlegproces tussen bedrijfsleven en overheid /NVWA. Tot slot zijn er jaarlijks twee consultatierondes over de retributietarieven voorafgaand aan het vaststellen van de retributietarieven door de Ministers van LNV en VWS.

Overlegtafel ⁴	Onderwerp(en)	Deelnemers	Frequentie
Strategische tafel	Samenwerking, belangen, overlegproces LNV/VWS/NVWA/Keten, impact en invloed, efficiency en doelmatigheid, capaciteit, tarieven en impactanalyses	NVWA – IG & directeurs LNV – (p)SG & adviseurs, DG agro, coördinerend opdrachtgever VWS – dVGP Keten – LTO, COV, GroentenFruit Huis, Visfederatie	Ca. eens per kwartaal
Doelmatigheid in de toezichtsketen	Doelmatigheid actiepunten, regietafel doelmatigheid	NVWA - IG & directeurs LNV – pSG & adviseurs Keten – LTO, COV, GroentenFruit Huis, Visfederatie	Ca. eens per kwartaal

¹ Nota sturingsmodel 2018

² Voorstel aanpassing rapportage- en overlegstructuur NVWA

³ Verslagen en agenda's BFI-overleggen 3/11/2022, 30/1/2023, 22/5/2023

⁴ Verslagen en agenda's Strategische Tafels 31/1/2023, 7/3/2023, 20/3/2023, 16/5/2023, 13/6/2023, 23/9/2023, 6/11/2023, 27/11/2023

Governance (6/12) – ervaren knelpunten

Het sturingsmodel bevat knelpunten die inherent zijn aan het agentschapsmodel

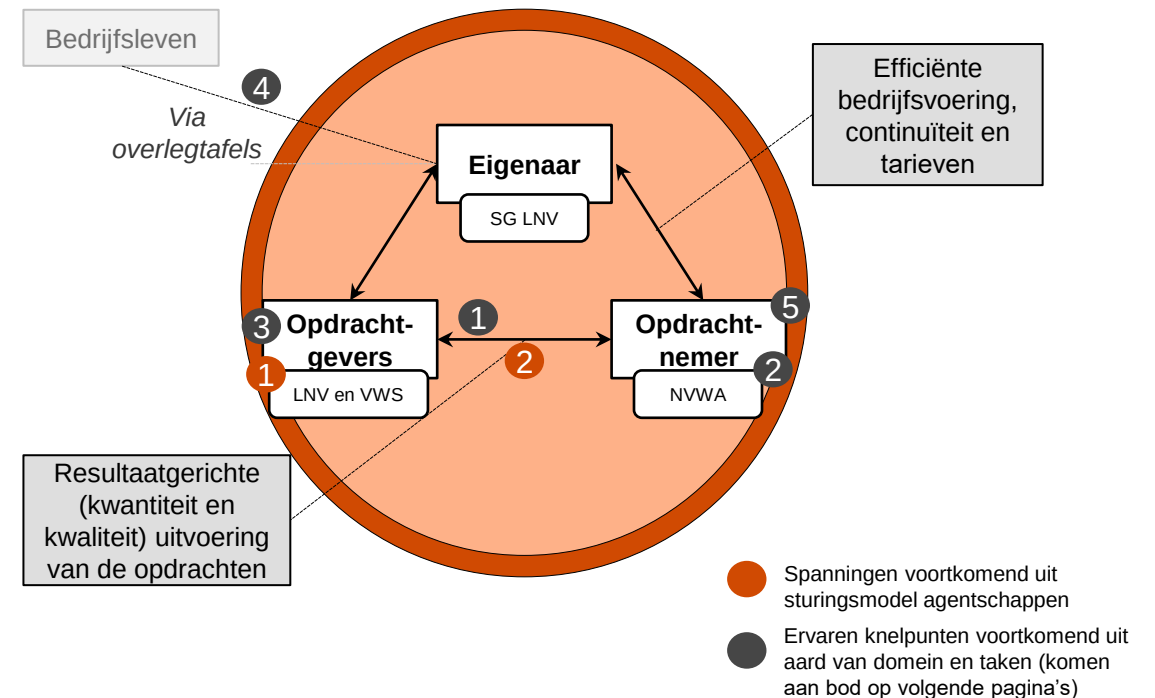
Werking: ervaren knelpunten in het sturingsmodel

De geschetste opzet van het sturingsmodel NVWA en bijbehorende overlegstructuur brengt een aantal knelpunten met zich mee. Enerzijds betreft dit knelpunten die inherent zijn aan het sturingsmodel, anderzijds betreft het spanningen die voortkomen uit de specifieke aard van de toezichtsdomeinen NVWA, diens werkzaamheden als toezichthouder en toelatende autoriteit, en de verdeling van beleidsmatige verantwoordelijkheden over meerdere ministeries (en DG's).

A. Knelpunten die inherent zijn aan het sturingsmodel agentschappen

- 1 Coördinerend opdrachtgeverschap:** Het model veronderstelt een opdrachtgever die een heldere, afgebakende vraagstelling formuleert richting de opdrachtnemer. Dit vraagt op papier om goede coördinatie, afstemming en weging van beleidsbelangen vanuit verschillende DG's en departementen. In de praktijk zijn deze belangen groot en lastig in één opdracht te verenigen (zowel binnen de verschillende directies van LNV als tussen LNV en VWS) en daarmee wordt een deel van de afweging bij NVWA gelegd. Dit levert knelpunten in de uitvoering op, zeker wanneer verantwoord moet worden over de gerealiseerde output en de behaalde resultaten.
- 2 Botsende begrotings- en sturingslogica's.** Het sturingsmodel agentschappen veronderstelt een logica/basis van prijs maal hoeveelheid voor de te leveren diensten door het agentschap, die door de opdrachtgever betaald moeten worden. Om prijzen aan producten en diensten te kunnen koppelen, voert het agentschap een baten-lastenadministratie. De beleidsverantwoordelijke opdrachtgever opereert daarentegen in een kas- (en verplichtingen-) stelsel, waarbij budgettaire kaders leidend zijn. Indien de middelen bij beleid niet toereikend zijn, veronderstelt het model dat er keuzes gemaakt moeten worden. De praktijk is dat de logica vanuit het agentschap 'meer vraag betekent meer budget', door beleid vaak beantwoord met druk op efficiënter of slimmer werken in de uitvoering. Aangezien er sprake is van

gedwongen winkelnering voor de opdrachtnemer, wordt dit vaak toch geaccepteerd. Op termijn leidt dit tot de situatie dat taken en middelen niet meer aan elkaar te koppelen zijn en ook niet bij elkaar passen. Het onderzoek in 2019 naar taken en middelen van de NVWA is hier een concreet voorbeeld van.



Governance (7/12) – ervaren knelpunten

*Het sturingsmodel bevat knelpunten die voortkomen uit de specifieke aard van de taken – de p*q sturing past minder bij toezichtsactiviteiten van de NVWA*

Werking: ervaren knelpunten in het sturingsmodel

B. Knelpunten die voortkomen uit de aard van de toezichtsdomeinen NVWA en taak als toezichthouder en toelatende autoriteit

- 1 De 'q' uit de p*q sturing komt uit de toezichtstrategie, niet van beleid. Het sturingsmodel en de beoogde werking ervan zoals uitgeschreven in de Raamovereenkomst 2014 (hoofdstuk 4), gaat uit van sturing en bekostiging op basis van vastgestelde producten en diensten waarbij gebruik gemaakt wordt van een vastgesteld kostprijsmodel (in kort: p*q sturing). Ca. 85% van de bekostiging van de NVWA vindt op deze basis plaats.

De aard van de werkzaamheden NVWA betreffen voor circa twee derde van de omzet handhavende taken, taken waarvan de inspanning (in uren) in grote mate afhangt van de toezichtstrategie, die weer gebaseerd is op risico-inschattingen. De competentie hiervoor ligt bij de NVWA, niet bij beleid. Tegelijkertijd veronderstelt het sturingsmodel dat het beleid de q vooraf bepaalt. Circa een ander kwart van de omzet betreft retribueerbare toelatingsactiviteiten zoals keuring en certificering. Dit kan nog steeds gezien worden als een toezichthoudende taak. Niettemin geldt hiervoor dat de 'q' beter te voorspellen en te beheersen is, waardoor ook beter een kostprijs te berekenen is (of zou moeten zijn). Ten aanzien van deze activiteiten zou kortom p*q bekostiging beter kunnen werken.

Het aangrijpingspunt voor sturing op het grootste deel alle activiteiten van NVWA (handhaving en toelating) is in de praktijk nu de besteedde uren door de NVWA. Dit levert een knelpunt op voor in ieder geval de toezichtactiviteiten: de NVWA ervaart in de dagelijkse praktijk detailsturing op uren en soms niet het volledige begrip over wat een toezichttaak behelst. Op hoger ambtelijk niveau speelt dit overigens beduidend minder. Beleidsopdrachtgevers ervaren ondoorzichtigheid over het effect van de toezichtsinterventie óf zijn simpelweg gebonden aan harde normen uit Europese Verordeningen en Richtlijnen en zien zich van daaruit genoodzaakt op uren te sturen.

Ter illustratie van het detailniveau is hiernaast een extract uit de jaarverantwoording 2022 opgenomen. Hierin worden de geplande aantallen uren vergeleken met de gerealiseerde aantallen uren. De realisaties geven met een kleurenmarker het gerealiseerde percentage van het geplande aantal uren aan.

Voorbeeld sturing op uren uit jaarverantwoording 2022 (gedeeltelijk extract)

Domein	Opdrachtgever	Geplande Uren	Gerealiseerde Uren	Gerealiseerd %
Bijzondere eet- en drinkwaren	DERDEN	410	310	76%
	VWS	35.569	29.044	82%
Buro	LVN AGRO	29.384	32.339	110%
	LVN NVLG	5.010	4.681	93%
	Overig	1.009	2.056	204%
	VWS	18.478	17.683	96%
Chemische & Microbiologische veiligheid van levensmiddelen	VWS	42.428	41.129	97%
Cross compliance	LVN AGRO	32.050	24.620	77%
Dierenwelzijn	DERDEN	5.279	8198	155%
	LVN AGRO	207.116	192.841	93%
Diergeneesmiddelen	DERDEN	1.365	34	3%
	LVN AGRO	43.853	40.681	93%
	VWS	2.657	2.084	78%
Dierlijke bijproducten	DERDEN	9.864	4.806	49%
	LVN AGRO	55.012	39.484	72%
Dierproeven	DERDEN	19	14	72%
	LVN AGRO	8.496	8.898	105%
Diervoeder	DERDEN	2.213	755	34%
	LVN AGRO	46.894	40.398	86%
Export	DERDEN	184.806	168.699	91%
	LVN AGRO	19.229	29.959	156%
Fytosanitair	DERDEN	30.972	23.797	77%
	LVN AGRO	236.103	238.559	101%
	Overig	15.442	6.520	42%
Gewasbescherming	DERDEN	2.130	2.247	106%
	lenW	2.769	2.362	85%
	LVN AGRO	60.047	58.928	98%
	Overig	2.383	254	11%

realisatie t.o.v. planning

>/< 0-5% < 5%-10% < 10% > 10%

Governance (8/12) – ervaren knelpunten

Het sturingsmodel bevat knelpunten die voortkomen uit de specifieke aard van de taken – de toezichttaak van de NVWA heeft te maken met open normen

Werking: ervaren knelpunten in het sturingsmodel

- 2 De toezichttaak van de NVWA heeft te maken met open normen. In de uitvoering van zowel de toezicht- als toelatende taak heeft de NVWA te maken met ‘open normen’.

‘Open normen’ wil zeggen dat de wetgever noch beleid een sluitend antwoord op situaties kunnen geven die zich in de praktijk voordoen. Er is kortom geen sluitend handelingsperspectief voor de toezichthouder. Van de toezichthouder wordt – al dan niet impliciet – verwacht hier invulling aan te geven. Open normen komen met name voor in de toezichtsdomeinen van de NVWA waar meerdere, ‘grote’ publieke belangen spelen, te weten de domeinen vleesketen en voedselveiligheid, en levende dieren en diergezondheid, domeinen waar zowel LNV en VWS een beleidsverantwoordelijkheid dragen – zie tabel hiernaast.

Bekend voorbeeld van ‘open normen’ in deze domeinen is transport van dieren. De wet schrijft voor dat dieren hiervoor ‘transportwaardig’ moeten zijn. Wat dit begrip precies inhoudt en welke criteria gelden, schrijft de wet niet voor en kan beleid LNV en VWS ook geen invulling aan geven. Dit heeft in het verleden tot situaties geleid waarbij de NVWA onvoldoende kon optreden. Inmiddels heeft de NVWA hier een concrete set van criteria voor opgesteld die toegepast wordt, na vele discussies en rechtszaken hierover.

Het kader op de volgende pagina illustreert dat open normen inherent bij de toezichttaak van de NVWA horen, en dat het sturingsmodel (de ‘governance’) *an sich* geen oplossing voor dit knelpunt biedt. De verdieping op dit onderwerp laat ook zien dat de oplossing vanuit de inhoud moet komen, en deze ligt hoofdzakelijk bij degene die in de praktijk het toezicht moet uitoefenen: de NVWA. De wet geeft de juridische kaders, beleid geeft binnen deze juridische kaders politieke richting, waarmee nog een groot deel van de norm open blijft voor invulling in de praktijk.

Publieke belangen ¹	Domeinen NVWA	DG Agro	DG NV	Dir. VGP
Voedselveiligheid	Bijzondere eet- en drinkwaren			X
	Industriële productie			X
	Dierlijke bijproducten	X		
	Diervoeder	X		
	Chem. en microbio. veiligheid levensmiddelen			X
	Horeca en ambachtelijke productie			X
	Vleesketen en voedselveiligheid	X		X
	Diergeneesmiddelen	X		X
Diergezondheid	Levende dieren en diergezondheid	X		X
Dierenwelzijn	Dierenwelzijn	X		
	Dierproeven	X		
Natuur en milieu	Meststoffen	X		
	Gewasbescherming	X		
	Duurzaam vis		X	
	Natuur		X	
Plantgezondheid	Fytosanitair	X		
Productveiligheid	Productveiligheid			X
Tabaksontmoediging	Tabak en alcohol			X

Governance (9/12) – ervaren knelpunten

Het sturingsmodel bevat knelpunten die voortkomen uit de specifieke aard van de taken – de toezichttaak van de NVWA heeft te maken met open normen

Werking: ervaren knelpunten in het sturingsmodel

Kader: hoe gaat de NVWA om met open normen?

Het invullen van open normen is voor NVWA niet alleen nodig om in de praktijk (op de werkvloer) te kunnen handelen, maar ook om als toezichthouder een uniforme werkwijze te hanteren en daarmee consistent te zijn en betrouwbaar over te komen. In gevallen van open normen, zijn er verschillende routes voor de NVWA om hier mee om te gaan:

1. In de eerste, meeste gebruikte, route gaat NVWA in gesprek met beleid met als doel te komen tot een uniform handelingsperspectief. Het is de ervaring van NVWA dat in de interactie met beleid veel analyses gemaakt en standpunten verkend worden, maar dat er nog onvoldoende concreet handelingsperspectief voor de praktijk uit volgen. Hierbij past de kanttekening dat in veel van de toezichtdomeinen van de NVWA veel wet- en regelgeving Europees is voorgeschreven en de bewegingsruimte voor beleid in Nederland ook beperkt is.
2. De tweede route is dat de NVWA haar eigen afdeling Juridische Zaken vraagt een invulling voor de norm op te stellen. In praktijk komt deze afdeling – logischerwijs – weer uit bij de juridische afdeling van het ministerie en volgt men in praktijk uiteindelijk weer de eerste route.
3. De derde route is dat NVWA met behulp van inzichten uit haar eigen wetenschappelijke bureau (de afdeling BuRo) en eigen professionele inzichten en ervaringen (bv. de afdeling Regie & Expertise binnen de directie Handhaven) tot ‘beleidsmatig toezicht’ komt. De praktijk van deze route leert dat het volgen van een uniforme werkwijze en consistent en daarmee betrouwbaar toezichtsbeleid nog een grote uitdaging is. Het risico is dat de NVWA via deze route ‘ongedekt’ beleid maakt. Benadrukt mag wel worden dat er ook successen in deze route geboekt worden:
 - De NVWA stelt beleidsregels - waarmee invulling aan de eigen bevoegdheden wordt gegeven - op en publiceert deze op haar website. Wel zijn deze regels zijn erg situationeel van aard en dienen een vrij specifieke doelgroep en situatie.
 - De NVWA beschikt over een eigen wetenschappelijk bureau (BuRo) dat onderzoek verricht en de verantwoordelijk ministers van LNV, VWS rechtstreeks onafhankelijk mag adviseren.
4. De vierde route is dat NVWA in feite niets doet en het aan de individuele inspecteur overlaat. Dit is de minst wenselijke situatie maar komt in praktijk nog vaak voor.

Zichtbaar is dat de NVWA de ingrediënten in huis heeft om beleid op normen te ontwikkelen, met haar eigen wetenschappelijk bureau en afdelingen die gericht zijn op ‘competence building’ zoals de afdeling Regie & Expertise binnen de directie Handhaven. De belangrijkste stap die de NVWA kan zetten is minder naar beleid kijken (route 1 volgen) en meer de eigen competentie moet doorontwikkelen naar een professioneel georganiseerde functie waarmee invulling gegeven kan worden aan open normen. ‘Professioneel georganiseerd’ betekent in ieder geval:

- 1) Een met beleid **gedeeld kader over risico-inschatting**. NVWA kijkt met name vanuit technisch-professioneel perspectief, beleid vanuit (EU-) regelgeving en politiek aanvaardbare risico’s. Beide invalshoeken zijn noodzakelijk voor een goede invulling van de toezichttaak en moeten samen gebracht worden bij beoordeling van risico’s.
- 2) **Keuzes in risico-afwegingen** (wat zijn de gevolgen) en afruilmechanismen (wat gebeurt er met A als we voor B kiezen en omgekeerd) moeten door NVWA (directie strategie) inzichtelijk gemaakt kunnen worden, zodat beleid in staat is haar rol goed in te vullen. LNV beleid (ondersteund door BPZ) zou hier een steviger rol kunnen vervullen.
- 3) **Bundeling van relevante expertise** vanuit wetenschappelijke invalshoek maar ook uit praktijk. Dit niet zozeer in een nieuwe afdeling, wel in een gestructureerd overleg.
- 4) **Adequate overlegstructuur**: i) duidelijke agenda en scopeafbakening, ii) resultaatgericht overleg zodat gekomen wordt tot concrete handelingsperspectieven, iii) vastlegging van besluiten zodat deze - ook jaren later – nog goed vindbaar terug te halen zijn en iv) borging in het toezichthoudende deel van de organisatie dat deze invullingen van normen verplicht geraadpleegd en gebruikt worden.
- 5) **Feedbackloops** i) **intern**: vanuit de toezichtspraktijk op de vastgestelde normen in de overlegstructuur (vast agendapunt) en ii) **extern**: met beleid en onder toezichtgestelden

Het verstevigen van de eigen beleidsfunctie vraagt om steun en ruimte vanuit beleid. Het kan niet zo zijn dat beleid – al dan niet onbedoeld – de invulling van open normen door NVWA ondermijnt. Dit vraagt om grotere afstand en meer vertrouwen. In dat kader is het voorstelbaar dat het huidige sturingsmodel dat uitgaat van p*q sturing minder passend is.

Governance (10/12) – ervaren knelpunten

Het sturingsmodel bevat knelpunten die voortkomen uit de specifieke aard van de taken – het coördinerend opdrachtgeverschap en relatie met bedrijfsleven

Werking: ervaren knelpunten in het sturingsmodel

3 Coördinerend opdrachtgeverschap. Ten algemene is al toegelicht dat het bijeenbrengen van verschillende beleidsbelangen in een eenduidige opdrachtverstrekking een opgave in zichzelf is. De NVWA heeft te maken met twee coördinerend opdrachtgevers: LNV en VWS. Deze dienen de beleidsbelangen binnen hun eigen ministerie te behartigen:

- Binnen VWS vallen de relevante NVWA-domeinen grotendeels binnen één directie, de directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP), waar ook het coördinerend opdrachtgeverschap is belegd. Een klein deel (monitoring en bestrijding muggen) valt onder de directie Publieke Gezondheid (PG). VWS is ook opdrachtgever voor Zoönosen onder de DG Natuur. VWS is hiermee redelijk goed in staat beleidsbelangen bijeen te brengen en tot een eenduidige opdrachtverstrekking te komen.
- Bij LNV zijn de NVWA-domeinen verdeeld over verschillende directies binnen DG Agro en het DG Natuur en Visserij, maar ook het DG Landelijk Gebied en Stikstof raken aan de NVWA-domeinen. De directie Europees, Internationaal en Agro-economische Beleid (EIA) van DG Agro vervult de rol van coördinerend opdrachtgever. Binnen LNV komen verschillende 'grote' publieke belangen samen: handelsbelangen van de sector, bescherming natuur en milieu en dierenwelzijn. Dit maakt het coördineren van de opdrachtgeversrol voor EIA tot een uitdaging. EIA geeft aan als coördinerend opdrachtgever vooral te zijn gefocust op het proces, en de beleidsdirecties verantwoordelijk te houden voor de inhoudelijke beleidsprioriteiten. Voor de NVWA betekent dit in praktijk dat zij zelf invulling geeft aan de open normen.

Daarnaast dienen – waar nodig – de coördinerend opdrachtgevers VWS en LNV op drie ministerie-overstijgende domeinen (zie hiernaast) een gezamenlijke beleidslijn te formuleren. Bij deze drie domeinen spelen naast de publieke belangen van voedselveiligheid en diergezondheid, ook grote economische (handels-)belangen.

Publieke belangen ¹	Domeinen NVWA	DG Agro	DG NV	Dir. VGP
Voedselveiligheid	Vleesketen en voedselveiligheid	X		X
	Diergeneesmiddelen	X		X
Diergezondheid	Levende dieren en diergezondheid	X		X

Coördinerend
opdrachtgeverschap LNV – VWS

4 Relatie met bedrijfsleven. Hoewel geen rol in de formele governance, heeft het bedrijfsleven invloed op de taakuitoefening door de NVWA. Dit speelt vooral binnen de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid. Via verschillende overlegtafels heeft het bedrijfsleven inspraak (gehad) over thema's die de taakuitvoering NVWA raken, zoals de overlegtafel doelmatigheid NVWA. Dit is opmerkelijk, aangezien de sector tevens onder toezicht staat van de NVWA.

Bovenstaande staat los van het nut van goed overleg met de sector en de ministeries over de wijze van invulling van open normen (zie vorige pagina) en de aanvaardbaarheid van risico's. In het kader van transparantie en voorspelbaarheid van toezicht is het van belang dat een toezichthouder gestructureerd een dialoog voert met onder toezichtgestelden. Over de frequentie van dat overleg bestaan geen richtlijnen maar overleg op de huidige frequentie lijkt enigszins overtrokken. Ook de inhoudelijke agenda zou meer gericht kunnen worden op de toezichtthema's en minder op de financiële kant van de NVWA omdat dit de indruk kan wekken dat het bedrijfsleven via de bedrijfsvoering meestuurt op haar eigen toezicht.

Governance (11/12) – ervaren knelpunten

Het sturingsmodel bevat knelpunten die voortkomen uit de specifieke aard van de taken – de aanwijzing rijksinspecties bevat elementen die botsen met de sturingsfilosofie van agentschappen

Werking: ervaren knelpunten in het sturingsmodel

5 Aanwijzing inzake de rijksinspecties. Naast agentschap is de NVWA ook aangewezen als rijksinspectie in de *Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* (geldend vanaf 2016). In deze regeling zijn 15 aanwijzingen opgenomen die betrekking hebben op de uitoefening van toezichttaken en mate van onafhankelijkheid van toezichthouders binnen de rijksoverheid. De geest van de aanwijzingen inzake rijksinspecties is dat toezicht binnen de grenzen van ministeriële verantwoordelijkheid zo onafhankelijk mogelijk uitgeoefend wordt.

Het kader hiernaast geeft een bondige analyse van de 15 aanwijzingen en onze aandachtspunten hierbij naar aanleiding van de bevindingen inzake de governance. Dit leidt tot het aandachtspunt dat de onafhankelijkheid van de taakuitvoering door NVWA, zoals bedoeld in de Regeling, beter geborgd kan worden.

Door het toepassen van zowel de *Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* als de *Regeling Agentschappen* is er vanuit het sturingsmodel agentschappen sprake van een continue wisselwerking tussen beleid en NVWA (vraag en antwoord, opdracht en uitvoering, etc.), die ingaat tegen de geest van de Aanwijzingen rijksinspecties, meest duidelijk dreigt het te schuren binnen de artikelen 5, 13 en 14 van deze aanwijzingen.

Aanwijzing (samenvatting van de strekking)	Aandachtspunten n.a.v. bevindingen governance
Aanwijzing 1: betrekking op uitoefening toezichttaken	Geen aandachtspunten
Aanwijzing 2: definities	
Aanwijzing 3: in achtnaam door bewindspersonen	
Aanwijzing 4: opname in organisatieregeling van dept.	
Aanwijzing 5: positionering direct onder SG	NVWA is organisatorisch direct onder de SG gepositioneerd. In praktijk is er echter ook een sturingsmodel agentschappen dat aansturing van de NVWA door beleids-DG's veronderstelt.
Aanwijzing 6: organisatorische of functionele scheiding tussen toezichttaken en uitvoerende taken	NVWA voert zowel toezichttaken als keurende en certificerende taken, waarvan betwist kan worden of deze laatste categorie als toezichttaken kwalificeren. In praktijk is hier in ieder geval geen harde scheiding in aangebracht.
Aanwijzing 7: afspraken tussen ministeries over verdeling van taken en onderlinge afstemming richting inspectie	In geval van NVWA gaat dit over gecoordineerd opdrachtgeverschap VWS – LNV. Hier hebben wij enige aandachtspunten bij gegeven.
Aanwijzing 8: inspectie informeert beleidsonderdelen	Geen aandachtspunten
Aanwijzing 9: beleidsvoornemens worden aan inspectie voorgelegd	
Aanwijzing 10: werkprogramma inspectie wordt afgestemd met beleid	
Aanwijzing 11: inspectie biedt jaarverslag aan, versturing naar Staten-Generaal	
Aanwijzing 12: inspectie informeert minister rechtstreeks waar nodig/relevant	Door het toepassen van het sturingsmodel agentschappen is er sprake van een continue wisselwerking tussen beleid en NVWA die ingaat tegen de geest van deze artikelen
Aanwijzing 13: beleidsinhoudelijke reacties op rapport worden openbaar gemaakt	
Aanwijzing 14: minister kan aanwijzingen geven, dit wordt openbaar gemaakt	Geen aandachtspunten
Aanwijzing 15: beleidsregels over overgedragen bevoegheden worden ondertekend door minister of IG (beide zijn bevoegd)	

Governance (12/12) – verbeterpunten

Duidelijkheid is nodig: er zijn nu twee Regelingen van toepassing op de NVWA die op het punt van aansturing van de taakuitvoering verschillende en deels botsende invalshoeken hanteren

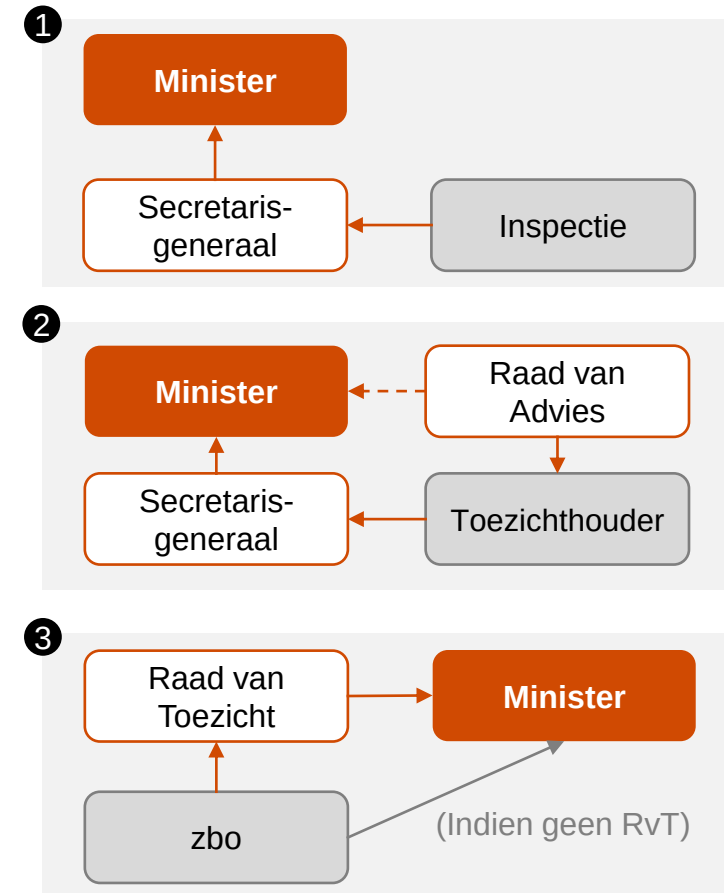
Advies: verduidelijk de aansturing van de uitoefening van de toezichttaak

Bij de behandeling van de diverse knelpunten zijn reeds adviesrichtingen gegeven deze knelpunten op te lossen. De resterende vraag is of er vanuit de gehele governance bezien aanbevelingen te formuleren zijn. De analyse van verschillende knelpunten in dit hoofdstuk laat zien dat de NVWA waar het gaat om aansturing van de toezichttaak te maken heeft met twee Regelingen (Regeling Agentschappen en Regeling Vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties) die op dit punt verschillende invalshoeken hanteren. De Regeling Agentschappen is gebaseerd op de principaal-agenttheorie terwijl de Regeling Vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties de onafhankelijkheid van uitoefening van toezicht binnen ministeriële verantwoordelijkheid centraal stelt. Het toepassen van beide invalshoeken leidt tot onduidelijkheid in praktijk op het punt van hoe onafhankelijk de NVWA moet zijn.

Om meer duidelijkheid hierin te scheppen, hebben wij gekeken naar de governancestructuren van andere toezichthouders en inspecties in het Nederlandse openbaar bestuur, zie inzet rechts:

- 1 **Inspectiemodel:** NVWA is aangewezen als rijksinspectie en de governance dient daarmee te voldoen aan alle aanwijzingen. Sommige aanwijzingen staan op gespannen voet met het sturingsmodel agentschappen. LNV en NVWA kunnen ervoor kiezen om de Regeling Vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties te laten prevaleren boven het sturingsmodel agentschappen en de NVWA primair als inspectie te zien en pas daarna als agentschap. Ook kan besloten worden de agentschapsstatus van de NVWA in te trekken.
- 2 **Raad van Advies model:** dit model komt feitelijk het dichtst bij de huidige governance van de NVWA. In feite prevaleert dan de Regeling Agentschappen en ter borging van de onafhankelijkheid kan overwogen worden de Raad van Advies een meer toezichthoudende rol op de NVWA te laten nemen, bij wijze van 'bufferfunctie' tussen NVWA en politiek.
- 3 **Zbo-model met of zonder Raad van Toezicht:** dit is een wezenlijk ander governance model, waarbij de toezichthouder (denk bv. aan AFM, ACM of Commissariaat voor de Media) juridisch op afstand van Minister is geplaatst. Feitelijk zou deze constructie tegen de Regeling Vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties ingaan, uit de toelichting op aanwijzing 2 blijkt immers dat een rijksinspectie geen zbo kan zijn.

De (eind)vraag welk sturing- en verantwoordingsmodel voor de NVWA het meest passende is en daarmee welke Regeling zou moeten prevaleren, is een resultante van het – uiteindelijk politieke – antwoord op de vraag hoe onafhankelijk de NVWA moet opereren. De keuze voor een model biedt an sich geen oplossing voor de in dit hoofdstuk geconstateerde knelpunten.



2. Bevindingen bekostiging



Bekostiging (1/14)

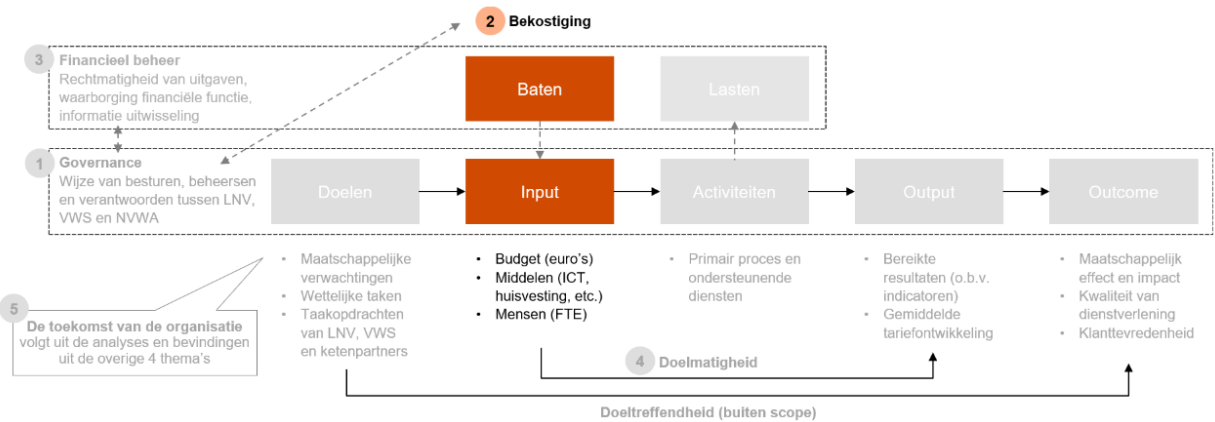
De deelvragen binnen het thema bekostiging zien toe op hoe deze nu is vormgegeven, in welke mate deze aansluit bij de sturing en welke verbetermogelijkheden (incl. voor- en nadelen) er zijn

Aanpak deelthema bekostiging

Kader bekostiging

De analyse van bekostiging volgt uit de governance – deze zou in logische lijn moeten aansluiten op de wijze waarop LNV, VWS en de NVWA de onderlinge sturing op en verantwoording over de taken van de NVWA hebben ingericht.

Onderstaand figuur laat de brede systeemtheorie en daarbinnen de afbakening van de analyse van bekostiging zien. De bekostiging NVWA leidt tot baten van de organisatie, waarmee zij de input voor bedrijfsactiviteiten betaalt en inricht (alloceert). Hiernaast zijn de analyses opgenomen op basis waarvan wij tot onze bevindingen ten aanzien van bekostiging komen.

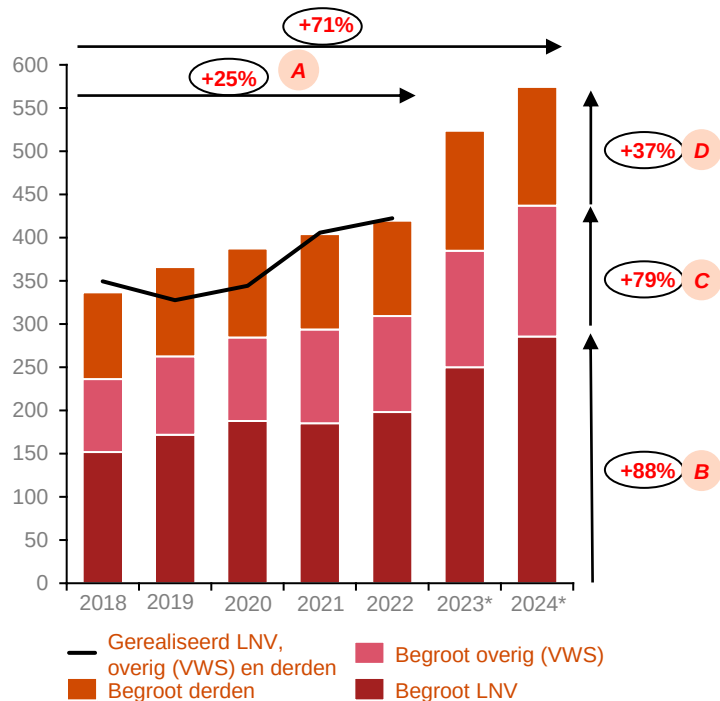


#	Deelvraag bekostiging	Analyse
1	Hoe is momenteel de bekostiging vormgegeven?	- In kaart brengen opzet huidige bekostigingsmodel en -sturing - Inzichtelijk maken van de systematiek van de financiële stromen tussen overheid, bedrijfsleven en de NVWA - Risico-inventarisatie van het huidige bekostigingsmodel
2	In welke mate sluit het nieuwe bekostigingsmodel aan bij het sturingsmodel uit de driehoek?	- In kaart brengen werking huidige bekostigingsmodel en -sturing - In kaart brengen van de koppeling tussen aannames kostprijsmodel/tarief en bekostiging - Bepalen van de mate van koppeling tussen geleverde prestaties en ontvangen bijdragen van afnemers - Good practice van andere toezichthouders met betrekking tot de koppeling van bekostiging en sturingsmodel betrekken
3	Wat zijn de verbetermogelijkheden voor het bekostigingsmodel?	- In kaart brengen van verschillen opzet en werking als basis voor verbeterpotentieel - Inventariseren van alternatieve bekostigingsmodellen (met bijkomende voor- en nadelen) - Evalueren van impact van mogelijke interne risico's en uitdagingen bij alternatieve bekostigingsmodellen
4	Wat zijn de eventuele voor- en nadelen van bekostigingsmodellen?	Beschrijven voor- en nadelen per alternatief bekostigingsmodel in NVWA-context

Bekostiging – huidige vormgeving (2/14)

Primaire financieringsstromen NVWA zijn de bekostiging vanuit LNV, vanuit VWS en derden (retributies bedrijfsleven), waarbij een structureel stijgende trend zichtbaar is

Opzet: Huidige bekostigingsbronnen NVWA



*: Prognoses

Gebudgetteerde en realiseerde bekostiging

Bedragen in miljoenen euro's

Bron: Begroting en jaarverantwoording agentschap (2016-2023), via Rijksfinanciën.nl

De bekostigingsstromen van de NVWA kunnen ingedeeld worden in drie categorieën, waarbij naast de overheid een deel bekostiging voorkomt uit retributies vanuit het bedrijfsleven (circa een kwart). De bekostiging van de NVWA laat afgelopen jaren een stijgend patroon zien wat ten dele voortkomt uit extra financiële impulsen vanuit eerdere onderzoeken naar het takenpakket van de NVWA (versterking NVWA).

- A** De begrote bekostiging van de NVWA is van 2016 tot en met 2022 (meest recent volledig afgesloten boekjaar) met 25% gestegen. Doorkijk naar de begroting van 2024, laat een stijging van 71% zien ten opzichte van 2016, een **gemiddelde groei van ca. 12%** per jaar. Met name in de jaren 2023 en 2024 is een duidelijke 'step-up' in de bekostiging zichtbaar. Een groot deel daarvan is te verklaren door de extra middelen die aan de NVWA ter beschikking zijn gesteld, zijnde de regeerakkoordmiddelen (structureel 100 miljoen euro vanaf 2028 waarvan reeds 42 miljoen euro in 2023) en de WAU-middelen (6 miljoen euro).
- B** Voornoemde verklaart ten dele waarom de bekostiging vanuit LNV fors is gestegen, die bijna verdubbelt in de periode 2016 tot en met 2024 (stijging van 88%, waarbij circa 70% van de extra middelen wordt uitbetaald door LNV). Daarnaast is er ook een dempingseffect: LNV (als eigenaar) neemt op zijn begroting een grootste deel van de **demping** op de tarieven voor het bedrijfsleven voor zijn rekening. Deze zijn ook gestegen met **283%** van circa 10 miljoen euro in 2016 naar 39 miljoen euro in 2022.
- C** De begrote bekostiging vanuit de overige departementen, primair VWS, laat tevens een stijging zien met circa 79% over de jaren 2016 tot en met 2024. Meer dan de helft van deze stijging vindt plaats in de periode 2016 tot en met 2022, wat betekent dat ook bij VWS een duidelijke step-up zichtbaar is in de jaren 2023 en 2024 (circa 30% van de 79% stijging). Ook hier geldt dat een groot deel van deze **step-up voortkomt uit de extra middelen** (circa 30% van deze extra middelen komt vanuit VWS).
- D** De bekostiging vanuit derden, primair bestaande uit de retributies vanuit het bedrijfsleven, laat in vergelijking tot de overheidszijde een **relatief stabiel patroon zien**, met een stijging van 10% over de jaren 2016 tot en met 2022 (37% tot en met 2024). Een deel van deze stabiliteit komt voort uit de demping die gefinancierd wordt door de opdrachtgevers (hoofdzakelijk LNV). Ook binnen de bekostiging vanuit derden is in 2023 een duidelijke step-up te zien. Deze step-up wordt verklaard vanuit de ambitie van de NVWA om naar meer kostendekkende tarieven te gaan.

Bekostiging – huidige vormgeving (3/14)

In de bekostiging van de NVWA worden twee modellen toegepast, op input gericht bekostiging (LNV en VWS) en op output gerichte bekostiging (retributies en externe geoormerkte budgetten)

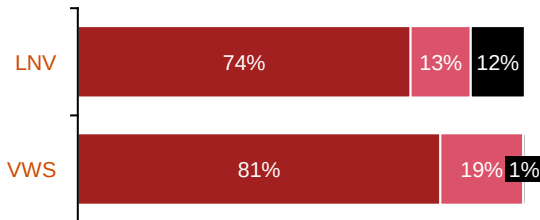
Opzet: Bekostigingsmodellen

Begrote financieringswijzen (derden p * q is inclusief overige baten)

(2018-2022, in procenten)

Bron: Financiële paragraaf jaarplan NVWA 2018-2022

- Uren P x Q
- Extern geoormerkte budgetten
- Niet-kostendekkend

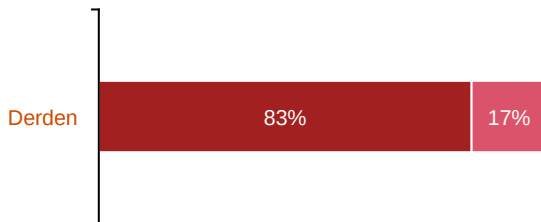


LNV & VWS – inputgerichte bekostiging

- De bekostiging vanuit LNV en overig (primair VWS) vindt voor het overgrote deel plaats op **urenbasis** (respectievelijk 74% en 81%) waarbij partijen in het jaarplanproces definiëren hoeveel uur er binnen het voorziene budget van een domein worden ingepland. De basis verrekening van toezicht vindt plaats op basis van de **gerealiseerde uren**. Bij een urenrealisatie van 99% (nu tijdelijk bijgesteld naar 95%) wordt het volledige voorziene budget uitgekeerd. Bij een lagere urenrealisatie ontvangt de NVWA een proportioneel lager bedrag. Hierbij geldt in algemene zin dat meerwerk niet leidt tot een hogere bekostiging vanuit LNV / VWS (behalve op het moment dat hierover tussen partijen afspraken zijn gemaakt). Deze wijze van bekostigen kan getypeerd worden als **inputgerichte** bekostiging, namelijk primair wordt in de bekostiging gestuurd op gerealiseerde versus geplande uren.
- Het P*Q-component voor LNV bestaat uit gemaakte toezichts- en handhavingsuren. De extern geoormerkte budgetten voor LNV komen primair ten bate van aanpalende organisaties als Wageningen Food Safety Research (WFSR) en RVDM. Het niet-kostendekkende component voor LNV is de demping die wordt toegepast op de tarieven bedrijfsleven. Het P*Q-component voor VWS bestaat uit gemaakte en dus gefactureerde toezicht- en keuringsuren. De extern geoormerkte budgetten voor VWS komen primair ten bate van aanpalende organisaties als WFSR en RIVM. VWS levert een beperkte bijdrage aan demping.
- Voor de niet-kostendekkende component (demping van de tarieven bedrijfsleven) geldt dat **voorcalculatorisch** de omvang van de **demping** wordt ingeschat. Deze inschatting wordt achteraf niet bijgesteld, eventuele afwijkingen zijn voor risico van de NVWA.

Derden (retributies Bedrijfsleven) – input- en outputgerichte bekostiging

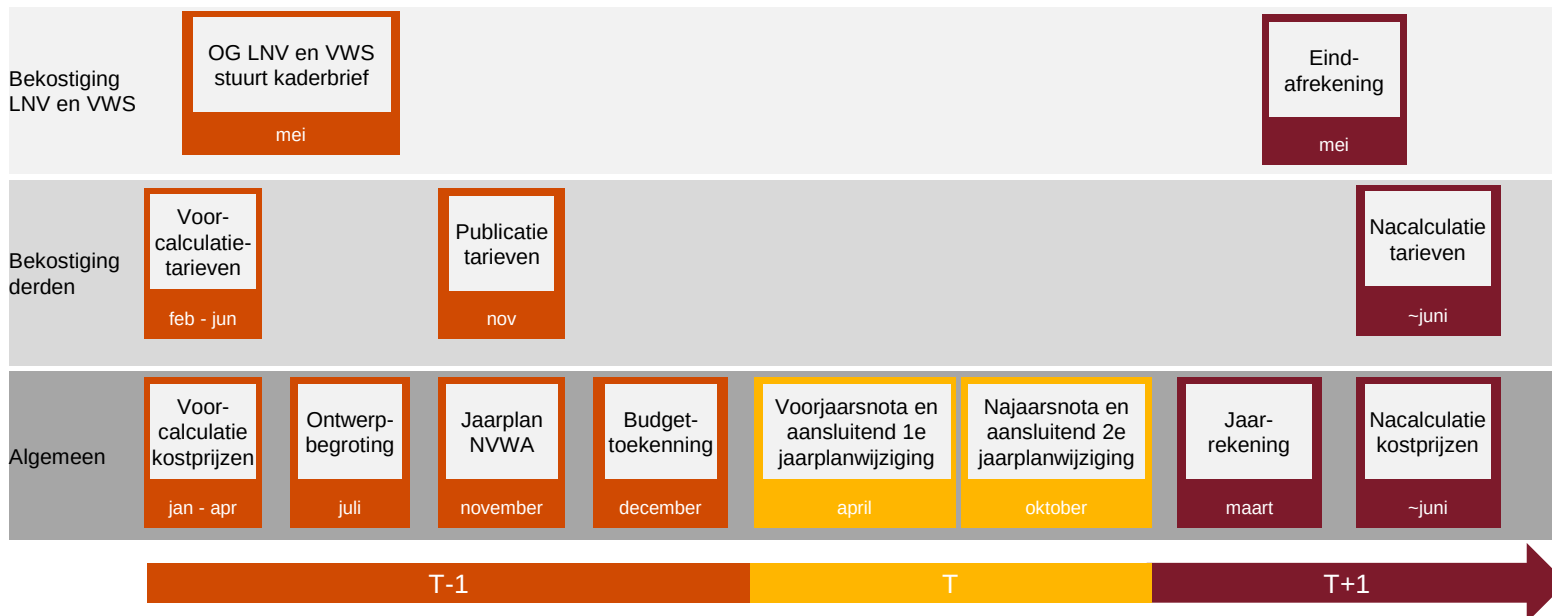
- Het merendeel van de retributies vanuit het bedrijfsleven (83%) kent een verrekening op basis van een gerealiseerde product of dienst (de 'Q'). Hierbij wordt grofweg de helft van deze retributies afgerekend op basis van **gerealiseerde uren** en de andere helft op basis van een vorm van **vaste prijs** (bijvoorbeeld het starttarief bij keuren en een prijs per kilo bij import). De gehanteerde wijzen van bekostigen kunnen gedefinieerd worden als **input- (toezicht slacht) en meer prestatiegerichte outputbekostiging**.
- De basis van de vergoedingen vanuit het bedrijfsleven is gelegen in de gefactureerde aantallen uren van een dienst dan wel producten (kilo's, 'starten'). De oorsprong van de tarieven die in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven is gelegen in de voorcalculatorische kostprijs en tarieven (na demping). Aan het einde van het lopende jaar voert de NVWA een nacalculatie uit op de gehanteerde tarieven (en onderliggende kostprijs). Uitgangspunt is dat een lagere kostprijs gecorrigeerd wordt met het bedrijfsleven. Een **hogere kostprijs wordt niet gecorrigeerd** en is gegeven de 'vaste' dempingscomponent een risico voor de NVWA.



Bekostiging – huidige vormgeving (4/14)

De NVWA heeft haar Planning & Control cyclus afgestemd op de verschillende bekostigingsvormen: uit de begroting (van LNV, VWS) en uit tarieven (derden)

Opzet: Bekostigingsproces en sturing in het jaar



Het financieel kader wordt op basis van de door de NVWA berekende kostprijs omgeslagen in aantal beschikbare uren, volgens een separaat maar vergelijkbaar proces voor overheidsopdrachtgevers en derden. NVWA allociert in overleg met LNV en VWS het totaal aantal beschikbare uren over de verschillende domeinen en legt vervolgens een jaarplan voor.

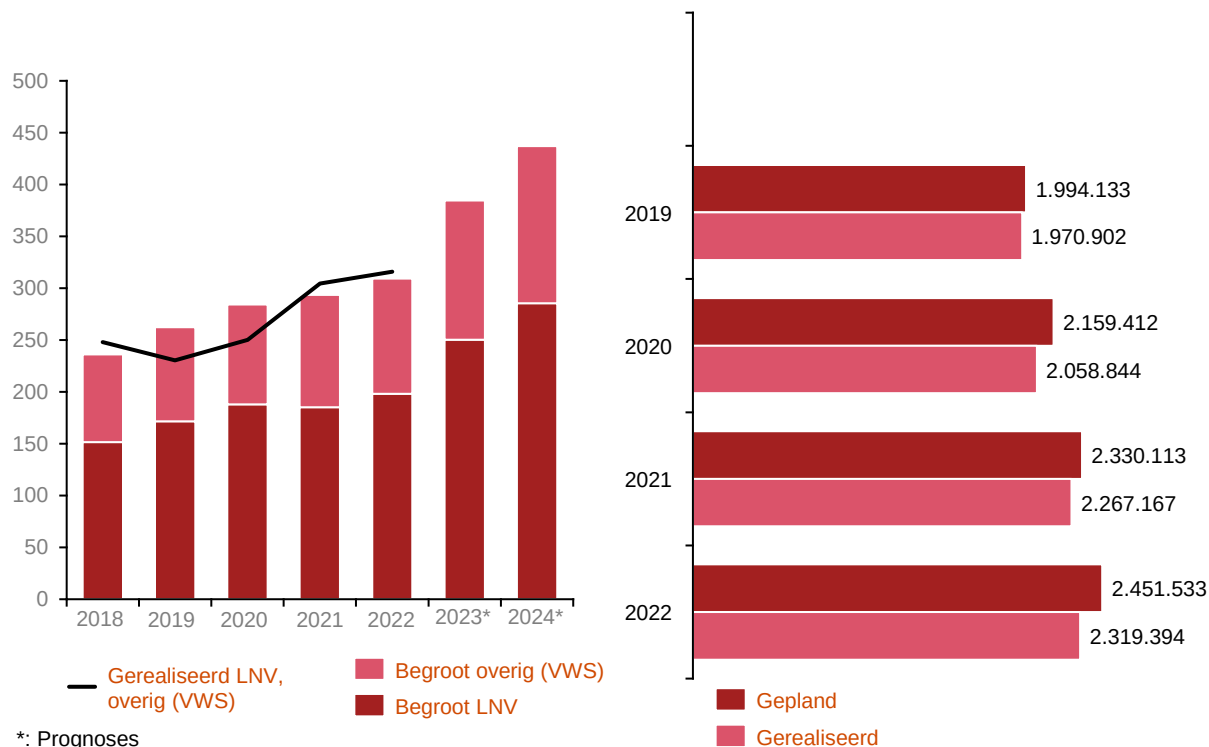
Noot: Voor de onderdelen met een ~ geldt dat wij zien dat het (proces voorafgaand aan) de activiteit soms iets vroeger, soms iets later lijkt plaats te vinden

- De bekostiging via LNV en VWS komt tot stand op basis van de **kaderbrieven**. Vanaf komend jaar vervangt LNV de kaderbrief voor een startnotitie, waarmee partijen beogen recht te doen aan de noodzakelijke gezamenlijke inspanning bij het bepalen van de focus voor het komende jaar.
- Rond april T-1 wordt door de NVWA de **voorcalculatorische kostprijs** bepaald op basis van geraamde productieve uren en de begrote kostenbasis. Op basis van deze voorcalculatorische kostprijs wordt het financieel kader uit de kaderbrieven omgeslagen naar **beschikbare uren**, welke als basis dienen voor het jaarplan.
- De begroting kan in het lopende jaar tweemaal worden aangepast waarbij de finale besluiten worden verwerkt in de voorjaarsnota (met betrekking tot zowel lopende jaar als volgende jaren) en de najaarsnota (met betrekking tot alleen lopende jaar).
- De uiteindelijke bekostiging vindt plaats op basis van **gerealiseerde uren** waarbij ten aanzien van de bekostiging vanuit LNV en VWS per domein een realisatie van 99% (tijdelijk 95%) behaald moet zijn om volledige bekostiging uit te keren. Meerwerk wordt over het algemeen niet aanvullend vergoed.

Bekostiging – aansluiting bekostiging & sturing (5/14)

LVN & VWS – De gewenste ureninspanning wijzigt wat betreft omvang en focus na vaststelling begroting en jaarplan, de urenuitputting loopt achter op basis van bijgestelde urenplanning

Werking: Aansluiting bekostiging en geleverde prestaties (uren) LVN en VWS



*: Prognoses

Gebudgetteerde en realiseerde bekostiging

(Bedragen in miljoenen euro's)

Bron: Begroting en jaarverantwoording agentschap (2016-2023), via Rijksfinanciën.nl

Urenrealisatie versus planning

(Aantal uren, 2019-2022)

Bron: Verantwoordingsrapportages 2019 – 2022

*Verantwoordingrapportage 2018 niet consistent met jaren 2019-2022

A: geplande uren wijzigen veelal na voorcalculatie kostprijs, outperformen begroting komt voort uit inkomsten uit extra werkzaamheden

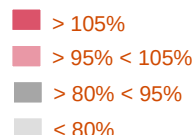
- Op basis van de begroting en urenrealisatie ontstaat in beginsel een tegenstrijdig beeld; de urenrealisatie over 2021 en 2022 loopt achter terwijl de begrote bekostiging wordt outperformed. Oorzaak voor deze tegenstrijdigheid is gelegen in het feit dat de vooraf vastgestelde **begroting achteraf nog wijzigt** o.a. door het **toewijzen van extra werkzaamheden**. Op basis van de 2^e suppletore begroting is de jaren 2021 en 2022 sprake van een lagere bekostigingsrealisatie, in lijn met de gerealiseerde urenrealisatie.
- De urenrealisatie over de jaren 2019 en 2022 laat zien dat er sprake is van een onderrealisatie. Hierbij wordt opgemerkt dat in deze analyseperiode twee Coronajaren zijn opgenomen die mogelijk niet maatgevend zijn voor een 'regulier' operationeel jaar van de NVWA.
- De onderrealisatie in uren slaat hoofdzakelijk neer binnen LVN, met een realisatie variërend van circa 94% tot 98% van de in het jaarplan geplande uren. De urenrealisatie binnen VWS laat de afgelopen jaren een kleine variatie zien tussen de 98% en 102%. Tot slot zijn onder de categorie begroot 'overig' ook inkomsten vanuit andere publieke partijen opgenomen, waaronder provincies en het Ministerie van I&W. Binnen deze groep is een relatief grotere afwijking tussen begroting en realisatie in uren zichtbaar variërend tussen de 70% en 90%. Hierbij wordt opgemerkt dat deze bekostigingsgroep slechts een klein onderdeel van de totale urenrealisatie betreft (circa 2,8% in 2022).
- Een meer gedetailleerde analyse naar de verschillen tussen geplande en gerealiseerde uren naar de gerapporteerde domeinen is opgenomen op de navolgende pagina.

Bekostiging – aansluiting bekostiging & sturing (6/14)

LNV & VWS – lopende het jaar is er vrijheid voor de NVWA om accenten te leggen, dit komt terug in fluctuerende urenrealisaties per domein in de afgelopen vier jaar

Werking: Analyse naar urenrealisatie LNV & VWS

	2022	2021	2020	2019
Dierlijke bijproducten	71.8%	88.6%	84.1%	80.1%
Grondgebonden subsidieregelingen	75.9%	82.9%	71.4%	104.6%
Tabak	76.8%	94.2%	81.5%	110.9%
Cross compliance	76.8%	59.1%	65.3%	89.7%
Vleesketen en voedselveiligheid	79.5%	95.1%	83.0%	94.2%
Bijzondere eet- en drinkwaren incl claims	81.7%	88.6%	89.0%	85.9%
Meststoffen	85.5%	99.3%	93.5%	85.9%
Diervoeder	86.1%	92.4%	89.0%	80.9%
Vis duurzaamheid	86.5%	95.4%	100.5%	97.8%
Productveiligheid	88.3%	99.0%	103.6%	94.1%
Import	90.6%	89.2%	95.5%	100.9%
Diergeneesmiddelen	91.9%	75.3%	85.6%	79.1%
Dierenwelzijn	93.1%	89.6%	97.3%	96.6%
Gewasbescherming	94.4%	97.4%	89.5%	94.2%
Opsporing	94.9%	97.0%	92.9%	93.2%
Niet grondgebonden subsidieregelingen	96.7%	81.3%	74.9%	88.3%
Chem. En microbio. Veiligheid van levensmiddelen	96.9%	89.8%	107.8%	114.3%
Fytosanitair	97.4%	113.7%	110.8%	108.6%
Levende dieren en diergezondheid	100.3%	95.6%	105.8%	111.5%
Dierproeven	104.7%	86.4%	73.6%	84.9%
Buro	105.3%	100.7%	98.0%	102.3%
Horeca en ambachtelijke productie	105.9%	101.3%	97.2%	105.9%
Klantcontact en dienstverlening	106.8%	101.7%	97.8%	122.2%
Natuur	116.0%	105.3%	103.4%	95.2%
Industriële productie	122.7%	118.7%	98.1%	94.6%
Export	155.8%	98.0%	82.1%	97.7%
Totaal	94.6%	97.3%	95.3%	98.8%



B: de urenrealisatie per domein laat forse afwijkingen zien, een bekostiging die sec stuurt op realisatie van uren lijkt niet aan te sluiten bij de praktijk

- Op basis van de verantwoordingsrapportages kan geconcludeerd worden dat structureel sprake is van over- en onderuitnutting ten opzichte van de oorspronkelijke geplande uren per domein. In het jaar 2022 is in 5 domeinen een realisatie behaald binnen een bandbreedte van $\pm 5\%$ van het oorspronkelijk gepland aantal uren. De overige domeinen laten een grotere afwijking zien met een zestal domein met een realisatie boven de 105% en 15 domeinen onder de 95%.
- Hoewel er per domein in individuele gevallen een logische en legitieme verklaring kan zijn voor een afwijkende realisatie in een bepaald jaar, laat het totale beeld zien dat er structureel sprake is van afwijkingen. Het meer structurele beeld wordt in interviews herkend, waarbij partijen aangeven gedurende het lopende jaar de ruimte te nemen om, op basis van actualiteiten, bij te sturen in de benodigde inzet op een domein.
- Op basis van de urenrealisatie in de afgelopen jaren kan geconcludeerd worden dat de type werkzaamheden die voor deze bekostiging wordt uitgevoerd (grotendeels handhavingsactiviteiten waar geen directe tegenpresentatie zichtbaar is) vragen om flexibiliteit en bijsturing gedurende het jaar. Hierbij kan de vraag gesteld worden in welke mate de huidige P*Q bekostigingswijze aansluit bij de werkzaamheden en prestaties die voor deze opdrachtgevers geleverd worden.
- Een P*Q bekostiging is in de basis passend bij werkzaamheden waarbij er een directe relatie is tussen de geleverde prestatie en het aantal ingezette uren (zoals bijvoorbeeld bij de keuringsactiviteiten; de inzet van de inspecteur voor bijvoorbeeld het afgeven van een certificaat of een onderbouwing voor de afwijzing van de toekenning daarvan).

C: in enkele domeinen lijkt structureel sprake van onderrealisatie wat mogelijk vraagt om herijking van uren (en onderliggende bekostiging)

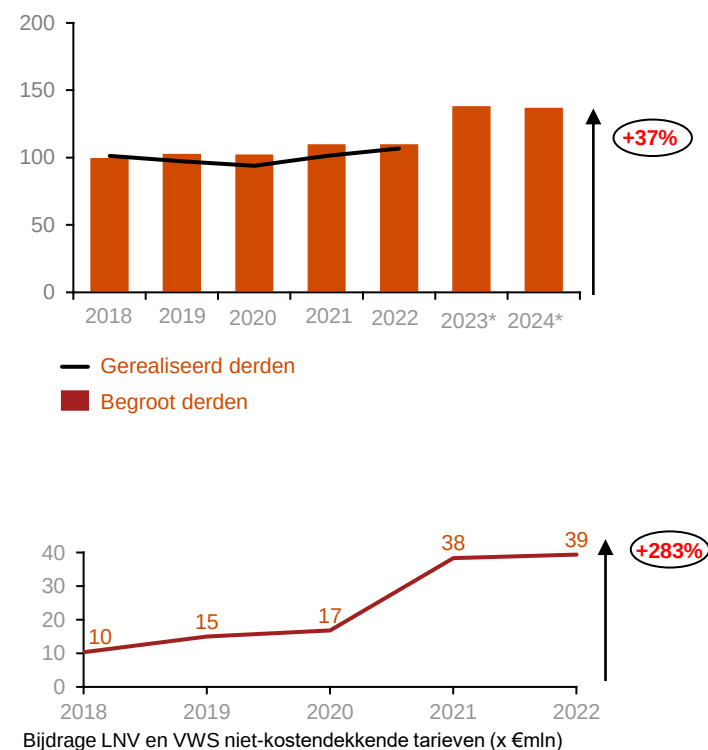
- Voor een (beperkt) aantal domeinen is een structurele onderrealisatie zichtbaar, bijvoorbeeld dierlijke bijproducten, cross compliance en bijzondere eet- en drinkwaren. Voor het overgrote deel van de domeinen geldt dat er geen structurele over- of onderuitnutting van toepassing is, oftewel op basis van de afgelopen vier jaar is geen stabiele trend te zien.

Grafiek: Urenuitputting per domein (exclusief derden),
Bron: Verantwoordingsrapportage 2019-2022

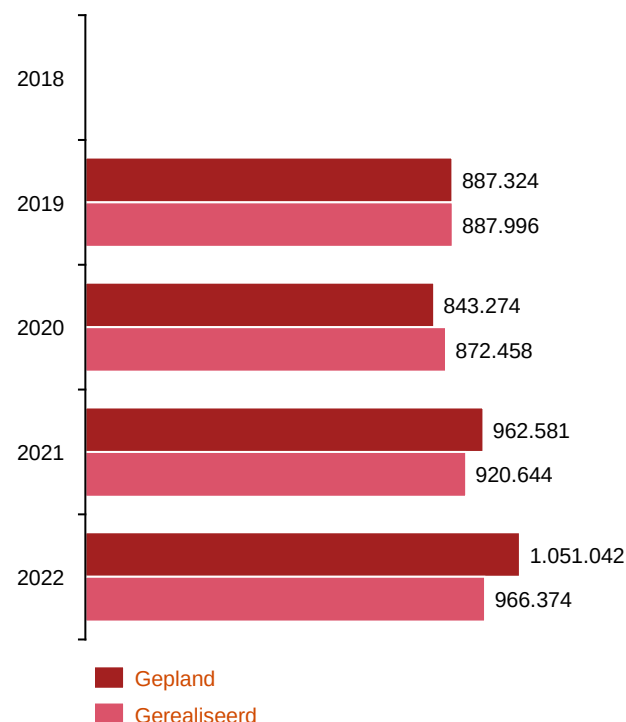
Bekostiging – aansluiting bekostiging en sturing (7/14)

Derden - De relatieve stabiliteit in de dekking van toezichtsinspanning door het bedrijfsleven wordt veroorzaakt door demping, waarbij de urenrealisatie ten dele maatgevend is voor de realisatie

Werking: Aansluiting bekostigingsmodel en geleverde prestaties derden



Bron: Bovenste figuur: Begroting NVWA en jaarverantwoording agentschap via Rijksfinanciën. Onderste figuur: intern jaarverslag NVWA 2018-2022



Urenrealisatie versus planning

(Aantal uren, 2019-2022)

Bron: Verantwoordingsrapportages 2019 – 2022

Verantwoordingrapportage 2018 niet consistent met jaren 2019-2022

D: De urenrealisatie is ten dele maatgevend voor de gerealiseerde vergoedingen van derden, waarbij harmonisatie tussen begroting en uren een aandachtspunt is

- De begrote bekostiging vanuit derden (primair retributies bedrijfsleven) laat een relatief stabiel beeld zien waarbij in de laatste vier jaar sprake is van een onderrealisatie (4%-9%). In de jaren 2018 tot en met 2022 is de bekostiging derden in de voorjaars- dan wel najaarsnota dan ook naar beneden bijgesteld.
- Een nadere blik op de urenrealisatie in de jaren 2019 tot en met 2022 laat zien dat de urenrealisatie niet per definitie in lijn is met de gerealiseerde bekostiging (bijvoorbeeld in 2020 was sprake van een overrealisatie in uren maar een onderrealisatie in bekostiging). Deze afwijkingen zijn te herleiden tot twee oorzaken:
 - De urenrealisatie is niet per definitie maatgevend voor de bekostiging, een deel van de bekostiging vindt plaats op basis van een vorm van vaste prijs (bijvoorbeeld het starttarief en een prijs per kilo);
 - Op basis van de interviews blijkt dat de begroting bekostiging derden gebaseerd is op de voorcalculatorische raming en de daarin voorziene uren, terwijl deze uren later gedurende het jaarplanproces nog worden bijgesteld (bijvoorbeeld in het jaar 2022). De **harmonisatie van de financiële begroting en geplande uren** betreft een door de NVWA gesignaleerd **aandachtspunt**.
- Tot slot, een deel van de stabiliteit van de bekostiging wordt, zoals eerder benoemd, veroorzaakt door de demping vanuit de opdrachtgevers (primair LNV). Zonder deze demping (niet-kostendekkende tarieven) zou de gerealiseerde bekostiging vanuit derden over de jaren 2018 tot en met 2022 zijn gestegen met circa 60% (versus een stijging nu met circa 37%).

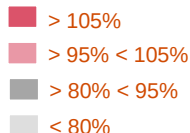
Bekostiging – aansluiting bekostiging & sturing (8/14)

Derden – De urenplanning voor derden is lastig voorspelbaar (o.a. vanwege marktontwikkelingen), de werkzaamheden binnen het domein vleesketen en voedselveiligheid vormen een stabiele basis

Werking: Analyse naar urenrealisatie derden

Grafiek: Urenuitputting per domein - derden,
Bron: Verantwoordingsrapportage 2019-2022

	2022	2021	2020	2019
Bijzondere eet- en drinkwaren incl claims	75,6%	104,1%	151,3%	109,5%
Dierenwelzijn	155,3%	37,6%	40,0%	42,7%
Diergeneesmiddelen	2,5%	5,2%	2,4%	5,5%
Dierlijke bijproducten	48,7%	52,0%	102,4%	101,8%
Dierproeven	73,7%	78,9%	0,0%	94,7%
Diervoeder	34,1%	20,7%	37,7%	23,3%
Export	91,3%	100,7%	109,9%	98,7%
Fytosanitair	76,8%	64,3%	83,1%	77,0%
Gewasbescherming	105,5%	115,0%	84,5%	83,8%
Horeca en ambachtelijke productie	67,8%	76,9%	109,4%	79,4%
Import	90,3%	105,6%	107,3%	98,5%
Industriële productie	59,5%	76,1%	83,4%	110,4%
Klantcontact en dienstverlening	129,9%	102,2%	101,2%	100,8%
Levende dieren en diergezondheid	78,4%	78,0%	79,2%	81,1%
Tabak	44,6%	18,6%	64,1%	116,9%
Vis duurzaamheid	84,5%	111,0%	54,5%	94,0%
Vleesketen en voedselveiligheid	100,9%	101,3%	113,6%	109,6%
Totaal	91,9%	95,6%	103,5%	100,1%



E: De urenplanning derden is lastig voorspelbaar, afwijkingen worden toebedeeld aan overschattingen van marktontwikkelingen (bijvoorbeeld vertraging Brexit)

De vergoedingen vanuit het bedrijfsleven worden gedomineerd door vier domeinen: Export, Import, Levende dieren en diergezondheid en tot slot Vleesketen en voedselveiligheid (In totaal >90% van uren).

- De werkzaamheden binnen **Vleesketen en voedselveiligheid** (> 40% van de totale uren, voornamelijk bestaande uit keuringsactiviteiten) laten afgelopen vier jaar een overrealisatie zien, ondanks een stijgende trend in de geplande uren van circa 22%. Daarbij lijkt een trend zichtbaar dat planning en realisatie steeds beter op elkaar aansluiten, wat duidt op een verbeterd inzicht in / voorspelbaarheid van de werkzaamheden die in dit domein plaatsvinden. De huidige wijze van retribueren (hoofdzakelijk inputbekostiging) lijkt goed aan te sluiten bij de werkzaamheden.
- De werkzaamheden binnen de domeinen **Export en Import** laten een meer fluctuerende realisatie zien met onder- en overrealisaties in de afgelopen vier jaar. Ook hier geldt dat een urenstijging was voorzien. De NVWA geeft aan dat voor deze domeinen het plannen van uren onvoorspelbaarder is en afhankelijk van diverse externe factoren (bijvoorbeeld in de afgelopen jaren de impact van Brexit) die niet door de NVWA te beheersen zijn. De huidige wijze van retribueren (outputbekostiging) sluit aan bij de werkzaamheden maar kennen wel een risico in realisatie.
- Tot slot laten werkzaamheden binnen domein **Levende dieren en diergezondheid** in de afgelopen vier jaar een meer structurele onderrealisatie zien variërend van circa 81% tot 78,4% in afgelopen jaar 2022 (20 tot 30.000 uur). Binnen dit domein was in de afgelopen jaren een kleine stijging in geplande uren voorzien van circa 8%. De onderrealisatie is op basis van de verantwoordingsrapportages hoofdzakelijk te wijten aan personeelsgebrek, herprioritering van werkzaamheden en vertraagde instroom.
- Voor de overige domeinen geldt dat er een zeer wisselend beeld ontstaat over de mate van voorspelbaarheid van de gevraagde inzet. De impact van afwijkingen binnen de overige domeinen is beperkter daar deze domeinen slechts circa 10% van de totale inzet bevatten. Met name de domeinen fytoosanitair en industriële productie dragen in de afgelopen twee jaar bij aan de onderrealisatie.

Bekostiging – aansluiting op sturingsmodel (9/14)

In tegenstelling tot de zichtbare flexibiliteit in het jaar, laten de kaderbrieven en daarop aansluitende jaarplannen een relatief stabiel beeld zien

Werking: het proces van kaderbrief tot jaarplan

Tabel: Jaarlijkse urenbesteding per domein ten opzichte van totaal

Bron: Financiële paragrafen 2019-2023, PwC-analyse

Domein	2019	2020	2021	2022
Buro	1,7%	1,7%	1,5%	1,6%
Bijzondere eet- en drinkwaren	1,3%	1,0%	1,0%	0,9%
Cross compliance	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
Dierenwelzijn	5,3%	5,4%	6,0%	6,0%
Diergeneesmiddelen	1,6%	1,5%	1,5%	1,4%
Dierlijke bijproducten	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%
Dierproeven	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Diervoeder	1,6%	1,4%	1,4%	1,5%
Export	2,6%	3,8%	3,8%	4,5%
Fytosanitair	6,1%	7,4%	7,1%	7,3%
Gewasbescherming	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%
Grondgebonden subsidieregelingen	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%
Horeca en ambachtelijke productie	6,9%	6,6%	6,0%	5,8%
Import	6,3%	5,3%	5,5%	6,3%
Industriële productie	6,2%	4,8%	4,4%	3,7%
Klantcontact en dienstverlening	7,0%	7,2%	7,0%	6,9%
Levende dieren en diergezondheid	8,9%	8,6%	8,1%	7,8%
Meststoffen	5,0%	4,7%	4,2%	4,3%
Natuur	2,4%	2,3%	2,1%	2,1%
Niet grondgebonden subsidieregelingen	1,6%	1,5%	1,3%	1,2%
Opsporing	6,2%	6,5%	5,9%	5,6%
Productveiligheid	4,8%	4,8%	4,5%	4,3%
Tabak	2,3%	2,4%	2,5%	2,6%
Vleesketen en voedselveiligheid	16,2%	14,6%	16,1%	16,0%

Legenda: blanco = basisjaar 2019. Groen = afwijking van maximaal 1pp t.o.v. voorgaand jaar. Rood = afwijking van meer dan 1pp t.o.v. voorgaand jaar.

Ter illustratie, het domein Fytosanitair bedroeg in 2019 6.1% van het totaal, op basis van uren. In 2020 was dit 7.4%, een stijging van 1.3 procentpunt. Daarom kleurt dat vak rood. In 2021 was dit 7.1%, een daling van 0.3 procentpunt. Daarom kleurt dat vak groen.

Noot: Domeinen 'Chemische en microbiologische veiligheid van levensmiddelen' en 'Vis duurzaamheid' weggelaten wegens inconsistente data-classificatie. Daarom tellen de cijfers niet op tot 100%.

F: jaarplannen in de afgelopen jaren laten een relatief stabiel beeld zien met beperkte afwijkingen over de jaren

- Een analyse naar de inhoud van de jaarplannen en de bijbehorende urenplanningen laat zien dat de geplande inspanning jaar op jaar stabiel is. Binnen vier domeinen is de afgelopen vier jaar een forsere afwijking zichtbaar, de overige 22 domeinen laten een relatief stabiel patroon zien.
- De basis voor het jaarplan van de NVWA is gelegen in de kaderbrieven die jaarlijks worden ontvangen vanuit LNV en VWS. In lijn met de jaarplannen laat de inhoud van de kaderbrieven zien dat de afwijkingen jaar op jaar relatief klein zijn. Opdrachtgevers lijken vooral behoefte te hebben aan het handhaven van de inzet van vorig jaar (dan wel uitbreidingen daar waar het gaat om nieuwe wetgeving of politieke wensen).
- Terwijl de hoofdlijn van de jaarplannen (en kaderbrieven) stabiel is, geven partijen aan dat de tijdsinvestering om tot een jaarplan te komen aanzienlijk is. In de periode mei (kaderbrief) tot en met november (jaarplan NVWA) wordt intensief gesproken over de inhoud en details van het jaarplan.

Bekostiging – aansluiting bekostiging en sturing (10/14)

*In opzet sluit het bekostigingsmodel NVWA aan op de vereisten uit de RA en RBV – de bekostiging op basis van een P*Q sluit onvoldoende aan op de toezichtfunctie van de NVWA*

Werking: Compliance met RA en RBV normen

Normen uit de Regeling Agentschappen (RA) en Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV)	Invulling NVWA
De gewenste opzet van het bekostigingsmodel is duidelijk in kaart gebracht?	Ten dele: • Er is een bekostigingsopzet die al sinds de PDC-revisie van 2018 gebruikt wordt. Daarbij wordt wel voornamelijk geleund op legacy-keuzes uit het verleden. • Er is een overleg- en totstandkomingsstructuur voor bekostiging binnen de driehoek.
Er is een duidelijke relatie tussen input en output	Voor een deel van de werkzaamheden geldt dat er sprake is van een duidelijke relatie tussen input en output (retributies bedrijfsleven en werkzaamheden waarvan de invulling is vastgelegd in Europese wet- en regelgeving). Voor de overige (meer toezichtsgelateerde) werkzaamheden geldt dat er geen directe relatie is tussen de geleverde input en output (dan wel outcome). De te leveren inspanning (input) is afhankelijk van de risico-inschatting en de daaruit volgende toezichtstrategie.
De betalingen voor de afgenomen producten en diensten dekken alle inkomsten van de dienst af	Nee, naast de inkomsten gebaseerd op de gerealiseerde producten en diensten ontvangt de NVWA een bijdrage ‘niet-kostendekkende tarieven’ bedrijfsleven.
Er is een volledige P*Q-verantwoording en indien niet, er is een uitleg waarom niet	De bekostiging van de NVWA vindt hoofdzakelijk plaats op basis van een P*Q (uren of product) verantwoording, welke aansluit bij de gehanteerde input- en outputgerichte bekostiging.

G: De bekostigingsfilosofie conform de Regeling Agentschappen, met P*Q verantwoording, sluit onvoldoende aan op toezichtfunctie

- De opzet van het bekostigingsmodel van de NVWA sluit in grote lijnen aan op de Regeling Agentschappen en de Rijksbegrotingsvoorschriften. Er is sprake van een product- of dienstgerichte bekostiging met onderliggende P*Q verantwoording (uren of producten).
- Ten aanzien van de werkzaamheden die de NVWA uitvoert voor LNV en overig (primaire VWS) wordt opgemerkt dat het de vraag is in welke mate het huidige bekostigingsmodel aansluit bij de werkzaamheden en kenmerken van de organisatie, iets waar de meest recente evaluatie RA voor waarschuwt¹. Een vorm van P*Q bekostiging werkt goed voor activiteiten waarvan zowel de P als de Q goed vooraf te bepalen/ in te schatten zijn (in casu: keuren, certificeren en werkzaamheden waarvan de invulling is vastgelegd in wet- en regelgeving).
- Een (groot) deel van de werkzaamheden die de NVWA uitvoert, gerelateerd aan de toezichtfunctie van de NVWA, vindt risicogestuurd plaats. In de huidige opzet definieert de NVWA een risicogestuurde toezichtstrategie in haar jaarplan, welke wordt vertaald naar een P*Q bekostiging. De vertaling van de risicogestuurde toezichtstrategie naar een ‘P*Q’ insinueert stabiliteit in de ‘Q’ gedurende het uitvoeringsjaar, dit terwijl **risico gestuurd toezicht** inherent vraagt om **bijsturing en flexibiliteit** gedurende het jaar.
- Hierbij wordt opgemerkt dat op basis van de analyse naar de urenrealisatie, blijkt dat partijen in de praktijk de ruimte nemen / geven om deze bijsturing en flexibiliteit wel te realiseren.

¹ Bron: IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde

Bekostiging – verbetermogelijkheden bekostiging (11/14)

In de basis zijn er vier type bekostigingsmodellen met elk eigen voor- en nadelen, op dit moment is binnen de NVWA hoofdzakelijk sprake van input- en outputbekostiging

De vier typen bekostigingsmodellen

Typen bekostigingsmodellen		Kenmerken model
	Functiegerichte bekostiging <i>Toelichting: bekostiging op basis van het beschikbaar stellen van een 'dienst' of 'functie' met een publiek belang. Bij dit type bekostiging staan thema's als toegang tot of beschikbaarheid centraal: de functie moet in een bepaalde hoeveelheid beschikbaar zijn.</i>	• Autonomie staat centraal • Eenvoudig in opzet • Geen directe relatie met output • Risico op onderproductie door gebrek aan afspraken over resultaat / prestaties • Lumpsum financiering
	Inputbekostiging (urengericht) <i>Toelichting: bekostiging op basis van een verwacht aantal uren die gemaakt moeten worden (sturing op aantallen Q, waarbij het budget tot stand komt op basis van P*Q). Er is een directe relatie tussen de gedefinieerde input, kosten de bekostiging.</i>	• Realiseren van input staat centraal • Input is maatgevend voor kosteninspanning • Input is definieerbaar en voorspelbaar • Output niet definieerbaar / koppeling tussen inspanning en output niet / beperkt aanwezig • Volume risico input bij aanbieder • P*Q (uren) financiering
	Outputbekostiging (prestatiegericht) <i>Toelichting: bekostiging op basis van vastgestelde producten en of diensten (bijvoorbeeld aantallen keuringen, certificeringen etc.). Er is een directe relatie tussen de gedefinieerde producten en diensten, kosten en bekostiging.</i>	• Realiseren van output staat centraal • Output is maatgevend voor kosteninspanning • Output is definieerbaar en voorspelbaar • Volume risico output bij aanbieder • P*Q (producten) financiering
	Outcomebekostiging (prestatiegericht) <i>Toelichting: bekostiging op basis van outcome (resultaat, bijvoorbeeld daling meldingen). Het niet behalen van het resultaat betekent lagere bekostiging</i>	• Resultaat staat centraal • Autonomie in aanpak • Vraagt om duidelijk definieerbare resultaat • Vraagt om relatie tussen inspanning en resultaat • Realisatie risico bij aanbieder • Resultaatgerichte financiering vaak i.c.m. lumpsum

Binnen het deelthema bekostiging is gevraagd naar **verbetermogelijkheden** voor het bekostigingsmodel en voor- en nadelen van bekostigingsmodellen. In de basis bestaan er **vier bekostigingsmodellen**:

- Een **functiegerichte bekostiging** van de NVWA betekent een lumpsum financiering, veelal op basis van kosten voorgaande jaren. Waarbij afspraken worden gemaakt over de 'functie' die beschikbaar moet zijn (toezicht- en handhavingfunctie). Voorbeeld van deze bekostigingssystematiek betreft de brandweerfunctie.
- Een **inputbekostiging** betreft een bekostiging die stuurt op het realiseren van een bepaalde input (veelal uren). De huidige bekostiging door LNV en VWS kwalificeert als inputbekostiging (financiering vindt plaats op gerealiseerde (input gedefinieerde) uren). Waarbij wordt opgemerkt dat partijen aangeven meer te (willen) sturen op output.
- Een **outputbekostiging** betreft een bekostiging aan de hand van gerealiseerde producten of diensten. Deze systematiek hanteert de NVWA op dit moment overwegend bij de retributies bedrijfsleven en extern geormerkte budgetten.
- Een **outcomebekostiging** van de NVWA betekent een in beginsel lumpsum financiering waarbij een deel van deze lumpsum gekoppeld wordt aan het behaalde resultaat (de outcome, in het geval van de NVWA de bijdrage aan bijvoorbeeld de publieke belangen).

Bekostiging – verbetermogelijkheden bekostiging (12/14)

Gekeken naar de aard van de werkzaamheden die worden uitgevoerd voor LNV en VWS is een combinatie van functie- en outputbekostiging passend

Passende bekostiging – werkzaamheden LNV en VWS

Publiek Belang – LNV VWS (% uren) ¹	Kenmerken werkzaamheden / NVWA	Passende bekostigingsmodellen
Publiek belang Dierenwelzijn (8,7%)	- Werkzaamheden bestaan hoofdzakelijk uit handhavingsactiviteiten zoals, risicogericht toezicht, controles, inspecties en I&R. - Werkzaamheden worden waar mogelijk risicogestuurd ingericht. - Op basis van de jaarplan resultaten van afgelopen jaren wijkt de (uren)realisatie af van het jaarplan wat duidt op een risicogestuurde aanpak en een deel onvoorspelbaarheid van taken in het jaar. - De aantoonbaarheid van het effect van de werkzaamheden die de NVWA uitvoert (outcome) is op dit moment beperkt aanwezig.	Overwegend functiebekostiging
Publiek belang Diergezondheid (7,2%)		
Publiek belang Voedselveiligheid (25,7%)		
Publiek belang Plantgezondheid (10,6%)		
Publiek belang Natuur & Milieu (15,7%)		
Publiek belang Productveiligheid (6,4%)		
Publiek belang Tabaksontmoediging (3,1%)		
Overig - Controletaken subsidieregelingen (5,3%)	Werkzaamheden voorgeschreven in wet- en regelgeving.	Outputbekostiging
Overig - Overige taken (17,3%)	- Ca 50% opsporing, betreft risicogestuurde activiteiten (meldingen) - Ca 25% klantcontact en dienstverlening - Ca 25% import, export (steekproeven etc.) & BuRo (o.a. onderzoek)	Overwegend functiegerichte bekostiging

Een functiegerichte bekostiging sluit aan bij de bulk van de werkzaamheden voor LNV en VWS en de huidige praktijk

Bezien vanuit de aard van de werkzaamheden die de NVWA uitvoert per publiek belang kan geconcludeerd worden dat een vorm van ‘functiegerichte’ bekostiging op dit moment het meest passend is:

- De activiteiten die de NVWA uitvoert dienen verschillende **publiek belangen**. Daarbij staat niet de beschikbaarheid van de functie centraal maar de **activiteiten die de functie uitvoert** (toezicht, controles of inspecties);
- Aard van de activiteiten betreft toezicht welke **risicogestuurd** worden uitgevoerd en vooraf **niet voorspelbaar** zijn (bijstelling en flexibiliteit wordt hier gevraagd); en
- Outcome (effect) van activiteiten is op dit moment **niet (direct) meetbaar**, namelijk het is op dit moment niet kwantificeerbaar welke bijdrage de activiteiten leveren aan de publieke belangen. Indien outcome in de toekomst meetbaar te maken is kan een outcomebekostiging overwogen worden.

Voor enkele activiteiten aan de zijde van LNV en VWS geldt dat een vorm van outputbekostiging meer passend is. Dit zijn activiteiten waarvan de werkzaamheden min of meer ‘vast’ staan, bijvoorbeeld in de gevallen waarbij de inzet (aantal controles) is voorgeschreven in Europese wet- en regelgeving.

Bekostiging – verbetermogelijkheden bekostiging (13/14)

Gekeken naar de aard van de werkzaamheden die worden geretribueerd bij het bedrijfsleven is een combinatie van input- en outputbekostiging passend

Bekostigingsmodellen

Publiek Belang – LNV VWS (% uren) ¹	Kenmerken werkzaamheden	Passende bekostigingsmodellen
Vleesketen en voedselveiligheid (46,4%)	Overgrote deel toezicht grote slachthuizen (permanente aanwezigheid toezichthoudend dierenarts), AM en PM keuringen, audits en systeeminspecties.	Combinatie van input- en outputbekostiging
Import (18,3%)	Document, zegel en overeenstemmingscontroles	Outputbekostiging
Export (17,5%)	Export certificeringen	Outputbekostiging
Levende dieren en diergezondheid (10,5%)	Bewaken diergezondheid door middel van toezichtactiviteiten o.a. bij veehouderijen en slachterijen.	Combinatie van input- en outputbekostiging
Overige werkzaamheden (7,3%)	Diverse werkzaamheden	Combinatie van input- en outputbekostiging

2. Een mix van input- en outputgerichte bekostiging waarbij wordt voortgeborduurd op de 'vaste prijs per product' systematiek sluit aan bij de geretribueerde werkzaamheden

De werkzaamheden die de NVWA uitvoert en die geretribueerd worden bij het bedrijfsleven bestaan hoofdzakelijk uit keuringswerkzaamheden of specifieke werkzaamheden in het kader van certificeren (export en import). Voor dit type werkzaamheden geldt dat een vorm van **input dan wel outputbekostiging** passend is bij de werkzaamheden, zie onderstaande voorbeelden:

- Toezicht op slacht: input (# uren) is maatgevend voor kosteninspanning, input is definieerbaar en voorspelbaar en koppeling tussen inspanning en output is beperkt aanwezig;
- Export certificering: realiseren van output staat centraal (de certificering), de output is maatgevend voor de kosteninspanning (#uren per type certificering) en er is een koppeling tussen inspanning en output.

Een meer taak- of outcome gerichte bekostiging van de activiteiten die geretribueerd worden bij het bedrijfsleven vraagt om een andere inningswijze van deze inkomstenstroom (en andere wijze van sturen op de onderliggende activiteiten). In eerdere onderzoeken is een andere wijze van retribueren onderzocht (Impactanalyse abonnementen- of heffingenstelsel NVWA, PwC, februari 2022 en Onderzoek alternatief verrekenstelsel voor de retribueerbare activiteiten NVWA, PwC, december 2022). Een overstap naar een meer taakgerichte of outcome gerichte bekostiging met bijbehorende meer heffingsgerichte inningswijze is vooralsnog niet haalbaar gebleken. Waarbij deze onderzoeken voortborduren op een meer outputgerichte bekostiging in de vorm van een vaste prijs per product (VPP).

Bekostiging – conclusie (14/14)

*De verbetermogelijkheden liggen in het beter laten aansluiten van de bekostigingswijze op de praktijk – dit speelt vooral bij de toezichtactiviteiten van de NVWA, hier past lumpsum beter dan P*Q*

Advies: verbetering bekostiging

Opzet & werking: Wijze van bekostigen & aansluiting sturingsmodel

- De vormgeving van de bekostigingsstructuur NVWA is een uitwerking van de principes uit het driehoeksmodel uit de Regeling Agentschappen. Dit betekent dat in de basis NVWA P*Q bekostigd wordt (input- dan wel outputbekostiging). De NVWA onderscheidt 26 domeinen waarbinnen toezicht gehouden wordt en/of keuringen worden uitgevoerd. Het grootste deel van de huidige bekostiging (84,1 procent) wordt via een P*Q-calculatie (grofweg uur toezicht/keuren maal prijs per uur) gefinancierd.
- Binnen de driehoek is een uitgebreide begrotings- en verantwoordingscyclus opgesteld. Centraal hierin staat de kaderbrieven vanuit LNV en VWS, die leidt tot een jaarplan opgesteld door NVWA, die weer als basis dient voor de uit te voeren activiteiten door de NVWA. De NVWA ervaart binnen de kaderbrief- en jaarplancycclus weinig vrijheid om zelf (op een risicogestuurde manier) accenten te leggen. De jaarplannen van de afgelopen drie jaar laten een vrij constant beeld qua geraamde ureninzet per toezichtsdomein zien. Dit kan grotendeels verklaard worden doordat de bijbehorende kaderbrieven uit deze jaren eveneens weinig verschillen laten zien.
- Op basis van een analyse naar de gerealiseerde uren per domein valt op dat de geraamde urennorm van 99% (tijdelijk 95%) per toezichtsdomein vrijwel nooit gehaald wordt, met afwijkingen onder en boven de norm. In de praktijk nemen partijen (LNV, VWS en de NVWA) de flexibiliteit om accentverschillen in de taakuitvoering aan te brengen.
- Samengevat kan gesteld worden dat de bekostigingswijze aansluit bij de sturingswijze zoals beschreven onder het thema governance. Deze constatering heeft ook in zich dat de benoemde knelpunten dus ook terugkomen in de bekostigingswijze, i.c. de ervaren vrijheid/ onafhankelijkheid om accenten te leggen.

Verbetermogelijkheden, voor- en nadelen

Werkzaamheden LNV & VWS (3/4 bekostiging)

- Een bekostigingsmodel overwegend gebaseerd op een functiegerichte bekostiging (met lumpsum financiering) sluit beter aan bij de huidige praktijk en aard van de werkzaamheden die de NVWA uitvoert voor deze publieke partijen. Waarbij partijen de keuze kunnen maken om in specifieke uitzonderingen te kiezen voor een input- of outputbekostiging.
- Het toepassen van een functiegerichte bekostiging behelst wel een risico dat er in onvoldoende mate afspraken worden gemaakt over resultaten en prestaties. Een nadere professionalisering van zowel de toezicht- en handhavingsstrategie als de financiële sturing binnen de NVWA is van groot belang voor het succesvol implementeren van een functiegerichte bekostiging.
- Indien de NVWA er in slaagt om meetbare outcome te definiëren kan tevens een outcomebekostiging (tevens lumpsum met gedeeltelijke prestatieafspraken) overwogen worden. Voordeel van een outcomebekostiging is dat deze wijze van bekostigen een gesprek over resultaten en prestaties faciliteert. Op basis van de huidige inzichten is het voor de NVWA niet mogelijk om een puur outcomegericht bekostigingsmodel uit te voeren.

Werkzaamheden geretribueerd bij bedrijfsleven (1/4 bekostiging)

- De werkzaamheden voor het bedrijfsleven zijn overwegend gebaseerd op outputbekostiging (voorgedefinieerd product of dienst). Outputbekostiging vraagt om goed inzicht in uren per product en sturing op een genormeerde uitvoering van de werkzaamheden.

3. Bevindingen financieel beheer



Financieel beheer (1/7)

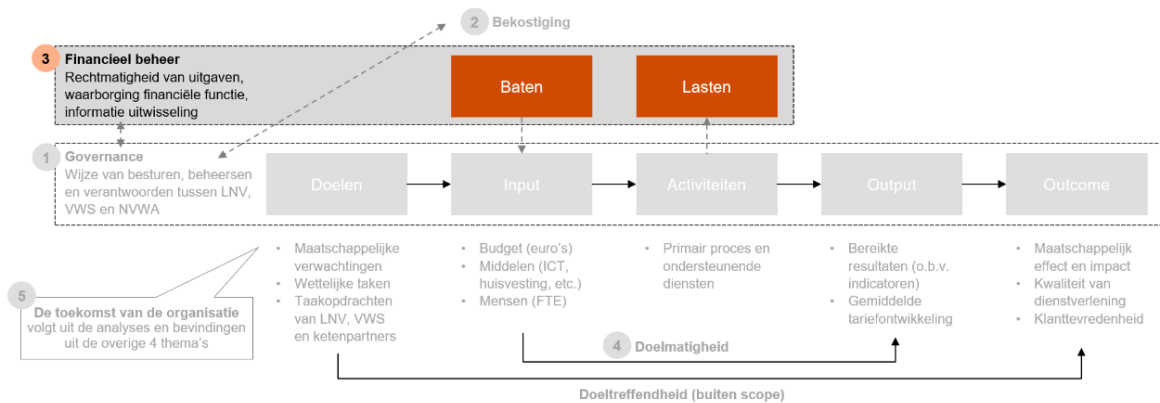
De deelvragen binnen het thema financieel beheer zien toe op inrichting van financieel beheer, uitwisseling van informatie binnen de driehoek en eventuele verbetermogelijkheden

Aanpak deelthema financieel beheer

Kader financieel beheer

Financieel beheer gaat over de inrichting en beheer van de financiële functie. Voor overheidsorganisaties in het bijzonder betreft dit het effectief en verantwoord beheren van overheidsmiddelen om de doelstellingen van de organisatie te bereiken; aldus komt hier een element van financiële rechtmatigheid in terug. Een effectief begrotingsproces en goede financiële rapportages komen de transparantie, verantwoording en risicobeheer ten goede, welke essentiële elementen van financieel beheer zijn.

Onderstaande figuur laat de brede systeemtheorie en daarbinnen de afbakening van de analyse van financieel beheer zien. Hiernaast zijn de belangrijkste analyses opgenomen op basis waarvan wij tot onze bevindingen op financieel beheer komen.



#	Deelvragen financieel beheer	Analyse
1	Hoe is het financieel beheer bij de NVWA vormgegeven?	- In kaart brengen opzet van het financieel beheer - Overzicht maken van van de begrotings-cyclus en aansluiting op de P&C cyclus en risicomangement
2	Hoe is het gesteld met de rechtmatigheid van de uitgaven van de NVWA?	Samenvatting bevindingen rechtmatigheid uit ADR rapporten bij de jaarverslagen
3	Hoe waarborgt de NVWA de financiële functie?	In kaart brengen van opzet en werking van '3 lines of defence' binnen NVWA: concrete definitie van rollen, aanwijzing werkhandelingen en verdeling van verantwoordelijkheden en verdedigingslijnies
4	Hoe wisselen partijen in de bestuurlijke driehoek informatie uit over het financieel beheer?	<i>Wat-vraag:</i> analyse van de kwantiteit en kwaliteit van de interne informatie-uitwisseling inzake financieel beheer <i>Hoe-vraag:</i> in beeld brengen van overleggen en de agenda's en besluiten daarvan
5	Wat zijn, gegeven bovenstaande bevindingen, de verbetermogelijkheden en hebben de partijen de juiste informatie voor samenwerking?	- Verbeterpunten indentificeren aan de hand van verschil tussen opzet en werking van financieel beheer - Identificeren van mogelijke aanpassingen, waar mogelijk via toepassing van good practice of benchmark (andere toezichthouders)

Financieel beheer – huidige vormgeving (2/7)

De NVWA heeft een P&C cyclus opgesteld die overzicht biedt in de planning en de oplevering van producten en integreert deze met de begrotingscyclus.

Opzet: Vormgeving P&C cyclus

Als baten-lastenagentschap dient de NVWA te voldoen aan de regeling agentschappen. Daarin wordt gesteld dat agentschappen de verantwoordelijkheid hebben voor een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer. Om hier invulling aan te geven heeft de NVWA een P&C-cyclus¹ opgesteld waarin de verschillende deelprocessen op elkaar worden aangesloten.

De meer reguliere begrotings- en jaarplanproces is tijds technisch op elkaar aangesloten en sluit tevens aan bij de begrotingscyclus zoals voorgeschreven door het Ministerie van Financiën in de Rijksbegrotingsvoorschriften. Daarnaast wordt op drie verschillende niveaus gestuurd op voortgang:

1. De managementafspraken bestaan uit jaarlijkse afspraken tussen de IG van NVWA en de SG (eigenaar NVWA). In deze managementafspraken staat beschreven wat **de prioriteiten, aandachtspunten, begroting en formatie/ succes-, faalfactoren en risico's** zijn in het lopende jaar. Rapportage over de voortgang vindt twee keer per jaar plaats.
2. Voor het versterken van de interne sturing is in 2017 bij de NVWA de A3-sturingssystematiek geïntroduceerd. Deze systematiek houdt in dat op **concern- en directieniveau** een jaarplan wordt opgesteld waarin o.a. **succesbepalende factoren, resultaten en acties** bij elkaar worden gebracht op één A3. Over de voortgang op deze punten wordt driemaal per jaar een voortgangsrapportage opgesteld (een op concern en een op directieniveau). Daarnaast vindt over de uitvoering van de A3-jaarplannen sturingsgesprekken plaats tussen de inspecteur-generaal en de desbetreffende directeuren.
3. Door middel van financiële en inhoudelijke kwartaalrapportages wordt over **de voortgang van het jaarplan** gerapporteerd. In de financiële rapportage wordt gerapporteerd over de verwachte baten en lasten in het lopende jaar. Deze rapportages worden aan de **eigenaar en opdrachtgevers** aangeboden.

Management-afspraken	Jan: Managementafspraken (IG-SG)	Jul: 1 ^e Voortgangsrapportage Dec: 2 ^e Voortgangsrapportage	
A3-sturing	Okt: A3 concernjaarplan Dec: A3 directiejaarplannen	Jun: A3 (Concern) voortgangsrapportage (1) Feb & okt: A3 Sturingsgesprek Okt: A3 (Concern) voortgangsrapportage (2),	Feb: A3 (Concern) voortgangsrapportage (3) Feb: A3 Sturingsgesprek
Kwartaal-rapporten		Mei: 1 ^e Kwartaalrapportage Jul: 2 ^e Kwartaalrapportage Okt: 3 ^e Kwartaalrapportage	Feb: 4 ^e Kwartaalrapportage
Jaarplan	Feb: Evaluatie jaarplan Mrt: (Inhouds)kaders & uitgangspunten Jun: Meerjarige handavingsplannen Aug: Resultaten & haalbaarheidstoets Nov: Jaarplan NVWA	Mei: Jaarplanwijziging (1) Okt: Jaarplanwijziging (2)	Mei: Verantwoordings-rapportage Tweede Kamer
Begroting	Apr: Kaders & voorcalculaties kostprijzen Jun: Voorcalculaties retributiestarieven Jul: Ontwerpbegroting Dec: Budgettoekenning	April: Voorjaarsnota Okt: Najaarsnota	Maart: Jaarrekening
Operatio-neel	Dec: SPIN-tactische planning		
T-1: Planning		T: Uitvoering	T+1: Verantwoording

Financieel beheer – huidige vormgeving (3/7)

Binnen de NVWA zijn de rollen en verantwoordelijkheden van de financiële functie (CFO) en de inrichting van risicomanagement vastgelegd

Huidige vormgeving van de financiële functie en risicomanagement

Financiële functie

Binnen het Directie-overleg (DO) van de NVWA is de directeur Interne organisatie (CFO/CIO) mede verantwoordelijk voor de NVWA brede koers en besluitvorming. De verantwoordelijkheden van de CFO zijn vastgelegd in het Organisatie Besluit van de NVWA (2020). De CFO specifiek vervult binnen de directieraad de rol van dwarslijner en de bewaker van het bereiken van de geformuleerde strategische doelen vanuit het perspectief van het organisatiebelang. Daarnaast adviseert de CFO het management gevraagd en ongevraagd en heeft ten aanzien van efficiency- en effectiviteitsvraagstukken een initiërende en (bij)sturende rol. De kerntaken zijn:

- het voeren van de financiële administratie, inclusief het afleggen van verantwoording daarover;
- de strategische en financiële control, alsmede de interne auditfunctie;
- kaderstelling en het aanbrengen van checks en balances op de gebieden van strategierealisatie, financiën en informatiemanagement;
- het toezicht uitoefenen op de beheerste realisatie van managementafspraken;
- het zo nodig interveniëren/ bijsturen.

In het uitoefenen van zijn rol wordt de CFO ondersteund door de afdeling Financiën & Control (F&C). De kerntaken van F&C zijn:

- het management voorzien van tijdige en betrouwbare financiële- en control-informatie;
- sparring partner zijn voor het management;
- het gevraagd en ongevraagd advies geven aan het management;
- de financiële relaties met externe partijen (eigenaar, opdrachtgevers, leveranciers, etc.) borgen;
- het zorgen voor een zo effectief en efficiënt mogelijk bestel-, betaal- en inkoopproces.

Risicomanagement

NVWA heeft de inrichting van risicomanagement vastgelegd in Kader risicomanagement. Het kader is gebaseerd op de ISO 31000 norm en beschrijft een raamwerk voor het op systematische wijze vormgeven en inrichten van risicomanagementprocessen in een organisatie. Binnen de

Rijksoverheid wordt deze norm breed toegepast. Het Kader risicomanagement is toepasbaar voor de hele NVWA wat betekent dat het kan worden gebruikt op strategisch alsook op tactisch en operationeel niveau. In het Kader is de organisatie van risicomanagement vastgelegd conform het '3 lines of defence' model.

Tweemaal per jaar wordt de risicomatrix geactualiseerd: bij het opstellen van het A3 jaarplan en het moment waarop de eerste voortgangsrapportage wordt opgesteld. Hiermee is risicomanagement gekoppeld aan de P&C cyclus.

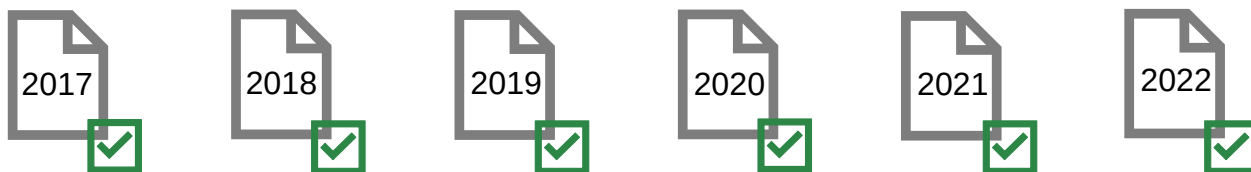
3 Lines of Defense		
1 Lijnmanagement (Risicoverantwoordelijken)	2 S&R / stafdirecties (Risicobeheerders)	3 Interne Audit Dienst
• Verantwoordelijk voor doelen en risico's • Identificeren en beheersen van risico's	• Inrichten risicomanagement • Helpen en adviseren eerste lijn	• Onafhankelijk toetsen of systeem van risicomanagement werkt • Neemt prioriteiten op in auditprogramma

Financieel beheer – rechtmatigheid (4/7)

Het jaarlijkse oordeel van de ADR laat zien dat de rechtmatigheid bij de NVWA op orde is, ook concludeert de ADR dat het financieel beheer in de afgelopen jaren op orde is gebracht

Oordelen ADR t.a.v. rechtmatigheid uitgaven NVWA

- Voor het beoordelen van de rechtmatigheid van de uitgaven van NVWA wordt verwezen naar het oordeel van de ADR zoals opgenomen in de auditrapporten NVWA 2017 t/m 2022. Het citaat met oordeel van de ADR is hieronder weergegeven.
- In deze audit rapporten worden een aantal aandachtspunten met betrekking tot het financieel beheer door de ADR opgemerkt. Met name in 2018 constateert de ADR dat het financieel beheer onder grote druk staat. In de jaren die daar op volgen blijkt uit de ADR rapporten dat er welliswaar aandachtspunten blijven maar dat tegelijkertijd de grootste zorgpunten worden opgelost.
- Deze rapporten geven geen aanleiding tot zorgpunten met betrekking tot financieel beheer.



Oordeel ADR (citaten uit het audit rapporten 2017 t/m 2022)¹

*“Naar ons oordeel geven deze financiële overzichten een **getrouw beeld** van de grootte en de samenstelling van het vermogen van het baten-lastenagentschap Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit op 31 december 20.., van de baten en lasten over 20.. en van de comptabele rechtmatigheid van de baten, lasten en balansmutaties over 20XX in overeenstemming met de verslaggevingsvoorschriften die zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2016 en de daaruit voortvloeiende regelgeving, waaronder de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 20...”*

Bevindingen financieel beheer ADR audit rapporten

Jaar	Oordeel ADR (citaten uit het oordeel ADR)
2017	• De primaire processen verdienen blijvende aandacht bij de NVWA • Inkoop, projectbeheer, jaarafsluiting, retributies, immateriële vaste activa, externe geoormerkte budgetten en memoriaalboekingen zijn “lichte” aandachtspunten
2018	• Financieel beheer onder grote druk • Overschrijding betalingstermijn en projectbeheer zijn opgelost. Retributies is gestegen van “licht” naar “gemiddeld” en beheersing omzet LNV – VWS en procesbeschrijvingen zijn als “lichte” aandachtspunten erbij gekomen.
2019	• NVWA bevindt zich in een lastige periode van herbezinning • Aandachtspunten zijn jaarafsluiting, jaarrekening, stelselwijziging, resultaat 2019, waardering INSPECT, legacy en gunning KDS. Procesbeschrijvingen en retributies kunnen nog beter. Geoormerkte budgetten en memoriaalprocessen zijn opgelost.
2020	• Een uitdagend jaar, waarbij complexe issues goed opgelost zijn • 11 nieuwe aandachtspunten opgehaald, 6 oude aandachtspunten zijn opgelost, 2 zijn onderhanden en 2 zijn opgelost
2021	• Geen ernstige tekortkomingen, IT-situatie is echter wel zorgelijk • 9 nieuwe aandachtspunten, 12 punten zijn opgelost, 2 zijn lopend
2022	• Financieel beheer op orde, maar wel enkele aandachtspunten • 10 nieuwe aandachtspunten, 7 punten zijn opgelost, 3 lopend en 1 ongewijzigd

Financieel beheer – informatie uitwisseling (5/7)

Financieel beheer wordt periodiek binnen de driehoek besproken waar relevante onderwerpen aan de orde komen

Bevindingen

In de P&C cyclus is beschreven welke (financiële) informatie met wie gedeeld wordt en wanneer deze besproken wordt. Een overzicht hiervan is weergegeven in de tabel:

- Op basis van dit overzicht en de agenda's van de verschillende overleggen zien wij dat de relevante (financiële) onderwerpen worden geagendeerd met relevante deelnemers.
- Uit de agenda's en verslagen van de overleggen blijkt dat over het geheel gezien de focus van het bestuurlijke overleg ligt op de financierings-systeematiek en retributietarieven, het eigenaarsoverleggen richt zich met name op de managementafspraken en voortgang en in de opdrachtgeversoverleggen wordt met name het jaarplanproces / de PDCA-cyclus besproken.
- Deze onderwerpen worden met regelmaat besproken waarmee de relevante deelnemers tijdig worden geïnformeerd over eventuele ontwikkelingen.

De informatie uitwisseling in deze overleggen is in lijn met de opzet en daarmee voldoet de interne informatievoorziening van de NVWA over financieel beheer in de brede.

Door middel van de **financiële kwartaalrapportages** worden de deelnemers van de verschillende overleggen geïnformeerd over de **tussenstand van de financiële resultaten en de financiële prognoses van de NVWA**. Op de volgende bladzijdes wordt op dit punt nader ingegaan.

Agenderingen financieel beheer in overleggen

Overleg	Aanwezigen	Onderwerpen i.r.t. financieel beheer	Frequentie
Bestuurlijke overleggen ¹	NVWA IG & directeurs LNV Eig. & OG VWS directeur VGP	Jaarplanproces, bestedingsplannen, kwartaalrapportages, kostprijscalculaties, kostprijsmodellen, (proces) retributietarieven, financieringssysteematiek	Ca. eens in de drie maanden (vaste overleggen)
BFI-overleggen (voorafgaand aan eigenaars-overleggen) ²	NVWA directeurs (rakend aan bedrijfsvoering, financiën, ICT) LNV Eigenaar (pSG) & eigenaarsadviseurs FEZ & BPZ Relevante experts/deskundigen	Kwartaalrapportages, voor-/nacalculatie en concept-kostprijzen, kostprijsmodel, kwartaalrapportages, meerjarige financiering, verrekensysteematiek, voorjaarsnota's, startnotities, jaarrekeningen, bezetting	Ca. eens in de drie maanden
Eigenaars-overleggen ³	NVWA IG en directeurs LNV eigenaars	Kwartaalrapportages, managementrapportages, jaarrekeningen, retributiestelsels, (voortgang) managementafspraken, kostprijzen,	Ca. eens in de drie maanden
Opdrachtgevers-overleggen	NVWA IG, adviseurs, directeurs LNV: FEZ en EIA VWS: dVGP & MT-leden	Jaarplanproces, Jaarverantwoording, kwartaalrapportages, startnotities, beschikbare middelen & prioriteringen	Ca. eens in de vier maanden voor zowel VWS als LNV

¹Bron: Agenda's en verslagen Bestuurlijke overleggen 12/7/2022, 19/9/2022, 9/11/2022, 12/12/2022, 13/2/2023, 20/4/2023, 26/6/2023

²Bron: Agenda's en verslagen BFI-overleggen 2/6/2022, 3/11/2022, 30/1/2023, 22/5/2023

⁴Bron: Agenda's en verslagen OGO's 8/11/2022, 25/11/2022, 23/2/2023, 23/5/2023, 15/06/2023, 22/9/2023, 9/10/2023

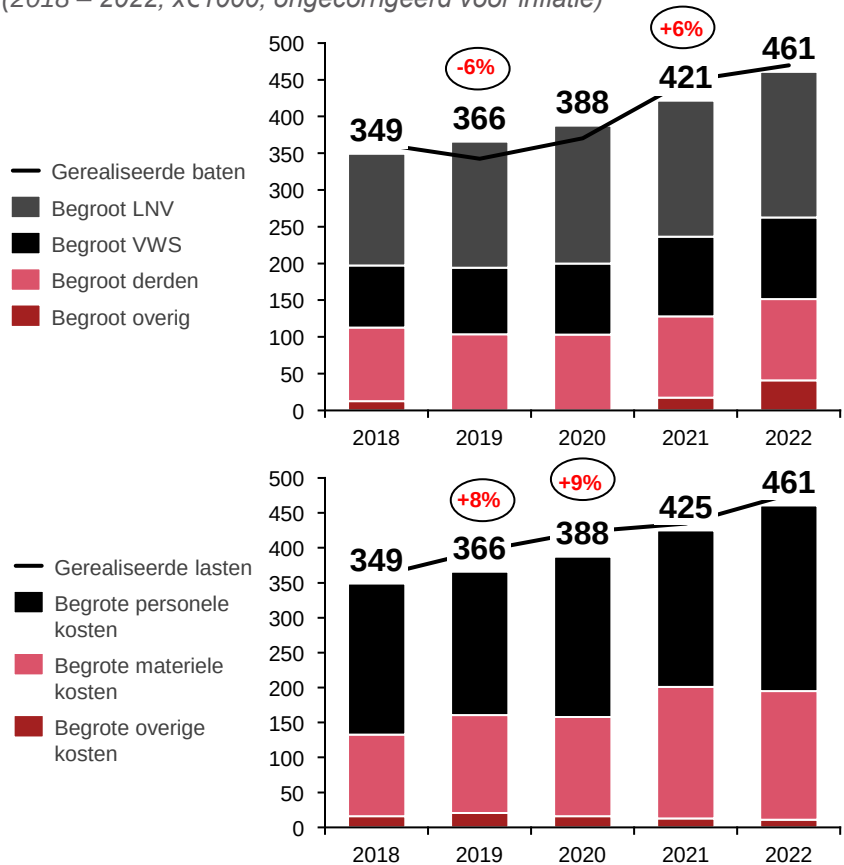
³Bron: Agenda's en verslagen Eigenaarsoverleggen 30/6/2022, 28/9/2022, 15/11/2023, 9/3/2023, 15/3/2023, 19/6/2023

Financieel beheer – informatie uitwisseling (6/7)

Het financieel resultaat laat in de evaluatieperiode een redelijk stabiel beeld zien, uitschieters in 2019 en 2020 zijn te verklaren door administratieve correcties

Financiële resultaten

Realisatie vs begroting baten & lasten NVWA
(2018 – 2022, x€1000, ongecorrigeerd voor inflatie)



- Van 2018 tot en met 2022 was de afwijking tussen de begroting en realisatie binnen de 10%-norm van uitlegbare afwijking van de begroting. Zowel de gerealiseerde baten als lasten lagen consequent hoger dan de begroting. Het overtreffen van de vooraf ingeschatte baten en lasten komt hoofdzakelijk voort uit het realiseren van extra opgedragen werkzaamheden waarvoor extra middelen ter beschikking zijn gesteld.
- Hoewel het financieel beheer op orde lijkt, is de aandacht hiervoor in de bestuurlijke driehoek beperkt: men focust op uren. Beschikbare uren kunnen echter na verloop van tijd afwijken van beschikbare budgetten als gevolg van (i) veranderingen in productiviteit van medewerkers (minder uren voor hetzelfde budget) en/of (ii) veranderingen in kosten voor arbeid (dezelfde uren kosten meer geld – en als er niet meer geld is: minder beschikbare uren).
- Dit laatste werd bijvoorbeeld zichtbaar in 2023, waarin de financiële prognose een tekort liet zien als gevolg van gestegen loonkosten (veroorzaakt door het deels niet-uitgekeerd krijgen van de loonbijstelling), inflatie, verlofreserviering en retributie-inkomsten. Als verbetermogelijkheid is de aanbeveling om de sturing in de driehoek meer in lijn te brengen met sturing op financiële kaders en uitputting. Dit staat los van de uiteindelijke keuze voor een alternatieve bekostigingswijze – ook binnen een lump-sum bekostiging is zicht op financiële uitputting binnen de kaders noodzakelijk.

Jaar	Resultaat	Belangrijkste toelichting op resultaat
2018	- € 6,7 mln.	Hogere bezetting van ambtelijk personeel + stijging ICT-kosten.
2019	- € 53,1 mln.	Aanpassing grondslagen voor financiële verantwoording (€ 42,0 mln.) + lagere omzet derden (€ 6,1 mln.) + hogere bezetting van ambtelijk personeel en inhuur + ICT-kosten hoger dan begroot.
2020	- € 48,3 mln.	Aanpassing van de grondslagen voor financiële verantwoording (€ 40,1 mln., waarvan € 32,2 mln. in 2020 door eigenaar LNV is toegevoegd aan het eigen vermogen) + achterblijvende omzet derden + hogere kosten voor personeel en ICT.
2021	€ 13,7 mln.	Stijging baten door invoeren integrale kostprijs en door aanvullende opdrachten van de opdrachtgevers.
2022	- € 6,7 mln.	Substantiële stijging van de personele kosten, als gevolg van het aantrekken van extra personeel. De groei van het personeelsbestand heeft zich in 2022 nog niet volledig kunnen vertalen in de bijbehorende toename in uitgevoerd declarabel (voor opdrachtgevers) of retribueerbaar (voor derden) werk.

Bron: Toelichting resultaat NVWA 2018-22

Financieel beheer – Informatieuitwisseling (7/7)

In de financiële rapportages kan het inzicht ten behoeve van kostenmanagement worden versterkt. Door de sterke urenfocus ontstaan soms financiële verrassingen lopende het boekjaar

Kwartaalrapportages

Voorbeeld van Financiële Kwartaalrapportage NVWA

1. Samenvatting
 - Planning en realisatie uren
 - Financieel
2. Financiële prognose **A**
3. Planning en realisatie uren **B**
4. Publiek belang
5. Formatie en bezetting
6. Productiviteit
7. Missende dagen
8. Ziekteverzuim
9. Personeelsgesprekken

Kwartaalrapportages¹

- A** In de financiële kwartaalrapportages wordt over de financiële tussenstand van de NVWA over het lopende jaar gerapporteerd. Voor zowel de baten als de lasten wordt een prognose afgegeven met daarbij een toelichting van de belangrijkste oorzaken en risico's. Het doel van de kwartaalrapportages is om de bestuurlijke driehoek op hoofdlijnen te informeren over de financiële stand van zaken. Ons inziens is de kwaliteit van het financieel beheer voldoende geborgd en de bieden de kwartaal rapportages daarmee adequaat inzicht om aan het doel tegemoet te komen.
- B** In de Financiële kwartaalrapportage valt op dat deze naast de financiële prognose vooral ook ingaat op planning en realisatie van uren (1^e punt van de samenvatting). Per directie wordt er gerapporteerd over de realiseerde uren op basis van de afgegeven prognose. Binnen de NVWA wordt naast de financiële rapportage ook nog een inhoudelijke kwartaalrapportage opgesteld. Dit betreft een gedetailleerde rapportage over de realisatie en planning van uren en inhoudelijke resultaten. Het valt op dat er in de rapportage nergens een koppeling gemaakt met financiële (tussen)resultaten.

Werking

- Bij het opstellen van het jaarplan wordt het beschikbare budget doorvertaald naar uren toezicht of keuren per publiek domein. De

uren worden binnen de NVWA vertaald naar FTE's per directie.

De focus op het sturen op de realisatie van de geplande uren die ook al eerder is aangestipt in de hoofdstukken governance en bekostiging vertaalt zich ook naar de kwartaalrapportages.

- Hoewel tijdens de verschillende gesprekken de wens werd uitgesproken dat men de behoefte heeft om meer op hoofdlijnen te sturen zien wij de rapportages in de huidige vorm niet voldoen aan deze behoefte. Uit een analyse van de verslagen van de bestuurlijke overleggen en eigenaars-overleggen blijkt dat het financiële resultaat niet of in zeer beperkte mate besproken wordt. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de financiële prognose volgens de deelnemers hier geen aanleiding toe gaf.
- Een uitzondering hierop is 2023 nadat de financiële prognose een fors tekort liet zien. Uit de verslagen van de bestuurlijke en eigenaars overleggen blijkt dat dit punt uitgebreid besproken te zijn. Ter voorbereiding op de besprekingen in deze overleggen is een werkgroep aangesteld met vertegenwoordigers van alle deelnemers uit de driehoek om de oorzaak nader te analyseren en maatregelen te formuleren.
- Hoewel de reactie an sich adequaat lijkt was een deel van dit tekort was al eerder in beeld en in de kwartaalrapportage opgenomen. Sturing op financiële resultaten in de driehoek lijkt hierdoor eerder reactief dan proactief met veel bestuurlijke drukte als gevolg.

4. Bevindingen doelmatigheid



Doelmatigheid (1/16)

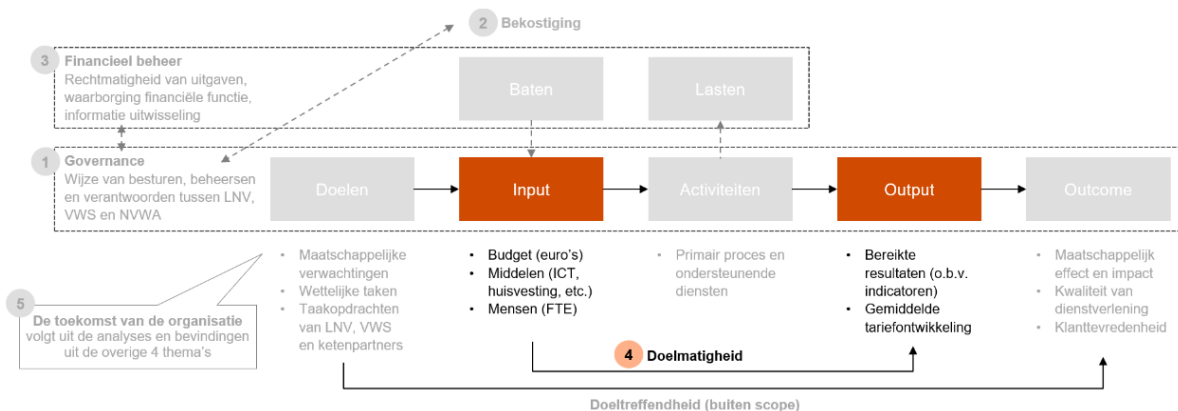
De deelvragen binnen het thema doelmatigheid gaan in de basis telkens over de verhouding tussen de ingezette middelen (input) en prestaties (output) van de NVWA

Aanpak deelthema doelmatigheid

Kader doelmatigheid

Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de ingezette middelen (input) en bereikte prestaties (output) van de organisatie. Een organisatie is doelmatig wanneer dezelfde prestaties tegen lagere kosten zijn gerealiseerd of wanneer meer of betere prestaties zijn geleverd tegen gelijkblijvende kosten. De relatie tussen input en output en daarmee doelmatigheid is vrijwel nooit 1-op-1 hard te maken. Door meerdere analyses over de tijd te laten zien, kan een (zeer) aannemelijk beeld over de doelmatigheid afgegeven worden.

Onderstaande figuur laat de brede systeemtheorie en daarbinnen de afbakening van de analyse van doelmatigheid zien. Hiernaast zijn de analyses opgenomen op basis waarvan wij tot onze bevindingen ten aanzien van doelmatigheid komen.

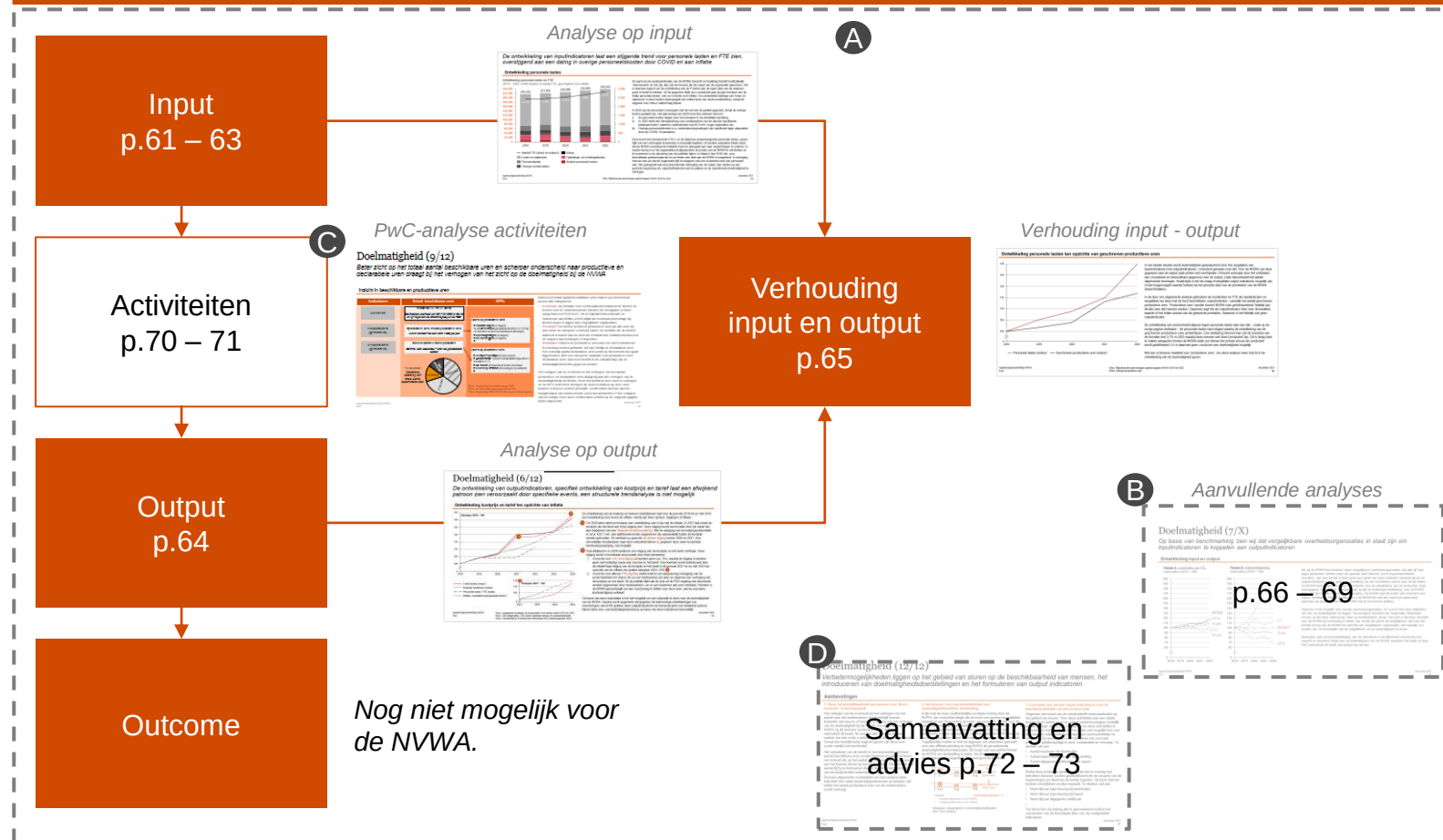


#	Deelvragen doelmatigheid	Analyse
1	Hoe wordt (door de NVWA) op doelmatigheid gestuurd?	- Analyse aanwezigheid doelmatigheids-indicatoren, beschikbaarheid (tijdig/compleet/accuraat) en opvolging daarvan – in relatie tot afspraken tussen de driehoek - Uitvoering doelmatigheidsvoorschriften RBV en RA - Vergelijking begroting met realisatie (o.m. baten en lasten) en verklaring van afwijkingen - Vergelijking voor- en nacalculatie van kostprijsmodel/tarief en verklaring van afwijkingen
2	Welk meetinstrumentarium gebruikt de NVWA nu?	Inzicht in meetinstrumentarium voor sturing op doelmatigheid NVWA (onder meer afwegingskaders en dashboard)
3	Hoe doelmatig is de NVWA momenteel?	- Trendontwikkeling van input-indicatoren: onder meer personele lasten - Trendontwikkeling van output-indicatoren: bereikte resultaten - Vergelijking trendontwikkeling input met output: eigen analyses en doelmatigheidsindicatoren NVWA - Benchmark/vergelijken trendontwikkeling input, output en doelmatigheid NVWA met vergelijkbare (toezichthoudende) organisaties voor zover mogelijk

Doelmatigheid (2/16)

De doelmatigheid van de NVWA kan vanuit verschillende perspectieven worden gezien: huidig meetinstrumentarium, aanvullende productiviteitsanalyses en focus op kostendoelmatigheid

Aanpak deelthema doelmatigheid



Toelichting opbouw van analyse van doelmatigheid NVWA

Deel **A** (p.61 – 65): deel A behandelt de analyse van PwC op basis van het bestaande meetinstrumentarium voor doelmatigheid van LNV en de NVWA. Dit leidt tot enige mate van inzicht op input, output en de verhouding tussen input en output, maar laat ook zien dat dit nog geen duidelijk antwoord geeft op de vraag van doelmatigheid NVWA.

Deel **B** (p.66 - 69): Er zijn aanvullende analyses verricht om iets over de doelmatigheidsontwikkeling te zeggen. Daarnaast hebben wij een vergelijking op basis van gerapporteerde productie gegevens in jaarrekeningen en verantwoordingsstukken van veel uitvoeringsorganisaties geanalyseerd, en – geïndexeerd – tegen elkaar afgezet.

Deel **C** (p.70 – 71): deel C zoomt in op de activiteiten van de NVWA: hoe allocceert de NVWA de beschikbare input (mensen en middelen). Dit laat verbeterpotentieel zien.

Deel **D** (p. 72 – 73): deel D vat samen welke indicatoren over doelmatigheid wel en niet toepasbaar zijn op de NVWA gezien de aard van de taken. Waar niet 'standaard' mogelijk, kunnen andersoortige afspraken over de doelmatige ontwikkeling van de NVWA gemaakt worden.

Doelmatigheid (3/16)

De in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) voorgeschreven doelmatigheidsindicatoren worden door NVWA in beeld gebracht – de kwartaalrapportages laten aanvullende indicatoren zien

Huidige meetinstrumentarium LNV en NVWA

Indicatoren in begrotingsstukken
(Gemiddeld gewogen) kostprijs per uur
(Gemiddeld gewogen) tarief per uur
Totale omzet per product(groep)
Totaal aantal FTE, exclusief externe inhuur
• <i>Verhouding direct/indirect FTE</i>
• <i>Loonkosten per FTE</i>
Saldo van baten en lasten als % van de totale baten
Kwaliteitsindicator 1
• <i>Afhandelsnelheid informatieverzoeken, klachten en meldingen</i>
Kwaliteitsindicator 2
• <i>Tijdig betaalde facturen (< 30 dagen)</i>

Bron: Rijksbegroting

Indicatoren in kwartaalrapportages
Formatie en bezetting
Planning en realisatie uren
Financiële prognose (baten, lasten en retributies)
Productiviteit (aantal gewerkte uren ten opzichte van norm van 1.358 per jaar bij contract van 36 per week)
Missende dagen (volledigheid tijdregistratie)
Ziekteverzuim
Gevoerde personeelsgesprekken

Bron: 1e Financiële rapportage NVWA 2023

De huidige set indicatoren in zowel de begrotingsstukken als de kwartaalrapportages geven ten dele inzicht in de doelmatigheid van de organisatie

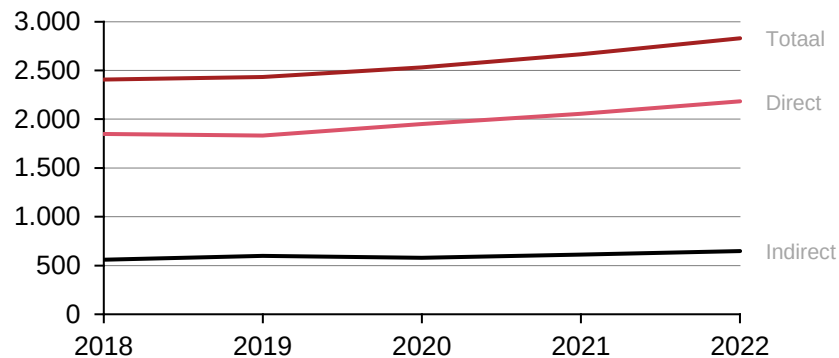
- De NVWA rapporteert in haar begrotingsstukken een standaard set aan doelmatigheidsindicatoren zoals voorgeschreven door de RBV. Daarbij worden deze indicatoren aangevuld met twee zelfgekozen specifieke kwaliteitsindicatoren (afhandelsnelheid en tijdige betaling facturen). In de kwartaalrapportages binnen de driehoek hanteert de NVWA additionele indicatoren met een sterke focus op de realisatie van de geplande werkuren.
- De indicatoren in de begrotingsstukken en kwartaalrapportages van de organisatie zijn vooral input-gericht, waarbij de indicatoren focussen op ingezette middelen en minder op output (zoals het aantal keuringen, verrichte inspecties of certificaten).
- De huidige doelmatigheidsindicatoren geven, hoewel overwegend inputgericht, ten dele inzicht in de doelmatigheid van de NVWA organisatie. Waarbij het belangrijk is om de verschillende indicatoren in samenhang te bezien (begrotingsstukken en kwartaalrapportages).
- Op basis van de ontvangen rapportages (begroting, kwartaal- en overige periodieke rapportages) kan geconcludeerd worden dat:
 - in de verschillende documenten niet consequent wordt gerapporteerd op (de samenhang van) de indicatoren, en
 - de toelichting en/of normstelling bij de gerapporteerde indicatoren niet consequent wordt opgenomen waardoor het lastig is om de ontwikkeling van de indicatoren op waarde te schatten (zo wordt bijvoorbeeld kostprijs/tarief gerapporteerd, maar is hiervoor geen kader).
- Gegeven het feit dat de door de NVWA gehanteerde indicatoren hoofdzakelijk inputgericht zijn waarbij in beperkte mate structureel gerapporteerd wordt op de samenhang van de indicatoren maakt dat deze indicatoren slechts ten dele inzicht geven in de doelmatigheid van de NVWA.

Doelmatigheid (4/16)

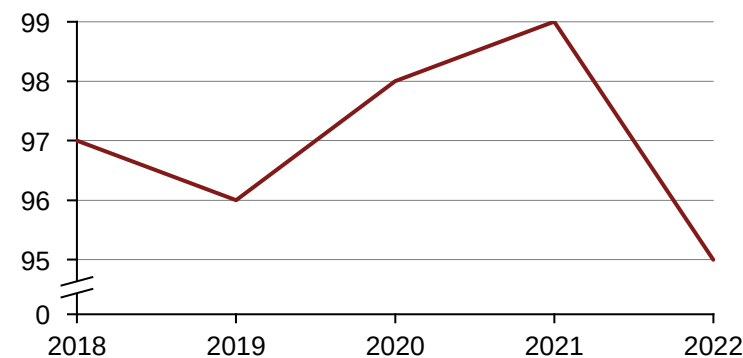
De doelmatigheidsindicatoren waarover de NVWA rapporteert geven slechts ten dele inzicht in de relatie tussen input en output – dit maakt actieve sturing op doelmatigheid lastig

Inzichten uit NVWA-meetinstrumentarium

Aantal FTE NVWA (exclusief externe inhuur)¹



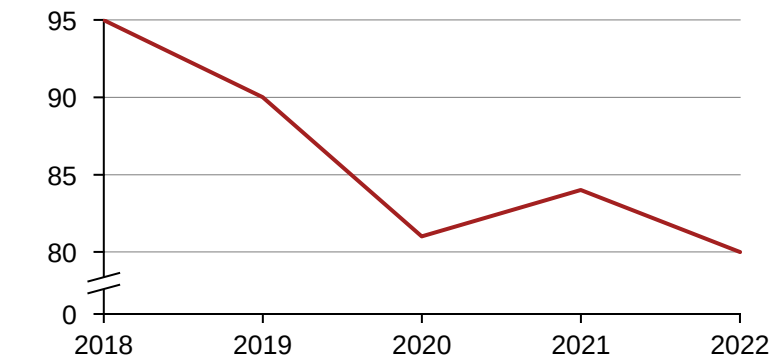
% Tijdig betaalde facturen¹



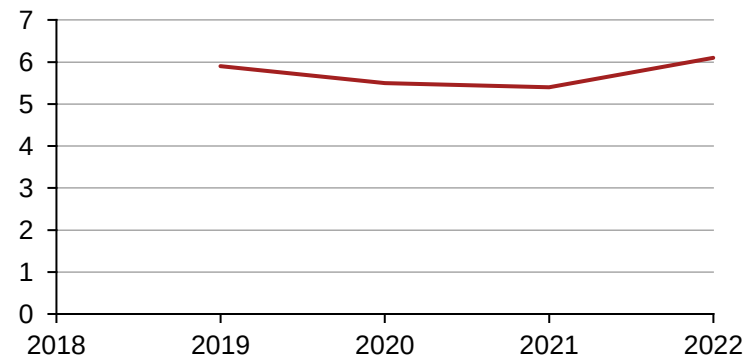
Zichtbaar is dat de NVWA gebruik maakt van een set doelmatigheidsindicatoren vanuit de RBV en deze ook deels opneemt in de kwartaalrapportages. De sterke nadruk op input-gebaseerde indicatoren belemmert een diepgaand inzicht in de efficiency van de NVWA.

Bij een analyse van het gebruikte meetinstrumentarium, die in dashboard-vorm getoond kunnen worden zoals links met een aantal van deze indicatoren gedaan is, valt op dat de indicatoren geen relatie tussen input- en outputvariabelen laten zien. Het gebrek daaraan maakt dat dit beeld over doelmatigheid niet volledig is.

% Binnen termijn voltooide afhandeling meldingen¹



% Ziekteverzuim (jaarlijkse verzuimde dagen / totale aantal werkdagen)²



Verder blijkt dat, hoewel sommige (input)indicatoren wel normen hebben, er weinig actieve sturing lijkt te zijn op deze normen. Dit suggereert dat de huidige set 'klassieke' indicatoren conform RBV, de daaraan gekoppelde meetinstrumentaria en de daar weer aan gekoppelde sturing wellicht minder passend zijn voor de NVWA als toezichthouder.

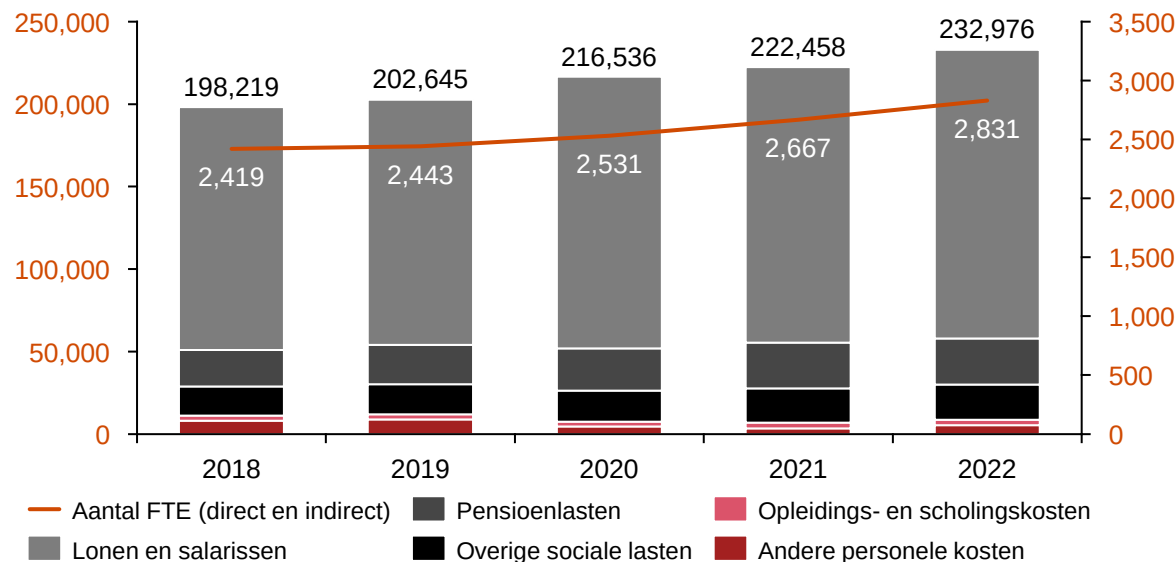
Doelmatigheid (5/16)

De ontwikkeling van zowel de personele lasten gecorrigeerd voor inflatie als het aantal FTE's laat een toename zien

Ontwikkeling personele lasten

Ontwikkeling personele lasten en FTE¹

Personle lasten (exclusief inhuur) x €1000 (gecorrigeerd voor inflatie²) en aantal FTE



Ontwikkeling personele lasten vs inhuur (absolute weergave)

(x €1000)	2018	2019	2020	2021	2022
Personele lasten (totaal)	222,927	234,499	247,062	256,047	289,582
Externe inhuur	24,708	26,991	22,003	20,209	27,527
Percentage ext. inhuur	11%	12%	9%	8%	10%

De aard van de werkzaamheden van de NVWA (toezicht en toelating) betreft hoofdzakelijk 'mensenwerk' en het zijn dan ook de mensen die de output van de organisatie genereren. Het is daarmee logisch om de ontwikkeling van de P-lasten aan de input-zijde van de analyses goed in beeld te hebben. Uit de gegevens blijkt een consistente jaar-op-jaar toename van de totale personele lasten, ook na correctie voor inflatie. De substantiële bijdrage van 'lonen en salarissen' in deze kosten weerspiegelt een solide basis van vaste medewerkers, terwijl de uitgaven voor inhuur relatief laag blijven.

In 2020 zijn de personele lasten consequent met de rest van de grafiek gegroeid, terwijl de overige kosten gedaald zijn. Het jaarverslag van 2020 toont drie redenen hiervoor:

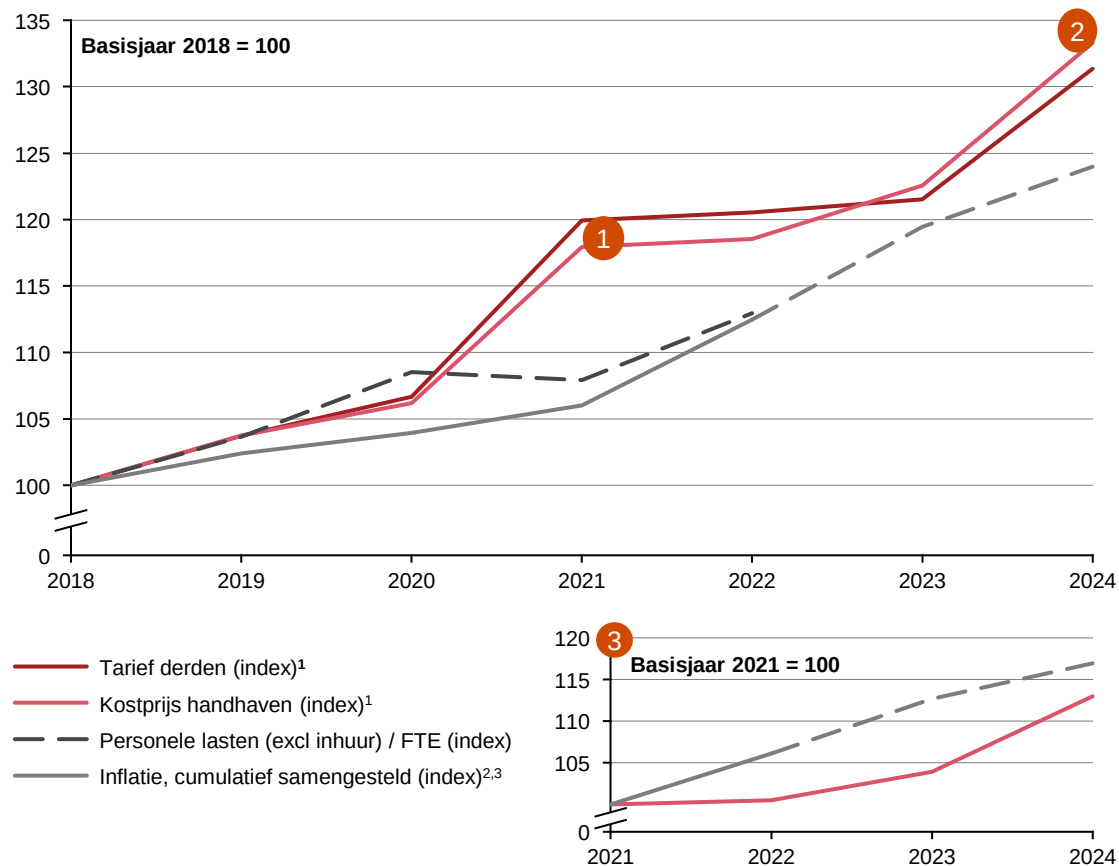
- De personele kosten stijgen door een toename in de ambtelijke bezetting
- In 2020 heeft een herwaardering voor medewerkers van de directie Handhaven plaatsgevonden, waardoor salariskosten met €2,0 mln. hoger uitgevallen zijn.
- Overige personeelskosten (o.a. reiskostenvergoedingen) zijn significant lager uitgevallen door de COVID-19 pandemie.

Uit eerdere evaluaties kwam naar voren dat de NVWA onvoldoende middelen had om adequaat aan haar taakverplichtingen te voldoen. In reactie hierop is in het regeerakkoord Rutte IV afgesproken de positie van de NVWA te versterken en te investeren in de uitvoering. Dit verklaart de toenemende trend in aantal FTE – in 2023 neemt de formatie nog verder toe met 11,7% - en (lichte) afname van externe inhuur. In totaal is €100 mln. voor NVWA beschikbaar gesteld waarvan tot op heden ca. 40% aan de NVWA is toegekend. De personele ontwikkeling lijkt te reageren met een versterkte inzet van personeel, die, mits gekoppeld aan een proportionele verhoging van de output, kan duiden op een gerichte inspanning om capaciteitstekorten aan te pakken en verhoogde doelmatigheid.

Doelmatigheid (6/16)

De ontwikkeling van kostprijs en tarief vs. inflatie laat een afnemende doelmatigheid zien – dit is mogelijk te verklaren door recent aangenomen medewerkers die nog ingewerkt moeten worden en daardoor een lagere productiviteit kennen

Ontwikkeling kostprijs en tarief ten opzichte van inflatie



De ontwikkeling van de kostprijs en tarieven bedrijfsleven laat over de periode 2018 tot en met 2024 een ontwikkeling zien boven de inflatie. Hierbij zijn twee 'grotere' stijgingen zichtbaar:

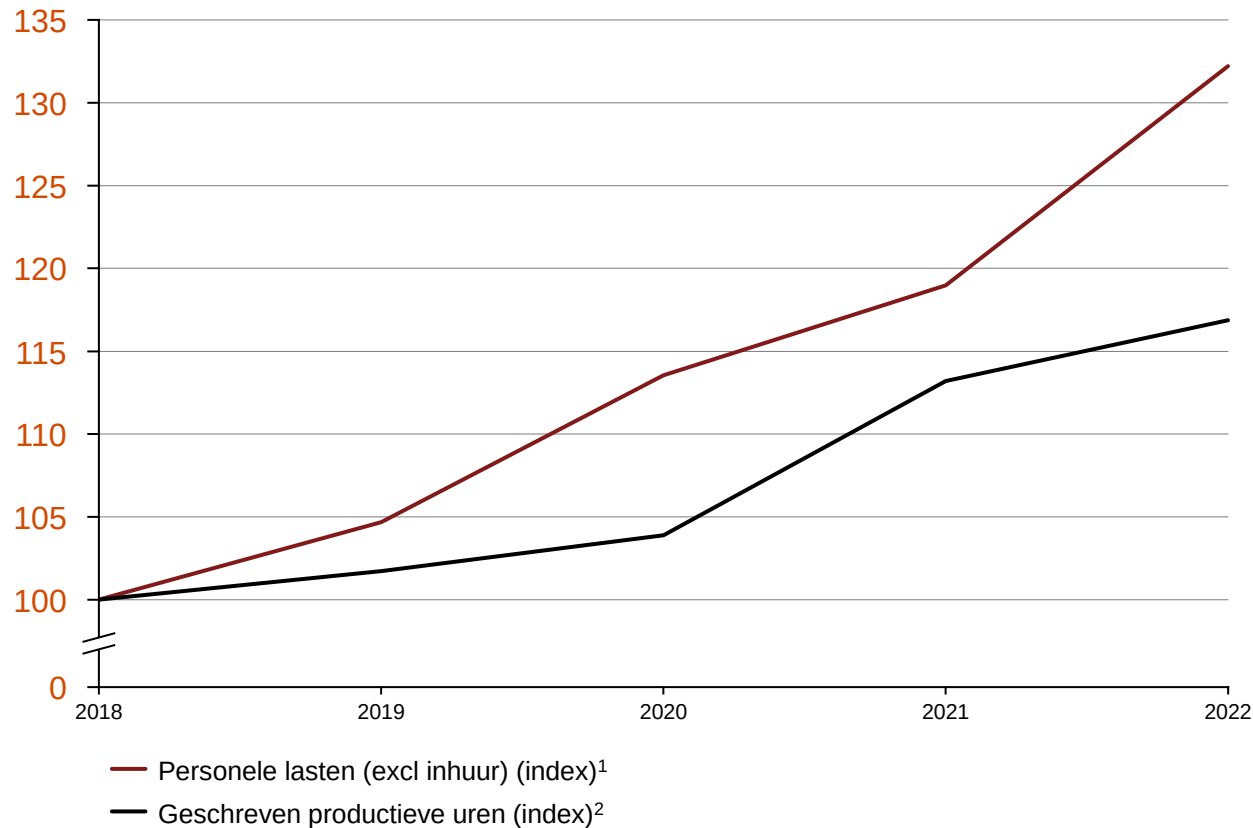
- 1 Tot 2020 laten tarief en kostprijs een ontwikkeling zien in lijn met de inflatie. In 2021 laat zowel de kostprijs als het tarief een forse stijging zien. Deze stijging wordt veroorzaakt door het vanaf dat jaar toepassen van een **integrale kostenbenadering**. Met de wijziging van de kostprijsystematiek is circa €33,7 mln. aan additionele kosten opgenomen die aanvankelijk buiten de kostprijs werden gehouden. Dit verklaart zo goed als **de gehele stijging** tussen 2020 en 2021. Een inhoudelijke trendanalyse naar deze outputindicatoren is, gegeven deze meer tussentijds berekeningswijziging, niet mogelijk.
- 2 Vooruitkijkend is in 2024 wederom een stijging van de kostprijs en het tarief zichtbaar. Deze stijging wordt in hoofdzaak veroorzaakt door twee elementen:
 1. Correctie voor **CAO loonstijging** uit eerdere jaren (ca. 3%), waarbij de stijging in eerdere jaren niet (volledig) reeds was voorzien in het tarief. Voornoemde wordt onderbouwd door de relatief lage stijging van de kostprijs en het tarief in de periode 2021 tot en met 2023 ten opzichte van de inflatie (zie grafiek basisjaar 2021=100). **3**
 2. Correctie voor afkoop **PAS-regeling** welke leidt tot een aanpassing (verlaging) van de productiviteitsnorm (minus 64 uur per medewerker per jaar⁴) en daarmee een verhoging van de kostprijs en het tarief. Uit de praktijk blijkt dat de uren uit de PAS regeling niet structureel worden opgenomen door medewerkers en er een stuwmeer aan uren ontstaat. Hierdoor is de NVWA genooddaakt om een voorziening te treffen voor deze uren.

Op basis van deze vergelijking komt het beeld naar boven dat in de periode 2018-2022 de doelmatigheid van de NVWA afnemend is geweest. Logische verklaring die in interviews is aangegeven, is dat dit voor de recente jaren komt door het inwerken van nieuwe medewerkers waarmee op langere termijn de doelmatigheid weer zou kunnen toenemen.

Doelmatigheid (7/16)

De personele lasten stijgen harder dan het geschreven aantal productieve uren – dit is een signaal voor afnemende doelmatigheid per ingezette medewerker

Ontwikkeling personele lasten ten opzichte van geschreven productieve uren



In een ideaal-typische situatie wordt doelmatigheid geanalyseerd door het vergelijken van inputindicatoren met outputindicatoren, consistent gemeten over tijd. Voor de NVWA zijn deze gegevens aan de output-zijde echter niet voorhanden. Dit komt enerzijds door het ontbreken van consistente en betrouwbare gegevens over de output, zoals bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde keuringen. Anderzijds is het de vraag of dergelijke output indicatoren een toegevoegde waarde hebben bij het grootste deel van de activiteiten van de NVWA (toezichtstaken).

In de door ons uitgevoerde analyse gebruiken we loonkosten en FTE als inputindicator en vergelijken we deze met de best beschikbare 'outputindicator', namelijk het aantal geschreven productieve uren. 'Productieve uren' worden binnen NVWA ruim geïnterpreteerd: feitelijk zijn dit alle uren waarin mensen werken. Daarmee zegt het als outputindicator niets over de kwaliteit, waarde of het totale volume van de geleverde prestaties. Daarmee is het feitelijk ook geen outputindicator.

De ontwikkeling van productiviteit afgezet tegen personele lasten laat zien dat de personele lasten harder stijgen dan de geschreven productieve uren. Een verklaring hiervoor kan zijn de eerder genoemde toename van de formatie, waardoor veel van deze mensen niet direct productief zijn. Daarnaast leiden de eerder genoemde gestegen loonkosten als gevolg van nieuwe CAO en het afschaffen van de PAS-regeling tot afname van de productiviteit.

Op basis van deze vergelijking komt het beeld naar boven dat in de periode 2018-2022 de doelmatigheid van de NVWA afnemend is geweest.

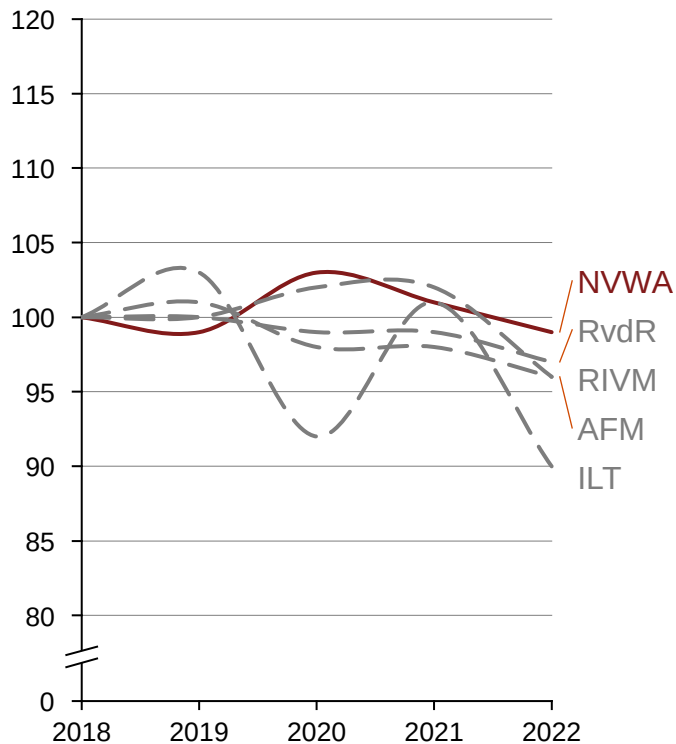
Doelmatigheid (8/16)

De productiviteitsontwikkeling van de NVWA laat een licht dalende trendlijn zien, vergelijkbaar met andere inspecties en toezichthouders binnen de Rijksoverheid

Ontwikkeling input en output

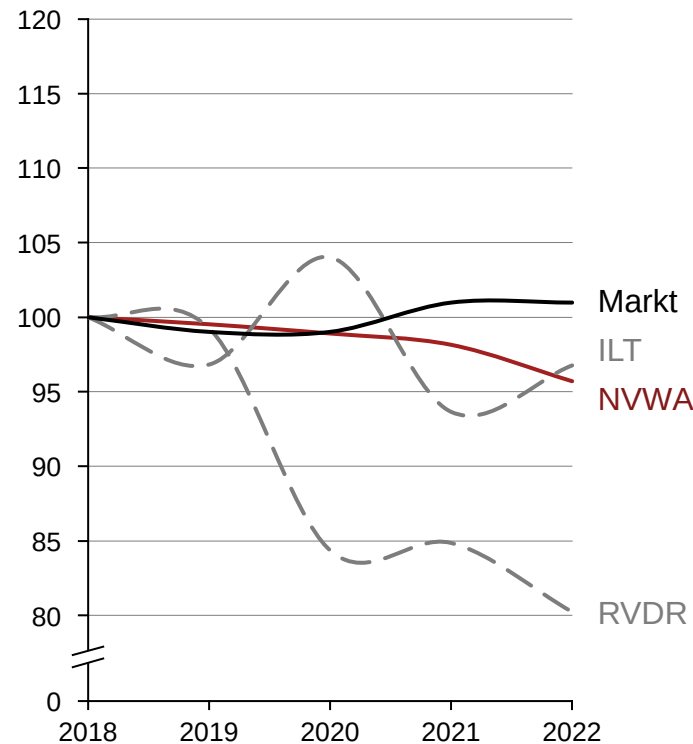
Paneel A: Werkgeverslasten per FTE

indexcijfers (2018 = 100), gecorrigeerd voor inflatie



Paneel B: Productiviteitsontwikkeling

indexcijfers (2018 = 100), gecorrigeerd voor inflatie



- Wanneer de NVWA op de ontwikkeling van loonkosten per FTE afgezet wordt tegen vergelijkbare overheidsorganisaties – organisaties die toezicht- en/of inspectieactiviteiten verrichten – dan valt op dat de loonkostenontwikkeling voor de NVWA hoger ligt dan die van benchmarkorganisaties (paneel A). Aangezien een deel van deze organisaties dezelfde CAO hebben als de NVWA impliceert dit dat de NVWA minder doelmatig is geworden ten opzichte van de benchmark organisaties.
- Een aanvullende proxy is een vergelijking van de productiviteitsontwikkeling bij een deel van deze organisaties op basis van de vergelijking op basis van gerapporteerde productiegegevens in jaarrekeningen en verantwoordingsstukken (paneel B). Hieruit blijkt dat uitvoeringsorganisaties die gericht zijn op toezicht en/of inspecties een dalende productiviteitslijn laten zien van 2018 tot en met 2022, en dat ook de NVWA een licht dalende lijn laat zien.
- De productiviteitsontwikkeling is berekend door outputcijfers te delen op inputcijfers, waarbij de gebruikte outputindicatoren zijn:
 - NVWA: omzet gedeeld op kostprijs
 - Raad voor de Rechtspraak: productietotaal
 - Inspectie Leefomgeving en Transport: afgegeven vergunningenAls inputindicator is telkens de FTE-ontwikkeling (exclusief inhuur) van de organisatie gebruikt.

Doelmatigheid (9/16)

Binnen het publiek belang 'voedselveiligheid' vindt ca. 50% van de toezichtsinspanningen van de NVWA plaats

Toezichtintensiteit binnen het publiek belang Voedselveiligheid

Publiek belang voedselveiligheid

Voedselveiligheid is het grootste publieke belang waar de NVWA op toeziet. Volgens de Jaarplannen van de NVWA wordt er over de periode 2018 – 2020 gemiddeld 50% van de capaciteit (in uren) van de NVWA besteed aan dit publieke belang.

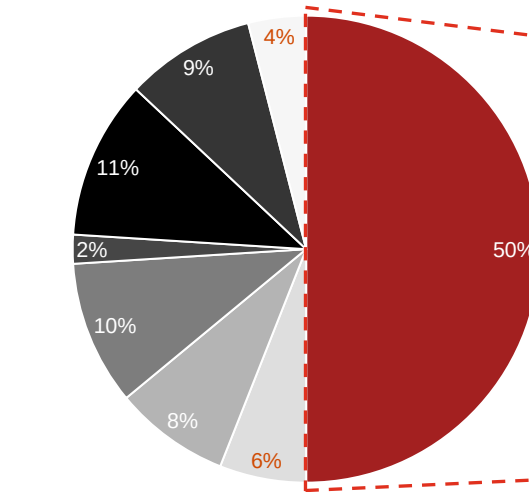
Het publiek belang voedselveiligheid is vervolgens opgedeeld in verschillende toezichtdomeinen, waarbij circa de helft werkzaamheden voor het domein 'vleesketen' betreft (49%). Dit betreft met name intensief toezicht in een aantal grote slachthuizen, waarbij de permanente aanwezigheid van een toezichthoudend dierenarts wettelijk verplicht is. Voor de andere domeinen geldt dat er in Nederland ruim 250.000 bedrijven actief zijn in de voedselketen.

Indicator: toezichtintensiteit

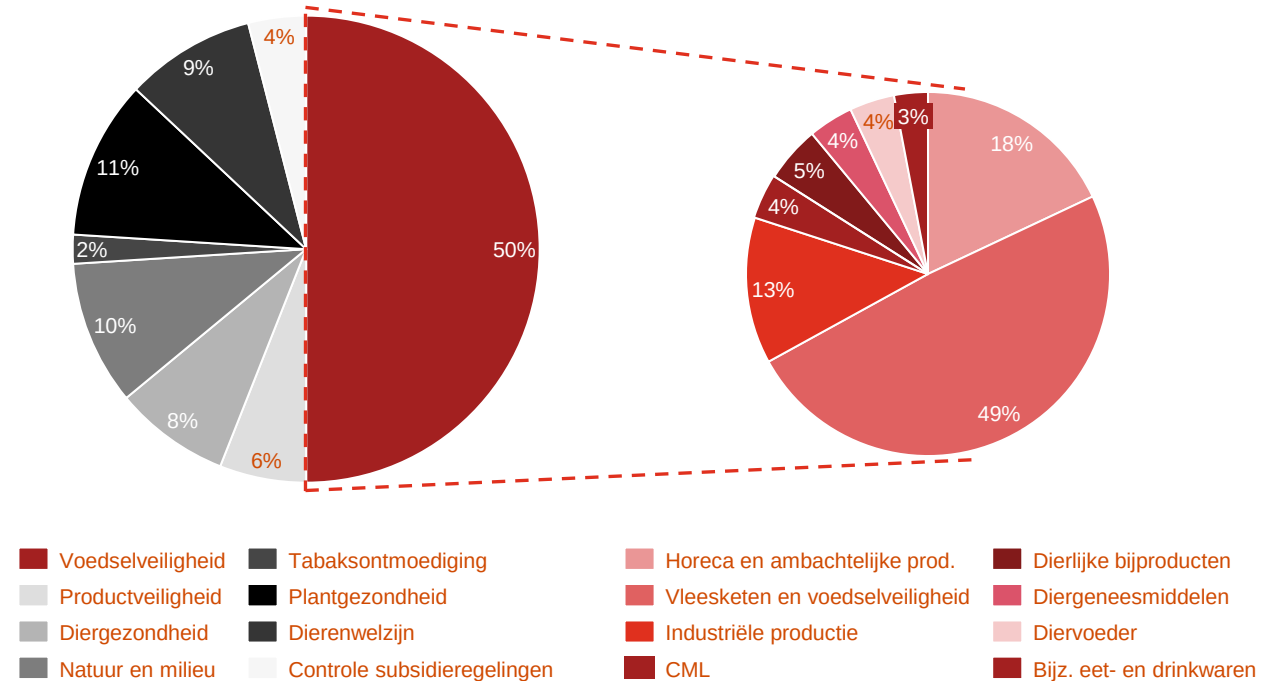
Binnen het publiek belang 'voedselveiligheid' rapporteert de NVWA over onder meer de toezichtintensiteit. Met deze indicator laat de NVWA zien hoeveel bedrijven de NVWA bezoekt binnen het totaal van de doelgroep (bedrijven of producten) waar het toezicht zich op richt. Voor de andere publieke belangen geldt dat er op basis van de huidige data te weinig gegevens beschikbaar zijn om een doelmatigheidsproxy te genereren.

Voor het publiek belang voedselveiligheid is het mogelijk om een meerjarig beeld te schetsen van de toezichtintensiteit en daarmee een benadering te geven voor de ontwikkeling van de doelmatigheid van het toezicht door de ontwikkeling van de inzet van capaciteit en middelen (input) af te zetten tegen de ontwikkeling van het aantal geïnspecteerde bedrijven (output) of grootvee eenheden maal aantal slachtingen (output).

Uren verdeling per publiek belang, (gebaseerd op uren in 2021)



Verdeling Voedselveiligheid in domeinen (gebaseerd op uren in 2021)



Bron: Jaarplan 2021 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Doelmatigheid (10/16)

Aantal slachtingen in de vleesketen neemt af, terwijl toezichtskosten toenemen. De verklaring ligt waarschijnlijk in programma VTV, dit kan leiden tot hogere doeltreffendheid – dit is niet onderzocht

Ontwikkeling van de markt en kosten binnen het publiek belang voedselveiligheid

Ontwikkeling van de markt binnen publiek belang voedselveiligheid

Het is niet mogelijk om de markt binnen voedselveiligheid uit te drukken in één indicator aangezien het type werk en het daarbij behorende toezicht binnen dit publieke belang varieert.

Ten behoeve van deze analyse is de markt binnen het publiek belang Voedselveiligheid uitgedrukt in twee 'submarkten':

1. Vleesketen op basis het aantal slachtingen per diersoort (volume) gecorrigeerd voor grootvee eenheden, daar het aantal bedrijven niet per definitie maatgevend is voor het toezicht, en
2. Voedselveiligheid excl vleesketen (op basis van aantallen bedrijven).

De voornoemde twee markten laten een tegengestelde ontwikkeling zien daar waar de vleesketen lijkt af te nemen¹ terwijl de overige domeinen lijken te groeien.

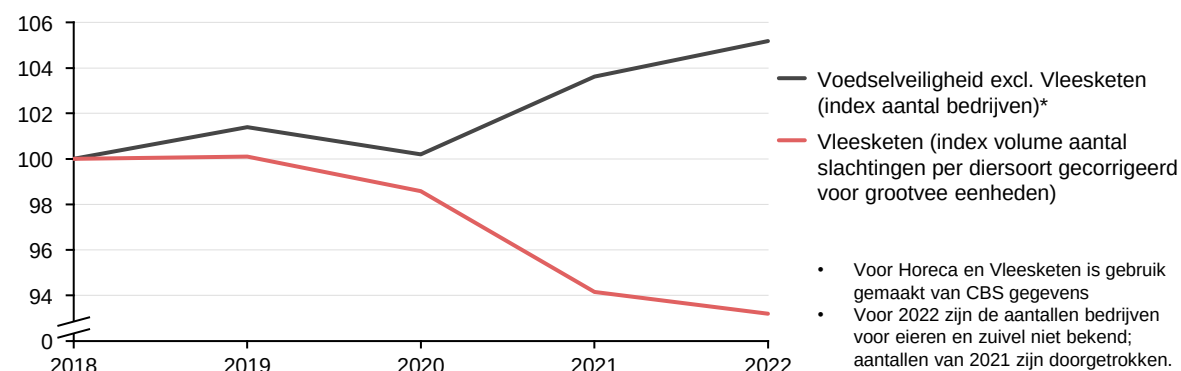
Doelmatigheid Publiek Belang voedselveiligheid – macro perspectief

De toezichtskosten binnen 'voedselveiligheid' laten een stijging van circa 21% zien, die met name veroorzaakt wordt door hogere kosten voor het domein vleesketen (stijging met 35%).

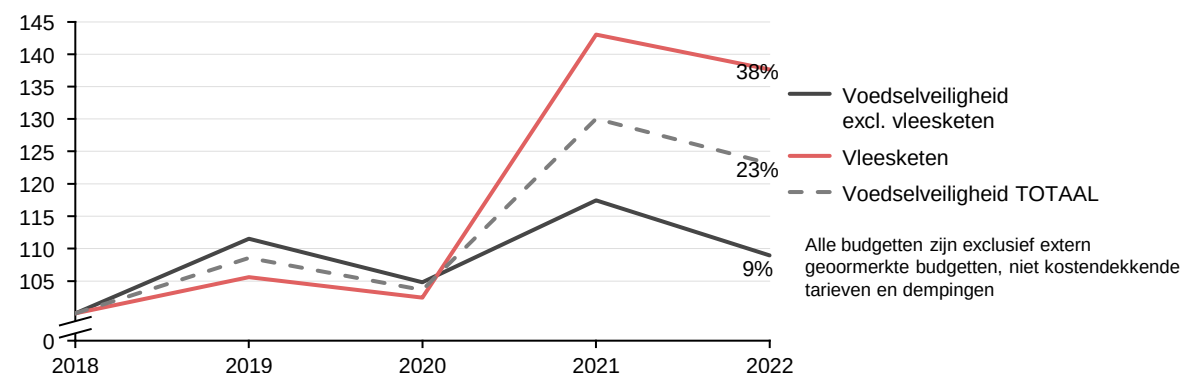
Tegelijkertijd wordt het volume van de markt kleiner (o.b.v. aantal GVE). Gemeten naar kosten voor toezicht ten opzichte van omvang van de markt waarop toezicht wordt gehouden is dus sprake van afnemende doelmatigheid/ een hogere uitgave voor toezicht per eenheid geproduceerd in de vleesketen.

Een verklarende factor kan liggen in de investeringen in het toezicht van de afgelopen jaren; NVWA heeft met het programma Versterking Toezicht Vleesketen (VTV) in 2021 extra middelen beschikbaar gesteld om het toezicht op de vleessector te versterken. Hierover zijn geen harde gegevens beschikbaar, maar de doeltreffendheid van het toezicht kan door de investeringen zijn toegenomen. Het beperkte bestaande inzicht in doeltreffendheid en de relatie met de uitgaven door de NVWA bevestigt andermaal het belang van het beter in kaart brengen van prestatie-indicatoren op kwaliteit.

Voedselveiligheid: ontwikkeling van de markt ^{2,3,4,5}



Voedselveiligheid: ontwikkeling index budget (gecorrigeerd voor inflatie) ^{6,7}



Doelmatigheid (11/16)

Voedselveiligheid excl. vleesketen: het aantal inspecties en kosten per inspectie laten een omgekeerd evenredig verband zien – dit indiceert een groot aandeel van vaste kosten

Toezichtintensiteit en kosten per inspectie

Aantal inspecties en toezichtintensiteit - voedselveiligheid excl vleesketen

Een proxy om de output te bepalen is het aantal inspecties die de NVWA heeft uitgevoerd. Het totaal aantal geïnspecteerde bedrijven^{2,3} binnen voedselveiligheid (exclusief vleesketen) is in de periode 2018-2022 met 18% gestegen. Deze stijging is niet evenredig verdeeld binnen de domeinen. Zo is het aantal inspecties bij 'Horeca en ambachtelijke productie' fors toegenomen (van ca 7.000 naar ca 12.000) en is het aantal inspecties bij 'Industriële productie', 'Diervoeder' en 'Dierlijke bijproducten' afgenomen. In 2020 is een tijdelijke daling in het aantal inspecties binnen het gehele domein te zien, welke verband houdt met Corona. Ondanks dat het aantal inspecties bij deze bedrijven in absolute zin is toegenomen is de gemiddelde toezichtintensiteit (aantal inspecties / aantal bedrijven) redelijk stabiel gebleven van 6% naar 7%^{2,3}.

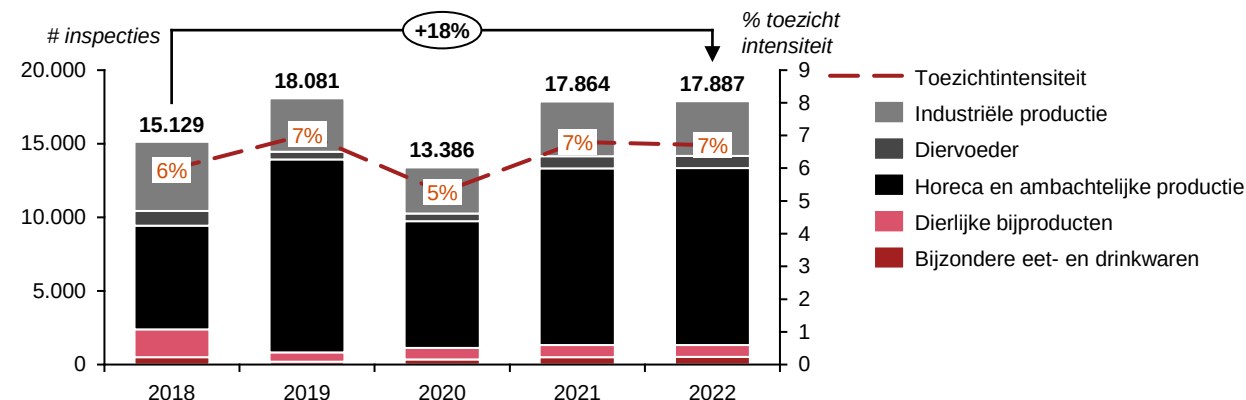
Ontwikkeling kosten per inspectie - voedselveiligheid excl. vleesketen

In nevenstaand figuur zijn de kosten per inspectie weergegeven, waarbij deze kostenontwikkeling consistente koppeling laat zien met de geraamde toezichtintensiteit en de toezichtsorganisatie NVWA:

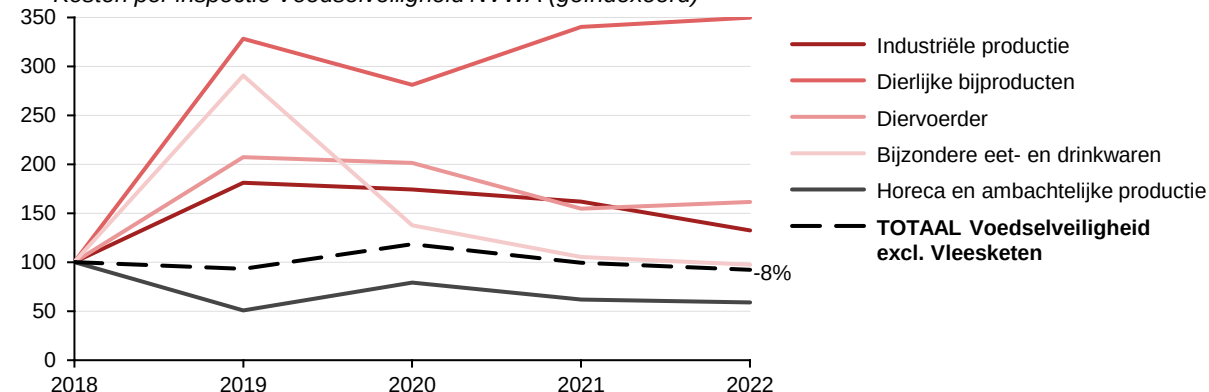
- In jaren met een afnemend aantal geïnspecteerde bedrijven laten de kosten per inspectie een stijging zien en neemt de doelmatigheid af.
- In jaren van stijging aantal inspecties, laten de kosten per inspectie een daling zien en neemt doelmatigheid toe.

Behalve inspecties voert de NVWA nog andere activiteiten uit op het gebied van toezicht die buiten deze analyse vallen. De hier gepresenteerde koppeling indiceert in ieder geval dat er veel vaste kosten gemoeid zijn bij het toezicht (met name personele lasten) die niet afnemen als het aantal inspecties daalt of toenemen als het aantal inspecties stijgt. Hier zou meer op kunnen worden gestuurd.

Aantal geïnspecteerde bedrijven per domein en gemiddelde toezichtintensiteit ^{2,3}



Kosten per inspectie Voedselveiligheid NVWA (geïndexeerd) ^{1,4,5}



Voor alle indexen behalve vleesketen is gebruik gemaakt van het budget / aantal geïnspecteerde bedrijven
Voor vleesketen is gebruik gemaakt van budget / aantal slachtingen in GVE
Alle budgetten zijn exclusief extern geoormerkte budgetten, niet kostendekkende tarieven en dempingen

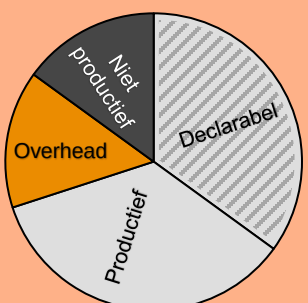
Doelmatigheid (13/16)

Beter zicht op het totaal aantal beschikbare uren en scherper onderscheid naar productieve en declarabele uren draagt bij het verhogen van het zicht op de doelmatigheid bij de NVWA en vergroot mogelijkheid tot sturen op doelmatigheid

Inzicht in beschikbare en productieve uren

Indicatoren	Totaal beschikbare uren	KPI's
Overhead	# indirect FTE / # FTE direct <i>Gemiddelde overhead van 2017 t/m 2022 is 29,4% en ligt hoger dan de referentiegroep uit de RBB³</i>	Sturen op productieve uren • # Vakantiedagen (X dagen) • % Ziekteverzuim (gemiddeld NVWA = 5,7%² bij de directies keuren en handhaven dit hoger) • # opleidingsdagen (X dagen) • # OR overleggen (X dagen) • #
Productiviteit (gemiddeld)	#productieve uren / # norm productieve uren <i>NVWA hanteert hier een norm 1.358 per jaar</i>	
Declarabiliteit (gemiddeld)	#uren declarabel / #uren productief <i>Definitie: uren declarabel = uren die gefactureerd worden</i>	Sturen op declarabele uren • # Reistijd = Werktijd (# uren reizen) • # Administratie (# uren administratie bijwerken + downtime ICT) • # No shows (# inspecteur komt voor niets) • # Keuren op afstand (# keuringen op afstand) • #...

Ter illustratie indicatieve verdeling van totaal aantal beschikbare uren



Binnen het totaal aantal beschikbare uren maken wij onderscheid tussen drie categorieën:

- **Overhead:** Als definitie voor overheadkosten hanteert de NVWA de kosten voor de ondersteunende functies die doorgaans worden aangeduid met PIOFACH. Uit de Rijksbredebenchmark en onderzoek van KPMG (2020) blijkt het overhead percentage bij NVWA hoger te liggen dan vergelijkbare organisaties.
- **Productief:** De NVWA definieert productieve uren als alle uren die niet onder de categorie overhead vallen. De definitie die de NVWA hanteert is ruimer dan de uren die rechtstreeks verband houden met de output zoals keuringen of inspecties.
- **Declarabel:** Binnen de productieve uren kan een deel rechtstreeks in rekening worden gebracht. Dit zijn feitelijk de declarabele uren. Het werkelijk aantal declarabele uren wordt op dit moment niet apart bijgehouden. Met een scherpere maatstaf voor productieve en/of declarabele uren, kan meer inzicht in de ontwikkeling van de doelmatigheid NVWA gegeven worden.

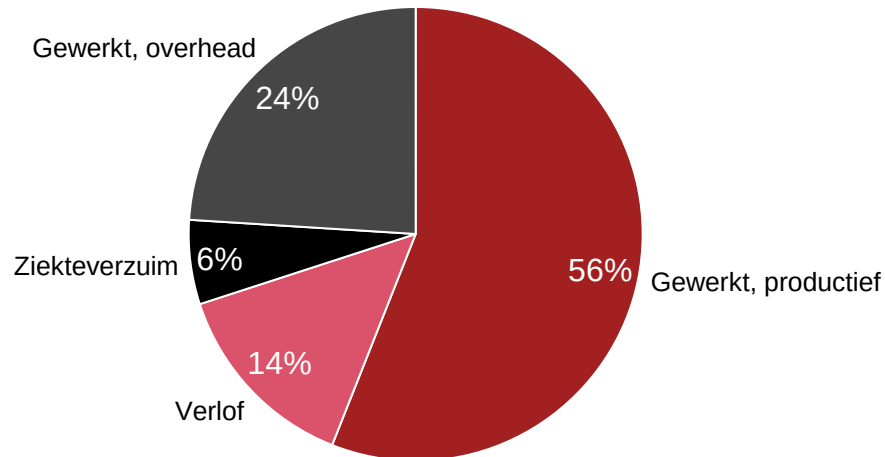
Het verlagen van de overhead en het verhogen van het aantal productieve en declarabele uren draagt bij aan het verhogen van de doelmatigheid bij de NVWA. Door het inzicht in deze uren te verhogen en de KPI's in beeld te brengen die invloed hebben op deze uren kunnen er keuzes worden gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn het terugbrengen van ziekteverzuim (uren niet productief) of het verlagen van de reistijd. Deze twee voorbeelden worden op de volgende pagina nader uitgewerkt.

Doelmatigheid (14/16)

Als voorbeelden kunnen terugdringen van het ziekteverzuim en het verkorten van reistijd doelmatigheidswinst opleveren

Voorbeeld 1: terugdringen ziekteverzuim

- In 2022 was het ziekteverzuim bij de NVWA gemiddeld **6%** wat gelijk staat aan ca **330.000 uren**. Indien de NVWA het ziekteverzuim met 1 procentpunt terug weet te brengen scheelt dat **55.000 uren** minder ziekteverzuim en dus productieve uren.
- Op basis van de norm productieve uren die de NVWA hanteert (1.358 uren per jaar) scheelt dat ruim **40 FTE's op jaarbasis**, oftewel **ca 1,5%** van de 2.831 FTE gemiddelde bezetting (exclusief externe inhuur).
- Met een gemiddelde loonsom van €89.152 per jaar scheelt dat **circa €3.6 mln. op jaarbasis**
- Binnen de NVWA wordt gestuurd op het terugdringen van ziekteverzuim.



Overzicht van totaal aantal geschreven uren in 2022
Bron: Geschreven uren 2022.pdf

Voorbeeld 2: verkorten reistijd

- In de CAO van de NVWA is bepaald dat reistijd als werktijd wordt betaald. In 2016 is onderzoek gedaan naar de kosten van Reistijd = Werktijd. Destijds is op basis van 1.198 ambulante medewerkers geconstateerd dat er jaarlijks 229.500 uur werd besteed aan reistijd. Dit komt overeen met 167 FTE per jaar. De kosten die hiermee samenhangen zijn berekend op **€12,1 miljoen per jaar¹ in 2015**.
- Het basisjaar voor de berekening is 2015. Sindsdien is het totaal aantal FTE dat bij de NVWA werkt met 14% gegroeid. De gemiddelde loonsom per jaar in 2015 was €72.455 per jaar en is in 2022 gestegen €89.152 per jaar.
- Op basis van de aanname dat het aantal uren reistijd constant gebleven is en met de groei van het aantal FTE in absolute zin is gestegen zouden de kosten voor reistijd gestegen zijn naar **ca. €17 miljoen per jaar in 2022**.
- Het uitgangspunt is dat bij de planning van het werk zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de woonplaats van een medewerker. De aard van de werkzaamheden laat dit echter niet altijd toe, omdat de benodigde specifieke expertises niet in gelijke mate zijn over het land. Indien de NVWA in staat is om de reistijd terug te brengen levert dat een besparing op van indicatief:
 - 10% minder reistijd = €1,7 miljoen per jaar of ca. 32.000 toezichtsuren**
 - 30% minder reistijd = €5,1 miljoen per jaar of ca. 97.000 toezichtsuren**
- NB: een deel van de kosten ontstaat door late aanmeldingen. Hierdoor zijn extra inspanningen van een planner nodig en een langere reistijd van de inspecteur, doordat de aanvraag niet efficiënt kan worden ingepland. Voor het realiseren van deze doelmatigheidswinst is NVWA ten dele afhankelijk van bedrijfsleven.

¹ Bron: KPMG Efficiencyonderzoeken NVWA Rapportage Spoor 3: Businesscase Reistijd – Werktijd 1 april 2016

Doelmatigheid (15/16)

Voor een deel van de activiteiten die de NVWA uitvoert is meer inzicht in output indicatoren mogelijk waarmee beter zicht is op de verhouding tussen middelen (input) en bereikte prestaties (output)

Output vs Input sturing

Het gesprek over hoe maximaal impact bereikt kan worden met het beschikbare budget wordt nu nog niet (goed genoeg) gevoerd binnen de driehoek. Het sturingsmodel veronderstelt dat de opdrachtgever de kwaliteit en hoeveelheid vooraf bepaalt en daarmee ook makkelijk concrete indicatoren kan formuleren om input en output tegen elkaar af te zetten. Ondanks de gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen de driehoek is men in de afgelopen jaren niet in geslaagd om geschikte indicatoren te formuleren die bijdragen aan sturen op doelmatigheid. Wij zien echter mogelijkheden tot verbetering en maken hierin onderscheid in **keuringsactiviteiten (outputsturing)** en **toezichtactiviteiten (inputsturing)**.

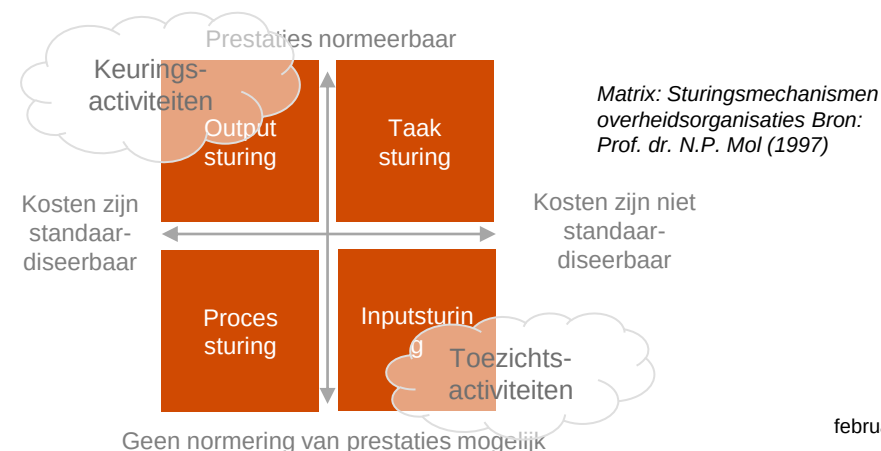
Toezichtactiviteiten

- Het grootste deel van de activiteiten (circa twee derde van de omzet van de NVWA) zijn toezichtsactiviteiten. Dit zijn taken waarvan de inspanning (in uren) in grote mate afhangt van de toezichtstrategie, die weer gebaseerd is op risico-inschattingen. Aan de hand van die risico-inschattingen wordt een keuze gemaakt welke toezichtsinstrumenten ingezet worden. Voor deze activiteiten geldt dat er geen directe relatie is tussen de geleverde input en output (dan wel outcome). Dit maakt het voor deze activiteiten lastig om prestaties te normeren en de kosten te standaardiseren.
- Indien men kiest voor een bekostigingsmodel overwegend gebaseerd op een functiegerichte bekostiging (met lumpsum financiering) voor toezichtsactiviteiten zou inputsturing beter aansluiten. Dit vraagt ook om andere keuzes met betrekking tot sturen op doelmatigheid zoals bijvoorbeeld het afspreken van doelmatigheidsprikkels/-doelstellingen.
- Door de NVWA worden wel stappen gezet om onderbouwde en uitlegbare besluiten te kunnen nemen over de verdeling van mensen en middelen. Een voorbeeld hiervan is het ontwikkelen van een afwegingskader op basis van risico's binnen ketens en publieke belangen. Op termijn dient dit kader bij te dragen aan doelmatigheid door:
 1. structureren van discussies en impliciete afwegingen expliciet te maken

2. beter onderbouwen van keuzes door inzichtelijk te maken waar toezicht de meest toegevoegde waarde heeft en welke instrumenten het beste werken
3. extern laten zien en uitleggen van keuzes

Keuringsactiviteiten

- Voor een ander deel van de werkzaamheden (circa kwart van de omzet) geldt dat er sprake is van een duidelijke relatie tussen input en output (retributies bedrijfsleven en werkzaamheden waarvan de invulling is vastgelegd in Europese wet- en regelgeving). Voor deze activiteiten geldt dat de "Q" beter te voorspellen en te beheersen is en dat de activiteiten beter te normeren zijn of zouden moeten zijn. Dit zorgt er ook voor dat de kosten van deze activiteiten beter standaardiseerbaar zijn of zouden moeten zijn.
- De voorwaarde voor het formuleren van output indicatoren is het definiëren van homogene producten (gelijkwaardige in aard, complexiteit en omvang). De aard van keuringsactiviteiten leent zich hier inherent meer voor dan toezichtsactiviteiten. In overleg met betrokkenen kunnen factoren worden geïdentificeerd die zwaarte van de inspanningen en daarmee de kosten bepalen.



Doelmatigheid (16/16)

Verbetermogelijkheden liggen op het gebied van sturen op de beschikbaarheid van mensen, het introduceren van doelmatigheidsdoelstellingen en het formuleren van output indicatoren

Aanbevelingen

1. Stuur op beschikbaarheid van mensen voor direct toezichts- of keuringswerk

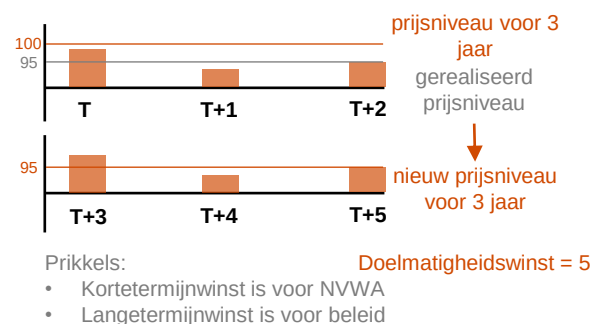
Het verlagen van de overhead en het verhogen van het aantal uren dat medewerkers daadwerkelijk kunnen besteden aan keuren of toezicht draagt bij aan het verhogen van de doelmatigheid bij de NVWA. De wijze waarop de NVWA op dit moment 'productieve uren' definieert vertroebelt dit beeld. Nu worden alle uren die mensen werken (en niet onder overhead vallen) als productief gezien. Vanuit een bedrijfsmatig oogpunt gezien zijn deze uren (zoals reistijd, administratieve en/of ondersteunende werkzaamheden, inplannen, management) niet productief.

Het verbeteren van het inzicht in hoe momenteel de totaal aantal beschikbare uren worden besteed en welke factoren van invloed zijn op het aantal productieve uren draagt aan bij aan het kunnen sturen op beschikbaarheid en daarmee doelmatigheid. Hiervoor zijn een aantal KPI's te formuleren die het sturen op het verhogen van de productiviteit ondersteunen (zie pagina 70).

De twee uitgewerkte voorbeelden op pagina 71 uit onze analyse laten indicatief zien welke doelmatigheidswinsten te behalen valt indien het aantal productieve uren van de medewerkers wordt verhoogt.

2. Introduceer voor toezichtactiviteiten een doelmatigheidsprikkel/-doelstelling.

In lijn met de meer onafhankelijke oordeelsvorming door de NVWA, een toezichtstrategie die de inzet van mensen en middelen bepaalt en een financiering op basis van lumpsum, ligt het voor de hand meerjarige doelmatigheidsafspraken met de NVWA te maken. Als voorbeeld kan voor een periode van 3 jaar een prijsniveau worden afgesproken. Hiermee heeft de NVWA voor de komende jaren een stabiel financieel kader en daarmee zekerheid. Tegelijkertijd worden er met de eigenaar ook afspraken gemaakt over een efficiencykorting en mag de NVWA de gerealiseerde doelmatigheidswinst behouden. Dit zorgt voor een prikkel binnen de NVWA om doelstelling te halen. Na drie jaar wordt een nieuwprijsniveau vastgesteld. Zie weergave ter illustratie:



Weergave: meerjarigheid in doelmatigheidsafspraken
Bron: PwC analyse

3. Formuleer een set aan output indicatoren voor de keuringsactiviteiten en stel normen vast.

Ca. een kwart van de omzet van de NVWA betreft werkzaamheden op het gebied van toelating (keuring en certificering). Voor deze activiteiten kan in beginsel een goede relatie tussen input (aantal uren) en output (aantal keuringen) gelegd worden. Het is daarmee goed mogelijk om deze activiteiten te standaardiseren, normeren en indicatoren aan te koppelen. Te denken valt aan:

- Aantal keuringen bij slachterijen
- Aantal import keuringen per type zending
- Aantal afgegeven certificaten voor export
- Kwaliteitsindicatoren

Normtijden bij deze indicatoren kunnen opgesteld worden aan de hand van de bepalende factoren van het keurings- of certificeringsproces, bv. export binnen of buiten EU, soort dier, plant of anderszins, vereiste administratieve handelingen, etc. Het verzamelen van de benodigde data voor de vastgestelde indicatoren en normen vraagt om een investering. Het introduceren van normtijden betekent ook dat het management binnen de NVWA actief zal moeten toezien op naleving ervan bij de uitvoering van de keuring- en certificeringstaak.

Toekomst van de organisatie



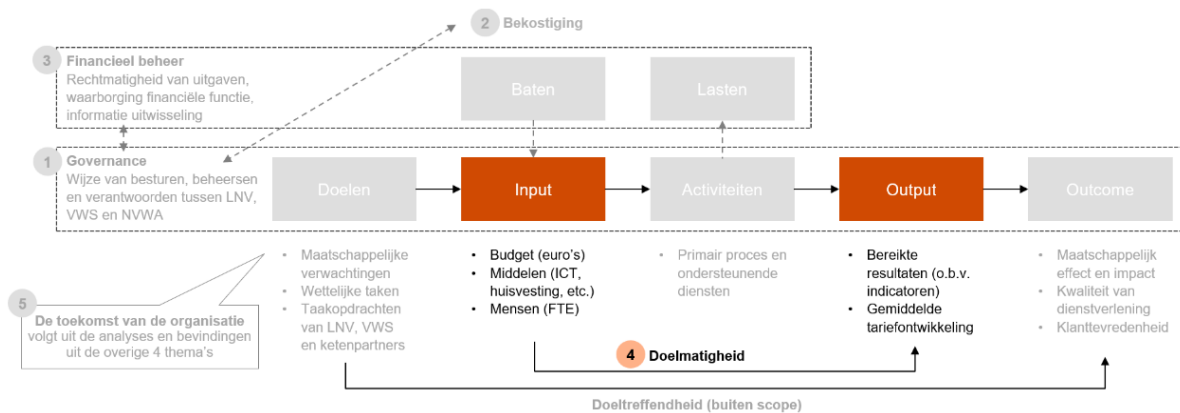
Toekomst (1/5)

De deelvragen binnen het thema toekomst gaan over de verbetermogelijkheden op het gebied van de andere thema's en de opvolging van eerdere aanbevelingen

Aanpak deelthema Toekomst

Kader Toekomst

Ontwikkelpunten voor de toekomst komen voort uit de vorige aanbevelingen uit rapportages, ontwikkelingen en de uitkomsten uit analyses. Dit zijn punten die de maatschappelijke meerwaarde van de organisatie in gevaar of verder (kunnen) brengen, zoals technologische ontwikkelingen of veranderingen in wet- en regelgeving. De vraag of de organisatie klaar is voor de toekomst hangt af van de mate waarin de organisatie flexibel en adaptief is om mee te bewegen met deze ontwikkelingen, en in maatschappelijke trends relevant kan blijven.



#	Deelvragen doelmatigheid	Analyse
1	Zijn er verbeteringen mogelijk in bekostiging, governance en financieel beheer om een doorgroei naar een versterkte NVWA te maken?	Analyseren van de aanbevelingen die de NVWA heeft met betrekking tot de Versterkte NVWA en de haalbaarheid van die aanbevelingen, gegeven de interne en externe ontwikkelingen en bevindingen uit de analyses.
2	Betrek wat betreft doelmatigheid de aanbevelingen uit de rapporten van vorige efficiëntieonderzoeken en de doorlichting uit 2016, zijn deze aanbevelingen aan een herijking toe?	Kritisch tegen het licht houden van de aanbevelingen uit de vorige rapportages op doelmatigheid en de aanbevelingen voortkomend uit deze doorlichting; welke aanbevelingen moeten gestopt, gestart, mee doorgedaan of geïntensiveerd worden?

Toekomst (2/5)

Herijking van voorgaande rapportages toont dat er stappen zijn gezet op het gebied van governance en dat nog winst te behalen valt op het gebied van doelmatigheid

Stand van zaken implementatie van eerdere aanbevelingen

Rapport	Algemene strekking van het rapport	Stand van zaken en bevindingen	In beeld
Doorlichting van de NVWA 2016	Richt een bestuurlijk overleg in conform de driehoek en baseer tarieven op integrale kosten aan de hand van een aangepast kostprijsmodel. Stel indicatoren vast om te sturen op output en outcome	Het bestuurlijk overleg is ingevoerd en de inrichting daarvan is door de drie partijen uitgewerkt en vastgesteld. Deze sluit aan de op de P&C- en begrotingscyclus. Ook is het kostprijsmodel - mede aan de hand van nader onderzoek - herzien. Doelmatigheids-indicatoren zijn nog niet vast gesteld. Onze analyse van de governance laat zien dat het nog te bepalen eindbeeld over de onafhankelijkheid van de NVWA bepalend is voor de vormgeving van de governance. De verberingen op het gebied van governance is dan ook een afgeleide van deze keuze.	 Doorgaan
Rapport ADR 2019: Kosteneffectiviteit en efficiëntie	De hoofdvraag van dit onderzoek: "Hoe stuurt de eigenaar op de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA". De hoofdaanbeveling luidt om, in het kader van een verdere verzakelijking, het resultaatgerichte sturingsmodel nader in te vullen door de meerjarige afspraken te actualiseren en te formaliseren. De inrichting van de informatievoorziening is daarbij cruciaal. Onderdeel hiervan is het maken van afspraken over de gewenste en mogelijke stuur- en managementinformatie om keuzes te kunnen maken ten aanzien van prioritering, capaciteitsinzet en financiële middelen.	Volgens de NVWA was opvolging niet meer opportuun door de vele ontwikkelingen (stopzetten Inspect en herbezinning NVWA) en is ook door de eigenaar geen prioriteit gegeven aan de opvolging van deze aanbevelingen. Wel zijn er sector overleggen ingevoerd om met het bedrijfsleven in gesprek te gaan over efficiënte taakuitvoering. Uit onze analyse blijkt ook dat ondanks de gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen de driehoek men er niet in is geslaagd om geschikte indicatoren te formuleren die bijdragen aan sturen op doelmatigheid. Wij zien echter mogelijkheden tot verbetering en maken hierin onderscheid in keuringsactiviteiten (outputsturing) en toezichtactiviteiten (inputsturing).	 Intensiveren
Rapport KPMG 2020: kosten-toerekening en doelmatigheid NVWA	De focus van dit lag op de retribueerbare kosten van de NVWA. Het onderzoek concludeerde dat de kosten van de NVWA over het algemeen in lijn zijn met de bandbreedte van zeven vergelijkbare organisaties. Het totaalbeeld van het onderzoek bracht het inzicht dat vanuit wetgeving en richtlijnen het mogelijk is om aanvullende kosten in de tarieven voor het bedrijfsleven op te nemen. Dit leide tot de aanbeveling om het kostprijsmodel van de NVWA verder te ontwikkelen. Daarnaast zijn verbetervoorstellen gedaan voor efficiëntie.	In opvolging van dit onderzoek is in 2020 PwC gevraagd de gewenste aanpassingen met betrekking tot het kostprijsmodel en het tariefstelsel van de NVWA te inventariseren, te analyseren hoe deze wensen zich verhouden tot het huidige kostprijsmodel en tariefstelsel en advies uit te brengen over hoe een eventuele herziening van het kostprijsmodel doorgevoerd kan worden. Met ingang van dit jaar werkt de NVWA met een herziene product-dienstcombinatie en een herziene kostprijsmodel en hiermee zijn de aanbevelingen op dit punt dit rapport opgevolgd. Op het gebied van doelmatigheid zijn conform onze bevindingen nog mogelijkheden om stappen te zetten.	 Doorgaan

Toekomst (3/5)

Doorontwikkeling op de vier thema's van deze evaluatie is nodig

Governance

De NVWA voert wettelijke taken uit op het gebied van veiligheid van voedsel- en consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur. Binnen deze drie hoofddomeinen van publieke belangen vervult de NVWA:

- i. de functie van toezichthouder - de NVWA controleert of bedrijven die voedsel produceren, verwerken, importeren of exporten zich aan de relevante wet- en regelgeving houden;
- ii. de functie van toelatende autoriteit met daaraan verwante activiteiten van keuring en certificering - op basis van de inspecties vanuit de toezichthoudende rol heeft de NVWA de autoriteit om werkzaamheden over voedsel, dierenwelzijn en natuur te keuren.

Het belang van de functies van de NVWA voor burgers en bedrijven zijn daarmee evident. Zowel burgers als bedrijven hebben belang bij (voedsel)veilige producten, welzijn van dier en natuur. Voor bedrijven speelt daarnaast ook een economisch belang mee, dat soms op gespannen voet kan staan met de genoemde publieke belangen. Juist dan is het van belang dat er een goed functionerende NVWA staat. In deze doorlichting is hier onderzoek naar gedaan door te kijken naar de governance, bekostiging, het financieel beheer en doelmatigheid van de NVWA. Alle vier deelgebieden dragen bij aan een goed functionerende NVWA, en op alle deelgebieden zijn aanbevelingen voor de toekomst te geven:

1. Governance

Governance gaat over de wijze waarop de verantwoordelijke ministeries (LNV en VWS) en de NVWA de onderlinge sturing op en verantwoording over de taakuitvoering door de NVWA hebben ingericht. Kern van deze governance is de zogeheten 'driehoek' van opdrachtgever (beleidsmatig verantwoordelijke ministeries LNV en VWS), eigenaar (SG LNV) en opdrachtnemer (NVWA). In de bredere governance wordt ook het bedrijfsleven als belangrijke stakeholder gezien (vertegenwoordigd door verschillende sectorale brancheorganisaties).

Uiteindelijk wordt het maatschappelijk succes op (voedsel)veiligheid van producten, welzijn van dier en natuur en de economische belangen van de betreffende sectoren bepaald door de samenwerking die in de driehoek plus bedrijfsleven tot stand komt. Doorgaans komt deze goed tot stand. Wel zien wij de volgende verbeterpunten in het samenspel tussen deze partijen (per partij):

- **Beleid** | Het uitoefenen van goed toezicht dient alle publieke belangen gemoeid bij de uitoefening van de toezichttaak door de NVWA. Het vormgeven van goed toezicht is een opgave die niet alleen bij de NVWA kan liggen. De NVWA heeft de verantwoordelijkheid om vanuit technisch-professioneel perspectief toezicht te houden op hetgeen in de wet is voorgeschreven. Hier zit echter een grens aan. Een zekerheid van 100% naleving of dichtbij de 100% op de toezichtsgebieden kan niet gegeven worden, dit zou het economisch belang te zeer schaden gezien de kosten van toezicht die hiermee verbonden zijn. Acceptatie van risico's is daarmee onvermijdelijk, dit betekent gezien de publieke belangen dat de politiek verantwoordelijkheid moet nemen. Hier heeft beleid een belangrijke rol te vervullen tussen politiek en de NVWA, deze wordt nu nog te zeer gemist.
- **NVWA** | Vervolgens is het – binnen de grenzen van de wet én de risicobereidheid van de politiek – aan de NVWA om het toezicht in te richten zoals zij dit het meest effectief acht. Hier komt het neer op een goede toezichtstrategie, gebaseerd op risico-inschattingen per sector, en op het invullen van 'open normen'. De wet noch de politiek kan voor iedere praktijksituatie een sluitend handelingsperspectief geven. Hier kan de NVWA nog aan kracht winnen: niet zozeer op kennis en ervaring, wel op het organiseren van bundeling van de inzichten hieruit, het vertalen naar een consistent handelingsperspectief, ordelijke documentatie hiervan en (management)sturing op consequente toepassing van dit handelingsperspectief.

Toekomst (4/5)

Doorontwikkeling op de vier thema's van deze evaluatie is nodig

Governance

- **Eigenaar** | Het resultaatgerichte sturingsmodel dat op de NVWA toegepast wordt knelt al jaren. Kernoorzaak is dat minimaal circa twee derde van de activiteiten van de NVWA toezichtactiviteiten betreffen, waarvan de 'output' nu eenmaal lastig te vertalen is naar uniforme producten en diensten op basis waarvan bekostigd kan worden. In praktijk stuurt beleid al jaren op uitnutting van uren – een vorm van inputsturing. Het kostprijsmodel is nodig voor de tariefbepaling, maar door de dominante urensturing en -verantwoording is deze lastig volledig te krijgen. Zichtbaar is dat ook de financiële functie van de NVWA moeite heeft financiële sturing in de organisatie te bewerkstelligen. De NVWA heeft een aangepast sturing- en bekostigingsmodel nodig dat recht doet aan de aard van toezichtsdomeinen en de taken als toezichthouder. Het driehoeksmodel kan daarbij de basis vormen.

Daarnaast is in de governance zichtbaar dat de inhoudelijke onderwerpen van het gesprek met onder toezichtgestelden relatief vaak gaat over de prijs van het toezicht. In de governance adviseren wij om het inhoudelijk overleg meer in de lijn van het toezicht te plaatsen en de discussie over doelmatigheid expliciter onderwerp te maken van overleg tussen eigenaar en de NVWA inclusief scherper zicht op de ontwikkeling van die doelmatigheid

De eigenaar is de aangewezen partij om de hierboven beschreven noodzakelijke doorontwikkelingen te initiëren.
- **Bedrijfsleven** | De NVWA kan doelmatiger werken door beter in te plannen (minder reistijd, de juiste (competentie) inspecteur) als de aanvrager precies kan aangeven wat gekeurd of gecertificeerd moet worden. Hoe eerder en betrouwbaarder de informatie bij aanvraag, des te efficiënter kan NVWA werken. Hier ligt een uitnodiging aan bedrijfsleven.

Bekostiging

2. Bekostiging

Onder governance is al kort benoemd dat het huidige sturings- en bekostigingsmodel knelt. De analyse in dit onderzoek naar de bekostiging laat zien dat de kaderbrieven vanuit LNV en jaarplannen NVWA in de afgelopen jaren laten een relatief stabiel beeld zien met beperkte afwijkingen over de jaren. In de realisaties (van uren) zijn echter significante afwijkingen zichtbaar, zowel op het toezichtsdeel als het retribueerbare deel van de activiteiten van de NVWA. Dit impliceert dat planning en bekostiging van, uitvoering van en verantwoording over activiteiten niet met elkaar in lijn zijn. We bevelen aan:

Voor wat betreft de toezichtsactiviteiten:

- Een bekostigingsmodel overwegend gebaseerd op een functiegerichte bekostiging (met lumpsum financiering) sluit beter aan bij de huidige praktijk en aard van de werkzaamheden die de NVWA uitvoert voor deze publieke partijen.
- Het toepassen van een functiegerichte bekostiging behelst wel een risico dat er in onvoldoende mate afspraken worden gemaakt over resultaten en prestaties. Een nadere professionalisering van zowel de toezicht- en handavingsstrategie als de financiële sturing binnen de NVWA is van groot belang voor het succesvol implementeren van een functiegerichte bekostiging.
- Indien de NVWA er in slaagt om meetbare outcome te definiëren kan tevens een outcomebekostiging (tevens lumpsum met gedeeltelijke prestatieafspraken) overwogen worden. Voordeel van een outcomebekostiging is dat deze wijze van bekostigen een gesprek over resultaten en prestaties faciliteert. Op basis van de huidige inzichten is het voor de NVWA niet mogelijk om outcomegericht bekostigingsmodel uit te voeren.

Voor wat betreft werkzaamheden die geretribueerd worden bij bedrijfsleven (1/4 bekostiging)

- De werkzaamheden voor het bedrijfsleven zijn overwegend gebaseerd op outputbekostiging (voorgedefinieerd product of dienst). Outputbekostiging vraagt om goed inzicht in uren per product en sturing op een genormeerde sturing op uitvoering van de werkzaamheden.

Toekomst (5/5)

Doorontwikkeling op de vier thema's van deze evaluatie is nodig

Doelmatigheid

3. Doelmatigheid

Over doelmatigheid en de NVWA zijn de afgelopen jaren vele onderzoeksrapporten geschreven. Uit onvrede over de hoogte van de tarieven als gevolg van doorbelasting van – in perceptie – onterechte kostencomponenten, heeft het bedrijfsleven (met name de vleesverwerkende sector) het thema doelmatigheid aangegrepen. Dit heeft niet geleid tot een verbetering van de samenwerking. Wij bevelen aan:

- **Bedrijfsleven** | Eerder onder governance genoemd, is de aanbeveling in de overleggen met NVWA de inhoudelijke agenda meer te richten op de toezichtthema's en minder op de financiële kant van de NVWA.
- **NVWA** | De NVWA kan zelf meer werk maken van sturing op doelmatigheid. Zo kan de NVWA:
 - Meer werk maken van reductie ziekteverzuim: 1% structureel lager verzuim scheelt 55.000 uur aan beschikbare inzet (NB. binnen directie Handhaving is het ziekteverzuim het hoogst)
 - Probeer meer regionaal te plannen, planning vindt nu centraal plaats. Als arbeidsvoorwaarde geldt binnen de NVWA Reistijd = Werktijd. Als de reistijd met 30% verminderd kan worden door betere planning, levert dit ca. 97.000 uur aan beschikbare inzet van inspecteurs op.
 - In de training van haar mensen het bewustzijn bijbrengen dat zij in de ogen van bedrijven zeer zeker gewenst en gerespecteerd zijn, maar ook een kostenpost zijn. In houding en gedrag mag de NVWA meer uitstralen hier begrip van te hebben.
 - De wijze waarop de NVWA op dit moment 'productieve uren' definieert vertroebelt het beeld van de ontwikkeling van de doelmatigheid. Nu worden alle uren die mensen werken (en niet onder overhead vallen) als productief gezien. Vanuit een bedrijfsmatig oogpunt gezien zijn deze uren (zoals inplannen, reistijd) niet productief. Het verbeteren van het inzicht in hoe momenteel de totaal aantal beschikbare uren worden besteed en welke factoren van invloed zijn op het aantal productieve uren draagt aan bij aan het kunnen sturen op doelmatigheid.

Financieel beheer

- **Eigenaar** | Onder governance is aanbevolen het sturing- en bekostigingsmodel meer in lijn te brengen met de werkelijke activiteiten van de NVWA. Doelmatigheidsprikkels zouden hier op aangepast moeten worden:
 - Voor wat betreft de toezichttaken, deze zouden op input gestuurd (toezichtstrategie NVWA) en dito bekostigd (lumpsum) moeten worden. Doelmatigheid is daarmee ook niet van bovenaf aan te sturen, maar een verantwoordelijkheid van de NVWA zelf. Als eigenaar kan de NVWA doelmatigheidsdoelen meegegeven worden, bv. 1% taakstellend per jaar of vaste bekostiging en de behaalde doelmatigheidswinst over langere periode (bv. 3 of 5 jaar) als nieuwe doelmatigheidsnorm voor de volgende periode nemen
 - Voor wat betreft de retribueerbare activiteiten, hier zouden de werkprocessen gestandaardiseerd kunnen worden en kosten zuiver aan toegerekend worden. Er kunnen dan ook specifieke doelmatigheidsindicatoren opgesteld worden (zoals normtijden per keuring). Dit vraagt van de NVWA dat zij gestandaardiseerd (uniform, met normtijden) te werk gaat.

4. Financieel beheer

De financiële kwartaalrapportages bieden de deelnemers van de verschillende overleggen de noodzakelijke informatie over de huidige financiële tussenstand van de NVWA en geven prognoses over de verwachte resultaten. Echter ligt de focus binnen de driehoek vooral ook op de realisatie van de geplande uren (conform de bevindingen bij governance en bekostiging) en in mindere mate op het financiële resultaat. De oorsprong hiervan ligt bij het opstellen van het jaarplan waar het beschikbare budget wordt doorvertaald naar uren toezicht of keuren per publiek domein. Wij bevelen aan:

- In lijn met de aanbevelingen op het gebied van governance, bekostiging en doelmatigheid minder op de realisatie van de uren te focussen en meer gebruik te maken van de financiële informatie die voorhanden is en deze aan te vullen met afspraken en indicatoren voor het sturen op doelmatigheid.

Bijlagen



Bijlage 1 – onderzoeksvragen en -kader (1/7)

In de uitvraag voor deze doorlichting zijn vijf deelthema's benoemd, ieder opgesplitst in verschillende onderzoeksvragen ter dekking van desbetreffende thema

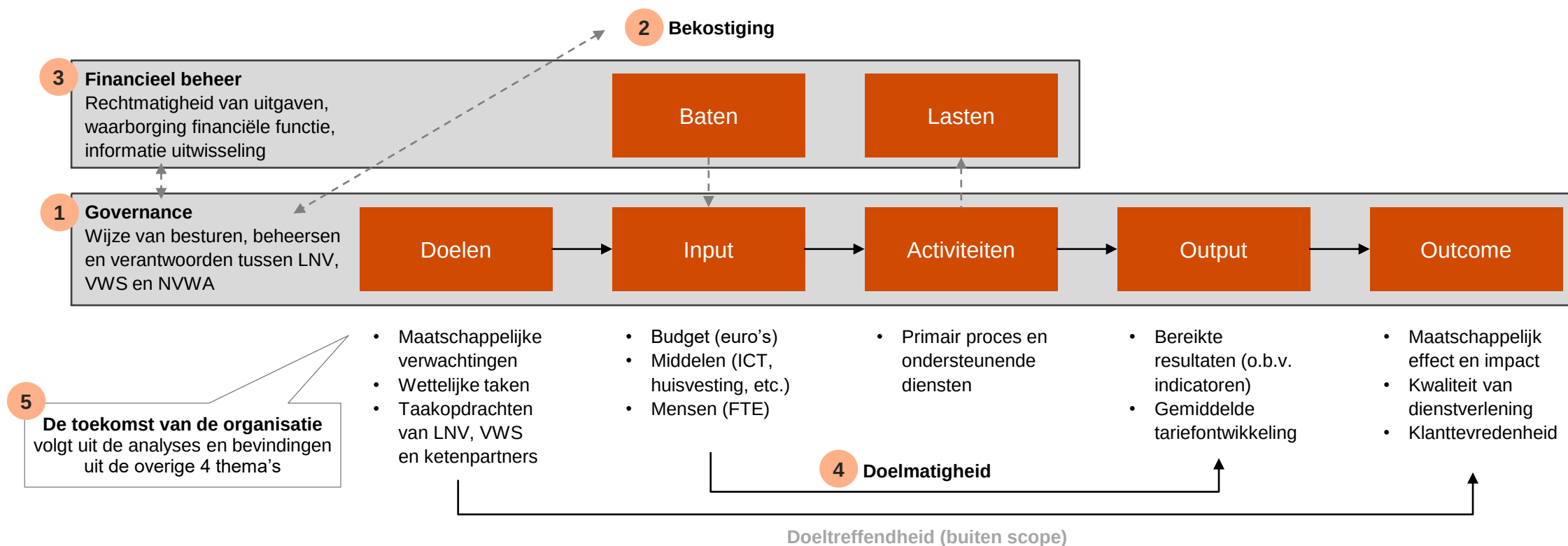
Onderzoeksvragen per deelthema

Deelthema's					
Deelthema	Bekostiging <i>Ex-post</i>	Financieel beheer <i>Ex-post</i>	Governance <i>Ex-post</i>	Doelmatigheid <i>Ex-post</i>	Toekomst <i>Ex-ante</i>
Beschrijving	Bekostiging gaat over de ontvangen bijdragen voor de geleverde producten en diensten, de kostendekking en de daaraan gekoppelde hoeveelheds-, kwaliteits- en prijsafspraken.	Financieel beheer gaat over de inrichting en het beheer van de financiële en administratieve functie van de NVWA.	De wijze waarop LNV, VWS en NVWA de onderlinge sturing op en verantwoording over de taken van de NVWA hebben ingericht.	Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de ingezette middelen (input) en prestaties (output) van de NVWA. Dit is nooit 1-op-1 hard te maken, er zijn wel analyses ter onderbouwing te geven.	Ontwikkelpunten voor de toekomst komen voort uit de aanbevelingen uit voorgaande rapportages, ontwikkelingen bij de NVWA en de uitkomsten uit analyses.
Onderzoeksvragen	- Hoe is de bekostiging vormgegeven? - Sluit het bekostigingsmodel aan bij het sturingsmodel uit de driehoek? - Wat zijn de verbetermogelijkheden voor het bekostigingsmodel? - Wat zijn de voor- en nadelen van andere bekostigingsmodellen?	- Hoe is het financieel beheer bij de NVWA vormgegeven? - Hoe is het gesteld met de rechtmatigheid van de uitgaven van de NVWA? - Hoe waarborgt de NVWA de financiële functie? - Hoe wisselen partijen in de driehoek informatie uit? - Wat zijn de verbetermogelijkheden?	- Hoe functioneert het stelsel in de driehoek? - Hoe functioneert de wijze van coördinerend opdrachtgeverschap? - Welke knelpunten ervaren partijen in de driehoek? - Welke verbeterpunten zijn er met betrekking tot rolverbetering en informatie-uitwisseling?	- Hoe doelmatig is de NVWA momenteel? - Hoe wordt (door de NVWA) op doelmatigheid gestuurd? - Welk meetinstrumentarium gebruikt de NVWA nu?	- Zijn er verbetering mogelijk in bekostiging, governance en financieel beheer om een doorgroei naar een versterkte NVWA te maken? - Betrek wat betreft doelmatigheid de aanbevelingen uit voorgaande rapporten van vorige efficiëntie-onderzoeken en de doorlichting uit 2016, zijn deze aanbevelingen aan herijking toe?

Bijlage 1 – onderzoeksvragen en -kader (2/7)

De vijf deelthema's ter analyse voor de doorlichting zijn hieronder in samenhang weergegeven

Samenhang deelthema's



Bijlage 1 – onderzoekskader: governance (3/7)

Governance gaat over de wijze waarop LNV, VWS en NVWA de onderlinge sturing op en verantwoording over de taken van NVWA hebben ingericht

Uitwerking deelthema governance

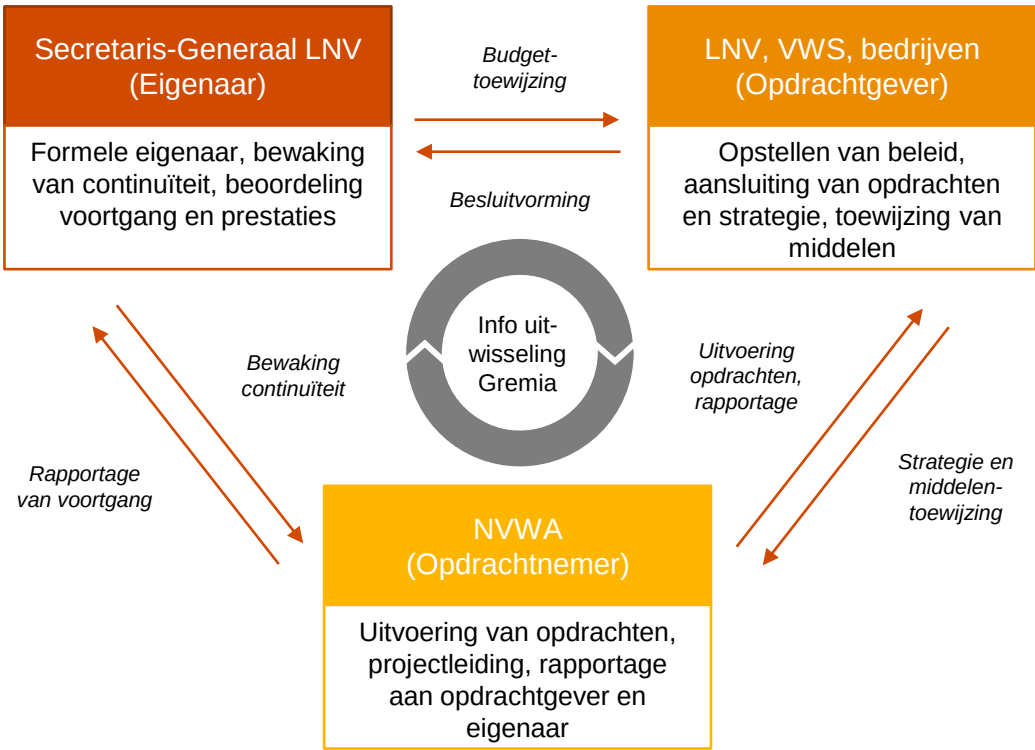
Aanpak op hoofdlijnen



Onderzoeksgebieden

#	Deelvraag	Analyse	Bron
1	Hoe functioneert het stelsel tussen sturen, beheersen en afleggen van verantwoording in de driehoek?	- In kaart brengen van <u>opzet en werking</u> van het huidige sturingmodel - Inzichtelijk maken van afspraken in de driehoek over overlegstructuur, de agenda's, maken van besluiten, etc. en invulling hiervan in praktijk	Wet- en regelgeving, sturingsconvenant, toezichtskader, vorige doorlichting, interviews met de driehoek
2	Hoe functioneert hierbij de wijze van coördinerend opdrachtgeverschap?	- In kaart brengen <u>opzet en werking</u> van coördinerend opdrachtgeverschap bij LNV - Inzichtelijk maken van afspraken en uitwerking van; mitigatie strijdige belangen, betrokken partijen, overleggen, etc. en invulling hiervan in praktijk	Afspraken gedeeld opdrachtgeverschap VWS (Directie Voeding, gezondheidsbescherming en preventie) en LNV (DG Agro), interviews
3	Welke knelpunten ervaren de partijen binnen de driehoek met betrekking tot governance?	Knelpuntenanalyse waarin onderscheid gemaakt wordt naar knelpunten in de opzet (bv. onduidelijke onderlinge afspraken) en werking (bv. rolvermenging of rolonduidelijkheid)	Interviews met de driehoek, management-rapportages, verslagen, notulen, risicoparagraaf, normenkaders
4	Welke verbeterpunten zijn er? Met name met betrekking tot rolverbetering driehoek en wijze van informatie-uitwisseling	- Verbeterpunten indentificeren die volgen uit knelpuntenanalyse - Vergelijkende analyse: waar mogelijk betrekken van good practices en benchmarks	Resultaten uit knelpuntenanalyse en governanceafspraken van andere toezichthouders

Voorbeeld analyse



Plaat van rolverdeling en –opvatting ten aanzien van sturen, beheersen en verantwoorden NVWA
(FICTIEF – TER ILLUSTRATIE)

Bijlage 1 – onderzoekskader: bekostiging (4/7)

Bekostiging gaat over de ontvangen bijdragen voor de geleverde producten en diensten, de kostendekking en de daaraan gekoppelde hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken.

Uitwerking deelthema bekostiging

Aanpak op hoofdlijnen



Onderzoeksgebieden

#	Deelvraag	Analyse	Bron
1	Hoe is momenteel de bekostiging vormgegeven?	- In kaart brengen <u>opzet</u> huidige bekostigingsmodel en -sturing - Inzichtelijk maken van de <u>systematiek</u> van de financiële stromen tussen overheid, bedrijfsleven en NVWA - Risico-inventarisatie van het huidige bekostigingsmodel	Brondocumentatie fin. modellen Brondocumentatie sturing Financiële cijfers Interviews
2	In welke mate sluit het nieuwe bekostigingsmodel aan bij het sturingsmodel uit de driehoek?	- In kaart brengen <u>werking</u> huidige bekostigingsmodel en -sturing - In kaart brengen van de koppeling tussen aannames kostprijsmodel/tarief en bekostiging - Bepalen van de mate van koppeling tussen geleverde prestaties en ontvangen bijdragen van afnemers - Good practice van andere toezichthouders met betrekking tot de koppeling van bekostiging en sturingsmodel betrekken	Interviews KPMG 2020, PwC 2021, PwC 2022 PwC analyse Case study
3	Wat zijn de verbetermogelijkheden voor het bekostigingsmodel?	- In kaart brengen van verschillen <u>opzet</u> en <u>werking</u> als basis voor verbeterpotentieel - Inventariseren van alternatieve bekostigingsmodellen (met bijkomende voor- en nadelen) - Evalueren van impact van mogelijke interne risico's en uitdagingen bij alternatieve bekostigingsmodellen	Delta bevindingen tussen 1 en 2 Desk research en PwC good practices Interviews KPMG 2020, PwC 2021, PwC 2022
4	Wat zijn de eventuele Agentschapsovername van NVWA bekostigingsmodellen?	Beschrijven voor- en nadelen per alternatief bekostigingsmodel in NVWA-context	Desk research en PwC good practices

Voorbeeld analyse

Opzet		Werking	
Huidige grondslag	Toelichting	Voordelen	Nadelen
Uurtarief	Hoogte van de kostprijs op basis van het aantal productieve uren	Goed op uren te sturen	Discutabel of per uur gehandeld kan worden
Dagtarief	Hoogte van de kostprijs op basis van aantal productieve werkdagen.	Kan meer eenduidigheid geven	Niet alles wordt per dag aangeboden
Standaard Europese tarieven	Europese regelgeving als good practice	Geen juridische discussie meer	Overheid moet soms bijbetalen
Lumpsum	Vast bedrag voor PDC-items	Zekerheid bij opdrachtnemer en -gever	In lumpsum zitten minder nuances

Voor- en nadelen financieringsmodellen
(TABEL TER ILLUSTRATIE IN VERKORTE VORM)

Bijlage 1 – onderzoekskader: financieel beheer (5/7)

Financieel beheer gaat over de inrichting en het beheer van de financiële en administratieve functie van de NVWA

Uitwerking deelthema financieel beheer

Aanpak op hoofdlijnen

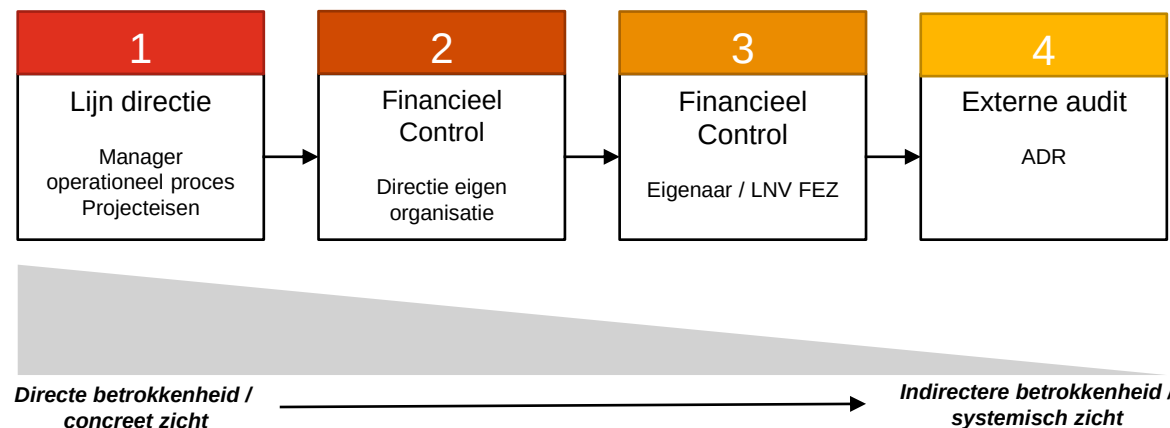


Onderzoeksgebieden

#	Deelvraag	Analyse	Bron
1	Hoe is het financieel beheer bij de NVWA vormgegeven?	- In kaart brengen <u>opzet</u> van het financieel beheer - Overzicht maken van van de begrotings-cyclus en aansluiting op de P&C cyclus en risicomangement	Formele afspraken, sturingsmodellen, P&C cyclus, interviews directie Finance en Control NVWA, ADR rapportages
2	Hoe is het gesteld met de rechtmatigheid van de uitgaven van de NVWA?	Samenvatting bevindingen rechtmatigheid uit ADR rapporten bij de jaarverslagen	ADR rapporten bij jaarverslagen
3	Hoe waarborgt de NVWA de financiële functie?	In kaart brengen van <u>opzet en werking</u> van '3 lines of defence' binnen NVWA: concrete definitie van rollen, aanwijzing werkhandelingen en verdeling van verantwoordelijkheden en verdedigingslijnies	Risicomanagement documentatie, interview bureau risicobeoordeling binnen F&C NVWA, rapportages ADR
4	Hoe wisselen partijen in de bestuurlijke driehoek informatie uit over het financieel beheer?	<i>Wat-vraag</i>: analyse van de kwantiteit en kwaliteit van de interne informatie-uitwisseling inzake financieel beheer <i>Hoe-vraag</i>: in beeld brengen van overleggen en de agenda's en besluiten daarvan	Interviews met deelnemers bestuurlijke driehoek, management rapportages, ADR rapportages
5	Wat zijn, gegeven bovenstaande bevindingen, de verbetermogelijkheden en hebben de partijen de juiste informatie voor samenwerking?	- Verbeterpunten indentificeren aan de hand van verschil tussen opzet en werking van financieel beheer - Identificeren van mogelijke aanpassingen, waar mogelijk via toepassing van good practice of benchmark (andere toezichthouders)	Resultaten uit de opzet vs werking van financieel beheer en communicatie daarvan, geïdentificeerde verbeterpunten uit de delta's, interviews

Voorbeeld analysekader

Opzet en werking van de financiële functie



Plaat van risicobeheer verdedigingslijnies NVWA
(FICTIEF – TER ILLUSTRATIE)

Bijlage 1 – onderzoekskader: doelmatigheid (6/7)

Doelmatigheid gaat over de verhouding tussen de ingezette middelen (input) en prestaties (output) van de NVWA. Dit is nooit 1-op-1 hard te maken, er zijn wel analyses ter onderbouwing te geven

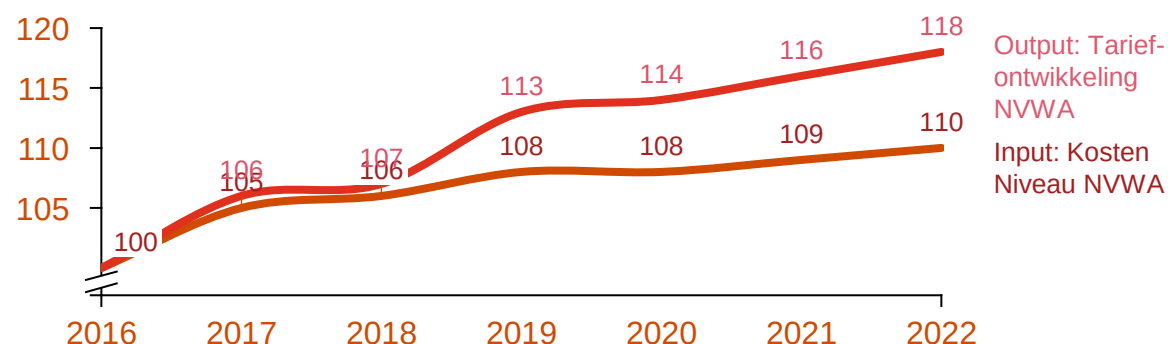
Uitwerking deelthema doelmatigheid

Onderzoeksgebieden

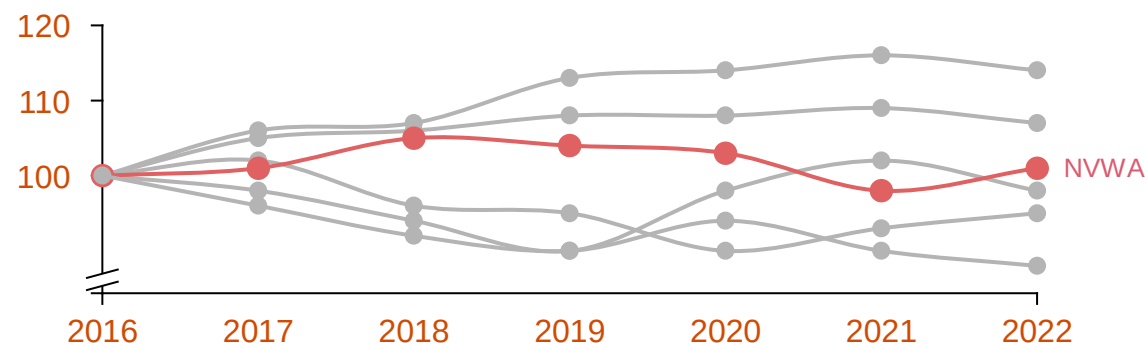
#	Deelvraag	Analyse	Bron
1	Hoe doelmatig is de NVWA momenteel?	- Trendontwikkeling van input-indicatoren: onder meer personele en ICT lasten - Trendontwikkeling van output-indicatoren: bereikte resultaten - Vergelijking trendontwikkeling input met output: eigen analyses en doelmatigheidsindicatoren NVWA - Benchmark/vergelijken trendontwikkeling input, output en doelmatigheid NVWA met vergelijkbare (toezichthoudende) organisaties voor zover mogelijk	Doelmatigheidsafspraken en rapportages tussen NVWA en LNV, NVWA jaarverslagen, doorlichting 2016, interviews, rapport KPMG 2016, PwC interne analyse van jaarrekeningen en – verantwoordingen NL uitvoeringsorganisaties
2	Hoe wordt (door de NVWA) op doelmatigheid gestuurd?	- Analyse aanwezigheid doelmatigheids-indicatoren, beschikbaarheid (tijdig/compleet/accuraat) en opvolging daarvan – in relatie tot afspraken tussen de driehoek - Uitvoering doelmatigheidsvoorschriften RBV en RA - Vergelijking begroting met realisatie (o.m. baten en lasten) en verklaring van afwijkingen - Vergelijking voor- en nacalculatie van kostprijsmodel/tarief en verklaring van afwijkingen	Interviews driehoek RBV en RA, rapport KPMG 2016, doorlichting 2016, financiële rapporten
3	Welk meetinstrumentarium gebruikt de NVWA nu?	Inzicht in meetinstrumentarium voor sturing op doelmatigheid NVWA (onder meer afwegingskaders en dashboard)	Interviews driehoek, dashboard/kwartaal-rapporten

Voorbeeld analyse

Index 2016 = 100



Indexatie van input (kostenniveau) vergeleken met output (tarief)



Ontwikkeling van de productiviteit van NVWA ten opzichte van toezichthouders

Bijlage 1 – onderzoekskader: toekomst (7/7)

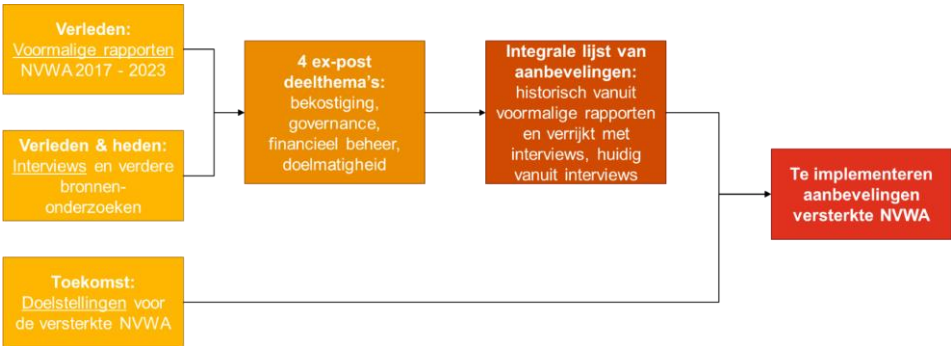
Ontwikkelpunten voor de toekomst komen voort uit de vorige aanbevelingen uit voorgaande rapportages, ontwikkelingen bij de NVWA en de uitkomsten uit analyses

Uitwerking deelthema toekomst van de organisatie

Onderzoeksgebieden			
#	Deelvraag	Analyse	Bron
1	Zijn er verbeteringen mogelijk in bekostiging, governance en financieel beheer om een doorgroei naar een versterkte NVWA te maken?	Analyseren van de aanbevelingen die de NVWA heeft met betrekking tot de Versterkte NVWA en de haalbaarheid van die aanbevelingen, gegeven de interne en externe ontwikkelingen en bevindingen uit de analyses	Interviews met LNV, VWS en NVWA, strategiedocumenten, jaarplannen, KPMG rapport 2016, aanbevelingen andere rapporten, uitkomsten analyses doorlichting
2	Betrek wat betreft doelmatigheid de aanbevelingen uit de rapporten van vorige efficiëntieonderzoeken en de doorlichting uit 2016, zijn deze aanbevelingen aan een herijking toe?	Kritisch tegen het licht houden van de aanbevelingen uit de vorige rapportages op doelmatigheid en de aanbevelingen voortkomend uit deze doorlichting; welke aanbevelingen moeten gestopt, gestart, mee doorgegaan of geïntensiveerd worden?	Interviews, vorige rapportages, jaarplannen, jaarverslagen, jaarbrieven

Voorbeeld analyse					
Aanbeveling	Status	Stop	Start	Doorgaan	Intensiveren
Aanbeveling A rapport 1			X		
Aanbeveling B rapport 1					X
Aanbeveling A rapport 2				X	
Aanbeveling A analyse thema 1			X		
Aanbeveling b analyse thema 1		X			

Overzicht van status en aanbevolen vervolgactie van aanbevelingen uit rapporten en onderzoek PwC (FICTIEF – TER ILLUSTRATIE)



Operationalisering van de aanbevelingen en ontwikkelingen naar de Versterkte NVWA (FICTIEF – TER ILLUSTRATIE)

Bijlage 2 – ontvangen documentatie

Documentatie (1/4) – Documentatie aangeleverd door NVWA

Algemeen: Document Geschreven uren 2017 – 2022, excel-overzicht geschreven uren, rijksbrede benchmark 2022, visie op toezicht versie def

Governance: Organogram NVWA augustus 2023, jaarplannen 2018 – 2023, organisatiebesluit NVWA, managementafspraken 2019 – 2023, klanttevredenheidsonderzoeken 2019 – 2021, managementafspraken RVO, contract POP3, meerjarig contract ANLb SNL, meerjarenagenda update 2023, kaderbrieven EZ/LNV en VWS 2015 – 2023, een set e-mails en verslagen ter illustratie van detailsturing / sturen op uren

Bekostiging: Jaarverslagen 2016 – 2022, Jaarplannen/begrotingen 2016 – 2022, kamerbrief kostendekkendheid tarieven, voorcalculaties tarieven, onderbouwingen tarieven, nacalculaties tarieven, overzichten investeringen 2016-2022 en 2023-2027, geoormerkte budgetten, Sturing NVWA document mei 2021

Financieel beheer: kwartaalrapportages 2021-2022, planningsoverzicht NVWA, Auditrapporten ADR 2016-2022, proces schema b2b en F2O, kader risicomanagement, procedure risicomanagement, risicobrief BURO 2021, tabel oorzaak risico gevolg nav DO, DO conceptverslag 11052023, DO conceptverslag 06072023, 210072_NVWA_Planningsoverzicht_DT_05_Aanpassing 04112021.pdf, Toelichting resultaat NVWA 2018-22

Doelmatigheid: Uitdraai productieve uren

Toekomst: Business cases ICT 23 03 2022, 20 04 2022, 22 12 2022, 07 12 2022

Documentatie (2/4) – Publiekelijk beschikbare bronnen

Algemeen: PwC rapport herziening kostprijsmodel en retributiestelsel

Governance: Regeling agentschappen 01-01-2018 wetten.overheid.nl/BWBR0040286/2018-01-01, Europese Verordening EU 2017/625 (OCR) waarin de voedsel- en warenkeuring geregeld is

Bekostiging: Interne jaarverslagen 2018 – 2022, jaarplannen 2016 – 2022, Rijksfinanciën jaarverslagen 2015 – 2022, IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde

Financieel beheer: -

Doelmatigheid: CBS inflatiecijfers, CPB Concept-Macro Economische Verkenning 2024 (raming augustus 2023), Rijksbegroting 2018-2022, handleiding overheidstarieven 2023

Toekomst: Mailwisseling met NVWA medewerker Beleid / Sturing en Risicobeheer over opvolging aanbevelingen rapporten

Bijlage 2 – ontvangen documentatie

Documentatie (3/4) – Documentatie ontvangen van andere partijen (o.a. LNV en VWS) 1

Algemeen: rapportages NVWA (ABD Topconsult, KPMG, ADR, Berenschot, Deloitte), Herijkt plan van aanpak NVWA 2020 & voortgangsrapportages, TCU rapport Klem tussen balie en beleid, Herbezinning NVWA, Maat Houden 2014, Positionering KDS, Toezicht met Beleid

Governance: Agenda's en verslagen bestuurlijke overleggen 2022 – 2023, agenda's en verslagen BFI-overleggen 2022 - 2023, agenda's en verslagen Eigenaarsoverleggen 2022 – 2023, kaderbrieven 2019 & 2022 & 2023, Financiële paragrafen 2022 – 2023, algemeen interventiebeleid NVWA, startnotitie 2024, ondersteunende documenten jaarplannen 2021 – 2023, nota sturingsmodel 2018, Voorstel aanpassing rapportage- en overlegstructuur NVWA, notitie besturing driehoek LNV, Raamovereenkomsten NVWA – eigenaar en NVWA – opdrachtgever 2014, agenda's en verslagen strategische tafels 2022 – 2023, agenda's en verslagen opdrachtgeversoverleggen 2022 – 2023, managementafspraken IG-SG 2023, overzicht voor Raad van Advies, Stewardship-model presentatie, sturingswiel, Inhoudelijke jaarrapportages 2018-2023

Bekostiging: Interne jaarverslagen, rapporten voor- en nacalculaties kostprijzen en tarieven, kostprijsontwikkeling, uitgangspunten tarieven, visie op retributies, WUR kostprijzen/tarieven, kwartaalrapportages en verantwoordingen op de jaarplanresultaten 2018-2023

Documentatie (4/4) – Documentatie ontvangen van andere partijen (o.a. LNV en VWS) 2

Financieel beheer: Verslagen auditcomitee overleggen 2022-2023, MANCP jaarverslag 2019, MANCP 2023-2025, nota's risicosessies 31082023 en 14092023, kader risicomanagement, procedure risicomanagement, jaarplanproces NVWA, ADR antwoorden op vragen 2018, toelichting resultaat NVWA 2018-2022, Toezicht op de Toezichthouder

Doelmatigheid: Kwartaalrapportages 2023, kwartaalrapportages jaarplanresultaten 2023, Rijksbrede Benchmark (RBB) 2022, agenda overleg bedrijfsleven 29092023, presentatie MJP ILT en IBRA, presentatie afwegingskader t.b.v. PwC, sturen op doelmatigheid en kostenontwikkeling, doelmatigheid dir. Keuren en strategie, HRM formatie en bezetting concern, Productiviteitsbenchmark PwC (gebaseerd op publieke jaarverslagen en www.rijksfinancien.nl)

Toekomst: -

Bijlage 3 – interviews

Organisatie	#	Interviewee	Datum
NVWA	1	Directie Strategie	6 oktober, 26 oktober
	3	Directie Finance & Control	9 oktober
	4	Directie Keuren	10 oktober, 26 oktober
	6	Directie Handhaven	10 oktober, 30 oktober
	8	Afdeling BPZ	11 oktober
	9	Controllers / experts bekostiging	11 oktober
	10	Interne Auditdienst	12 oktober
	11	Sturing en Risicobeheer	13 oktober, 7 december
	13	Raad van Advies	24 oktober
	14	Inspecteur Generaal	26 oktober
	15	Directie Interne Organisatie	30 oktober

Organisatie	#	Interviewee	Datum
LNV	16	Eigenaarsadvisering	5 oktober
	17	Coördinerend Opdrachtgever	5 oktober
	18	Beleidsdirecties	11 oktober
	19	Opdrachtgever / DG Agro	2 november
	20	Eigenaar / Secretaris-Generaal	6 november
VWS	21	Opdrachtgever / Directie VGP	10 oktober
COV	22	Voorzitter	30 november
LTO	23	MT-Lid Plantaardige Sectoren	30 november
Groenten-Fruit Huis	24	Algemeen Directeur + programma-manager markt/economie	30 november
Visfederatie	25	Voorzitter	5 december

Februari 2024

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Lars Canté (Director). Dit rapport wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd. Voor vragen naar aanleiding van dit rapport kunt u contact opnemen met Lars Canté via mail ([lars.cante @pwc.com](mailto:lars.cante@pwc.com)).

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor het ministerie van LNV als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het ministerie van LNV vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot het ministerie van LNV, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet open overheid (hierna: “Woo-verzoek”) ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Woo-verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Wob verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Woo verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) dit document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.



[pwc.com](https://www.pwc.com)

© 2024 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the permission of PwC. “PwC” refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network. Each member firm is a separate legal entity and does not act as agent of PwCIL or any other member firm. PwCIL does not provide any services to clients. PwCIL is not responsible or liable for the acts or omissions of any of its member firms nor can it control the exercise of their professional judgment or bind them in any way. No member firm is responsible or liable for the acts or omissions of any other member firm nor can it control the exercise of another member firm’s professional judgment or bind another member firm or PwCIL in any way.



RAPPORT

Evaluatie WOT-VV Handhaving

70907 - 14 maart 2024

RAPPORT

Evaluatie WOT-VV Handhaving

André Oostdijk
Reinder de Vries
Loek Luiten
Levi Bakker

70907 - 14 maart 2024

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

In Nederland houdt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) toezicht op de voeder- en voedselveiligheid namens het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De inspecteur-generaal van de NVWA (IG-NVWA) heeft daarin behoefte aan ondersteuning en heeft hiervoor Wageningen Food Safety Research (WFSR) aangewezen als Officieel laboratorium. De ondersteuning die WFSR de IG-NVWA biedt is via de Wettelijke Onderzoekstaak Voedselveiligheid (WOT-VV) Handhaving vormgegeven.

Drie jaar na de start van elke vijfjarige WOT-VV-Handhaving-cyclus wordt deze in opdracht van de IG-NVWA geëvalueerd. De opdracht aan Berenschot was om deze evaluatie uit te voeren, kijkend naar de periode 2019-2023. In deze evaluatie hebben wij onderzoek gedaan naar onder andere de effectieve en efficiënte opzet en uitvoering van de WOT-VV Handhaving, de instandhouding van expertise en methodeontwikkeling, alsook of er sprake is van een borging van kwaliteit en onafhankelijkheid betreffende de WOT-VV Handhaving. Daarnaast hebben wij gereflecteerd op het feit of de WOT-VV Handhaving in de huidige opzet robuust en toekomstbestendig is. Wij concluderen een effectieve en efficiënte opzet (aansturing, besluitvorming en verantwoording) en uitvoering van de WOT-VV Handhaving, en een effectieve en efficiënte samenwerking met andere kennisinstellingen. Ook concluderen wij dat er voldoende sprake is van een borging van de kwaliteit en onafhankelijke uitvoering van het WOT-VV Handhaving-programma. Dit concluderen wij over het hier en nu, en de wijze waarop de WOT-VV Handhaving in de periode 2019 – 2023 is uitgevoerd. Tegelijkertijd concluderen wij dat de effectieve uitvoering van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn onder druk staat.

De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op de uitkomsten van een documentstudie en interviews met WFSR, de NVWA, de ministeries van LNV en VWS, en het RIVM. Onze bevindingen hebben ook geleid tot een aantal aanbevelingen.

De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2023 tot en met half maart 2024.

Aanbevelingen

Op basis van onze evaluatie doen wij de volgende aanbevelingen.

Robuustheid (zie paragraaf 4.2):

- Neem tijdig maatregelen die de robuustheid van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn ten goede komen. Robuustheid gaat enerzijds over het beschikken over de benodigde expertise in de toekomst, en anderzijds om capaciteit en flexibiliteit in middelen om deze expertise (tijdig) te ontwikkelen en in stand te houden. Wij zien daartoe twee mogelijkheden:
 1. Door gezamenlijk meer middelen beschikbaar te stellen voor de instandhouding van expertise. Dit kan via het budget dat NVWA, LNV en VWS beschikbaar stellen voor de WOT-VV Handhaving.
 2. Door de mogelijkheden te onderzoeken voor WFSR om zelf meer inkomsten te genereren uit werk voor derden. Dit vergt wel een herziening van de randvoorwaarden om de onafhankelijkheid te borgen. Zie daartoe ook onze aanbevelingen onder 'Onafhankelijkheid'.
- Communiceer duidelijk en helder naar zowel de verscheidene afdelingen binnen NVWA als naar WFSR voor welke maatregelen ten behoeve van de robuustheid gekozen is, waarom deze keuze is gemaakt en wat de mogelijke gevolgen ervan zijn.

Onafhankelijkheid (zie paragraaf 3.2):

- Onderzoek de komende periode hoe andere EU-lidstaten de onafhankelijke uitvoering van officiële controllers zoals gesteld in Verordening (EU) 2017/625 hebben geborgd. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en 'good practices' volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.
- Onderzoek de komende periode hoe andere WOT-units binnen Stichting Wageningen Research (WR) de onafhankelijke uitvoering van WO-taken hebben geborgd. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en 'good practices' volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.
- Ga bijhouden in hoeverre WFSR-medewerkers vertrekken bij WFSR doordat ze geen werk voor derden kunnen uitvoeren. Dit kan door dit bijvoorbeeld als onderwerp in de exitgesprekken naar voren te laten komen.

Uitvoering monsteranalyses (zie paragraaf 3.3):

- Bespreek met elkaar de verwachtingen over de doorlooptijd in uitvoering van de monsteranalyses om tot wederzijds begrip en betere afspraken te komen inzake monsteraanvoer.
- Bespreek de komende periode de mogelijkheden om de gebruikswaarde van rapportages te vergroten, onder andere voor wat betreft informatie die moet worden doorgezonden aan Europa.
- **Specifiek voor NVWA:** onderzoek de mogelijkheden om monsteraanvoer (meer) gelijktijdig bij WFSR aan te leveren.
- **Specifiek voor NVWA:** onderzoek de mogelijkheden om NVWA-intern analysewerk gelijktijdig bij WFSR aan te melden zodat WFSR in staat kan worden gesteld om één monster voor meerdere analyses te gebruiken.

Samenwerking (zie paragraaf 3.5):

- **Specifiek voor WFSR:** stel een proces op voor de totstandkoming van samenwerkingen met andere kennisinstellingen, en zet inhoudelijke samenwerking met Wageningen Bioveterinary Research (WBVR) en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) binnen de WOT-VV Handhaving voort. Betreft de NVWA hier tijdig in, met name wat de goedkeuring, opdrachtverlening en financiering betreft.

- **Specifiek voor WFSR:** werk afspraken met WBVR en RIVM over data-eigenaarschap verder uit (in zoverre deze nog niet voldoende zijn uitgewerkt en vastgelegd).

Innovatie van onderzoeksmethoden

(zie paragraaf 3.6):

- Blijf binnen het deelprogramma Microbiologie (en in verband met het ontbreken van dit deelprogramma binnen de WOT-VV Beleid) K&E-middelen beschikbaar stellen die kunnen worden aangewend voor zowel de innovatie van methoden, alsook voor de optimalisatie hiervan. Zo kunnen ook voor het deelprogramma Microbiologie nieuwe onderzoeksmethoden voor de handhaving worden ontwikkeld en geoptimaliseerd.

Ondersteunen bij incidenten en crises

(zie paragraaf 3.8):

- Ga als NVWA, WFSR en VWS na in hoeverre betrokkenen hetzelfde beeld hebben bij wat wordt verstaan over de benodigde ondersteuning bij incidenten en crises. Bekijk vervolgens of hiervoor een apart project binnen de WOT-VV Handhaving nodig is dat toeziet op de borging hiervan.

Opzet (zie paragraaf 3.9):

- Benader vanuit een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel de knelpunten binnen de WOT-VV Handhaving. Invulling van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid kan alleen slagen indien alle betrokkenen daarin ook hun verantwoordelijkheid nemen. Deze verantwoordelijkheid gaat verder dan het beredeneren vanuit wie eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en subsidieverlener is, en vraagt van betrokkenen om vanuit het belang waartoe de WOT-VV Handhaving bestaat te redeneren.
- Voer gesprekken over knelpunten binnen de WOT-VV Handhaving in openheid en gezamenlijkheid met elkaar zodat signalen hierover goed doorkomen in de overlegstructuur.

Suggesties voor in een volgende evaluatie

(overkoepelend):

- Stel in een volgende evaluatie de evaluatievraag die toeziet op in hoeverre innovatieve en nieuw ontwikkelde methoden worden **geoptimaliseerd** binnen de WOT-VV Handhaving ten behoeve van de toezicht en handhaving.
- Bezie in hoeverre 'crisisparaatheid' (onder activiteiten) een onderdeel vormt van de beleidstheorie van de WOT-VV Handhaving (zie ook aanbevelingen onder 'ondersteunen bij incidenten en crises').

Inhoudsopgave

Samenvatting en aanbevelingen	3
--	----------

HOOFDSTUK 1

Inleiding	6
1.1 Achtergrond en aanleiding	6
1.2 Doel en vraagstelling	7
1.3 Onderzoeksopzet en aanpak	7
1.4 Leeswijzer	8

HOOFDSTUK 2

Inrichting van de uitvoeringspraktijk	9
2.1 Het overkoepelende wettelijk kader	9
2.2 De Wettelijke Onderzoekstaak Voedselveiligheid Handhaving	10
2.3 WFSR: uitvoerder van de WOT-VV Handhaving	10
2.4 Organisatie van de WOT-VV Handhaving	11
2.5 Taken en activiteiten onder de WOT-VV Handhaving	12
2.6 Financiering van de WOT-VV Handhaving	13

HOOFDSTUK 3

Toetsing van de uitvoeringspraktijk	14
3.1 Borging van kwaliteit	14
3.2 Borging van onafhankelijkheid	16
3.3 Uitvoering monsteranalyses	21
3.4 Instandhouding expertise	23
3.5 Samenwerking WFSR met andere kennisinstellingen	24
3.6 Innovatie van onderzoeksmethoden	26
3.7 NRL-Functie	27
3.8 Ondersteunen bij incidenten en crises	29
3.9 Opzet	31

HOOFDSTUK 4

Overkoepelende analyse en conclusie	35
4.1 Overkoepelende analyse	35
4.2 Conclusie	37

Bijlagen	39
-----------------------	-----------

BIJLAGE 1.

Evaluatiekader	40
-----------------------------	-----------

BIJLAGE 2.

Lijst van documenten	41
-----------------------------------	-----------

BIJLAGE 3.

Lijst van geïnterviewden	42
---------------------------------------	-----------

BIJLAGE 4.

Leidraad met gespreksonderwerpen	43
---	-----------

BIJLAGE 5.

Overgehevelde projecten vanuit de WOT-VV Beleid	44
--	-----------

BIJLAGE 6.

Uitkomsten kwaliteitsaudits en ringonderzoeken	45
---	-----------



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

De Europese Commissie heeft de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving van de voeder- en voedselveiligheid, en voedselintegriteit bij de lidstaten neergelegd. De veelal Europese wet- en regelgeving is gericht op het borgen van de dier- en volksgezondheid, veilig voedsel en het vertrouwen dat handelspartijen hebben in de kwaliteit van producten. In Nederland houdt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) toezicht op de voeder- en voedselveiligheid namens het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Voor het goed uitvoeren van toezicht heeft de inspecteur-generaal van de NVWA (IG-NVWA) behoefte aan ondersteuning door een Officieel laboratorium. Wageningen Food Safety Research (WFSR), onderdeel van Wageningen University & Research (WUR), biedt deze ondersteuning aan de NVWA in de laboratoriumanalyses, methode-ontwikkeling en crisisondersteuning. Deze ondersteuning krijgt invulling via de Wettelijke onderzoekstaak Voedselveiligheid Handhaving (WOT-VV Handhaving). Gegeven de autoriteitspositie van de IG-NVWA is het voor de NVWA essentieel dat de (analyse)uitkomsten tijdig, transparant, betrouwbaar en van kwaliteit zijn. De dienstverlening door WFSR dient daarbij ook onafhankelijk te worden uitgevoerd (ook zonder inmenging van de NVWA).

1.2 Doel en vraagstelling

Drie jaar na de start van elke vijfjarige WOT-VV-Handhavingscyclus wordt de uitvoering en de financiering van de Uitvoeringsovereenkomst in opdracht van de IG-NVWA geëvalueerd. De opdracht aan Berenschot was om deze evaluatie uit te voeren, kijkend naar de periode 2019-2023.

Voor deze evaluatie zijn vijf onderzoeksvragen gesteld aan de onderzoekers van Berenschot. Deze vijf evaluatievragen bevatten ieder toetsingscriteria. De toetsingscriteria in de vijf gestelde evaluatievragen zijn hierna dikgedrukt weergegeven:

1. Is er sprake van een *efficiënte* en *effectieve* opzet en uitvoering van de WOT-VV Handhavingstaken, in het bijzonder de *monsteranalyses*, de *instandhouding van expertise* en innovatie van onderzoeksmethoden? Maar ook de *ondersteuning bij incidenten en crisis*, en de functie als *Nationaal Referentielaboratorium (NRL)*.
2. Is de *kwaliteit* en *onafhankelijke uitvoering* van het WOT-VV Handhaving programma voldoende *geborgd*? WFSR voert private opdrachten uit. Geeft dit spanning, of de schijn van spanning, tussen publiek belang en instituutbelang?
3. Wordt op een *effectieve* en *efficiënte* wijze invulling gegeven aan de bestuurlijke afspraken? Is er sprake van een *effectieve* en *efficiënte* aansturing, besluitvorming en verantwoording (*opzet*)¹ van de WOT-VV Handhaving?
4. Wordt op *efficiënte* en *effectieve* wijze *samengewerkt met het WFSR en kennisinstellingen* bij de uitvoering van het WOT-VV Handhaving programma?
5. Worden de overgehevelde projecten uit de WOT-VV Beleid even *efficiënt* en *doelmatig* uitgevoerd ten opzichte van de situatie voor de fusie?

1.3 Onderzoekopzet en aanpak

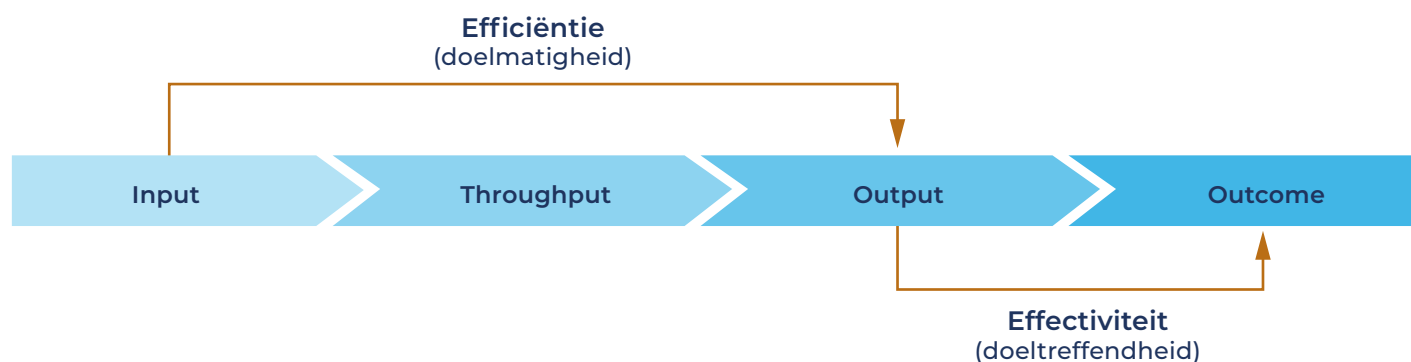
De evaluatie heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2023 tot en met maart 2024. In het onderzoek is gebruikgemaakt van een gefaseerde aanpak, bestaande uit de volgende stappen.

Opstellen evaluatiekader

Voor deze evaluatie hebben wij een evaluatiekader opgesteld. De Uitvoeringsovereenkomst tussen de NVWA en WFSR staat hierin centraal. Deze overeenkomst is namelijk het instrument waarmee de NVWA het beoogde effect realiseert. In de uitvoeringspraktijk is daarvoor een aantal randvoorwaarden belangrijk, zoals de doorlooptijd, kwaliteit en onafhankelijkheid.

Om een oordeel te kunnen vellen over de effectiviteit van de WOT-VV Handhaving, kijken wij of de gegenereerde *output* die WFSR levert de NVWA in staat stelt om de gewenste *outcome* te genereren. Deze *outcome* dient daarbij ook aan te sluiten bij het vooraf geformuleerde doel (de beleidsdoelstelling). Het geformuleerde doel van de WOT-VV Handhaving is dat de NVWA, met ondersteuning van WFSR, in staat is haar toezichthoudende en handhavende taak op het gebied van voeder- en voedselveiligheid waar kan maken.

Om een oordeel te kunnen vellen over de efficiëntie van de WOT-VV Handhaving kijken wij naar de input die WFSR krijgt: hoe deze wordt benut door WFSR (de activiteiten) en welke output daarmee wordt behaald. Daarnaast hebben wij gekeken naar of de processen zo zijn ingericht om de efficiënte uitvoering van de WOT-VV Handhaving te bewaken (de *checks and balances*).



¹ Zie ook onderzoeksvraag 1.

De vraag die centraal staat is of de overeenkomst tussen NVWA en WFSR (het instrument) borgt: dat de financiering (input) effectief en efficiënt wordt besteed; dat de geleverde prestaties tijdig en van voldoende kwaliteit zijn; en dat wordt voldaan aan de eisen ter waarborging van het onafhankelijk functioneren van WFSR, zodat de resultaten die WFSR levert gebruikswaarde hebben voor zowel de NVWA en WFSR.

Het volledige evaluatiekader met daarin de aspecten en indicatoren waar wij in deze evaluatie naar hebben gekeken is te vinden in bijlage 1 van deze rapportage.

Documentanalyse

Beschikbare informatie gedeeld door de NVWA over de WOT-VV Handhaving is geanalyseerd tijdens de documentanalyse. Uit de documenten hebben wij feitelijke informatie gedestilleerd over de wijze waarop de uitvoeringspraktijk van de WOT-VV Handhaving is ingericht. Bijlage 2 bevat een overzicht van de documenten die voor de evaluatie van de WOT-VV Handhaving zijn geraadpleegd. Het gaat bijvoorbeeld om jaarverslagen, overeenkomsten en statuten, gemaakte procesafspraken en de overlegstructuur.

Verdiepende interviews

Vervolgens zijn verdiepende (semi)gestructureerde interviews gehouden met WFSR, de NVWA, het Ministerie van LNV, het Ministerie van VWS en het RIVM. Zie bijlage 3 voor een lijst met gesprekspartners. Zie bijlage 4 voor onze leidraad met gespreksonderwerpen.

Validatiesessie

Op basis van de verzamelde informatie zijn conceptbevindingen opgesteld over de ervaren succesfactoren evenals de ervaren knelpunten die de uitvoering van de WOT-VV Handhaving onder druk zetten. Deze conceptbevindingen zijn getoetst in een gezamenlijke validatiesessie waaraan WFSR, de NVWA, het Ministerie van LNV en het Ministerie van VWS deelnamen. Tijdens deze validatiesessie is nagegaan of de deelnemers de eigen beelden en die van andere respondenten herkenden. Ook is ter toetsing de eerste analyse voorgelegd. Daarmee diende de validatiesessie ook om deze analyse aan te scherpen. Daarnaast is in de validatiesessie vooruitgekeken naar belangrijke ontwikkelingen die de komende vijf jaar op de WOT-VV Handhaving afkomen, en hoe daar goed op kan worden ingespeeld.

Rapportage

Onze bevindingen zijn uitgewerkt in dit eindrapport.

Gedurende de looptijd van deze evaluatie is er meerdere keren contact geweest met de begeleidingsgroep. Deze begeleidingsgroep bestond uit medewerkers van de NVWA, het Ministerie van LNV en het Ministerie van VWS. De rol van de begeleidingsgroep was om tussentijds de voortgang van de evaluatie te bespreken, op tussentijdse bevindingen in de conceptrapportage te reflecteren en deze te toetsen.

1.4 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** zetten wij de inrichting van de uitvoeringspraktijk van de WOT-VV Handhaving neer, zowel in algemene zin als op basis van de uit te voeren wettelijke taken en gemaakte afspraken. Ook de financiering en de wijze van aansturing komen aan de orde.

In **hoofdstuk 3** toetsen wij de uitvoeringspraktijk. Dit doen wij steeds stapsgewijs door steeds eerst de feiten te vermelden op basis van de geanalyseerde documenten, en vervolgens de visies van de betrokkenen te behandelen. Dit tezamen vormt de basis voor de analyse die wij per toetsingscriteria presenteren. Per toetsingscriteria vermelden wij ook aanbevelingen.

In **hoofdstuk 4** presenteren wij onze overkoepelende analyse wat de effectiviteit en efficiëntie van de WOT-VV Handhaving betreft. In dit hoofdstuk staan ook onze overkoepelende conclusie en aanbevelingen ter borging van de robuustheid van de WOT-VV Handhaving.



HOOFDSTUK 2

Inrichting van de uitvoeringspraktijk

2.1 Het overkoepelende wettelijk kader

Op grond van (inter)nationale wet- en regelgeving is de Nederlandse Staat verplicht handelingen uit te voeren om de voeder- en voedselveiligheid te beschermen. In Nederland is de belangrijkste grondslag voor levensmiddelen- en diervoederwetgeving en de officiële controles op levensmiddelen en diervoeder te vinden in de Verordeningen (EU) 178/2002 en 2017/625.²

De inrichting van het voeder- en voedselveiligheidsstelsel is zo dat de primaire wettelijke verantwoordelijkheid voor de voeder- en voedselveiligheid bij de exploitanten van levensmiddelen en diervoederbedrijven zelf ligt.³ De lidstaten van de Europese Unie zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving en voor het controleren van de exploitanten. Hiertoe wijzen de lidstaten bevoegde autoriteiten aan.⁴

² De Europese Verordening Officiële Controles (625/2017) is sinds 14 december 2019 van toepassing. Het gevolg voor zowel de WOT-VV Beleid als de WOT-VV Handhaving is onder andere dat alle methoden voor officiële analyses van WFSR voor officiële controles geaccrediteerd moeten zijn. Dit maakte meer inspanningen op het gebied van accreditatie in de WOT-VV als geheel (en dus door WFSR) noodzakelijk. Ook is er door de Verordening meer nadruk op de controle van voedselintegriteit (risicogebaseerde officiële controles uitvoeren om integriteit op te sporen).

³ Overweging 13, 2017/625.

⁴ Artikel 4, 2017/625.

In Nederland is de NVWA aangewezen als bevoegde autoriteit middels een mandaatbesluit, waardoor de NVWA de verantwoordelijkheid voor de organisatie en uitvoering van officiële controles en andere officiële activiteiten van de minister opgedragen krijgt.⁵ De NVWA houdt namens zowel de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en (destijds) de minister voor Medische Zorg en Sport (MZZ)⁶ toezicht op de voedselveiligheid. Daarbij houdt de NVWA ook toezicht op de voederveiligheid namens de minister van LNV.

Voor het toezicht dat door NVWA wordt uitgevoerd, heeft de inspecteur-generaal van de NVWA (IG-NVWA) behoefte aan ondersteuning door een officieel laboratorium. De NVWA heeft WFSR aangewezen als officieel laboratorium.⁷ In het kader van het bieden van de benodigde ondersteuning aan de IG-NVWA biedt WFSR zijn dienstverlening aan door middel van het uitvoeren van de Wettelijke Onderzoekstaak Voedselveiligheid Handhaving (WOT-VV Handhaving).

2.2 De Wettelijke Onderzoekstaak Voedselveiligheid Handhaving

Wettelijke onderzoekstaken zijn taken die voortvloeien uit Europese of nationale wet- en regelgeving, of die van algemeen belang worden geacht.⁸ WR ondersteunt sinds haar oprichting de Rijksoverheid (en met name het Ministerie van LNV en de NVWA) bij de uitvoering van een aantal van deze wettelijke onderzoekstaken. Deze wettelijke onderzoekstaken zijn bij WR ondergebracht binnen vijf WOT-programma-units en één WOT-instituut (WFSR).⁹ Deze laatste, het WOT-instituut, is georganiseerd als apart instituut om taken betreffende voedselveiligheid uit te voeren en is geen onderdeel van een ander instituut, maar heeft een aparte positie binnen WR.¹⁰

Het algemene kader voor alle WOT-programma's die WR uitvoert wordt gevormd door de WOT-Overeenkomst uit 2018, en bijbehorende bijlage: het WOT-Statuut.¹¹

2.3 WFSR: uitvoerder van de WOT-VV Handhaving

Met ingang van 1 juni 2019 heeft er een fusie plaatsgevonden tussen het Lab Voedselveiligheid van de NVWA (LabVV) en het toenmalige Rijks-Kwaliteitsinstituut voor Land- en Tuinbouwproducten (RIKILT) van WR. Zoals in de Kamerbrief van 2018 werd omschreven, hadden beide laboratoria complementaire taken en expertises, en kan de fusie bijdragen aan het vergroten van de efficiency en effectiviteit van de laboratoriumondersteuning.¹² Het laboratorium kwam na de fusie WFSR te heten. De fusie valt buiten de scope van deze evaluatie.

WFSR voert de WOT-VV Handhaving sinds 1 juni 2019 uit. Vervolgens is afgesproken om per 1 januari 2021 de taken die van direct belang zijn voor toezicht en handhaving door de NVWA onder directe aansturing van de IG-NVWA te plaatsen. Dit betrof primair analysetaken en deze zijn per 1 januari 2021 overgeheveld vanuit de Wettelijke Onderzoekstaken Voedselveiligheid Beleid (WOT-VV Beleid, voorheen WOT Voedselveiligheid)¹³ naar de WOT-VV Handhaving.¹⁴ WFSR voert dus zowel de WOT-VV Beleid als de WOT-VV Handhaving uit. Voor de WOT-VV Beleid ontvangt WFSR subsidie vanuit het Ministerie van LNV. Voor de WOT-VV Handhaving ontvangt WFSR subsidie vanuit de NVWA, waarvoor de ministeries van VWS en LNV (via het Jaarplan NVWA) de opdracht aan de NVWA geven.

De overheveling van taken vanuit de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving valt buiten scope van deze evaluatie. Wat wél binnen scope van deze evaluatie valt is de vraag of de overgehevelde taken vanuit de WOT-VV Beleid even doelmatig worden uitgevoerd binnen de WOT-VV Handhaving.¹⁵

5 [kst-35083-3.pdf \(officiëlebekendmakingen.nl\)](#) (Plantgezondheidswet) – artikelsgewijze toelichting art. 2, lid 1, p. 20.

6 Dit was destijds de minister voor MZZ, en is momenteel d.d. 14 maart 2024 de (demonstrator) minister voor Medische Zorg (MMZ). Doorlopend wordt er in deze eindrapportage gesproken over de minister voor MZZ.

7 Zie: 'Aanwijzing Officieel Laboratorium' van de NVWA d.d. 11 december 2019.

8 Het WOT-Statuut definieert een wettelijke onderzoekstaak als volgt: een 'niet-economische dienst van algemeen belang in de vorm van onderzoek, advisering of inzet van onderzoeksfaciliteiten, onlosmakelijk verbonden met de uitvoering van taken, met inbegrip van de uitvoering van openbaar gezag, door de minister [van LNV] of andere ministers die het aangaat of instelling of organen van de Europese Unie, opgenomen in bijlage 1 van de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek en ingericht en gefinancierd overeenkomstig de aanwijzing en vergoeding die door de minister worden vastgesteld overeenkomstig de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek'.

9 Voor de uitvoering van de WO-taken kent WR twee typen WOT-units: type 1 en type 2. Een WOT-unit type 1 is een onafhankelijke programma-unit binnen een of meer instituten van WR die alleen WO-taken en daaraan direct gerelateerde ondersteunende werkzaamheden uitvoert. Een WOT-unit type 2 betreft een zelfstandig instituut binnen WR, waarbij het personeel in principe allemaal (grotendeels) aan WO-taken werkt. WFSR is een WOT-type 2 unit.

10 Zie ook: bijlage 3 behorende bij de UO.

11 In 2018 is de 'overeenkomst wettelijke onderzoekstaken' opgesteld. Deze overeenkomst volgt het eerdere WOT-statuuut op.

12 Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op 7 juni 2018, Kamerstukken 33 835, nr.81.

13 De 'oude' WOT-VV wordt sinds 1 juni 2019 WOT-VV Beleid genoemd. LNV verleent hiervoor de subsidie aan WFSR.

14 Zie de Werkafspraken, hoofdstuk 1, 'Inleiding'.

15 Zie evaluatievraag 5 zoals opgenomen in hoofdstuk 1 van deze rapportage.

2.4 Organisatie van de WOT-VV Handhaving

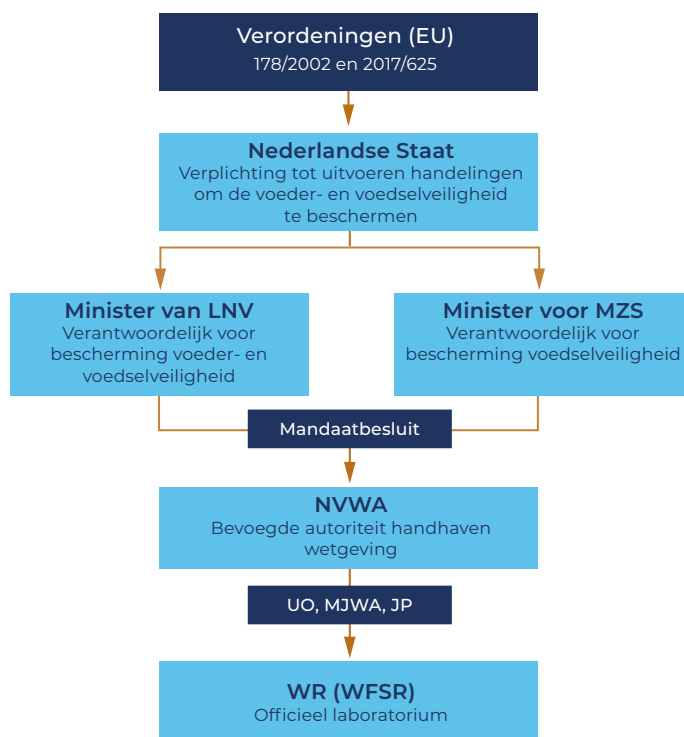
De ondersteunende taak van WFSR wordt onderbouwd door een Uitvoeringsovereenkomst (UO). In 2019 trad de UO in werking voor de uitvoering van de WOT-VV Handhaving voor de periode 1 juni 2019 tot en met 31 mei 2024 (UO 2019). Deze UO 2019 is vanwege de overheveling van projecten vanuit de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving later bijgesteld. De 'nieuwe' UO (UO 2021) trad in werking op 1 januari 2021 en loopt tot en met 31 december 2025. UO 2019 kwam met inwerkingtreding van UO 2021 te vervallen.

In de UO staat beschreven welke dienstverlening WFSR onder welke voorwaarden levert aan de NVWA. De IG-NVWA houdt toezicht op de uitvoering van de overeenkomst. Om de IG-NVWA hiertoe in staat te stellen, legt WFSR jaarlijks verantwoording af en rapporteert gedurende het jaar meermaals aan de IG-NVWA over de voortgang van de uitvoering.¹⁶

UO 2021 bevat de geactualiseerde Meerjarenwerkafspraken (MJWA). In de MJWA voor het programma WOT-VV Handhaving worden de (inhoudelijke) taken die voortvloeien uit de UO WOT-VV Handhaving nader uitgewerkt in concrete werkzaamheden.¹⁷ Voor de praktische uitvoering van de werkzaamheden zoals benoemd in de MJWA, zijn deelprogramma's gedefinieerd. De werkzaamheden binnen een deelprogramma omvatten analyse, kennis en expertise (methodiekontwikkeling en validatie), praktijkgericht onderzoek en advies.

Per jaar worden de diensten door beide partijen verder concreet gemaakt in het jaarplan van WFSR. In deze jaarplannen worden de werkzaamheden uitgesplitst naar de desbetreffende deelprogramma's. In de jaarrapportages van WFSR volgt de verantwoording van de verrichte werkzaamheden. Jaarplannen komen tot stand in overleg tussen de inhoudelijke contactpersoon van de NVWA en de WFSR-projectleider nadat bij de diverse onderdelen van de NVWA is nagegaan wat de onderzoeks- en analyseprioriteiten voor het komend jaar zijn.¹⁸

Het volgende organogram geeft gesimplificeerd weer hoe de verschillende actoren zich tot elkaar verhouden.



2.4.1 Organisatie van de WOT-VV Handhaving in deelprogramma's

De onderzoeks- en analyseprojecten die WFSR in het kader van de WOT-VV uitvoert¹⁹ zijn georganiseerd binnen vier inhoudelijke deelprogramma's. Deze wijze van organiseren heeft het doel om maximale afstemming van de inhoudelijke programmering voor tussen zowel de WOT-VV Beleid als WOT-VV Handhaving mogelijk te maken. De deelprogramma's binnen de WOT-VV zijn:

1. Deelprogramma Contaminanten
2. Deelprogramma Microbiologie
3. Deelprogramma Dierbehandelingsmiddelen
4. Deelprogramma Feed & Food.

¹⁶ Artikel 6, eerste lid, UO.

¹⁷ Bijlage II bij de Uitvoeringsovereenkomst WOT-VV Handhaving 2021-2025, 'Werkafspraken betreffende laboratoriumdiensten ter ondersteuning van de NVWA op het gebied van voeder- en voedselveiligheid voor de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025'.

¹⁸ Hoofdstuk 3.1, Dienstverlening, van de MJWA.

¹⁹ Dus: zowel WOT-VV Beleid als WOT-VV Handhaving.

De volgende tabel geeft tevens inzicht in de verdeling van de deelprogramma's over WOT-VV Beleid en WOT-VV Handhaving:

	WOT-VV Handhaving	WOT-VV Beleid
Deelprogramma 1: Contaminanten	X	X
Deelprogramma 2: Microbiologie	X	
Deelprogramma 3: Dierenbehandelingsmiddelen	X	X
Deelprogramma 4: Feed & Food	X	X

Daarnaast is er binnen de WOT-VV ook sprake van deelprogramma met daarin overstijgende onderwerpen ('deelprogrammaoverstijgend'). Binnen de WOT-VV Handhaving bevat deze een aantal projecten die relevant zijn voor zowel de WOT-VV Handhaving als voor de WOT-VV Beleid. Hieronder vallen activiteiten zoals de instandhouding van kwaliteitssystemen en accreditatie, en de tweedelijsborging van officiële analyses.

2.4.2 Overgehevelde projecten uit de WOT-VV Beleid

In bijlage 1 van de MJWA staan de projecten opgenomen die per 2021 zijn overgeheveld van de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving. Deze projecten hebben ieder een plek gekregen in een van de (onder subparagraaf 2.4.1) vermelde deelprogramma's:

- drie binnen het deelprogramma Contaminanten
- twee binnen het deelprogramma Dierenbehandelingsmiddelen
- vier binnen het deelprogramma Feed & Food
- vijf zijn overgeheveld naar deelprogramma-overstijgend.

De tabel in bijlage 5 van deze rapportage laat zien welke specifieke projecten binnen welk deelprogramma terecht zijn gekomen.

2.5 Taken en activiteiten onder de WOT-VV Handhaving

In artikel 1, tweede lid, van de UO 2021 staan de overeengekomen taken opgenomen die WR, door middel van WFSR, verricht. De hier vermelde taken zijn de volgende:

- Het doen van monsteranalyses gebaseerd op de algemene eisen voor bekwaamheid van beproevings- en kalibratielaboratoria zoals beschreven in de NEN-ISO-standaard 17025.
- Het toepassen, onderhouden en ontwikkelen van toegepaste wetenschappelijke laboratoriumkennis, en het borgen van de continuïteit en in stand houden van geaccrediteerde analysemethoden conform wet- en regelgeving.
- Het invullen van de rol van Nationaal Referentielaboratorium (NRL) op de aan haar toegewezen onderwerpen.
- Het doen van ringtesten gebaseerd op de algemene eisen voor de bekwaamheid voor de uitvoering van conformiteitsbeoordeling zoals beschreven in de NEN-ISO-standaard 17043.
- Het borgen van een internationaal geaccepteerde laboratoriumfunctie ter ondersteuning van het toezicht.
- Het op verzoek van de IG-NVWA adviseren over vraagstukken betreffende voeder- en voedselveiligheid.
- Het als laboratorium functioneren in geval van incidenten en crises (crisisorganisatie).

De hiervoor genoemde taken zijn nader uitgewerkt in de Werkafspraken (MWJA) die zijn opgenomen in bijlage 2 van UO 2021. Deze zijn vertaald in de MWJA als 'te leveren diensten' door WFSR aan de NVWA. In aanvulling op deze taken uit UO 2021 zijn daarbij in de MJWA de volgende te leveren diensten geformuleerd:²⁰

- Het ontwikkelen van kennis, expertise en methoden voor het beschikbaar hebben en houden van de juiste analysemethoden op de korte en middellange termijn (vijf jaar).
- Het vernieuwen en intensiveren van de kennisbasis.
- Het uitvoeren van innovatief onderzoek op basis van risico's en trends.

²⁰ NB. Alleen die 'diensten' zijn vermeld die een aanvulling of afwijking betreffen op hetgeen aan taken staat vermeld in de UO.

2.6 Financiering van de WOT-VV Handhaving

De financiering van de afspraken uit de MJWA loopt via de TO2-subsidieregeling. Een indicatie van het budget dat de IG-NVWA beschikbaar stelt wordt jaarlijks bekendgemaakt door publicatie in de Staatscourant van de budgetten voor de TO2-instellingen. Dit budget is in overeenstemming met de taken die zijn vastgesteld in de MJWA.²¹ LNV is, na overleg met MZS en IG-NVWA, verantwoordelijk voor de vaststelling van het tarief conform de TO2-subsidieregeling.²² WFSR ontvangt subsidie van de NVWA voor het uitvoeren van de WOT-VV Handhaving.

De subsidie die WFSR ontvangt wordt jaarlijks verstrekt door de NVWA op basis van de door WFSR ingediende subsidieaanvraag inclusief werkplannen. Deze werkplannen worden geschreven op basis van de door NVWA aangegeven wensen voor het komende jaar. De NVWA stemt deze wensen af met de ministeries van LNV en VWS.²³

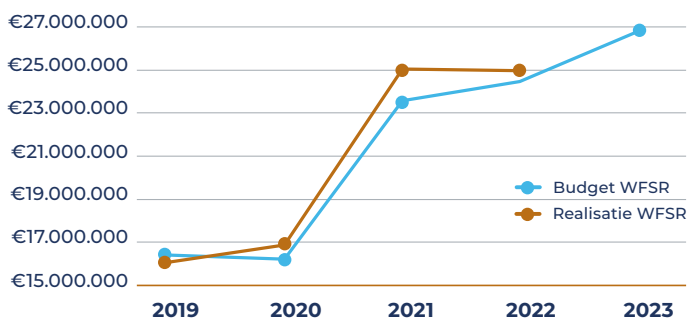
De budget- en realisatieontwikkelingen van de WOT-VV Handhaving over de periode 2019 tot 2023 zijn hierna weergegeven in een tabel en grafiek. De vermelde bedragen zijn inclusief btw en komen uit de jaarrapportages van WFSR.

Vanaf 2021 wordt er in de jaarrapportages van WFSR een uitsplitsing gemaakt over de kosten per huidig deelprogramma. De ontwikkeling van de kosten per deelprogramma over de jaren 2021-2023 staan weergegeven in de volgende tabel en grafiek.

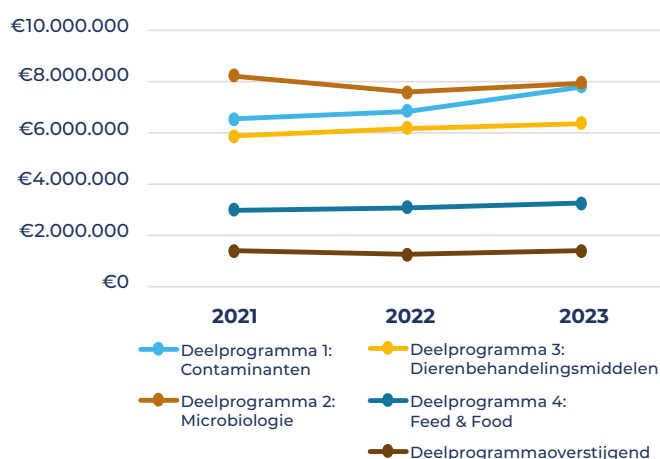
Deelprogramma	2021	2022	2023 ²⁸
Deelprogramma 1: Contaminanten	€ 6.531.449,32	€ 6.852.106,58	€ 7.811.501
Deelprogramma 2: Microbiologie	€ 8.229.351,57	€ 7.587.156,17	€ 7.949.791
Deelprogramma 3: Dierenbehandelingsmiddelen	€ 5.863.640,64	€ 6.189.414,99	€ 6.372.713
Deelprogramma 4: Feed & Food	€ 3.010.581,64	€ 3.092.424,83	€ 3.265.074
Deelprogramma-overstijgend	€ 1.397.247,50	€ 1.255.188,66	€ 1.403.264

Budget- en realisatie-ontwikkelingen WOT-VV Handhaving ^{24 25}	2019	2020	2021 ²⁶	2022	2023 ²⁷
Budget WFSR	€ 16.412.242	€ 16.222.470	€ 23.586.383	€ 24.470.237	€ 26.802.343
Realisatie WFSR	€ 16.077.190	€ 16.865.925	€ 25.032.270	€ 24.976.291	Ten tijde van evaluatie was deze nog niet beschikbaar

Ontwikkelingen budget en realisatie WOT-VV Handhaving (2019-2023)



Verdeling kosten WFSR per deelprogramma voor WOT-VV HH



21 Artikel 5, eerste lid UO (2021-2025).

22 Artikel 5, tweede lid UO (2021-2025).

23 De volledige beschrijving van de subsidieverleningscyclus staat uitgewerkt in het NVWA-SPC document 'Procedure subsidieverlening toegepast onderzoek voor WFSR'. Dit document is bestudeerd in het kader van deze evaluatie en heeft de basis gevormd voor de beknopte weergave.

24 Deze hier vermelde bedragen zijn op basis van de jaarrapportages van WFSR. Budgetten zijn inclusief NAPRO en gedurende het jaar verkregen additionele financiering.

25 De in deze tabel vermelde bedragen zijn inclusief btw.

26 In 2021 zijn projecten overgedragen vanuit de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving.

27 Dit betreft het indicatief benodigde budget zoals vermeld in het Jaarplan 2023 van WFSR voor de WOT-VV Handhaving.

28 Dit zijn indicatieve kosten uit het Jaarplan 2023.



HOOFDSTUK 3

Toetsing van de uitvoeringspraktijk

3.1 Borging van kwaliteit

Feiten

De kwaliteit van de uitvoering van de WOT-VV Handhaving is gewaarborgd in de Overeenkomst wettelijke onderzoekstaken tussen het Ministerie van LNV en de WR (d.d. 1 april 2018). Deze overeenkomst (die van toepassing is voor alle wettelijke onderzoekstaken die WR uitvoert) bevat bepalingen die de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken waarborgen.

Deze bepalingen gelden daarmee automatisch ook voor de WOT-VV Handhaving. Het gaat daarbij om bij de uitvoering te voldoen aan gangbare wetenschappelijke standaarden van vakkundigheid en onafhankelijkheid, het gebruiken van gecertificeerde of geaccrediteerde kwaliteitsborgingssystemen, het tegengaan van eventuele belangenverstrengelingen en gedragscodes voor onderzoekers.

De borging van kwaliteit krijgt verder gestalte in de UO. Meer specifiek stelt de UO dat WFSR over twee specifieke ISO-certificaten dient te beschikken, te weten:

- de algemene eisen voor de bekwaamheid van beproevings- en kalibratielaboratoria zoals beschreven in de NEN-ISO-standaard 17025
- de organisatie van ringtesten gebaseerd op de algemene eisen voor de bekwaamheid voor de uitvoering van conformiteitsbeoordeling zoals beschreven in de NEN-ISO-standaard 17043.²⁹

Op de website van de Raad van Accreditatie wordt bevestigd dat WFSR beschikt over deze ISO-certificaten:³⁰

ISO-certificaat	Waarop het ISO-certificaat toeziet	Geldigheid van ISO-certificaat
ISO 17025 scope L014 (Testlaboratoria)	Deze laboratoriumaccreditatie betreft onder andere verschillende methoden van voedsel- en voederanalyse	Dit ISO-certificaat is geldig tot 1 november 2025
ISO 17043 scope R013 (Organisatoren van ringonderzoeken)	Deze laboratoriumaccreditatie betreft onder andere contaminanten, pesticiden, mycotoxinen, plantentoxinen en residuen	Dit ISO-certificaat is geldig tot 1 november 2025

Daarnaast is in de UO bepaald dat WFSR zich dient te onderwerpen aan kwaliteitsaudits en ringonderzoeken, om te staven dat met het gebruik van de analysemethode betrouwbare resultaten worden verkregen. Deze audits zijn om de accreditatie te behouden. Uit de jaarrapportages is op te maken dat WFSR haar accreditatie naar aanleiding van de kwaliteitsaudits heeft behouden. In bijlage 6 van deze rapportage zijn de belangrijkste bevindingen uit de jaarrapportages weergegeven.

Visies van betrokkenen

Vanuit alle geïnterviewde partijen kwam een positief beeld naar voren wat de (borging van) kwaliteit bij WFSR betreft.

Naast dat in de gesprekken werd bevestigd dat WFSR meedoet aan ringonderzoeken en beschikt over de gewenste accreditatie, werd de (borging van) kwaliteit van WFSR ook verklaard door de nabijheid van het WOT-VV Beleid-programma.

Met deze nabijheid werd bedoeld dat dezelfde medewerkers die werken binnen de WOT-VV Beleid -waarin nieuwe methoden worden ontwikkeld ter waarborging van de voeder- en voedselveiligheid- deze nieuwe methoden tevens kunnen toepassen in het uitvoeren van de monsteranalyses in het kader van de WOT-VV Handhaving. Uit de gesprekken kwam naar voren dat er hierdoor sprake is van een doorstroming van nieuw ontwikkelde en kwalitatief goede methoden, waardoor er tevens vertrouwen is dat de kwaliteit goed geborgd is. Dit geldt tevens voor het deelprogramma Microbiologie dat, ondanks dat deze niet in de WOT-VV Beleid zit, wél beschikt over verschillende budgetten om zo te borgen dat er ook in dit programma sprake is van nieuw ontwikkelde en kwalitatief goede methoden.

Tevens werd in de gesprekken de kwaliteit van WFSR als laboratorium op het gebied van voedselveiligheid onderschreven gegeven het feit dat ze onderdeel zijn van WUR, met daarbinnen een universiteit gespecialiseerd in diervoeder en voedsel.

Analyse Berenschot

Het belang voor de NVWA dat WFSR de monsteranalyses kwalitatief hoogwaardig uitvoert is evident. Als de NVWA sancties oplegt is een goede onderbouwing van de sanctie essentieel.

Alle randvoorwaarden voor de borging van de kwaliteit zijn geborgd:

- Accreditaties (zoals ISO-certificaten) zijn op orde.
- Er wordt meegedaan aan ringonderzoeken.
- (Externe) audits om de kwaliteit te borgen worden uitgevoerd.

Uit de jaarrapportages blijkt ook dat er continu aandacht is voor de borging van kwaliteit en het behoud van de accreditatie. In de geëvalueerde periode heeft WFSR haar accreditatie ieder jaar behouden. In het WOT-VV Handhaving-budget zijn er jaarlijks ook middelen beschikbaar waarmee de kwaliteit kan worden geborgd.

²⁹ Artikel 1, tweede lid, UO. Dit wordt tevens bekrachtigd in Ad.3 artikel 2, van bijlage 1, behorende bij de UO, met de passage dat 'de kwaliteit van analyses en ringonderzoeken dienen te worden geborgd door relevante, actuele kwaliteitsborgingssystemen die zijn geaccrediteerd en/of gecertificeerd door onafhankelijke instellingen'.

³⁰ [Website Raad voor Accreditatie](#).

Zie hiervoor bijvoorbeeld de projecten ‘Interne borging/proficiencytesten/kwaliteitszorg’ onder ‘deelprogrammaoverstijgend’.

Met deze doorlopende aandacht voor de borging van kwaliteit én middelen om deze kwaliteit ook daadwerkelijk te borgen, zijn de randvoorwaarden aanwezig. Hiermee ontstaat ook vertrouwen bij betrokkenen dat de monsteranalyses die WFSR uitvoert in het kader van de WOT-VV Handhaving kwalitatief goed zijn en leiden tot betrouwbare resultaten.

Daarnaast is het vermeldingswaardig dat er, in het geval dat de kwaliteitserkenning van WFSR wordt ingetrokken, de NVWA hiervan op de hoogte wordt gesteld. In de UO is namelijk opgenomen dat het College van Bestuur van WR dient toe te zien op de borging van kwaliteit bij WFSR.³¹ Daarnaast geldt de afspraak dat - indien een kwaliteitserkenning wordt ingetrokken - WR hierover direct in overleg treedt met de IG-NVWA.³²

3.2 Borging van onafhankelijkheid (inclusief opdrachtverstrekking aan derden)

Feiten

Bijlage 1 ‘Eisen aan de onafhankelijkheid’ behorende bij de UO vormt het kader waarmee de onafhankelijke uitvoering van de WOT-VV Handhaving is geborgd. In deze bijlage staan drie pijlers opgenomen³³:

1. WFSR moet de opdrachten³⁴ van de NVWA zonder inmenging van andere partijen uitvoeren.
2. De activiteiten van WFSR mogen de resultaten van de dienstverlening aan de NVWA niet compromitteren.
3. De wetenschappelijke onafhankelijkheid van de activiteiten van WFSR wordt geborgd doordat gewerkt wordt conform onafhankelijke, wetenschappelijke standaarden.

NB. In paragraaf 3.1 van deze rapportage is het derde punt hiervoor – de borging van onafhankelijkheid door de borging van kwaliteit – al apart aan bod gekomen. De uitwerking die volgt zal zich richten op punten 1 en 2.

In Bijlage 1 van de UO staat expliciet opgenomen dat WFSR geen laboratoriumwerkzaamheden voor het bedrijfsleven of NGO's mag uitvoeren.³⁵ Verder staat opgenomen dat activiteiten voor publieke opdrachtgevers (anders dan NVWA, LNV en MZS (VWS) en door de IG-NVWA goedgekeurde activiteiten voor derden) worden uitgevoerd conform de twee beslisbomen ('losse analyse opdrachten door derden aan WFSR' of '(onderzoeks)opdrachten derden aan WFSR').³⁶ Daarbij is een duidelijke procesbeschrijving voor het indienen en afhandelen van de beslisboom aanwezig.³⁷ De naleving hiervan wordt bovendien periodiek onderworpen aan audits.³⁸ Uit aangeleverde documentatie in het kader van deze evaluatie blijkt dat in de periode 2019-2023 22 keer toestemmingsaanvragen zijn ingediend voor het doen van analyses voor derden, waarvan 21 maal toestemming is gegeven en er 1 afwijzing is geweest (circa 95% toekenning). Uit diezelfde documentatie blijkt dat er voor onderzoek in opdracht van derden 168 toestemmingsaanvragen zijn ingediend, waarvan 158 toestemmingen zijn verleend, 6 zijn afgewezen en nog 4 open staan (circa 94% toekenning).³⁹

Daarnaast staat in de UO opgenomen dat met het uitbesteden van werkzaamheden terughoudend moet worden omgegaan. Om deze terughoudendheid te borgen, moet het laboratorium enerzijds door de bevoegde autoriteit aangewezen zijn en anderzijds dient de IG-NVWA (afgestemd met LNV en MZS) hiervoor schriftelijk toestemming te geven.⁴⁰

Voor beide aspecten (dus zowel het werken voor derden, als voor de uitbesteding van werk) geldt dat er in de overlegstructuur een plek geborgd is waarin de mogelijkheid tot het doen van opdrachten voor derden (zodra deze zich aandienen) kan worden besproken.⁴¹

Daarnaast noemt de uitvoeringsovereenkomst wél de mogelijkheid dat het is toegestaan werkzaamheden voor andere (buitenlandse) overheden te verrichten, maar zijn deze werkzaamheden secundair aan de werkzaamheden voor de Rijksoverheid.⁴²

31 Ad.1, artikel 1, van bijlage 1 behorende bij de UO.

32 Ad.3, artikel 5, van bijlage 1 behorende bij de UO.

33 Zie: Uitvoeringsovereenkomst 2021-2025 IG-NVWA – WR, Bijlage 1, Ad. 1 tot en met Ad. 3.

34 In de UO wordt doorlopend gesproken over 'diensten' en 'opdrachten'.

35 Zie hiervoor artikel 4 onder Ad. 2 van bijlage 1.

36 Zie hiervoor artikel 6 onder Ad. 2 van bijlage 1.

37 Proces behandelen PPS beslisbomen voor analyses en onderzoek bij WFSR.

38 Zie ook de uitwerking onder 3.1 van deze rapportage met betrekking tot de borging van deze audits ten behoeve van de kwaliteit.

39 'Overzicht beslisbomen analyses en onderzoeken' ontvangen vanuit de NVWA.

40 Zie hiervoor artikel 8 onder Ad. 2 van bijlage 1, en hoofdstuk 5.5 van de MJWA.

41 Zie hiervoor de notulen van de overleggen en de overlegmatrix.

42 Zie hiervoor artikel 1 onder Ad. 2 van bijlage 2: 'WR accepteert voor WFSR primair de taken en de opdrachten van de Rijksoverheid. Secundair kan zij werkzaamheden uitvoeren voor andere (buitenlandse) overheden.'

Visie van betrokkenen

De opgehaalde beelden uit de interviews zijn te clusteren langs de twee eerder genoemde aspecten:

- a. Het uitbesteden van de monsteranalyses door WFSR aan derden.
- b. Het werken voor derden.

Voor de leesbaarheid van deze beelden worden ze hierna apart uiteengezet.

A. Uitbesteding monsteranalyses

Uit de gesprekken komen verschillende opvattingen naar voren over het uitbesteden van monsteranalyses door WFSR aan derden. Vanuit de NVWA directie Keuren en directie Handhaven is een uitkomst met kortere doorlooptijd een belangrijke drijfveer en wordt er minder belang gehecht aan de onafhankelijke uitvoering van de monsteranalyses.

Andere gesprekspartners zoals NVWA-SPC,⁴³ VWS en LNV benadrukken juist meer het belang van de onafhankelijkheid van de analyse. VWS geeft daarbij aan de voorkeur voor één vertrouwd laboratorium te hebben. WFSR geeft aan dat ze het liefste de analyse in eigen huis houden en alleen als het niet lukt of loont om analyses zelf uit te voeren voor uitbesteding te opteren. Als voorbeeld hiervan werd de analyse op ethyleenoxide gegeven.

B. Werken voor derden

De beelden die uit de gesprekken naar voren komen aangaande de wenselijkheid van het doen van opdrachten voor derden (waaronder ook subsidieprojecten met deelname van private partijen) lopen uiteen. Wel benadrukken alle partijen dat het belang van de onafhankelijke uitvoering van het WOT-VV Handhavingsprogramma voorop staat. Waar de meningen over verschillen, is welke randvoorwaarden en welke ruimte de onafhankelijkheid nu precies garanderen of juist in gevaar brengen.

1. WFSR

WFSR ervaart dat enerzijds het signaal dat WFSR – als kennisinstituut – de mogelijkheid heeft mee te kunnen draaien in projecten die buiten de WOT-VV Handhaving vallen. Anderzijds geeft de WFSR aan dat hier in de praktijk beperkt ruimte voor is. WFSR geeft daarbij zelf aan in staat te zijn opdrachten voor derden te vervullen en tegelijkertijd de onafhankelijkheid van haar werkzaamheden voor de WOT-VV Handhaving te kunnen garanderen. Door de interne organisatie

zo in te richten, geven zij aan dat belangenverstrengeling voorkomen kan worden.

Aangegeven door WFSR wordt dat, mede door een gebrek aan opdrachten buiten de WOT-programma's om, er voor de bedrijfsvoering van het instituut geen financiële buffers zijn. Hierdoor ontbreekt de flexibiliteit om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen of om te kunnen schuiven met budgetten. Daarnaast geeft WFSR ook aan dat medewerkers zich beknot voelen in hun mogelijkheden om inhoudelijk interessant werk uit te voeren, waarbij actuele of nieuwe kennis opgedaan kan worden over de voeder- en voedselveiligheid en de ontwikkelingen in de sector. In de gesprekken wordt het signaal afgegeven dat afwijzingen van onderzoeksvoorstellen vaak demotiverend werken voor werknemers. Deze demotivering zou tot verloop van personeel leiden, wat een zorgpunt is gegeven de krappe arbeidsmarkt.

2. LNV

Vanuit LNV wordt aangegeven dat de geluiden dat medewerkers van WFSR zich beknot voelen het ministerie bereiken. LNV geeft aan dat er begrip is voor deze situatie. Het ministerie benadrukt wel dat de onafhankelijkheid van de analyses niet onder druk mag komen te staan, maar dat er ook ruimte moet zijn om met elkaar in gesprek te gaan over de voorwaarden waaronder werk voor derden wél kan.

3. VWS

VWS zegt zelf een andere rolinvulling te zien dan LNV. VWS duidt dit doordat LNV aanjager van het kennis- en innovatiestelsel via het WOT-systeem is. VWS benadrukt juist de – onder andere vanuit de EU gevraagde – onafhankelijkheid. VWS geeft verder aan de signalen vanuit WFSR (dat medewerkers zich beknot voelen) te herkennen en geeft aan dat de belangen tussen VWS en WFSR op dit punt uiteenlopen. Aangegeven wordt dat de beslisboom⁴⁴ wat hen betreft werkt: er wordt zo aandachtig gekeken naar ieder aangevraagd project. In de validatiesessie is de werking van de beslisboom nader besproken. Zo werd door WFSR aangegeven dat zij voorafgaand aan het invullen van de beslisboom zelf een inschatting maken in hoeverre een aanvraag kansrijk is, om een latere teleurstelling te voorkomen. Voor VWS hoeft WFSR geen toonaangevend kennisinstituut te zijn, maar een kwalitatief goede uitvoerder van de monsteranalyses. De onafhankelijkheid van de NVWA als autoriteit mag niet op het spel staan en voorkomen moet worden dat de onafhankelijkheid ter discussie komt te staan in juridische procedures. Aangegeven wordt dat dit ook de lijn is die VWS zelf uitdraagt naar de voedselsector.

⁴³ Belangrijk om te vermelden is dat NVWA-SPC op basis van het organogram van de NVWA onder de directie Handhaven valt, en dat de gedeelde visies van de betrokkenen in de gesprekken op dit punt verschillen.

⁴⁴ Zie voetnoot 37.

4. NVWA

De NVWA geeft verder te kennen dat ook voor hen het uitdragen van haar onafhankelijkheid ten behoeve van de autoriteitspositie van belang is. Door de onafhankelijkheid van WFSR te borgen kan de gewenste ondersteuning worden geboden aan de NVWA. Aangegeven wordt dat het in de toezichts- en handhavingstaken van de NVWA regelmatig gaat om grote financiële belangen. Rechtszaken zijn hierin geen uitzondering en dan moet de onafhankelijkheid van de uitkomst van de monsteranalyse (en dus de ondersteunende rol van WFSR aan de NVWA) buiten kijf staan. Daarom benadrukt de NVWA ook dat het werken voor partijen waarvan de NVWA ook de producten moet beoordelen worden op gebied van veiligheid onwenselijk is. Bovendien heeft de betrouwbaarheid van de NVWA als autoriteit een bredere maatschappelijke functie. Een betrouwbare voedselautoriteit draagt in belangrijke mate bij aan het vertrouwen van de consument in het voedselsysteem. Dat gaat om zowel binnenlandse en Europese consumptie als de export.

Door NVWA directie Keuren werd wel de vraag opgeworpen of het wel loont om de onafhankelijkheid op de huidige wijze in te steken. Dit kwam onder meer naar voren omdat de NVWA directie Keuren hierover met name vanuit het bedrijfsleven vragen krijgt: aangegeven wordt dat het bedrijfsleven de doorlooptijden van WFSR te lang en de kosten per monsteranalyse te duur vinden. Vanuit de ministeries en NVWA-SPC is er overigens begrip voor het feit dat - gezien de afhankelijkheden tussen monsterlevering door de NVWA en monsteranalyse door WFSR -⁴⁵ de apparatuur om monsteranalyses mee uit te voeren niet optimaal kan worden ingezet.

Analyse Berenschot

A. Uitbesteding monsteranalyses

Uit de documenten en gevoerde gesprekken concluderen wij dat uitbesteding van monsteranalyses in de praktijk nauwelijks plaatsvindt en alleen gebeurt als WFSR de expertise zelf niet voorhanden heeft. Waar dit wel gebeurt is het omgeven met goede randvoorwaarden en checks and balances om belangenverstrengeling, of zelfs maar de schijn daarvan, te voorkomen. Wij kunnen het bestaan van deze randvoorwaarden goed volgen. Met name omdat laboratoria aan wie de WFSR uit zou kunnen besteden, mogelijkwerijs niet vanzelfsprekend aan dezelfde voorwaarden voor onafhankelijkheid zijn gebonden.

B. Werken voor derden

Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen onze analyse betreffende het werken voor derden op te delen in verschillende koppen, te weten: beslisbomen; huidige invulling van onafhankelijkheid; verdere verkenning van andere invullingen van onafhankelijkheid; en, conclusie.

1. Beslisbomen

WFSR heeft in principe de mogelijkheid om (analyse)werk voor andere partijen dan de NVWA uit te voeren en deel te nemen aan (onderzoek)consortia. Deze mogelijkheden zijn echter wel aan stringente voorwaarden verbonden, omdat betrokkenen de borging van onafhankelijkheid zo invullen dat 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn dient te worden voorkomen. Hiervoor worden de beslisbomen doorlopen die gezamenlijk zijn opgesteld. In de praktijk betekent het toepassen van deze beslisbomen dat WFSR kan deelnemen aan onderzoeksprojecten via Europese (bijvoorbeeld Horizon) en nationale (PPS TKI) consortia. Daarentegen komt het uitvoeren van analyseprojecten voor derden in de praktijk niet tot nauwelijks voor.

In dat licht verdienen de hiervoor vermelde aantallen toestemmingsaanvragen en toestemmingverleningen een nadere duiding. Circa 95% van de toestemmingsaanvragen in het kader van onderzoek voor derden worden toegekend en circa 94% wordt toegekend in het kader van analyseprojecten voor derden. In de validatiesessie gaven deelnemers hiervoor de verklaring dat WFSR vóór het indienen van een toestemmingsaanvraag vaak zelf al een inschatting maakt in hoeverre een aanvraag kansrijk is, en daardoor veel toestemmingsaanvragen niet eens indient om teleurstelling achteraf te voorkomen. Het verleende aantal toestemmingsaanvragen zou daardoor een vertekend beeld geven.

⁴⁵ Zie ook subparagraaf 4.1.2 'Efficiëntie' van deze rapportage.

Zodoende concluderen wij dat er wel een procedure is betreffende analyse- en onderzoekswerk voor derden door WFSR, maar dat deze op zichzelf al een grote barrière oplevert. Tijdens de validatiesessie is besproken om onderling in gesprek te gaan over de beslisboom. Ook is besproken nader in gesprek te gaan over tijdige communicatie, met name *vooraan* het aanvraagproces, zodat teleurstelling over afwijzingen kan worden voorkomen.

2. Huidige invulling van onafhankelijkheid: voorkomen

van 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn

Daarnaast is onze bevinding dat betrokken partijen veel nadruk leggen op het belang van het voorkomen van 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn. Met 'zelfs maar de schijn' wordt bedoeld dat er in de beeldvorming richting de samenleving geen enkele aanleiding of reden mag zijn om te twijfelen aan onafhankelijke uitvoering van de monsteranalyses. Dit alles om te borgen dat de NVWA haar autoriteitspositie behoudt, om zo haar toezichhoudende en handhavende rol blijvend te kunnen vervullen. Voor alle partijen staat de onafhankelijke uitvoering van het WOT-VV Handhavingsprogramma voorop. Dit is bevestigd in de validatiesessie.

Waar meningen onder geïnterviewden over verschillen, is welke randvoorwaarden en welke ruimte de onafhankelijkheid nu precies garanderen of juist in gevaar brengen. Zowel de argumenten voor deze huidige benadering van onafhankelijkheid, als de argumenten voor een andere - lossere - benadering zijn goed navolgbaar: de huidige benadering borgt *in ieder geval* de onafhankelijkheid, en een lossere benadering zou WFSR mogelijk de ruimte in capaciteit en middelen kunnen bieden doordat het meer analyseopdrachten voor derden kan doen. Ons inziens zijn de benaderingen vanuit het oogpunt van de individuele belangen van de partijen ook te rechtvaardigen. En met de huidige invulling is de gewenste onafhankelijkheid *in ieder geval* geborgd. Echter, het is aan te bevelen om te onderzoeken of een andere invulling van onafhankelijkheid ook mogelijk is,⁴⁶ die tevens blijft voldoen aan het gewenste en bruikbare niveau van de onafhankelijke uitvoering van de WOT-VV Handhavingstaken.

Uiteindelijk gaat het om een prioritering van verschillende belangen. Momenteel prevaleert het belang van het voorkomen van 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn boven de andere belangen. Wel heeft het vasthouden aan dit belang tot gevolg dat WFSR minder mogelijkheden heeft om voor zichzelf (financiële) flexibiliteit in te bouwen in zijn bedrijfsvoering, en dat mogelijk interessant werk voor medewerkers bij WFSR niet mag worden uitgevoerd. Het niet kunnen uitvoeren van interessant werk voor derden, zou er vervolgens toe kunnen leiden dat het behoud van medewerkers - en daarmee de instandhouding van expertise - onder druk komt te staan. Naarmate deze situatie in stand blijft, liggen eventuele tegenvallers (zowel op het gebied van bedrijfsvoering als op het gebied van behoud van personeel) volledig bij WFSR. Uit gevoerde gesprekken en bestudeerde documentatie blijkt overigens niet of medewerkers ook daadwerkelijk zijn vertrokken doordat ze bepaald werk niet mochten uitvoeren bij WFSR wegens een (mogelijk) conflict met het behoud van de onafhankelijkheid. Wel merken wij op dat uit de gesprekken bleek dat signalen hierover bekend zijn. Zodoende is het aanbevelingswaardig om dit als onderwerp naar voren te laten komen in 'exitgesprekken' met vertrekkende medewerkers bij WFSR, en daar in de komende periode alvast een onderzoek naar te laten uitvoeren.

3. Verder verkennen andere invullingen van onafhankelijkheid

Ons valt op dat de discussie omtrent de huidige invulling van onafhankelijkheid vrij principieel wordt gevoerd. Er wordt vastgehouden aan het voorkomen van 'zelfs maar de schijn' van niet-onafhankelijk zijn, waardoor analysewerk voor derden al gauw wordt gezien als geen optie. Wij denken echter dat een andere invulling dan de huidige invulling mogelijk zou kunnen zijn, en sporen betrokkenen aan dit in de komende periode nader te laten onderzoeken. Hiertoe zien wij twee routes voor ons.

Enerzijds is het wat ons betreft aanbevelingswaardig om komende periode te onderzoeken hoe andere EU-lidstaten invulling hebben gegeven aan de onafhankelijke uitvoering van officiële controles betreffende de voeder- en voedselveiligheid. Immers, *alle* EU-lidstaten vallen onder dezelfde Verordening (EU) 2017/625 die de kaders rondom onafhankelijkheid stellen. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en *good practices* volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.

⁴⁶ Zie hiervoor punt 3. 'Verkennen andere invullingen van onafhankelijkheid', hierna.

Anderzijds kan er ook gekeken worden naar hoe andere WO-taken door WR worden uitgevoerd. Ook deze WO-taken dienen immers onafhankelijk te worden uitgevoerd. Binnen de bredere WOT-systematiek van WR is WFSR wat dat betreft een uitzondering. Andere WR-instituten worden toegestaan aansluiting te zoeken op ontwikkelingen in de markt en zo ook alternatieve inkomstenbronnen binnen te halen, mits dat geen impact heeft op de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken. Het betreft hier dan ook WOT type 1-units, waar het WOT-programma als ‘aparte afdeling’ binnen een instituut de taken uitvoert. WFSR is daarentegen een WOT type 2-unit, wat inhoudt dat het gehele instituut de WO-taken uitvoert. Op basis van de ondernomen evaluatie valt ons inziens niet te stellen dat het meer of minder aanbevelingswaardig is dat WFSR een WOT type 1- of een WOT type 2-unit is. Wel bevelen wij aan om in komende periode te onderzoeken hoe andere WOT-units binnen WR de onafhankelijke uitvoering van WO-taken hebben geborgd. Ook uit dit vergelijkende onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en *good practices* volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.

4. Conclusie

De gestelde (rand)voorwaarden zijn geïmplementeerd en worden ook nageleefd, en gesprekken over deelname aan onderzoekconsortia en analysewerk voor derden vinden plaats. Zodoende is onze conclusie dat wat betreft de huidige opzet en uitvoering van de WOT-VV Handhaving in de periode 2019-2023, de onafhankelijke uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken door WFSR geborgd is.

Aanbevelingen

- Onderzoek de komende periode hoe andere EU-lidstaten de onafhankelijke uitvoering van officiële controllers zoals gesteld in Verordening (EU) 2017/625 hebben geborgd. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en ‘good practices’ volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.
- Onderzoek de komende periode hoe andere WOT-units binnen Stichting Wageningen Research (WR) de onafhankelijke uitvoering van WO-taken hebben geborgd. Uit een dergelijk vergelijkend onderzoek kunnen bruikbare bevindingen en ‘good practices’ volgen die mogelijk aanleiding geven om huidige invulling van onafhankelijkheid binnen de WOT-VV Handhaving te herzien.
- Ga bijhouden in hoeverre WFSR-medewerkers vertrekken bij WFSR doordat ze geen werk voor derden kunnen uitvoeren. Dit kan door dit bijvoorbeeld als onderwerp in de exitgesprekken naar voren te laten komen.

3.3 Uitvoering monsteranalyses

Feiten

Over de doorlooptijd van de uitvoering van de monsteranalyses, de tijdigheid en de bruikbaarheid van de opgeleverde rapportages over de monsteranalyses, is weinig feitelijke informatie aangeleverd.

Uit de meest recente jaarrapportage WOT-VV Handhaving van de WFSR (2022) volgt dat er bij NVWA-SPC achttien meldingen zijn ontvangen en geregistreerd over WFSR-werkzaamheden, waarvan negen meldingen de 'doorlooptijden van analyses en rapportages' betroffen. Van de achttien meldingen heeft NVWA-SPC er vier doorgezet als klacht naar WFSR. Van de vier klachten gingen er twee over late rapportage. Een andere klacht betrof het te laat doorsturen van een monster voor contra-expertise.⁴⁷ In eerdere jaarrapportages is niet vastgesteld of - en zo ja, hoeveel - meldingen en klachten zijn ontvangen en geregistreerd over WFSR-werkzaamheden.

Uit het auditrapport 'Van monsterneming t/m monsterresultaat' (2021) volgt dat met betrekking tot de fase G 'De ontvangst van het monsterresultaat' drie inherente risico's zijn gesignaleerd:

1. Het is bij de monsternemer niet bekend wanneer het monsterresultaat wordt aangeboden.
2. De monsternemer ontvangt geen monsterresultaat, dan wel ontvangt het resultaat te laat.
3. Het monsterresultaat bevat niet de gevraagde informatie.

De kans, impact en het restrisico wordt voor risico 1 als 'middel' gekwalificeerd en voor risico 2 en 3 als 'klein' gekwalificeerd.⁴⁸ In dit verband wordt onder meer aanbevolen '(...) de teams binnen de afdeling Expertise en de projectleider NPR met WFSR afspraken maken over een adequate terugkoppeling van monsterresultaten. (...)'.⁴⁹

Visie van betrokkenen

Het algemene beeld inzake de tijdigheid van de rapportage van de monsteranalyses en de bruikbaarheid van de opgeleverde rapportages over de monsteranalyses is dat het voldoet. Met de kanttekening dat er wel enige verbeteringen mogelijk zijn. Die kanttekeningen zijn hierna uiteengezet, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in doorlooptijd en bruikbaarheid.

Inzake de doorlooptijd waarmee bepaalde monsteranalyses worden uitgevoerd en rapportages worden opgeleverd, merken de afdelingen Keuren en Handhaving van NVWA een discrepantie op in vergelijking met commerciële laboratoria; deze zouden bepaalde monsteranalyses sneller kunnen uitvoeren. NVWA directie Keuren geeft aan dat de doorlooptijden bij WFSR vaak lang zijn en hierover klachten van te ontvangen van importeurs. Vanuit NVWA directie Handhaven wordt aangegeven dat de doorlooptijd aan de lange kant is, maar dat dat daar niet tot problemen leidt.

WFSR geeft aan dat de vergelijking met commerciële laboratoria lastig te maken is, omdat niet te toetsen valt of commerciële laboratoria dezelfde regelgeving volgen omtrent de uitvoering van analyses. Daarmee bedoeld WFSR bijvoorbeeld de voorwaarden over de hoeveelheden monstermateriaal die in bewerking genomen dienen te worden om betrouwbare resultaten af te kunnen geven. Daarbij wordt aangegeven dat WFSR meer levert dan alleen de resultaten van monsteranalyses: het duidt ook resultaten, biedt ondersteuning bij boetetrajecten en overige juridische zaken (waaronder WOO-verzoeken). Daarnaast geeft WFSR aan dat het verder weinig feedback krijgen inzake de tijdigheid van rapportages en dat eventuele vertragingen in de uitvoering van monsteranalyses te wijten kunnen zijn aan een inconsistente en relatief kleine monsteraanvoer.

Onder de bruikbaarheid van de resultaten verstaat NVWA directie Handhaven hoe de rapportage wordt aangeleverd en welke informatie daarbij zit. Daarbij geven ze aan dat kwaliteit van de rapportages wat dat betreft ook is dat WFSR de informatie zo aanlevert, dat niet alles handmatig eruit hoeft te worden gezocht. Dat wordt door geïnterviewden samengevat onder de term 'ontzorgd worden'. Aangegeven wordt dat het echter kan voorkomen dat bepaalde gegevens wel handmatig geïmporteerd of geëxporteerd moeten worden uit de rapportages van WFSR ten behoeve van hetgeen dat gerapporteerd moet worden aan Europa, wat invloed heeft op de directe bruikbaarheid van de rapportages van WFSR.

⁴⁷ Jaarrapportage WOT-VV-Handhaving, WFSR 2022, p. 20.

⁴⁸ Auditrapport 'Van monsterneming t/m monsterresultaat' (2021), pp. 21-22.

⁴⁹ Auditrapport 'Van monsterneming t/m monsterresultaat' (2021), p. 22.

WFSR geeft daarentegen aan dat er soms nog onduidelijkheid bestaat over welke informatie de NVWA nu precies wil en op welke manier deze informatie opgeleverd of gepresenteerd zou moeten worden. WFSR geeft aan beperkte feedback te ontvangen inzake de bruikbaarheid van de door hen geleverde rapportages aan NVWA. WFSR ontvangt naar eigen zeggen enkel verzoeken om additionele gegevens van de NVWA toe te voegen aan analyserapporten. Deze gegevens ontbraken dan of waren onvolledig bij aanlevering van de monstermaterialen door de NVWA.

Analyse Berenschot

Voor de uitvoering van monsteranalyses zijn drie elementen van belang, namelijk:

1. zijn de monsteranalyses van voldoende kwaliteit
2. worden de monsteranalyses tijdig uitgevoerd
3. zijn de rapportages over de monsteranalyses volledig en bruikbaar?

Het eerste element over de kwaliteit van monsteranalyses, is aan de orde gekomen bij het toetsingscriterium 'borging van kwaliteit'.⁵⁰ Hierna wordt ingegaan op de resterende twee elementen bij de uitvoering van monsteranalyses, te weten de doorlooptijd en bruikbaarheid.

Inzake de doorlooptijd en bruikbaarheid van de monsteranalyses kan geconstateerd worden dat de monsteranalyses en rapportages voldoen, maar dat enkele verbeteringen mogelijk zijn. Bijvoorbeeld het (meer) gelijktijdig aanleveren van monsters door de NVWA aan het laboratorium van WFSR, en het kunnen gebruiken van één monster voor meerdere monsteranalyses wat op tijdig aangeven van de NVWA zou kunnen door WFSR.

Wat de doorlooptijd van de uitvoering van de monsteranalyses en de oplevering van de rapportages daarover betreft, constateren wij dat de beelden uiteenlopen. Met name lopen de verwachtingen inzake de doorlooptijd uiteen. De directies Keuren en Handhaven van de NVWA verwachten snellere analyses door een vergelijking te trekken met commerciële laboratoria. Tegelijkertijd ervaart WFSR een gebrek aan kennis inzake vanuit de NVWA directies Keuren en Handhaven over hun bedrijfsvoering en wat er voor WFSR nodig is om tot een kortere doorlooptijd te komen, namelijk een meer consistente en grotere monsteraanvoer.

Wij constateren in de afgelopen periode géén signalen van grote onvolkomenheden of vertragingen aan de kant van WFSR die aan de kern van de toezichthoudende en handhavende rol van de NVWA hebben geraakt. WFSR levert conform de afspraak en komt haar toebedeelde taken en verplichtingen na.

Wel denken wij dat een gesprek over de verwachtingen in de doorlooptijd van de uitvoering van de monsteranalyses tot meer wederzijds begrip en tot betere afspraken inzake bijvoorbeeld de monsteraanvoer vanuit de NVWA kan leiden, waarmee mogelijk ook de doorlooptijd van de monsteranalyses kan worden bevorderd.

Eenzelfde gesprek kan gevoerd worden over de bruikbaarheid van de opgeleverde rapportages. Wij merken uit de gevoerde gesprekken op dat er ruimte is voor een betere aansluiting bij de wens of behoefte aangaande de verschaft informatie aan de NVWA, met name wat informatie die ook moet worden doorgezonden naar Europa betreft. Blijkens de gesprekken is hierover nog onvoldoende het gesprek gevoerd. De rapportages van WFSR omvatten de noodzakelijke gegevens, maar een eventuele andere vormgeving van de rapportages kan de NVWA verder ondersteunen in hun werk. Het is wat dat betreft aanbevelingswaardig dat de NVWA en WFSR hier aankomende komende periode gesprekken over voeren om zo de gebruikswaarde van de rapportages te vergroten.

Aanbevelingen

- Bespreek met elkaar de verwachtingen over de doorlooptijd in uitvoering van de monsteranalyses om tot wederzijds begrip en betere afspraken te komen inzake monsteraanvoer.
- Bespreek de komende periode de mogelijkheden om de gebruikswaarde van rapportages te vergroten, onder andere voor wat betreft informatie die moet worden doorgezonden aan Europa.
- **Specifiek voor NVWA:** onderzoek de mogelijkheden om monsteraanvoer (meer) gelijktijdig bij WFSR aan te leveren.
- **Specifiek voor NVWA:** onderzoek de mogelijkheden om NVWA-intern analysewerk gelijktijdig bij WFSR aan te melden zodat WFSR in staat kan worden gesteld om één monster voor meerdere analyses te gebruiken.

⁵⁰ Zie paragraaf 3.1 van deze rapportage.

3.4 Instandhouding expertise

Feiten

WFSR is verplicht tot het in stand houden van de benodigde expertise voor de monsteranalyses.⁵¹

De ontwikkeling van nieuwe methoden en technieken, en daarmee ook de expertise die daarbij hoort, zit in de WOT-VV Beleid. Uitzondering daarop is het deelprogramma Microbiologie, dat vanwege de bekostiging door VWS in zijn geheel binnen de WOT-VV Handhaving valt.⁵² Wel is er als onderdeel van de WOT-VV Handhaving budget beschikbaar waarmee de nieuwe methoden en technieken voor het deelprogramma Microbiologie worden bekostigd.⁵³

Uit de documenten blijkt dat er een koppeling en kennis-overdracht tussen de WOT-VV Beleid en WOT-VV Handhaving voorzien is.⁵⁴ Ook is zichtbaar dat er budget beschikbaar is, en het beschikbare budget wordt besteed voor kennis- en expertiseprojecten binnen de deelprogramma's. Dit blijkt onder meer uit de jaarplannen en jaarrapportages.⁵⁵

Visie van betrokkenen

Geïnterviewden zijn over de instandhouding van expertise bij WFSR is positief en eenduidig. Om te parafraseren: 'ongeacht wat je wilt, WFSR heeft de benodigde expertise.' Het beeld van de betrokkenen is dat WFSR beschikt over hoogwaardige meetapparatuur en dat de werknemers bij WFSR dusdanig bedreven in hun werk zijn, dat hierdoor de betrouwbaarheid van de uitslagen die WFSR aanlevert hoog is. Door WFSR wordt bovendien aangegeven dat de doorstroming van de in de WOT-VV Beleid ontwikkelde technieken naar de WOT-VV Handhaving goed verloopt. Andere gesprekspartners bevestigen dit beeld. Daarbij vermelden betrokkenen in de gesprekken ook dat het deelprogramma Microbiologie niet in WOT-VV Beleid zit. WFSR geeft aan dat het daarmee afhankelijk is van kennis- en expertisemiddelen (K&E) voor de instandhouding van benodigde expertise binnen dit deelprogramma. Door betrokkenen wordt aangegeven dat hierin wel een risico schuilt, met name zodra

er hogere aantallen monsters worden aangeleverd. In dergelijke situaties vindt er een herprioritering plaats tussen de activiteiten. WFSR geeft aan dat dit veelal ten koste gaat van de K&E-projecten, wat met name het deelprogramma Microbiologie raakt doordat dit niet in de WOT-VV Beleid zit. De NVWA merkt overigens wel op dat hier in de herprioritering rekening mee wordt gehouden, met name als het risico zich voordoet dat er anders niet voldoende K&E wordt gedaan.

Betreffende het aantrekken van de benodigde expertise geeft WFSR aan dat het voor hen lastig blijft om expertise op de markt te vinden in de huidige tijden van krapte op de arbeidsmarkt. Intern worden medewerkers wel opgeleid, onder meer in de vorm van stages, afstudeervakken en PhD's. Het behouden van opgebouwde expertise is echter niet eenvoudig. WFSR verklaart dit in de gesprekken doordat onderzoekers liever nieuwe kennis genereren dan 'gewoon' monsteranalyseprojecten draaien.

Een andere ontwikkeling die WFSR aankaart is de noodzaak om steeds meer expertises in stand te houden tegen een gelijkblijvend aantal declarabele uren. Daarbij wordt opgemerkt dat medewerkers maar in een beperkt aantal analysemethoden expertise kunnen opbouwen. Indien het aantal benodigde expertises toeneemt, wordt aangegeven dat ook het aantal benodigde medewerkers zal toenemen. Ook overige betrokkenen ervaren dat er sprake is van een toename aan benodigde expertises.

Analyse Berenschot

Het analyseren van monsters vergt een breed palet aan apparatuur en technieken, en daarmee de expertise om deze analyse uit te kunnen voeren. Het gaat daarbij om een dergelijke mate van uiteenlopende (voor)behandelingen en methoden dat specialisering in technieken noodzakelijk is. WFSR-medewerkers zijn vaak bedreven in enkele technieken, maar kunnen niet in alle technieken bedreven zijn. Expertise op het gebied van radioactiviteit is een voorbeeld waarvoor zeer specifieke kennis vereist is. Het aantrekken, opleiden en in stand houden van expertise is als gevolg hiervan een constante uitdaging voor WFSR. Tegelijkertijd is de instandhouding van deze expertise ook randvoorwaardelijk voor de uitvoering van de wettelijke onderzoekstaken.

Tijdens de validatiesessie is het opgehaalde beeld dat met gelijkblijvende monsteraantallen en vergoeding per monsteranalyse met daarbovenop de vereiste om meer expertise in stand te houden op den duur niet houdbaar is, teruggelegd bij alle gesprekspartners. Het bleek dat het beeld dat in de geëvalueerde periode meer expertise bij WFSR nodig was om

51 UO 2021-2025, artikel 1.

52 UO 2021-2025, Bijlage 2: Werkafspraken betreffende laboratoriumdiensten ter ondersteuning van de NVWA op het gebied van voeder- en voedselveiligheid voor de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025, pp. 18-19; Jaarplan 2023, pp. 8-9.

53 Zie bijvoorbeeld de financiële realisatie per WFSR-project behorende bij de jaarrapportages. Hierin staan onder deelprogramma Microbiologie bijvoorbeeld opgenomen de K&E-projecten voor 'Genomics', 'Antimicrobiële resistentie', 'Virologie' en 'Bacteriologie', daar waar in andere deelprogramma's de K&E-projecten veelal zijn beperkt in scope tot de validatie en accreditatie van bepaalde methoden.

54 UO 2021-2025, Bijlage 2: Werkafspraken betreffende laboratoriumdiensten ter ondersteuning van de NVWA op het gebied van voeder- en voedselveiligheid voor de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025, pp. 18-19.

55 Zie bijvoorbeeld voor 2022: Jaarplan WOT-VV Handhaving 2022, Bijlage 1 Financieel overzicht WOT-VV Handhaving; In 2022 stond voor K&E € 5.684.361 begroot en is voor € 5.518.329 aan werkzaamheden uitgevoerd. Dat is een realisatie van 97,1%. Jaarrapportage 2022, p. 22.

te blijven voldoen aan de vereisten van Europese wet- en regelgeving breed gedeeld werd. Ook werd de verwachting dat deze ontwikkeling zich doorzet of zelfs versnelt in de (nabije) toekomst gedeeld. De feiten staven dit ook (zie kaderblok).⁵⁶

In de periode sinds 2019 zijn er meerdere stofgroepen of producten bijgekomen die gereguleerd zijn. Dat betreft onder meer PFAS, dioxinen, MCPD's, MOSH/MOAH's en plantentoxinen als pyrrolizidine alkaloiden. Ook genetisch gemodificeerd voedsel en nieuwe producten in het kader van de eiwittransitie zoals insecten vallen onder nieuwe wetgeving. De Europese wetgeving hiervoor is te vinden in de (uitvoerings)verordeningen: EU 2022/932 en EU 2023/915.

Onze analyse is dat deze ontwikkeling grote betekenis heeft voor de robuustheid van de WOT-VV Handhaving. Bij het doorzetten van deze ontwikkeling dat meerdere expertise nodig is tegen een gelijkblijvend aantal monsteranalyses en declarabele uren, zal er op een gegeven moment een keuze gemaakt moeten worden welke expertise wel of niet in stand te houden. Daarbij werd in de validatiesessie aangegeven dat dit in potentie op korte termijn kan gaan spelen. Dat heeft directe gevolgen voor de handhaving. Zodra geen (of niet voldoende) monsters geanalyseerd kunnen worden door WFSR wegens een gebrek aan expertise, kan de NVWA niet controleren en handhaven. Daarmee ontstaat het risico dat niet voldaan kan worden aan Europeesrechtelijke verplichtingen. Dit kan vervolgens bijvoorbeeld tijdens een Europese audit naar boven komen.

De afzienbare tijd waarbinnen gevolgen kunnen optreden tezamen met de grootte van de gevolgen zou ons inziens een gevoel van urgentie bij alle betrokken partijen moeten opleveren. Tijdens de validatiesessie bleek echter dat de geschetste ontwikkelingen wel worden gedeeld, maar dat de urgentie om deze ontwikkeling het hoofd te bieden nog niet wordt gevoeld. Dit kan ons inziens op termijn de effectieve uitvoering van de WOT-VV Handhaving nadelig beïnvloeden, met name wat het deelprogramma Microbiologie betreft, gezien dit geen onderdeel is van de WOT-VV Beleid.

Aanbevelingen

Zie onze aanbevelingen onder 'Robuustheid'.

3.5 Samenwerking WFSR met andere kennisinstellingen

Feiten

In de documentanalyse die wij in het kader van deze evaluatie hebben uitgevoerd zijn geen stukken aangetroffen (bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomsten) waaruit (langdurige) samenwerkingsverbanden van WFSR met andere kennisinstellingen binnen de WOT-VV Handhaving blijken. Wij benadrukken dat in dit verband **niet** naar de samenwerking met andere kennisinstellingen binnen de WOT-VV Beleid is gekeken.

Uit de jaarrapportages en jaarplannen blijkt overigens dat dergelijke samenwerkingen wel degelijk plaatsvinden met andere kennisinstellingen. Zo is terug te lezen in de jaarrapportage van 2020 dat er op het onderwerp 'metagenomics' een oriëntatie met kennishouders binnen de WUR is uitgevoerd en zijn er eerste pilotexperimenten samen met RIVM ingezet.⁵⁷ In 2021 is er een onderzoek gestart, in samenwerking met Wageningen Bioveterinary Research (WBVR), naar de ontwikkeling van multiplex qPCR-methoden voor de detectie van de CARBA-genen in ophopingen.⁵⁸ In 2022 heeft WFSR heeft in samenwerking met het RIVM gewerkt aan een manuscript over persistentie van listeriaclusters in Nederland, wat in 2023 heeft geleid tot een publicatie.⁵⁹ Daarnaast zijn er in 2022 monsters van nieren van einde-carrière melkvee geanalyseerd op antibiotica (sulfonamiden, macroliden, tetracyclines en quinolonen) en NSAID's/pijnstillers, gedurende het biomarkerproject dat in samenwerking met het RIVM en de NVWA werd uitgevoerd.⁶⁰ Uit het jaarplan van WFSR voor 2023 blijkt tevens dat, gezien het hooginnovatieve gehalte van de verdiepende analyses die gebruikt worden als input voor het risicogebaseerde monitoringsbeleid, er zal worden samengewerkt met universiteiten, en wederom WBVR en het RIVM.⁶¹

⁵⁷ Jaarrapportage WFSR 2020.

⁵⁸ Jaarrapportage WFSR 2021.

⁵⁹ Jaarrapportage WFSR 2022.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Jaarplan WFSR 2023.

⁵⁶ Het Ministerie van LNV geeft te kennen dat dit ook aansluit op hun visie en agenda voor de WOT-Voedselveiligheid.

Visie van betrokkenen

Uit de gesprekken met WFSR, RIVM en de NVWA komt een eenduidig beeld naar voren wat betreft de samenwerking van WFSR met andere kennisinstellingen: als er wordt samengewerkt met andere kennisinstellingen binnen de WOT-VV Handhaving, dan wordt dit gedaan met het RIVM en WBVR. Bij sommige van deze samenwerkingen is ook de NVWA betrokken.

Samenwerkingen vinden plaats op projectbasis en zijn afhankelijk van de benodigde expertise binnen een project. Onderzoekers vinden elkaar veelal op de relatie. De NVWA wordt als (co)financier van een opdracht betrokken bij de goedkeuring van projectplannen binnen de WOT-VV Handhaving.

De partijen beoordelen de samenwerkingen die plaatsvinden goed.

Betrokkenen geven aan dat er kleine verbeterpunten mogelijk zijn, bijvoorbeeld op het gebied van het onderling communiceren tussen de kennisinstellingen, het eerder betrekken van de NVWA voor de opdrachtverstrekking, het formaliseren van het proces hoe samenwerkingen tot stand komen om dit minder op basis van relatie te laten geschieden, en op het gebied van afspraken maken over data-uitwisseling en data-eigenaarschap.

Analyse Berenschot

Allereerst benadrukken wij nogmaals dat enkel is gekeken naar de samenwerking met andere instellingen binnen de WOT-VV Handhaving en niet binnen de WOT-VV Beleid.

Het feitenbeeld aan de hand van de jaarrapportages en het jaarplan dat WFSR samenwerkt met WBVR en het RIVM sluit aan bij de beelden uit de gesprekken. De samenwerkingen worden inhoudelijk als goed beoordeeld. Er worden geen beelden gedeeld van samenwerkingen die slecht zijn verlopen.

Het aangaan van samenwerkingen door WFSR is verbonden aan strikte voorwaarden om (de schijn van) niet-onafhankelijk zijn te voorkomen. Zie hiervoor ook de uiteenzetting in paragraaf 3.2. Hierdoor is een gebrek aan (langdurige) samenwerkingsovereenkomsten goed verklaarbaar.

Desalniettemin stelt de MJWA in subparagraaf 4.1.2 dat in het kader van 'de borging van kennis en kwaliteit' het laboratorium nationaal en internationaal zal samenwerken in projecten voor optimale kennisopbouw en kennisuitwisseling, en voor internationaal wetenschappelijk draagvlak. Deze samenwerkingen kunnen zo extra kennis genereren, die ten goede komt aan de activiteiten die WFSR uitvoert voor de NVWA. Oftewel, ondanks dat het aangaan van samenwerkingen door WFSR aan strikte voorwaarden is verbonden, is het in beginsel voor WFSR wel mogelijk om met andere kennisinstellingen samen te werken om de (borging van) kwaliteit en de (instandhouding van) kennis van WFSR ten goede te laten komen. Het is daarom ons inziens te adviseren om dergelijke (inhoudelijke) samenwerkingen met WBVR en RIVM voort te zetten. Het tijdig betrekken van de NVWA hierin is daarin belangrijk, met name wat de opdrachtverlening en financiering betreft.

De grootste wrijving zit op het gebied van data-eigenaarschap, wie waarover mag publiceren, of welk instituut wordt vermeld op een rapportage. Dit soort onderlinge wetenschappelijke competitie zijn ons inziens echter niet uniek voor de samenwerkingen van WFSR met andere kennisinstellingen, en komen in de regel veel voor in het wetenschappelijke werkveld. Hiervoor helpt goed informeel contact, maar ook enkele formele afspraken kunnen hierover worden gemaakt. Aan het maken van goede werkafspraken en data-eigenaarschap wordt op dit moment ook gewerkt.

Aanbevelingen

- **Specifiek voor WFSR:** stel een proces op voor de totstandkoming van samenwerkingen met andere kennisinstellingen, en zet inhoudelijke samenwerking met WBVR en RIVM binnen de WOT-VV Handhaving voort. Betreft de NVWA hier tijdig in, met name wat de goedkeuring, opdrachtverlening en financiering betreft.
- **Specifiek voor WFSR:** werk afspraken met WBVR en RIVM over data-eigenaarschap verder uit (in zoverre deze nog niet voldoende zijn uitgewerkt en vastgelegd).

3.6 Innovatie van onderzoeksmethoden

Feiten

Innovatie van methoden in het kader van de WOT-VV Handhaving wordt veelal in generieke zin beschreven in de UO. De UO is meer specifiek over innovatie in het kader van het ‘microbiologisch’ werkveld, aangezien voor de overige drie deelprogramma’s innovatie plaatsvindt vanuit de Kennisbasis (KB) van de WOT-VV Beleid. Hierover staat opgenomen dat het gaat om innovatie, zodat WFSR zorgt voor het continu tot haar beschikking hebben over de beste methoden voor monitoring en bronopsporing in de voedselketen voor de NVWA. Als voorbeeld wordt het gebruik van ‘highthroughput sequencing’-technologieën voor goedkopere en meer secure typeringen van bacteriën vermeld, iets waaraan ook wordt gewerkt voor voedselgerelateerde virussen. Daarnaast wordt gewerkt aan het inzetten van deze techniek voor gelijktijdige detectie van verschillende bacteriën en virussen in voedsel (metagenomics). Voor handhaving op toekomstige normen wordt voor meer nauwkeurige kwantificering in het virologisch, bacteriologische en het GGO-onderzoek de inzet van de digital PCR onderzocht.

Innovatie van methoden wordt vermeld in de jaarrapportages van 2019 en 2020, en vermelding ontbreekt in de jaarrapportages van 2021 en 2022. In het jaarplan voor de WOT-VV Handhaving voor het jaar 2023 staat over innovatie het volgende opgenomen:

‘WFSR is deelnemer aan de publiek belang tafel voedselveiligheid waar innovaties besproken worden voor verbetering op de toezichts- en handhavingstaken van de NVWA. Wanneer uit deze publiek belang tafel innovaties naar voren komen die door WFSR ontwikkeld dienen te worden, moet dit worden geprogrammeerd voor t+1 of middels additionele financiering worden vergoed. Momenteel ligt de focus nog op verdere afstemming en professionalisering van de werkpakketten.’⁶²

Visie van betrokkenen

Vanuit WFSR komt het beeld naar voren dat er binnen de WOT-VV Handhaving nauwelijks budget beschikbaar is voor de innovatie van onderzoeksmethoden. Dit wordt door geïnterviewden verklaard doordat dat het ontwikkelen van innovaties op onderzoeksmethoden primair binnen de WOT-VV Beleid is belegd (met uitzondering van het deelprogramma Microbiologie, zie ook paragraaf 3.4 van deze rapportage).

De WOT-VV Handhaving gaat over de optimalisatie en doorontwikkeling van de (nieuw ontwikkelde) methoden binnen de WOT-VV Beleid, voor de methoden ontwikkeld in deelprogramma’s Contaminanten, Feed & Food en Dierbehandelingsmiddelen.

Het beeld dat in de gesprekken ook werd gedeeld is, doordat WOT-VV Beleid en WOT-VV Handhaving beide door WFSR worden uitgevoerd, er sprake is van een goede kennisdoorstroming van nieuw ontwikkelde methoden.

Uit de gesprekken bleek dat het deelprogramma Microbiologie hierop een uitzondering vormt. Enerzijds omdat het microbiologische deelprogramma niet wordt uitgevoerd in de WOT-VV Beleid. Anderzijds omdat de K&E-projecten in het deelprogramma Microbiologie worden aangewend voor zowel het (nieuw) ontwikkelen als het optimaliseren van de methoden. Daarnaast ontbreken voor het deelprogramma Microbiologie de zogenaamde kennisbasismiddelen (KB) die voor de WOT-VV Beleid wel beschikbaar zijn gesteld vanuit LNV. Deze middelen stellen WFSR in staat om innovatief middellange-termijnonderzoek te verrichten of te gebruiken als cofinanciering in bijvoorbeeld EU-Horizonprojecten. Alle uitkomsten van de activiteiten vanuit de KB in de WOT-VV Beleid hebben een doorwerking en relevantie voor de WOT-VV Handhaving.

Analyse Berenschot

Het ontbreken van middelen binnen de WOT-VV Handhaving voor de innovatie van onderzoeksmethoden is verklaarbaar, gegeven de informatie uit de gesprekken dat deze activiteit primair binnen de WOT-VV Beleid is belegd. Het deelprogramma Microbiologie vormt hierop een uitzondering. Zodoende kan de passage uit het jaarplan 2023 van WFSR⁶³ ook verklaard worden, namelijk: indien er een methode geïnnoveerd dient te worden, én dit binnen de WOT-VV Handhaving geprogrammeerd moet worden, zal er voor het domein microbiologie additionele financiering nodig zijn.

Voor in een volgende evaluatie van de WOT-VV Handhaving kan ons inziens beter de evaluatievraag worden gesteld in hoeverre methoden ontwikkeld in de WOT-VV Beleid (of elders) binnen de WOT-VV Handhaving worden geoptimaliseerd ten behoeve van de handhaving. Om deze evaluatievragen te beantwoorden kan ons inziens worden gesteld dat er in ieder geval sprake is van een methodeoptimalisatie binnen de WOT-VV Handhaving.

62 Jaarplan WFSR 2023.

63 Zie hiervoor staande passage.

Dit gegeven het feit dat er in de deelprogramma's specifieke projecten zijn die zich richten op (methode)optimalisatie en implementatie.⁶⁴ Ook wordt er in de jaarrapportages van 2021 en 2022 gerapporteerd over activiteiten die zijn ondernomen voor de optimalisatie van de methoden. In de gesprekken komen daarbij positieve beelden naar voren over de doorstroming van kennis en ontwikkelde methoden vanuit de WOT-VV Beleid naar de WOT-VV Handhaving, wat mede wordt verklaard doordat beide WOT-programma's door WFSR worden uitgevoerd.

Daarbij merken wij op dat specifiek voor het deelprogramma Microbiologie er geen KB-middelen beschikbaar zijn, omdat het deelprogramma Microbiologie ontbreekt in de WOT-VV Beleid. K&E-middelen binnen het deelprogramma Microbiologie worden daardoor breder ingezet dan alleen voor optimalisatie en implementatie van (nieuw ontwikkelde) methoden, bijvoorbeeld voor innovatief onderzoek of cofinanciering van EU-projecten. Het is ons inziens te adviseren om voor de robuuste uitvoering van de WOT-VV Handhaving, K&E-middelen binnen het deelprogramma Microbiologie blijven aan te wenden en beschikbaar te stellen voor zowel de innovatie van methoden alsook de optimalisatie hiervan, zodat ook voor dit deelprogramma nieuwe onderzoeksmethoden voor de handhaving worden ontwikkeld en geoptimaliseerd.

Aanbevelingen

- Blijf binnen het deelprogramma Microbiologie (en in verband met het ontbreken van dit deelprogramma binnen de WOT-VV Beleid) K&E-middelen beschikbaar stellen die kunnen worden aangewend voor zowel de innovatie van methoden, alsook voor de optimalisatie hiervan. Zo kunnen ook voor het deelprogramma Microbiologie nieuwe onderzoeksmethoden voor de handhaving worden ontwikkeld en geoptimaliseerd.
- Voor een volgende evaluatie: stel in een volgende evaluatie de evaluatievraag die toeziet op in hoeverre innovatieve en nieuw ontwikkelde methoden worden geoptimaliseerd binnen de WOT-VV Handhaving ten behoeve van de toezicht en handhaving.

3.7 NRL-Functie

Feiten

Op grond van de Verordening 2017/625 zijn er Europese (EURL) en nationale referentielaboratoria (NRL). De referentielaboratoria van de EU worden aangewezen door de Europese Commissie en moeten met name ervoor zorgen dat de nationale referentielaboratoria en officiële laboratoria actuele informatie over beschikbare methoden ontvangen, vergelijkend (inter) laboratoriumonderzoek organiseren of actief eraan deelnemen, en opleidingen voor nationale referentielaboratoria of officiële laboratoria aanbieden.⁶⁵ Daarnaast dienen lidstaten zelf ook nationale referentielaboratoria aan te wijzen.⁶⁶

Het WFSR is aangewezen als een nationaal referentie-laboratorium voor een groot aantal bevoegdheidsterreinen.⁶⁷ In de MJWA staat opgenomen dat WFSR in het kader van de WOT-VV Handhaving de rol van NRL vervult voor een aantal daartoe aangewezen onderwerpen:

1. NRL pesticiden – WFSR vervult vier verschillende NRL-functies voor pesticiden:
 - a. pesticiden in granen en diervoer
 - b. pesticiden in producten van dierlijke oorsprong
 - c. pesticiden in groenten en fruit
 - d. pesticiden die een single-residumethode vereisen.
2. NRL Virussen:
 - a. WFSR vervult de NRL-functie voor virussen in levensmiddelen.⁶⁸

Deze NRL-functies zijn ondergebracht in de volgende deelprogramma's:

NRL-functie	Ondergebracht in deelprogramma
NRL pesticiden	Deelprogramma 1: Contaminanten
NRL virussen	Deelprogramma 2: Microbiologie

Blijkens de jaarrapportage van 2021 is er voor de NRL pesticiden € 139.068 (realisatie 104% van begroot) aan werk verzet en voor de NRL virussen € 45.212 (realisatie 97% van begroot).⁶⁹ In 2022 waren deze bedragen € 111.712 voor de NRL pesticiden (realisatie 88% van begroot) en € 44.845 voor de NRL virussen (realisatie 97% van begroot).⁷⁰

⁶⁵ Artikel 93 en Overweging 71, 2017/625.

⁶⁶ Artikel 100, 2017/625.

⁶⁷ [Staatscourant 2019, 35329 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

⁶⁸ Overige NRL-functies die WFSR vervult worden binnen de WOT-VV Beleid uitgevoerd.

⁶⁹ Jaarrapportage 2021, bijlage 3: Financiële realisatie.

⁷⁰ Jaarrapportage 2022, bijlage 3: Financiële realisatie.

⁶⁴ Zie hiervoor bijvoorbeeld het Jaarplan van WFSR uit 2023.

In het kader van deze NRL-functie stelt de MJWA dat de volgende producten/diensten dienen te worden uitgevoerd/geleverd door WFSR, conform de Controleverordening:

- Het zorgen voor interactie met het EURL en de deelname aan door dit laboratorium georganiseerde cursussen en vergelijkend laboratoriumonderzoek.
- Het coördineren van de werkzaamheden van nationale laboratoria die op het betreffende toepassingsgebied analyses uitvoeren (officiële laboratoria).
- Het beschikbaar stellen van geaccrediteerde analysemethoden voor alle relevante stof-matrixcombinaties.
- Het geregeld organiseren van de vergelijkende proeven waaraan wordt meegewerkt door de onderscheiden nationale laboratoria die belast zijn met de analyses op het betreffende toepassingsgebied en het geven van een gepast vervolg op de resultaten.
- Het indien nodig opleiden van personeel.
- Het doorgeven van de door het EURL op het betreffende toepassingsgebied verstreekte informatie aan de bevoegde autoriteiten en aan de nationale laboratoria die belast zijn met de analyses op dat toepassingsgebied.
- Het bijstaan van de bevoegde autoriteit bij het opzetten van een controleregeling op het betreffende toepassingsgebied door het verlenen van wetenschappelijke en technische ondersteuning.

Daarnaast is WFSR ook geassocieerd NRL voor een aantal bevoegdheidsterreinen, waaronder: *Listeria monocytogenes*, Coagulase-positieve staphylococci inclusief *Staphylococcus*, en *Escherichia coli* inclusief Verotoxigenic *E. coli* (VTEC). Deze vallen ook onder de WOT-VV Handhaving en worden in de corresponderende K&E projecten uitgevoerd.

Visie van betrokkenen

Uit de interviews is een positief beeld naar voren gekomen over de wijze waarop de NRL-functie wordt ingevuld door WFSR.

In de gesprekken werd onder andere aangegeven dat in het kader van de NRL-functie wordt meegedaan aan ringonderzoeken met EURL's. Ook werden de contacten met de EURL's DTU (Kopenhagen) en het CVUA (Stuttgart en Freiburg) en de deelname aan werkgroepen voor methodeontwikkeling of de ontwikkeling van gemeenschappelijke terms of references benoemd.

Analyse Berenschot

Uit de gesprekken blijkt dat invulling wordt gegeven aan de diensten die verwacht worden in de MJWA in het kader van de NRL-functie van WFSR. Dit blijkt ook uit de jaarrapportages, waarin de deelname aan ringonderzoeken (inclusief uitkomsten) van NRL/EURL's staat opgenomen.⁷¹ Tevens is er jaarlijks ook budget beschikbaar voor het uitvoeren van de NRL-functie. Gegeven het positieve beeld dat naar voren komt uit de gesprekken die tevens gestaafd kunnen worden aan de hand van de jaarrapportages en jaarplannen, is er ons inziens geen reden om te twijfelen aan de doeltreffende en doelmatige invulling en uitvoering van de NRL-functie binnen de WOT-VV Handhaving.

⁷¹ Zie hiervoor ook bijlage 6 van deze rapportage.

3.8 Ondersteunen bij incidenten en crises

Feiten

In de periode 1 juni 2019 tot juni 2021 was de 'Uitvoerings-overeenkomst betreffende laboratoriumdiensten ter ondersteuning van de NVWA op het gebied van voeder- en voedselveiligheid voor de periode juni 2019 tot en met 31 mei 2024 van kracht' (UO 2019-2021).⁷² Hierin staat de taak voor WFSR opgenomen om als laboratorium te functioneren in geval van incidenten en crises.⁷³ In de UO 2019-2021 staat het doel van deze taak als volgt omschreven: 'Het snel en voldoende beschikbaar hebben van testcapaciteit bij incidenten en crisis op het gebied van voedselveiligheid en diervoeders, zodat deze snel en accuraat bestreden kunnen worden'.⁷⁴

In de MJWA behorende bij de UO (2021-2025) staat opgenomen dat de incident- en crisistaken van WFSR in het kader van de WOT-VV Handhaving nog nader worden ingevuld en dat er wordt nagegaan welke financiering daarbij noodzakelijk is. Aangegeven staat dat tot die tijd de UO (2019-2021) het uitgangspunt vormt.⁷⁵ Tegelijkertijd wordt in de UO (2021-2025) vermeld dat de hierin gewenste producten/diensten op dit moment nog niet volledig kunnen worden gerealiseerd 'door het ontbreken van een project/budget hiervoor in de WOT-VV Handhaving'.⁷⁶ Uit de bestudeerde jaarrapportages en financiële realisaties die aangeleverd zijn in het kader van deze evaluatie blijkt dat er geen aparte projecten zijn voor de ondersteuning van incidenten en crises.

In de MJWA van de UO (2021-2025) staat de wijze waarop een eventuele herprioritering van taken, om capaciteit vrij te maken, beschreven.⁷⁷ Deze worden besproken met het hoofd Divisie Laboratorium van de NVWA, waar bij een eventuele prioritering de effecten op de productie zo veel mogelijk dienen te worden beperkt.

Dit betekent dat bij het vrijmaken van capaciteit volgorde wordt gekeken naar:

- kennis en ontwikkelprojecten en niet-prioritaire analyses⁷⁸
- verplichte analyses
- instandhouding kwaliteitszorg/accreditatie.

Uit de MJWA behorende bij de UO (2021-2025) valt op te maken dat WFSR binnen de WOT-VV Beleid wel beschikt over een service level agreement (SLA) met LNV betreffende de uitvoering van laboratoriumonderzoek bij incidenten/crisis inzake voedselveiligheid.⁷⁹ Deze SLA is een bijlage bij de UO WOT-VV Beleid 2021-2025 (bijlage 2 van de UO WOT-VV Beleid), waarmee deelprogramma's 1 (Contaminanten), 3 (Dierenbehandelingsmiddelen) en 4 (Feed & Food) worden bediend.⁸⁰

In het Jaarplan 2023 staat vermeld dat er nog geen sprake is binnen WFSR van incident- en crisisbeheersing specifiek voor het microbiologiedomein (deelprogramma 2). Daarbij staat in Jaarplan 2023 opgenomen dat er (ten tijde van het schrijven van het jaarplan) nog een inventarisatie plaatsvindt van de juiste inrichting van het incidenten- en crisisproject voor het microbiologisch deelprogramma, en dat - afhankelijk van de uitkomsten - 'een project [kan worden] vormgeven om van de betreffende WFSR-expertisegebieden, mensen (inclusief sleutelexpertise) en middelen (inclusief essentiële infrastructuur), de crisisparaatheid te garanderen'.⁸¹

Blijkens de MJWA van de UO (2021-2025) kunnen alleen de ministeries van LNV/VWS een crisis uitroepen.⁸² De NVWA kan zelf incidenten uitroepen. Uit de bestudeerde jaarrapportages in het kader van deze evaluatie is niet gebleken dat er in het kader van de WOT-VV Handhaving een crisis is uitgeroepen.

⁷² Ook wel: UO 2019-2021.

⁷³ Zie artikel 1 lid 2 van UO 2019-2021 als ook p.4 en p.7 van de MJWA behorende bij deze UO.

⁷⁴ Zie MJWA (behorende bij UO 2019-2021) 'Deel 5 Domein Incidenten en Crises', p. 23.

⁷⁵ Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 24.

⁷⁶ Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 24-25.

⁷⁷ Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 25.

⁷⁸ Wat dit punt betreft staat er in de MJWA vermeldt dat bij voorkeur gehele projecten worden opgeschort in plaats van de pijn te verdelen over de diverse projecten.

⁷⁹ Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), pp. 24-25.

⁸⁰ Alle drie deelprogramma's bevatten projecten uitgevoerd in het kader van de WOT-VV Beleid. Omdat deze evaluatie in scope beperkt is tot de WOT-VV Handhaving, heeft hierop geen verdiepend onderzoek plaatsgevonden.

⁸¹ Jaarplan WFSR 2023, p. 14.

⁸² Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 25.

Wel blijkt uit stukken aangeleverd door de NVWA dat zich in de periode 2019-2023 zes incidenten hebben voorgedaan, zie het volgende overzicht.⁸³

Jaartal	Naam incident	Type gevaar
2019	Salmonella enteritis op Spaanse eieren	Microbiologisch
2019	Listeria in vleeswaren	Microbiologisch
2020	Ethyleenoxide sesamzaad	Chemisch
2021	VMD	Fraude
2021	Ethyleenoxide Johannes broodpitmeel	Chemisch
2023	Biociden in de veehouderij	Chemisch

Visie van betrokkenen

Uit het gesprek met WFSR kwam nadrukkelijk naar voren dat de WOT-VV Handhaving nu geen project bevat waarmee de crisiparaatheid kan worden gegarandeerd, zoals ook vermeld staat in het Jaarplan 2023. Binnen de WOT-VV Beleid is er wel een project dat de crisiparaatheid afdekt, maar dit is niet voor het deelprogramma Microbiologie. Hiermee werd het beeld geschetst dat, indien er in dat kader een crisis of incident wordt uitgeroepen, er geen mensen, middelen en structuur voorhanden zijn om te functioneren binnen een crisorganisatie. Tegelijkertijd werd wel benadrukt dat WFSR in een dergelijk geval wel degelijk de bereidheid zou hebben om de benodigde bijdrage te leveren. Echter, de instandhouding van de huidige WFSR-crisorganisatie komt qua mensen en middelen vanuit de WOT-VV Beleid.

De NVWA bevestigt het beeld dat er een incidenten- en crisproject ontbreekt binnen de WOT-VV Handhaving (wat met name een effect heeft op het deelprogramma Microbiologie). Zij geeft ook aan dat hierover gesprekken hebben plaatsgevonden, en dat er is aangegeven dat er geen behoefte is aan een incident- en crisproject binnen het deelprogramma Microbiologie. Daarbij gaven de NVWA en VWS aan de noodzaak van een dergelijk incident- en crisproject binnen de WOT-VV Handhaving ook niet te zien.

Hiervoor worden meerdere redenen gegeven, waaronder de volgende:

1. In de afgelopen jaren hebben zich in het kader van de WOT-VV Handhaving geen crises voorgedaan.
2. Ingeval zich wél een crisis voordoet is er vanuit het WOT-VV Handhavingsprogramma met name behoefte aan voldoende capaciteit om de monsteranalyses te draaien; hiervoor hoeft wat hen betreft geen aparte crisstructuur te worden opgetuigd.⁸⁴
3. Ingeval er een gebrek is aan voldoende capaciteit is er een wijze van herprioritering vastgelegd in de MJWA, zodat de benodigde capaciteit kan worden vrijgemaakt.

De directies Keuren en Handhaven van de NVWA gaven aan dat er met name een behoefte was om kort voor aanleveren van de monsters contact te kunnen hebben met WFSR over monsteranalyses die diezelfde dag nog gedraaid zouden moeten worden, zodat WFSR voor voldoende capaciteit kan zorgen om een dergelijke piek aan monsters weg te werken.

Daarbij werd in de gesprekken aangegeven dat het herprioriteren in de afgelopen jaren om voldoende capaciteit beschikbaar te houden wel een aantal keren is voorgekomen. Illustratief voorbeeld in de gesprekken was de zogeheten ‘casus sinaasappels’, waarin door een toename aan pesticideanalyses op sinaasappels uit Egypte die WFSR moest uitvoeren in het kader van de EU-Controleleverordering, WFSR capaciteit tekortkwam voor het uitvoeren van de overige WOT-taken. Men gaf aan dat deze specifieke casus al is geëvalueerd en dat er lessen zijn getrokken om in de toekomst dergelijke voorvallen te voorkomen, waaronder eerder escaleren en opschalen indien er een tekort aan capaciteit dreigt, en eerder nadenken over de impact en consequenties van (nieuwe) EU-Verordeningen voor de monsterstroom vanuit de NVWA naar WFSR.⁸⁵

⁸⁴ Aangegeven werd dat dit anders is voor de incidenten- en crisprojecten in de WOT-VV Beleid, waarbij een dergelijke crisstructuur wél als wenselijk werd benoemd.

⁸⁵ Aanbevelingen naar aanleiding van de gesprek over ‘casus sinaasappels’ (2023).

⁸³ Zie MJWA (behorende bij UO 2021-2025), p. 24-25.

Analyse Berenschot

De geïnterviewden delen het beeld dat er geen sprake is van een project gericht op crisisparaatheid binnen de WOT-VV Handhaving. De beelden van geïnterviewden lopen echter uiteen als het gaat om in hoeverre crisisparaatheid binnen de WOT-VV Handhaving noodzakelijk is. Ons inziens is dit verschil in beelden terug te brengen naar de vraag waartoe ondersteuning bij incidenten en crises moet dienen. Enerzijds wordt er gedacht aan het beschikbaar hebben van extra capaciteit door invulling te geven aan een project rondom crisisparaatheid, waar anderzijds juist wordt gedacht aan het op korte termijn herprioriteren van activiteiten om zo (zonder extra capaciteit) wel de nodige capaciteit beschikbaar te stellen.

In de periode waarop deze evaluatie toeziet hebben de ministeries van LNV/VWS in het kader van de WOT-VV Handhaving geen crises uitgeroepen. Ons inziens pleit dit er enerzijds voor dat het in deze periode niet heeft ontbroken aan een incidenten- en crisisproject binnen de WOT-VV Handhaving. Tegelijkertijd wordt wel aangegeven dat er van herprioriteren wel sprake is geweest in de afgelopen periode. Hoe vaak er is geherprioriteerd is niet op te maken uit de aangeleverde documenten en gevoerde gesprekken. Hoewel het voor ons dus ontbreekt aan herleidbare informatie over de hoeveelheid herprioriteringen in de periode 2019-2023, is het signaal dat uit de gesprekken komt (namelijk dat het in de periode 2019-2023 in ieder geval meerdere malen noodzakelijk was om te herprioriteren) er een dat aandacht verdient en verdere verkenning vereist. Het begint met de vraag of betrokkenen hetzelfde beeld hebben over de benodigde ondersteuning bij incidenten en crises (namelijk een crisisstructuur), of dat het een vraag betreft hoe buffercapaciteit binnen het WOT-VV Handhavingprogramma in te bouwen. Vervolgens kan dan worden gekeken of hiervoor een apart project binnen de WOT-VV Handhaving nodig is dat toeziet op het borgen hiervan.

Aanbevelingen

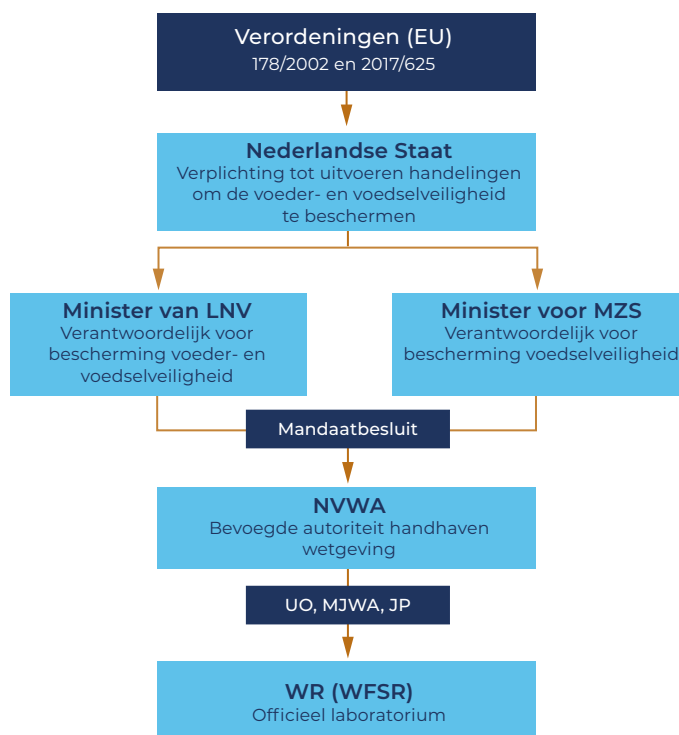
- Ga als NVWA, WFSR en VWS na in hoeverre betrokkenen hetzelfde beeld hebben bij wat wordt verstaan over de benodigde ondersteuning bij incidenten en crises. Bekijk vervolgens of hiervoor een apart project binnen de WOT-VV Handhaving nodig is dat toeziet op de borging hiervan.
- Voor een volgende evaluatie: Bezie in hoeverre 'crisisparaatheid' (onder activiteiten) een onderdeel vormt van de beleidstheorie van de WOT-VV Handhaving.

3.9 Opzet

NB. In het hiernavolgende wordt met name gekeken naar de aansturing, besluitvorming en verantwoording ('opzet') van de WOT-VV Handhaving. Hiervoor zijn de taken en bevoegdheden, de governancestructuur, de overlegstructuur en de subsidierelatie van belang. Voor een feitelijke beschrijving van de opzet, wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deze rapportage. In dit onderdeel wordt hoofdzakelijk ingegaan op ontwikkelingen die zich ten aanzien van de opzet hebben plaatsgevonden en de visies van betrokkenen daarover.

Feiten

Wat de (wettelijke) taken en bevoegdheden betreft, kan vastgesteld worden dat er geen wijzigingen hebben plaatsgevonden. Ter illustratie van de verwevenheid van de verschillende betrokkenen binnen de WOT-VV Handhaving is hier een gesimplificeerd organogram opgenomen.⁸⁶



86 Afgeleid uit onder meer de Notitie Governance.

Wij constateren dat er een interne overlegstructuur en bijbehorende rollenmatrix is vastgesteld. Zo blijkt uit de bestudeerde documenten dat er in een rollenmatrix is aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is.⁸⁷ In de overlegstructuur is vastgelegd met welke frequentie bepaalde overleggen plaatsvinden en welke besluiten in deze overleggen genomen worden.⁸⁸ Onderdeel van deze besluiten is de mogelijkheid om afspraken te maken over de realisatie, het jaarplan te wijzigen en bij te sturen om de doelen te behalen.

Betreffende de jaarlijkse cycli – het opstellen van het jaarplan, het aanvragen van subsidie en verantwoording afleggen via een jaarrapportage – bestaat een vastgelegde procesbeschrijving in onder meer de MJWA.

Ten aanzien van de rol en betrokkenheid van LNV en VWS is er een Notitie Governance die dit beschrijft.⁸⁹

Tot slot verdienen nog twee punten een opmerking als aanvulling op vorenstaande en hetgeen vermeld staat in hoofdstuk 2 van deze rapportage, namelijk de volgende:

- In de UO/MJWA wordt een korting van 4% verleend op de totale kosten exclusief btw.⁹⁰
- De NVWA is een agentschap van het Ministerie van LNV. Binnen het agentschapsstelsel is het Ministerie van LNV eigenaar en opdrachtgever, is het Ministerie van VWS opdrachtgever en is de NVWA opdrachtnemer.⁹¹

Visies van betrokkenen

LVN en VWS geven aan opdrachtgever te zijn van de NVWA, en dat voor hen de WOT-VV Handhaving begint bij de subsidierelatie tussen de NVWA en WFSR. De betrokkenheid en rol van LVN en VWS is volgens hen voldoende geformuleerd in de Notitie Governance. Voor LVN en VWS is met name belangrijk dat de NVWA in staat is haar toezichthoudende en handhavende taak te vervullen, wat de NVWA kan waarmaken door de WOT-VV Handhaving door WFSR uit te laten voeren.

Betrokkenen hebben echter wisselende beelden over in hoeverre de rol en betrokkenheid van LVN en VWS bij de WOT-VV Handhaving duidelijk is en als eenduidig wordt ervaren. Enerzijds wordt aangegeven dat de WOT-VV Handhaving de subsidierelatie tussen WFSR en de NVWA is, en betreffende de rollen van VWS en LVN wordt verwezen naar de Notitie Governance en de UO. Anderzijds wordt in de subsidiebeschikkingen uit 2021 en 2020 steeds vermeld welk bedrag welk ministerie heeft bekostigd. Hierdoor doet met name bij WFSR de vraag zich voor in hoeverre de WOT-VV Handhaving zich beperkt tot de subsidierelatie met de NVWA, in hoeverre WFSR wordt geacht LVN en VWS direct te bedienen en of ze daarover wellicht niet ook direct in contact met LVN en VWS moeten staan. VWS benadrukt in dit verband de rol van agentschap van NVWA, en ziet zichzelf primair als opdrachtgever van de NVWA waarvoor het een aparte opdracht met een aparte financieringsstroom heeft.

Daarnaast bleek uit gesprekken dat in de praktijk de bedongen korting van 4% enkel aan VWS wordt verleend.

Tevens geeft WFSR aan dat het voor hen soms nog onduidelijk is welke directie binnen de NVWA de opdrachten formuleert. De NVWA geeft aan dat ieder project dat de WFSR uitvoert in het kader van de NVWA een projectleider heeft, en dat deze projectleider bekend is bij WFSR. NVWA geeft verder aan dat het in het begin van de WOT-VV Handhaving zoeken was hoe de aansturing en verantwoording goed te laten lopen, met name in de periode na de fusie van LabVV en RIKILT. Men geeft aan dat de ervaring van de jaren na de fusie merkbaar beter is.

⁸⁷ Zie daartoe: Overleglandschap WOT-VV HH (sturing), Rollenmatrix Governance NVWA WFSR, en Overzicht overleggen tussen NVWA en WFSR.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Zie de 'Notitie Governance'.

⁹⁰ MJWA, Bijlage II bij UO 2021-2025, onder 5.1, p. 27.

⁹¹ Zie daartoe bijvoorbeeld het 'intern jaarverslag 2022 van baten-lastenagentschap Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit', gepubliceerd 15 maart 2023, Kenmerk TRCNVWA/2023/288, pagina 5; te raadplegen op: <https://open.overheid.nl/documenten/892d1c50-8ddb-4245-b936-60c55c989bd4/file/laatst geraadpleegd op 5-3-2024>.

Analyse Berenschot

Ons inziens zijn alle randvoorwaarden voor een succesvolle aansturing, besluitvorming en verantwoording (opzet) van de WOT-VV aanwezig:

- Er bestaat een overlegstructuur op meerdere niveaus in de keten, met verdeling in bevoegdheden.
- Er is een procesbeschrijving voor de totstandkoming van het jaarplan, rapportages en het doen van de subsidieaanvraag.
- Er zijn afspraken over realisatie, en er kan bijgestuurd worden om prioriteiten te stellen en op doel te blijven.

Daarbij ontstaat op basis van de gesprekken het beeld dat betrokkenen elkaar ook goed weten te vinden: ze zijn goed op de hoogte van welke overleggen op welke niveaus plaatsvinden, en weten wat in welk overleggen besproken en besloten kan worden. Overleggen vinden in goede harmonie plaats en er is veelal begrip voor elkaars standpunten. Dit bleek ook tijdens de validatiesessie.

Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat de huidige opzet- en overlegstructuur nog niet naar behoren functioneren. Dit kwam met name tot uiting in het onbegrip over rollen en wie waarvoor (eind)verantwoordelijk is. Wij constateren dat er geen aanwijzingen zijn dat de huidige opzet niet werkbaar is of kan zijn. Wel signaleren wij op basis van de gevoerde gesprekken dat er, zodra het bij WFSR gaat knellen in de uitvoering van de WOT-VV Handhaving (met name op de punten van capaciteit en financiering), gekeken wordt naar de NVWA voor een oplossing.

Door LNV is aangegeven dat zij niet herkennen dat het voor WFSR knelt in de uitvoering van de WOT-VV Handhaving op de punten capaciteit en financiering, aangezien er in de afgelopen periode noch van de NVWA noch van WFSR een verzoek is geweest voor extra subsidie. LNV geeft aan dat wel van WFSR te hebben gekregen vanuit de WOT-VV Beleid (dat tevens is toegekend). LNV geeft aan voor alle WOT-programma's te hanteren dat WR de subsidie aanvraagt die het nodig acht, en - indien de subsidie niet beschikbaar is - men in overleg treedt. Hieruit valt op te maken dat óf het gesprek dat het in de uitvoering knelt niet plaatsvindt (c.q. WFSR trekt niet tijdig aan de bel bij de NVWA), óf dat de signalen die partijen aan elkaar door zouden moeten geven niet doorkomen. Wij merken in dit verband op dat de signalen wel aan ons zijn doorgegeven in de gevoerde gesprekken, maar dat deze signalen bij betrokkenen die wij in het kader van deze evaluatie gesproken hebben ontbreken. Op basis van deze evaluatie hebben wij daar geen verklaring voor, anders dan dat er binnen de huidige overlegstructuur van de WOT-VV Handhaving mogelijk te weinig ruimte is om dit te agenderen.

Het is wat ons betreft verklaarbaar dat er naar de NVWA wordt gekeken zodra het gaat knellen in de uitvoering van de WOT-VV Handhaving; de NVWA onderhoudt namelijk de subsidierelatie met WFSR. Dit wordt ook benadrukt door VWS en LNV. Daarmee ontstaat echter ten onrechte het beeld dat de NVWA eindverantwoordelijke is voor het goed functioneren van de WOT-VV Handhaving. Dit is ook in de gesprekken naar voren gekomen. De NVWA beschikt ons inziens namelijk niet eigenstandig over de bevoegdheden en middelen om de knelpunten die zich binnen de WOT-VV Handhaving voordoen te allen tijde op te lossen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de NVWA (en daarmee ook LNV en VWS) enerzijds afhankelijk is van de signalen die zij ontvangt vanuit WFSR, en anderzijds dat de NVWA afhankelijk is van de middelen en mogelijkheden die LNV en VWS bieden.

Onder de oppervlakte speelt hierin ook de vraag welke rol WFSR door andere organisaties wordt toegedicht, en hoeverre dit aansluit bij hoe WFSR zichzelf ziet. WFSR ziet zichzelf als een wetenschappelijk en gerenommeerd kennisinstituut, waarbij de opgedane kennis ten dienste staat van het primaire proces, namelijk de uitvoering van de WOT-VV Handhaving. Voor de WOT-VV Handhaving wordt WFSR echter primair bevestigd om te fungeren als een partij die monsteranalyses draait. Dit werkt door in de manier waarop de onderlinge relatie tussen de NVWA en WFSR wordt ervaren en uitgedrukt. Vanuit de NVWA directies Keuren en Handhaven wordt deze explicieter in termen van een opdrachtgever- en opdrachtnemersrelatie uitgedrukt. WFSR zou door betrokkenen meer als samenwerkingspartner willen worden gezien die in gezamenlijkheid kan en mag meepraten over de toekomst en toekomstbestendigheid van het systeem WOT-VV Handhaving.

De hiervoor beschreven dynamiek was ook merkbaar in de validatiesessie. Tijdens deze sessie deelden allen het beeld dat de robuustheid van WFSR onder druk staat en dat hierdoor de effectiviteit van de WOT-VV Handhaving op termijn niet kan worden gegarandeerd. En hoewel alle betrokkenen dit punt onderkenden, werd dit in het gesprek daarover tijdens de validatiesessie heel formeel vanuit ieders *eigen* rolopvatting en perspectief benaderd, in plaats van dat er in gezamenlijkheid werd gekeken hoe de robuustheid kan worden gegarandeerd.

Gelet op het belang van de opdracht die de NVWA heeft te vervullen vanuit LNV (eigenaar en opdrachtgever) en VWS (opdrachtgever), en de ondersteuning die zij daarvoor nodig heeft vanuit het laboratorium van WFSR, mag van de ministeries van LNV en VWS een invulling worden gegeven aan hun rollen die niet alleen 'opdrachtgevend is' aan de NVWA, maar ook als gezamenlijk verantwoordelijk voor het goed ten uitvoer brengen van de WOT-VV Handhaving. De invulling van gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de WOT-VV Handhaving sluit ook aan op hetgeen gesteld is in de overwegingen van de UO. Daarin staat opgenomen dat LNV en VWS een verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid van voedsel en LNV daarnaast van diervoeders.

De rol van de NVWA is om toezicht te houden op de voeder- en voedselveiligheid namens de minister van LNV en de minister voor MZS. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid van voedsel en diervoeders is daarmee echter niet overgedragen aan de NVWA. Daarbij is de UO 2021-2025 ondertekend door de IG-NVWA *namens* de minister voor MZS en minister van LNV. Dit impliceert een ondertekening in mandaat, en niet vanuit een eigenstandige bevoegdheid. Kortom, hoewel van de NVWA verwacht mag worden om het nauwst betrokken te zijn bij de uitvoering van de WOT-VV Handhaving door WFSR, kan er ons inziens nog steeds een beroep worden gedaan op de verantwoordelijkheid van de minister van LNV en de minister voor MZS aangaande het goed tot uitvoering laten komen van de WOT-VV Handhaving.

Tot slot merken wij op dat de 4% korting op de totale kosten, zoals vastgesteld in de MJWA/UO, niet overeenkomt met de beelden. Naar wij hebben begrepen blijkt in de praktijk deze korting enkel te worden toegepast op de door VWS bekostigde projecten. Daarom adviseren wij verder te verkennen in hoeverre de afspraken uit de MJWA/UO herziening behoeven.

Aanbevelingen

- Benader vanuit een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel de knelpunten binnen de WOT-VV Handhaving. Invulling van deze gezamenlijke verantwoordelijkheid kan alleen slagen indien alle betrokkenen daarin ook hun verantwoordelijkheid nemen. Deze verantwoordelijkheid gaat verder dan het beredeneren vanuit wie eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en subsidieverlener is, en vraagt van betrokkenen om vanuit het belang waartoe de WOT-VV Handhaving bestaat te redeneren.
- Voer gesprekken over knelpunten binnen de WOT-VV Handhaving in openheid en gezamenlijkheid met elkaar zodat signalen hierover goed doorkomen in de overlegstructuur.



HOOFDSTUK 4

Overkoepelende analyse en conclusie

4.1 Overkoepelende analyse

In voorgaand hoofdstuk zijn wij per individueel toetsingscriterium uit de onderzoeksvragen nagegaan in hoeverre de huidige uitvoeringspraktijk aansluit bij de afspraken en verwachtingen. In dit hoofdstuk volgt de overkoepelende analyse, waarin de beantwoording van de vraag of de WOT-VV Handhaving effectief en efficiënt is centraal staat.

4.1.1 Effectiviteit: WFSR levert conform afspraken.

Om een oordeel te kunnen vellen over de effectiviteit van de WOT-VV Handhaving kijken wij of de gegenereerde *output* die WFSR levert de NVWA in staat stelt om de gewenste *outcome* te genereren. Deze *outcome* dient daarbij ook aan te sluiten bij het vooraf geformuleerde doel (de beleidsdoelstelling). Het geformuleerde doel van de WOT-VV Handhaving is dat de NVWA, met ondersteuning van WFSR, in staat is haar toezichthoudende en handhavende taak op het gebied van voeder- en voedselveiligheid kan waarmaken.

Het feitenbeeld over de monsteranalyses is eenduidig: er worden analyses in opdracht van de NVWA gedaan door WFSR. Het aantal ontvangen monsters voor analyse ten opzichte van het verwachte aantal monsters is daarbij jaarlijks toegenomen van 69% in 2020 tot in 2022 92% van het tevoren verwachte aantal monsters. Daarbij moet opgemerkt worden dat door annuleringen een fractie van de ontvangen monsters niet geanalyseerd wordt. In 2020 betrof dit 1.179 monsters, circa 2,4%. In 2022 betrof het 1.181 monsters, circa 2% van het totaal aantal ontvangen monsters.

	2020	2021	2022
Verwacht aantal monsters	69.792	67.399	65.126
Ontvangen aantal monsters	48.286	54.561	59.812
Annuleringen	1.179	1.188	1.181
Percentage annuleringen	2,44%	2,18%	1,97%
Percentage realisatie ten opzichte van verwachting	69%	81%	92%

Uit de bestudeerde documenten blijkt niet dat de doorlooptijd van monsteranalyses of de bruikbaarheid van de rapporten debet is geweest aan het niet kunnen uitvoeren van een toezichthoudende of handhavende taak van de NVWA. Wel zijn er enkele meldingen en klachten geconstateerd in de jaarrapportage van 2022 inzake 'doorlooptijden van analyses en rapportages'. Het betreft hier een totaal van twee meldingen, die tot een klacht betreffende doorlooptijd hebben geleid. Dit is op een aanlevering van circa 60.000 monsters en een veelvoud aan monsteranalyses en analyserapporten. Uit de feitelijke informatie voorhanden volgt niet dat de meldingen en klachten inzake de doorlooptijden van analyses en rapportages ertoe hebben geleid dat de NVWA haar toezichthoudende en handhavende taak niet heeft kunnen uitvoeren. Daarbij geven betrokkenen aan dat het vertrouwen in de uitslagen die WFSR aanlevert conform afspraken is.

Overkoepelend gezien wij dat de monsteranalyseresultaten betrouwbaar zijn en de analyseresultaten tijdig worden aangeleverd. De resultaten zijn van dusdanige kwaliteit dat de NVWA haar toezichthoudende en handhavende taken kan uitvoeren. Zodoende concluderen wij dat de taak belegd bij WFSR goed wordt uitgevoerd en de geformuleerde beleidsdoelstelling kan worden behaald. De WOT-VV Handhaving is daarmee effectief.

4.1.2 Efficiëntie: WFSR voert WOT-VV Handhaving efficiënt uit

Om een oordeel te kunnen vellen over de efficiëntie van de WOT-VV Handhaving kijken wij naar de **input** die WFSR krijgt, hoe deze wordt benut door WFSR (de **activiteiten**), en welke **output** daarmee wordt behaald. Daarnaast hebben wij gekeken naar of de processen zo zijn ingericht om de efficiënte uitvoering van de WOT-VV Handhaving te bewaken (de **checks and balances**).

Tijdens interviews viel ons op dat inzake efficiëntie geïnterviewden veelal zelf de vergelijking maakten tussen de doorlooptijd en de kosten per monsteranalyses bij WFSR en die kosten en doorlooptijd bij commerciële laboratoria. In dat verband gaven betrokkenen aan dat de prijzen per monsteranalyse hoger liggen en de doorlooptijden langer zijn bij WFSR. Wat ons betreft is deze vergelijking onterecht en onvolledig. Commerciële laboratoria werken namelijk binnen een ander kader dan de WFSR. Om te beoordelen of WFSR de WOT-VV Handhaving efficiënt uitvoert dient breder gekeken te worden, en dienen de huidige kaders waarbinnen WFSR de WOT-VV Handhavingstaken uitvoert in ogenschouw te worden genomen.

Uit deze evaluatie volgt dat WFSR de monsteranalyses uitvoert met inachtneming van kwaliteitsaspecten die voortkomen uit (Europese) wet- en regelgeving. Daarbij biedt WFSR ook een duiding van resultaten, en ondersteuning bij boetetrajecten en overige juridische zaken (waaronder WOO-verzoeken). Daarbij is ook het relevant dat WFSR alleen onder voorwaarden analyseopdrachten voor derden kan uitvoeren, waardoor WFSR gegeven deze onafhankelijkheidseisen primair afhankelijk is van de monsteraanlevering door de NVWA. Dit is weer van invloed op het niet (optimaal) kunnen inzetten van monsteranalyseapparatuur, met daarmee een impact op de doorlooptijden (in verband met het soms moeten opsparen van monsters) en hogere kosten per monsteranalyse doordat machines niet optimaal kunnen worden benut. Daarbij wordt van WFSR ook een hoge kwaliteit van monsteranalyses en nazorg verwacht, én dient er een hoge kwaliteit op een breed palet aan verschillende soortige monsteranalyses in stand te worden gehouden. Met deze opzet borgt de NVWA wél dat zij aan haar verplichtingen kan voldoen wat haar toezichthoudende en handhavende taak betreft. Kortom, er wordt betaald voor deze gewenste onafhankelijkheid van WFSR en de extra ondersteuning die WFSR de NVWA biedt.

Met inachtneming van de kaders waarbinnen WFSR de WOT-VV Handhaving uitvoert is onze conclusie er sprake is van een efficiënte uitvoering van de WOT-VV Handhaving.⁹² Binnen dit kader zijn er mogelijk kleinschalige optimalisaties denkbaar waaronder het (meer) gelijktijdig aanleveren van monsters of het gebruik van één monster voor meerdere analyses. Daarbij merken wij echter op dat veel van deze initiatieven bij betrokkenen al bekend zijn, en dat het onze inschatting is dat het verder uitwerken en implementeren hiervan maar tot minimale efficiëntiewinst zal leiden wat bijvoorbeeld kostprijs of doorlooptijd betreft.

4.2 Conclusie

Wij concluderen een effectieve en efficiënte opzet (aansturing, besluitvorming en verantwoording) en uitvoering van de WOT-VV Handhaving, en een effectieve en efficiënte samenwerking met andere kennisinstellingen. Ook concluderen wij dat er voldoende sprake is van een borging van de kwaliteit en onafhankelijke uitvoering van het WOT-VV Handhaving-programma. Dit concluderen wij over het hier en nu, en de wijze waarop de WOT-VV Handhaving in de periode 2019 – 2023 is uitgevoerd.

Tegelijkertijd concluderen wij dat de effectieve uitvoering van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn onder druk staat. De WOT-VV Handhaving is nu effectief omdat WFSR alle benodigde expertise in huis heeft. Zo is geborgd dat resultaten van dusdanig hoge kwaliteit zijn, dat de NVWA haar toezichthoudende en handhavende taak goed kan vervullen. In de borging van kwaliteit ligt echter wel de instandhouding van expertise en de (tijdige) ontwikkeling van analysemethoden besloten. Zodra dit onder druk komt te staan, heeft dit gevolgen voor het toezicht en de handhaving door de NVWA. Wij achten het niet waarschijnlijk dat WFSR zijn laboratoriumaccreditatie en ISO-certificering zal verliezen. Wel is het mogelijk dat het behoud in brede zin of het (tijdig) beschikbaar hebben van expertise en analysemethoden in de huidige opzet niet gegarandeerd is. Op dit punt is in de huidige opzet het behoud van de effectiviteit van de WOT-VV Handhaving op middellange termijn niet gegarandeerd.

Dit is tijdens de validatiesessie ook besproken met betrokkenen. Zij deelden het beeld dat het aannemelijk is dat in de toekomst méér expertise door WFSR in stand moet worden gehouden om te blijven voldoen aan de vereisten van Europese wet- en regelgeving. Dit zou ook meer capaciteit vereisen. Tegen een gelijkblijvend aantal monsteranalyses en gelijkblijvend aantal declarabele uren zal dit echter niet robuust te organiseren zijn. Zodra dit zich voordoet, zal er door de financiers van de WOT-VV Handhaving een keuze gemaakt moeten worden welke expertise wel en welke expertise niet in stand te houden. Dit gaat ons inziens met name de effectiviteit van het deelprogramma Microbiologie beïnvloeden, gezien dit als enig deelprogramma aangewezen is op financiering vanuit de WOT-VV Handhaving. Wij vinden het dan ook raadzaam om tijdig maatregelen te nemen die de robuustheid van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn ten goede komen. Ons inziens zit daarin de noodzaak om te anticiperen op de expertises die in de toekomst nodig zijn, en het bezitten van een capaciteit en flexibiliteit in middelen om deze expertises (tijdig) te ontwikkelen en in stand te houden.

Wij zien twee mogelijkheden om aan de capaciteit en flexibiliteit in middelen tegemoet te komen. Enerzijds kan er meer flexibiliteit in het budget worden bewerkstelligd. Dit zou kunnen doordat de financiers van de WOT-VV Handhaving meer middelen beschikbaar stellen voor financiering van de ontwikkeling en instandhouding van benodigde kennis en expertise. Anderzijds kan dat door WFSR daar zelf toe in staat te stellen. Deze optie hangt nauw samen met de borging van onafhankelijkheid. Ingeval WFSR meer ruimte wordt geboden om analysewerk voor derden uit te voeren, zou WFSR een additionele geldstroom kunnen aanboren. Daarbij zou het in theorie mogelijk zijn dat WFSR zijn werkzaamheden ook kostenefficiënter kan uitvoeren, door bijvoorbeeld een efficiënter gebruik van analyseapparaten. Beide mogelijkheden dragen bij aan het creëren van meer flexibiliteit in het budget van WFSR, dat WFSR kan inzetten om de benodigde expertise in stand te houden om zo de robuustheid en effectiviteit op middellange termijn te borgen.

⁹² Dit geldt eveneens voor de overgehevelde taken uit de WOT-VV Beleid. Ook bij deze projecten geldt dat er sprake is van een efficiënte uitvoering gegeven het kader waarbinnen WFSR de WOT-VV Handhaving uitvoert.

Indien wordt gekozen om vanuit financiering te voorzien in de benodigde flexibiliteit voor WFSR, dan is een eventuele afbreuk van de effectiviteit en efficiëntie niet aan de orde. Dit zou louter een bevestiging van de betrokken partijen vergen dat de huidige inrichting van de WOT-VV Handhaving voldoet, anders dan het besef dat aan het huidige kader voor WFSR wél kosten voor de financiers van de WOT-VV Handhaving verbonden zitten. Partijen moeten zich dan realiseren dat WFSR onmogelijk kan concurreren met commerciële laboratoria op het gebied van kosten en doorlooptijden.

Indien wordt gekozen om de randvoorwaarden voor de borging van onafhankelijkheid te herzien, valt het ons op dat de discussie omtrent onafhankelijkheid nu principieel gevoerd wordt. Er wordt vastgehouden aan het voorkomen van ‘zelfs maar de schijn’ van niet-onafhankelijk zijn, waardoor analysewerk voor derden al gauw wordt gezien als geen optie. Wat ons betreft is het aanbevelingswaardig om te onderzoeken hoe andere EU-lidstaten invulling hebben gegeven aan het onafhankelijke toezicht op de voeder- en voedselveiligheid. Immers, deze EU-lidstaten vallen allemaal onder dezelfde EU-Verordeningen. Daarnaast vinden wij het aanbevelingswaardig om te onderzoeken hoe andere WO-taken door WR worden uitgevoerd, omdat deze WO-taken immers ook onafhankelijk dienen te worden uitgevoerd. Mogelijk dat vanuit de twee onderzoeksrichtingen die wij aanbevelen bruikbare *good practices* naar voren komen die toegepast kunnen worden op de wijze waarop de borging van onafhankelijkheid nu gestalte krijgt.

De twee hiervoor vermelde opties om de robuustheid te versterken kunnen gelijktijdig worden onderzocht. Vervolgens vergt het een keuze tussen meer middelen vanuit de financiers van de WOT-VV Handhaving enerzijds, mogelijk een ruimere invulling van de onafhankelijkheidsvoorwaarden anderzijds, of een combinatie van beide. Wel dient de keuze duidelijk en helder naar zowel de verscheidene afdelingen binnen NVWA als richting WFSR te worden gemaakt, alsook waarom deze keuze is gemaakt en wat de gevolgen ervan zijn.

Gelet op het overkoepelende doel van de WOT-VV Handhaving adviseren wij betrokken partijen om vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid naar het robuust vormgeven van de WOT-VV Handhaving te (blijven) kijken. Daarbij merken wij op dat invulling van de gezamenlijke verantwoordelijkheid alleen kan slagen indien alle betrokkenen daarin ook hun verantwoordelijkheid nemen. Deze verantwoordelijkheid gaat verder dan het beredeneren vanuit wie eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en subsidieverlener is, en zou moeten gaan over het gezamenlijke belang van het behoud van een effectieve uitvoering van de WOT-VV Handhaving.

Aanbevelingen

- Neem tijdig maatregelen die de robuustheid van de WOT-VV Handhaving op de middellange termijn ten goede komen. Robuustheid gaat enerzijds over het beschikken over de benodigde expertise in de toekomst, en anderzijds om capaciteit en flexibiliteit in middelen om deze expertise (tijdig) te ontwikkelen en in stand te houden. Wij zien daartoe twee mogelijkheden:
- Door gezamenlijk meer middelen beschikbaar te stellen voor de instandhouding van expertise. Dit kan via het budget dat NVWA, LNV en VWS beschikbaar stellen voor de WOT-VV Handhaving.
- Door de mogelijkheden te onderzoeken voor WFSR om zelf meer inkomsten te genereren uit werk voor derden. Dit vergt wel een herziening van de randvoorwaarden om de onafhankelijkheid te borgen. Zie daartoe ook onze aanbevelingen onder ‘Onafhankelijkheid’.
- Communiceer duidelijk en helder naar zowel de verscheidene afdelingen binnen NVWA als naar WFSR voor welke maatregelen ten behoeve van de robuustheid gekozen is, waarom deze keuze is gemaakt en wat de mogelijke gevolgen ervan zijn.

Bijlagen

BIJLAGE 1.

Evaluatiekader

Element	Aspect	Indicatoren	Bron/methode
Beoogd effect		- Doel van de opdracht aan WFSR. - Wederzijdse meerwaarde van subsidie aan WFSR voor zowel WFSR als subsidieverstrekker. - Mate waarin formeel beoogd effect feitelijk wordt gerealiseerd door partijen.	- Documentstudie: WOT-statuuut, uitvoeringsovereenkomst. - Gesprekken met betrokkenen WFSR, NVWA, LNV en VWS.
Input	<i>Financiering</i>	- Totaal subsidiebedrag WOT-VV Handhaving. - Uitsplitsing opbouw subsidie naar bijdragen LNV, VWS, incidenteel en retributie. - Geschatte kosten WFSR als gevolg van WO-taken en -functies. - Wijze waarop tarieven tot stand komen. - Financiering vanuit EU en inkomsten uit private opdrachten en PPS'en (ter waarborging onafhankelijkheid). - Mate waarin financiering wordt besteed als beoogd.	Documentstudie: subsidiebeschikking, jaarplannen, jaarrapportages.
	<i>Formulering te verrichten taakinhoud</i>	- Wijze waarop de te verrichten taken inhoudelijk tot stand komen. - Wijze van prioritering taken en programma's. - Wijze van selectie op te bouwen en in stand te houden kennis en expertise. - Mate waarin de te verrichten taakinhoud volgens afgesproken werkwijze tot stand komt.	- Documentstudie: uitvoeringsovereenkomst, meerjarenwerkafspraken, werkafspraken. - Gesprekken met betrokkenen WFSR, NVWA, LNV en VWS.
Uitvoeringspraktijk	<i>Opzet en aansturing</i>	- Formele ordeningen van aansturing, besluitvorming en verantwoording. - Feitelijke werking van overlegstructuur, onder andere directieoverleg (DO) en opschalingstructuur. - Mate van aansluiting subsidieaanvraag- en jaarplancyclus. - Mate waarin formele opzet en aansturing ook feitelijk wordt uitgevoerd.	- Documentstudie: uitvoeringsovereenkomst, meerjarenwerkafspraken, werkafspraken, jaarrapportages. - Gesprekken met betrokkenen WFSR, NVWA, LNV en VWS.
	<i>Randvoorwaarden voor in de uitvoeringspraktijk</i>	- Kwaliteitswaarborging monsteranalyses. - Wijze waarop methodeonderhoud en expertises zijn geborgd. - Wijze waarop onafhankelijkheid van WFSR is geborgd. - Borging flexibiliteit om in te spelen op incidenten, veranderingen in grootte van projecten en nieuwe projecten. - Invulling en borging NRL-functie. - Mate waarin geborgde randvoorwaarden in uitvoeringspraktijk worden nageleefd.	- Documentstudie: protocollen, werkafspraken, auditrapporten, visitatierapporten, accreditaties. - Gesprekken met betrokkenen WFSR, NVWA, LNV, VWS.
Prestaties	<i>Gebruikswaarde</i>	- Tijdigheid van monsteranalyses en adviezen. - Mate waarin uitkomsten analyses en adviezen voldoen aan kwaliteitsstandaarden. - Mate waarin de geleverde prestaties bruikbaar zijn voor de NVWA.	- Documentenstudie: jaarrapportages, verslagen van overleggen. - Gesprekken met WFSR en NVWA.
Analyse	<i>Bevindingen</i>	- Mate waarin partijen doen en nakomen wat ze hebben afgesproken. - Mate waarin beoogd effect wordt gerealiseerd. - Mate waarin verbeteringen mogelijk zijn in de uitvoeringspraktijk, afspraken en/of overeenkomsten.	Overkoepelende analyse van feiten en beelden door het onderzoeksteam van Berenschot.

BIJLAGE 2.

Lijst van documenten

Kwaliteit

- Auditplan WFSR 2023
- Audit 2021, rapport 'Monsterneming t/m monsterresultaat'

Afspraken

- Uitvoeringsovereenkomst 2019 – 2021, inclusief Meerjarenwerkaafspraken
- Uitvoeringsovereenkomst 2021 – 2025
 - Bijlage 1: Eisen aan de onafhankelijkheid
 - Bijlage 2: MJWA
 - Bijlage 3: Communicatieafspraken
 - Bijlage 4: Eigendomsafspraken
 - Bijlage 5: Kwaliteit- en serviceprotocol NVWA WFSR
- Dienstverleningsovereenkomst NVWA WFSR
- Bruikleenovereenkomst
- Bevoegdheden voor wijzigingen in jaarplan WOT Handhaving NVWA WFSR
- Afspraken over realisatie
- Opvraagprocedure bruikleen WFSR
- Communicatieafspraken NVWA WFSR
- Overeenkomst WOT Statuut 2018
- Notitie 'Governance na fusie van het laboratorium NVWA – RIKILT/WR'

Procedures

- Procedure subsidieverlening toegepast onderzoek voor WFSR
- Procesbeschrijving totstandkoming jaarplan WOT-VV Handhaven

Evaluaties

- Aanbevelingen evaluatie sinaasappelcasus (periode 1e en 2e kwartaal 2023)

Werkplannen

- Projecten onder WOT-VV HH per 2021
- Samenvatting werkplannen 2021 t/m 2023

Jaarplannen

- Jaarplannen (inclusief jaarplanwijzigingen) van 2019-2023
- Subsidieaanvragen, -beschikkingen/verleningen en -vaststellingen van 2019-2023
- (Financiële) jaarrapportages (inclusief samenvatting en bijlagen) WOT-VV HH van 2019-2023
- Jaarrapportages NRL van 2019-2021

Overleggen

- Overleglandschap WOT-VV HH (sturing)
- Rollenmatrix Governance NVWA WFSR
- Overzicht overleggen tussen NVWA en WFSR
- Agenda en notulen van afstemmingsoverleg 2019-2023
- Agenda, annotaties, notulen en actielijsten van directieoverleg 2019-2023
- Agenda, notulen, actielijsten van sturingsoverleg 2022-2023
- Agenda, notulen, actielijsten van operationeel overleg 2021-2023
- Agenda, notulen, actielijsten van samenwerkingsoverleg 2020-2021
- Notulen en actielijsten van programma overleg 2021-2023

Overige

- Presentatie startbijeenkomst jaarplan WOT-VV HH 2024
- WFSR Strategisch plan 2021-2025
- Overzicht beslisbomen analyses en onderzoeken, periode 2019-2023
- Overzicht incidenten, 2019-2023
- Officiële Aanwijzing WFSR 2019

BIJLAGE 3.

Lijst van geïnterviewden

Organisatie	Personen
NVWA-SCP	• Cees de Heer • Lobke Kwak • Rogier Achterberg
NVWA Directie Keuren	• Peter Koornneef • Nathalie Meijerink • Peter Verbaas
NVWA Directie Handhaven	• Bernadette Ossendorp • Els Biesta-Peters • Coen van der Weijden
Ministerie van LNV	• Marjan van Creij • Sally Hoffer • Susanne Waelen
Ministerie van VWS	• Jolanda van der Kamp • Ana Vilorio Alebesque • Sander Baljé
WFSR	• Birgit Loos • Arjen Gerssen • Bjorn Berendsen
WFSR (deelprogramma's)	• Jeroen Rijk • Menno van der Voort • Sifra van der Vis • Christine Bunthof
RIVM	• Eelco Franz

BIJLAGE 4.

Leidraad met gespreksonderwerpen

Gespreksonderwerpen

Beoogd effect

- Beoogde effect WOT-VV Handhaving voor betrokken partijen.
- Mate waarin beoogd effect wordt gerealiseerd; wat gaat goed, wat kan beter?

Formulering te verrichten taakinhoud

- Samenspel betrokken partijen in formulering van de te verrichten taakinhoud.
- Wijze van selectie op te bouwen en in stand te houden kennis en expertise.
- Wijze van prioritering en selectie WO-taken.
- Mate waarin taken en prestaties worden uitgevoerd en geleverd conform afspraken; wat gaat goed, wat kan beter?

Opzet en aansturing

- Rolinvulling WFSR, NVWA, LNV en VWS.
- Doelmatigheid van inzet mensen en middelen WOT-VV Handhaving door betrokken partijen.
- Naleving formele overleg- en aansturingsstructuur door partijen; wat gaat goed, wat kan beter?
- Uiteenlopen subsidieaanvraagcyclus en jaarplancyclus; wat zijn de gevolgen?

Randvoorwaarden voor de uitvoeringspraktijk

- Borging randvoorwaarden voor de uitvoeringspraktijk (kwaliteitsstandaarden, incidenten, onafhankelijkheid).
- Mate waarin directieoverleg (DO) zicht heeft op borging randvoorwaarden.
- Mate waarin conform borging wordt gehandeld; wat gaat goed, wat kan beter?
- Wijze waarop met aandachtspunten/aanbevelingen vanuit audits en visitatierapporten wordt omgegaan.
- Wijze waarop WFSR de NRL-functie invult; wat gaat goed, wat kan beter?

Prestaties

- Tijdigheid van monsteranalyses en adviezen.
- Mate waarin geleverde prestaties voldoen aan gestelde eisen en kwaliteitsstandaarden.
- Flexibiliteit in geval van incidenten of incidentele opdrachten.
- Tevredenheid gebruikswaarde prestaties; wat gaat goed, wat kan beter?

Overgehevelde taken

- Mate waarin het overhevelen van taken uit WOT-VV Beleid impact heeft gehad op de effectieve en efficiënte uitvoering hiervan.

BIJLAGE 5.

Overgehevelde projecten vanuit de WOT-VV Beleid

Projectnummer 2020 (LNV)	Projecttitel	Overgeheveld naar
WOT-02-001-011	Validatie en accreditatie methoden contaminanten	Deelprogramma 1: Contaminanten
WOT-02-001-013	Opsporing illegaal gebruik gewasbeschermingsmiddelen	
WOT-02-001-018 (deel)	Methode-ontwikkeling en surveys plantentoxinen t.b.v. WOT	
WOT-02-003-008	NVWA monsteronderzoek in het kader van handhaving en opsporing; bijstand bij rechtszaken t.g.v. de resultaten van dit onderzoek. Inclusief contrafinanciering NMR (k€ 44)	Deelprogramma 3: Dierenbehandelings-middelen
WOT-02-003-064	Expertisemanagement dierbehandelingsmiddelen	
WOT-02-004-005	Validatie en accreditatie van detectiemethoden voor genetisch gemodificeerde organismen	Deelprogramma 4: Feed & Food
WOT-02-004-006	Validatie en accreditatie analysemethoden diervoeders	
WOT-02-004-009	NVWA Nationaal Plan Diervoeders	
WOT-02-004-011	NVWA GGO-analyses in diervoeders	
WOT-02-005-006	Validatie en accreditatie analysemethoden	Deelprogramma-overstijgend
WOT-02-005-008	NVWA onderzoek monsters diversen	
WOT-02-006-001	Interne borging/proficiencytesten/kwaliteitszorg	
WOT-02-006-015	Tweedelijns controle WOT VV Beleid i.v.m. Vo. (EU) 2017/625	
Coördinatie	Coördinatiekosten	

BIJLAGE 6.

Uitkomsten kwaliteitsaudits
en ringonderzoeken

Jaar	Gegeven toelichting in jaarrapportages betreffende ringonderzoeken, externe audits en accreditatie
2019	Ringonderzoeken • De volgende ringonderzoeken zijn ondernomen: • vier internationale ringonderzoeken (IAEA, NPL, MRI, JRC Geel) • een ringonderzoek LMRV • vier ringonderzoeken: multimethode pesticiden in lever (EURL-AO), SRM-pesticiden in lever (EURL-SRM), organochloor-pesticiden/PCB's in ei (Fapas), en fipronil in ei/kippenvet (WFSR) • drie ringonderzoeken (ASP, PSP en lipofiele toxines). • een ringonderzoek georganiseerd door JRC • wat de NRL melk en melkproducten betreft: • somatisch celgetal: zeven rondes vergelijkend ringonderzoek • kiemgetal: vier rondes vergelijkend ringonderzoek • fosfatase: twee rondes vergelijkend ringonderzoek. Audits en accreditatie De algemene audit van RIKILT (accreditatie L014) heeft op 9, 16, 17 en 18 april plaats gehad. Dit was een regulier controlebezoek. Voor de ISO 17025-accreditatie zijn zes afwijkingen vastgesteld, naast een algemene afwijking in verband met het feit dat in april het nog vigerende RIKILT-kwaliteitssysteem nog niet voldeed aan de nieuwe ISO 17025:2017. Voor de ISO 17043 is één afwijking vastgesteld. Alle afwijkingen zijn uiteindelijk opgelost. De accreditatie is behouden. Accrediatie L235 is ook behouden. Bij de audit door de Raad voor Accreditatie (RvA) zijn op de 'operationaleiteit' van WFSR na de fusie (13 november) geen afwijkingen geconstateerd.
2020	Ringonderzoeken In het kader van de NRL-taken voor bestrijdingsmiddelen heeft WFSR succesvol deelgenomen aan de EURL-ringonderzoeken. En werd een bijdrage geleverd aan de update van DG SANTE-documenten betreffende analysemethoden. Audit en accreditatie De reguliere jaarlijkse audit voor L014 en L235 (ISO 17025:2017) en voor de organisatie van ringonderzoeken (ISO 17043) was aanvankelijk gepland in het voorjaar 2020, maar was door COVID-19 uitgesteld naar oktober 2020. Bij de audit van de accreditatie L014 op 14 en 15 oktober en 3 november 2020 zijn drie (B-)afwijkingen vastgesteld. Bij de audit van de accreditatie L235 op bovengenoemde dagen zijn twee (B-)afwijkingen vastgesteld. Voor de accreditatie voor het organiseren van ringonderzoeken R013 (ISO 17043) is één (B-)afwijking vastgesteld, dit betrof het niet van tevoren informeren van deelnemers bij uitbesteding van werkzaamheden. Er is ook nog één afwijking geconstateerd betreffende het managementsysteem. De accreditaties zijn behouden. Er zijn in 2020 in totaal vijf nieuwe verrichtingen aangaande L235 bij de RvA voorgedragen voor accreditatie. Twee nieuwe verrichtingen die in 2019 waren aangemeld bij de RvA zijn op de L014-scope gekomen. Daarnaast zijn er ook analysemethoden aan de flexibele scope toegevoegd (voor L014 in totaal 49 verrichtingen en voor L235 totaal elf verrichtingen).

Jaar	Gegeven toelichting in jaarrapportages betreffende ringonderzoeken, externe audits en accreditatie
2021	Ringonderzoeken In het kader van de NRL-taken voor pesticiden in voeding en diervoeding heeft WFSR succesvol meegedaan aan de verschillende EURL-ringonderzoeken. Audit en accreditatie De reguliere audit door de RvA is uitgevoerd op 2, 3, 9, 11 en 17 maart 2021, er zijn in totaal elf afwijkingen geconstateerd van de categorie B. Alle afwijkingen zijn inmiddels afgerond. Tijdens de audit is getoetst op ISO/IEC 17025:2017 voor de accreditaties L014 en L235 (testen) en op ISO/IEC 17043:2010 voor de accreditatie R013 (organisatie ringonderzoeken). Tijdens deze reguliere RvA-audit is de naleving van het WOT-statuuut (onderdeel van de WOT-Overeenkomst 1 april 2018) gecontroleerd. Geconstateerd is dat de maatregelen van de WOT-Overeenkomst nageleefd worden en dat inzichtelijk is dat WFSR de onafhankelijkheid en integriteit goed geborgd heeft. De accreditaties zijn behouden. Aanvullend In artikel 3.4 van het WOT-Statuuut is aangaande de borging van de wetenschappelijke kwaliteit bepaald dat ten minste eenmaal per vier jaar de wetenschappelijke kwaliteit en maatschappelijke impact van de uitvoering van de WOT door WR aan externe visitaties wordt onderworpen. Bij WFSR heeft begin 2021 een dergelijke wetenschappelijke visitatie plaatsgevonden. Deze visitatie is uitgevoerd in opdracht van de Raad van Bestuur van WUR. De resultaten waren zeer goed (op een schaal van 0-4): • Quality: 4 • Statutory tasks: 4 • Impact: 4 • Viability: 3.
2022	Ringonderzoeken In het kader van de NRL-taken voor pesticiden (project WOT-Handhaving-001-001) in voeding en diervoeding heeft WFSR succesvol meegedaan aan 21 EURL-ringonderzoeken. Daarnaast zijn vanuit het NRL de laboratoria van Eurofins Lab Zeeuws-Vlaanderen (LZV) en Normec Groen Agro Control geborgd door opvragen en beoordelen van hun deelname aan ringonderzoeken. Audit en accreditatie Tijdens de audit is getoetst op ISO/IEC 17025:2017 voor de accreditatie L014 (testen) en op ISO/IEC 17043:2010 voor de accreditatie R013 (organisatie ringonderzoeken). In deze audit zijn afwijkingen geconstateerd. WFSR heeft tijdig corrigerende maatregelen getroffen en de RvA daarover geïnformeerd. Na beoordeling bleek dat van de geconstateerde afwijkingen te kunnen worden gesloten.
2023	Jaarrapportage was ten tijde van de evaluatie nog niet beschikbaar.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl