Auditdienst Rijk
*Ministerie van Financiën*

# Rapport onderzoek beheersing kosteneffectiviteit en efficiëntie NVWA

Definitief

# Colofon

| | |
|---|---|
| Titel | Rapport onderzoek beheersing kosteneffectiviteit en efficiëntie NVWA |
| Uitgebracht aan | dhr. drs J.C. Goet, Secretaris-Generaal LNV |
| Datum | 13 maart 2019 |
| Kenmerk | 2019-0000043970 |

*Inlichtingen*
**Auditdienst Rijk**
070-342 7700

# Inhoud


**1 Managementsamenvatting 5**

**2 Inleiding 7**

**3 Eigenaar 11**
3.1 Hoofdvraag, kaders en bevindingen 11
3.2 Het antwoord op de hoofdvraag “Hoe stuurt de eigenaar op de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA?” nader toegelicht 12

**4 Opdrachtgevers 15**
4.1 Hoofdvraag, kaders en bevindingen 15
4.2 Welke beleidsdoelen moeten door de NVWA volgens de opdrachtgevers LNV en VWS gerealiseerd worden? 16
4.3 Op welke wijze sturen de opdrachtgevers LNV en VWS de realisatie van deze beleidsdoelen door de NVWA aan? 17
4.3.1 In hoeverre sluit de wijze van aansturen aan op de gewenste realisatie van beleidsdoelen? 18
4.4 Welke meetbare prestatie-indicatoren en normen over kwaliteit en kosten die samenhangen met de beleidsdoelen zijn daarbij afgesproken? 18
4.4.1 Is voor opdrachtgevers en voor het management van de NVWA duidelijk welk verband er is tussen indicator en beleidsdoelstelling? 19
4.4.2 Wordt door de opdrachtgevers bij de aansturing van de NVWA al gebruik gemaakt van deze meetbare indicatoren? 19
4.5 Wordt de realisatie van beleidsdoelen aan de hand van de prestatie-indicatoren door de NVWA gemeten en wordt de ontwikkeling in de tijd zichtbaar gemaakt? 19
4.6 Hoe sturen de opdrachtgevers LNV en VWS bij als de realisatie van beleidsdoelen, prestatie-indicatoren of verbeteringen in kosteneffectiviteit en efficiëntie niet aansluiten op de afspraken? 20
4.6.1 Welke mogelijkheden hebben opdrachtgevers LNV en VWS om te sturen op de realisatie van beleidsdoelen en welke daarvan worden daadwerkelijk gebruikt? 21

**5 Opdrachtnemer 22**
5.1 Hoofdvraag, kaders en bevindingen 22
5.2 Welke acties heeft de NVWA vanaf 1 januari 2014 in gang gezet om de kosteneffectiviteit en efficiëntie in de taakuitvoering te verbeteren? 24
5.3 Zijn bij het bepalen van die acties alle taken van de NVWA tegen het licht gehouden? 25
5.4 In hoeverre heeft de NVWA invloed op bedrijfsvoeringskosten, met name ICT? 26
5.5 In hoeverre heeft de NVWA nagegaan of efficiëntiewinsten behaald kunnen worden door uitbesteding van taken aan externe dienstverleners en zijn de mogelijk uit te besteden taken in kaart gebracht? 27
5.6 In hoeverre heeft de NVWA zicht op de uitvoering, voortgang en gerealiseerde en potentiële opbrengsten van de acties die in gang zijn gezet en stuurt zij bij als de voortgang of de opbrengst van acties achter blijft bij de verwachting? 27
5.6.1 Kan het management van de NVWA aangeven op welke wijze de voorgenomen acties bijdragen aan het verhogen van de kosteneffectiviteit en efficiëntie van de NVWA? 28

**6 Afnemers bedrijfsleven 29**
6.1 Hoofdvraag en considerans 29
6.2 Wat doen afnemers in het bedrijfsleven (bij de uitvraag van diensten) om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te bevorderen? 29
6.2.1 In hoeverre kunnen afnemers in het bedrijfsleven bijdragen aan een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering van de NVWA? 31
6.2.2 In hoeverre zijn afnemers in het bedrijfsleven daarvan op de hoogte en worden ze gestimuleerd van deze mogelijkheden gebruik te maken? 31
6.3 Zijn de afnemers in het bedrijfsleven tevreden over de verhouding tussen prijs en kwaliteit? Waar is de mate van tevredenheid op gebaseerd? 31
6.4 In hoeverre hebben de afnemers in het bedrijfsleven inzicht in de relatie tussen prijs en kwaliteit van diensten van NVWA? Indien het inzicht ontbreekt wat is dan nodig om dit te verkrijgen? 32

**7 Aanbevelingen en/of vervolgstappen 33**

**8 Verantwoording onderzoek 36**
8.1 Werkzaamheden en afbakening 36
8.2 Gehanteerde Standaard 37
8.3 Verspreiding rapport 37

**9 Ondertekening 38**

**Bijlage 1: Onderzoeksvragen 39**

**Bijlage 2: Voortgang acties eerdere onderzoeken 41**
Maat houden 2014 41
Rapportage benchmark overhead NVWA 41
Analyse takenpakket NVWA 41
Efficiëntieonderzoeken NVWA – Rapportage Spoor 1: Efficiëntiepotentieel, procesharmonisatie en informatievoorziening 42
Efficiëntieonderzoeken NVWA – Rapportage Spoor 2: Kosten ICT-beheer 45
Efficiëntieonderzoeken NVWA – Rapportage Spoor 3: Business Case Reistijd – Werktijd 45
Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA en toets aan Maat Houden 46
Analyse verantwoording(sinformatie) NVWA 47
Doorlichting NVWA 49
Verbeteren aansturingsinformatie NVWA 49

**Bijlage 3: Kostenontwikkelingen 53**

**Bijlage 4: Geïnterviewde functionarissen 54**

**Bijlage 5: Bestudeerde documentatie 55**

# 1 Managementsamenvatting

De hoofdvraag van dit onderzoek is wat de eigenaar, de opdrachtgevers, het management en de afnemers van de diensten van de NVWA doen om een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te beheersen en/of te bevorderen.

Het management, de eigenaar en de opdrachtgevers van de NVWA hebben een resultaatgericht sturingsmodel ingericht waarmee zij sturen op een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA. Via dit model werken zij samen om de stuur- en managementinformatie te verbeteren die nodig is om de taakuitvoering te monitoren en indien nodig tijdig bij te sturen. De afnemers van de diensten van de NVWA geven aan via hun eigen logistieke processen bij te dragen aan een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering.

Onze hoofdaanbeveling is, in het kader van een verdere verzakelijking, om het resultaatgerichte sturingsmodel bij de eigenaar, de opdrachtgevers en de opdrachtnemer nader in te vullen. Dit kan door de meerjarige afspraken te actualiseren en te formaliseren. Het verder inrichten van de informatievoorziening is daarbij cruciaal, zowel aan de kant van de vragers van informatie (opdrachtgevers en eigenaar) als de aanbieder van de informatie (de NVWA). Onderdeel hiervan is het maken van afspraken over de gewenste en mogelijke stuur- en managementinformatie om hiermee tijdig en onderbouwd keuzes te kunnen maken ten aanzien van prioritering, capaciteitsinzet en financiële middelen. Het afgelopen jaar zijn hiertoe al acties ondernomen, zoals het inrichten van een KPI-model. In hoofdstuk 7 zijn de aanbevelingen verder uitgewerkt.

Onderstaand is per actor aangegeven welke acties zijn ondernomen en welke acties nog in ontwikkeling zijn.

*Eigenaar*
De SG LNV fungeert sinds juni 2018 als eigenaar van de NVWA.
Vanuit de kaders draagt de eigenaar zorg voor de inrichting van het sturingsmodel en voor monitoring en sturing van een efficiënte bedrijfsvoering en continuïteit bij de NVWA. De eigenaar heeft daartoe ingericht:

- Een structuur van periodieke overleggen in de driehoek (eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer);
- Een eigenaar-opdrachtnemersoverleg, waarbij vanuit een meerjarig perspectief onderwerpen op de agenda staan die de bedrijfsvoering betreffen, zoals voortgang verbeteracties, uitputting begroting, personeel en ICT.

In ontwikkeling is:

- De informatie die nodig is, om naast de financiële rapportages die worden verstrekt, integraal te kunnen bijsturen en tijdig de uitputting van de beschikbare middelen door de NVWA gedurende het jaar te bewaken. Voorbeelden hiervan zijn perspectief op kostenontwikkeling, prestatie-indicatoren voor bedrijfsvoering en een meerjarig investeringskader;
- Het (bij)sturen in de driehoek op basis van actuele (management)afspraken en voortgangsrapportages over onder andere uitvoering jaarplan, de relatie tussen risicogerichte handhaving (inspanning) en nalevingsniveaus, te maken keuzes in het geval van incidenten, integrale kostprijzen en transparante tarieven.

*Opdrachtgevers*
Opdrachtgevers zijn de DG Agro en DG NVLG van het ministerie van LNV en de DG Volksgezondheid van VWS. Vanuit de kaders zijn de opdrachtgevers verantwoordelijk voor monitoring en sturing op een resultaatgerichte uitvoering van de opdrachten door de NVWA. De opdrachtgevers:

- Verstrekken jaarlijks kaderbrieven aan de NVWA waarin prioriteiten binnen de, in de missie van de NVWA genoemde, beleidsdoelen en het bij behorende budget worden aangegeven. Deze worden vertaald door de NVWA naar een, meer in detail uitgewerkt jaarplan, waarin de financiële middelen en uren zijn uitgewerkt.
- Sturen (bij) op een kosteneffectieve realisatie van de beleidsdoelen via voortgangsrapportages en overleggen. Er zijn op diverse niveaus (beleid, management en bestuurlijk) overleggen ingericht waarin de voortgang van de werkzaamheden en het behalen van de beleidsdoelstellingen besproken worden.

In ontwikkeling zijn:

- Kritieke prestatie indicatoren (KPI's) waarmee opdrachtgevers de wijze van aansturing willen verbeteren.

*Opdrachtnemer*
De Inspecteur-Generaal (IG) van de NVWA is de opdrachtnemer. De opdrachtnemer is volgens de kaders verantwoordelijk voor een kosteneffectieve en efficiënte uitvoering van de gemaakte afspraken met de opdrachtgevers en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover. De NVWA heeft acties in gang gezet om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering te bevorderen. Deze acties zijn opgenomen in het Programma NVWA 2020 en vinden daarnaast plaats in de lijn.

- Vanuit het Programma NVWA 2020 zijn de acties gericht op procesharmonisatie, informatievoorziening en de daarbij horende ICT-ondersteuning en op de arbeidsvoorwaarden reistijd-werktijd.
- De acties in de lijn zijn gericht op de grootste kostenposten van de NVWA zijnde personeel, huisvesting, dienstauto's en ICT.

De NVWA monitort de uitvoering en voortgang van verbeteracties en acteert daarop. Periodieke monitoring op realisatie van (beoogde) opbrengsten in relatie tot deze verbeteracties vindt nog niet integraal plaats. Dit geldt ook voor de monitoring van de realisatie van ingeboekte efficiëntiepotentieel.

*Afnemers*
De afnemers hebben voorstellen gedaan om het gezamenlijke logistieke proces verder te verbeteren. Afnemers geven aan geen inzicht te hebben in de opbouw van de tarieven van de NVWA en zijn over de gehele linie niet tevreden over de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Door de NVWA zijn acties gericht op werving, opleiding en planning in gang gezet om deze verhouding te optimaliseren.

# 2 Inleiding

*Aanleiding opdracht*
In het Regeerakkoord 2017 – 2021 “Vertrouwen in de toekomst” heeft de regering het voornemen geuit tot een doorlichting van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op kosteneffectiviteit en efficiëntie. In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 14 juni 2018 heeft de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) toegezegd een onderzoek te starten naar de kosteneffectiviteit en efficiëntie van dit agentschap. Met dit onderzoek wordt invulling gegeven aan deze toezegging.

*Centrale vraag*
Dit onderzoeksrapport beoogt inzicht te geven in de wijze van sturing op en beheersing van een kosteneffectieve en efficiënte[1] taakuitvoering door betrokken partijen en de NVWA zelf. De betrokken partijen zijn de eigenaar van de NVWA, de opdrachtgevers van de NVWA en de afnemers van de NVWA. Deze rollen worden hieronder toegelicht. Met het inzicht wil de opdrachtgever van dit onderzoek (en tevens eigenaar van de NVWA) vervolgstappen nemen in het verder inrichten van het sturingsmodel bij eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA verder te beheersen en/of te bevorderen. Hiertoe staan in hoofdstuk 7 aanbevelingen over de verdere inrichting van het sturingsmodel. Dit rapport richt zich op de sturing en beheersing van een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering en bevat daarmee geen uitspraak of de NVWA kosteneffectief en efficiënt gefunctioneerd heeft.

De centrale vraag luidt: *“Wat doen de eigenaar, de opdrachtgevers, het management en afnemers van de diensten van de NVWA om een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te beheersen en/of te bevorderen?”*

Om de centrale vraag te beantwoorden is een onderzoeksopzet met onderzoeksvragen opgesteld. Op uitnodiging van de Minister heeft de Tweede Kamer aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn verwerkt in de onderzoeksvragen.

Gelijktijdig aan dit onderzoek is door de ADR ook een onderzoek uitgevoerd naar de kostenopbouw van de tarieven die de NVWA berekent aan het bedrijfsleven. De uitkomsten van dit onderzoek zijn verwoord in het onderzoeksrapport kostenopbouw tarieven NVWA.

*Context NVWA: Programma NVWA 2020*
De NVWA heeft als taak om de voedselveiligheid, productveiligheid, dierenwelzijn, plant- en diergezondheid en natuurwaarden te bewaken. Consumenten moeten erop kunnen vertrouwen dat voedsel en andere producten veilig zijn. Daarom moeten ondernemers zich houden aan nationale en internationale wetten en regels. De NVWA ziet erop toe dat ondernemers dat ook doen. Daarnaast controleert de NVWA of er correct wordt omgegaan met dieren en de natuur. Naast het uitvoeren van

[1] Dit onderzoeksrapport hanteert dezelfde terminologie die ook in het regeerakkoord en de brief van de minister is gehanteerd. Met ‘kosteneffectiviteit en efficiëntie’ wordt een optimale verhouding tussen resultaat en kosten bedoeld. Een verbetering in kosteneffectiviteit en efficiëntie houdt in dat het resultaat verbetert terwijl kosten hetzelfde blijven en/of dat kosten lager worden terwijl resultaat gelijk blijft.

toezicht voert de NVWA op verzoek van het bedrijfsleven keuringen uit. Het keuringscertificaat geeft hen het recht om hun product in de handel te brengen.

Sinds 2014 werkt de NVWA aan het versterken en verbeteren van toezicht. Aanleiding hiervoor waren diverse incidenten en crises en gebleken tekortkomingen in het toezicht op de slachterijen. Daartoe is in 2013 een plan van aanpak geschreven om de knelpunten in toezicht aan te pakken. Dit plan is in 2016 herijkt in het programma NVWA 2020 (TK 33835, nr. 49). NVWA 2020 schetst een toekomstbeeld en stappen om bij het toekomstbeeld te komen uitgewerkt in zeven programma's. Onderdeel van NVWA 2020 is het verbeteren van een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door risicogericht te werken en processen te harmoniseren.
Het meerjarige budgettaire kader, inclusief de efficiëntieverbeteringen, om NVWA 2020 te realiseren is weergegeven in de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 27 mei 2016 (TK 33 835, nr. 33). In juni 2018 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitloop van de realisatie van NVWA 2020 naar 2021 en hogere kosten voor ICT-vernieuwing (TK 33835, nr. 80).

*Sturingsmodel als kader*
De basis voor de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en de NVWA zelf is de regeling agentschappen en de aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Deze dienen als kader voor ons onderzoek. Aan deze kaders ligt het resultaatgerichte sturingsmodel ten grondslag waarvan de basis wordt gevormd door de relatie tussen de opdrachtgever (de principaal) en de opdrachtnemer (de agent). Het uitgangspunt hierbij is een zo zakelijk mogelijke relatie tussen deze rollen. De regeling agentschappen onderscheidt drie rollen: de rol van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen worden in de aanwijzingen ook benoemd, zij het in andere bewoordingen. In de onderstaande tabel zijn de rollen vanuit de regeling agentschappen, de aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de situatie bij de NVWA naast elkaar gezet.

| Regeling agentschappen | Aanwijzingen inzake de rijksinspecties | Situatie NVWA |
|---|---|---|
| Eigenaar | Minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan een rijksinspectie onderdeel is | Vanaf 15 juni 2018 SG LNV, voorheen pSG EZ |
| Opdrachtgever(s) | De beleidsverantwoordelijke minister(s) | DG Agro en DG NVLG van het ministerie van LNV (voorheen EZ) en; DG Volksgezondheid, van het ministerie VWS |
| Opdrachtnemer | De Inspecteur-Generaal | IG NVWA |

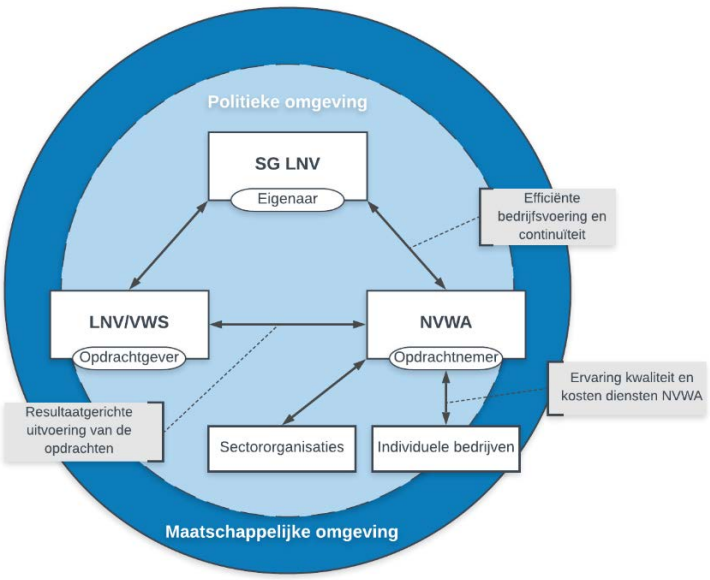
De actoren zoals beschreven in de kaders hebben allen een verantwoordelijkheid in het sturen op een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering. Het eigenaarschap van de NVWA is na de oprichting van het ministerie van LNV belegd bij de Secretaris-Generaal (SG) van LNV. Hiervoor was de SG van EZ eigenaar van de NVWA, die deze rol heeft gedelegeerd aan de pSG van dit ministerie. Volgens de genoemde kaders is de eigenaar verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid en op de algemene gang van zaken binnen de NVWA. In die hoedanigheid draagt hij zorg voor de inrichting van het sturingsmodel, de continuïteit van de organisatie en het toetsen en goedkeuren van het jaarplan/werkprogramma en de jaarrekening. Zoals in figuur 1 aangegeven draagt de eigenaar zorg voor monitoring en sturing van een efficiënte bedrijfsvoering en continuïteit bij de NVWA.

Het opdrachtgeverschap is belegd bij de Directeur-Generaal (DG) Agro en de DG Natuur, Visserij en Landelijk Gebied (NVLG) van het ministerie van LNV en bij de DG

Volksgezondheid van het ministerie van VWS. Volgens de genoemde kaders zijn de opdrachtgevers verantwoordelijk voor de opdrachtformulering met een zo concreet mogelijke omschrijving van de gewenste resultaten, het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen en (in afstemming met de opdrachtnemer) het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken om de uitvoering van de opdracht te monitoren. Opdrachtgevers maken met opdrachtnemer afspraken over de bijdragen voor geleverde producten en diensten. Deze worden bepaald op basis van kwantiteit, kwaliteit en prijs. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties. De opdrachtgevers komen dus met de opdrachtnemer overeen (1) waarop ze sturen, (2) hoe ze deze sturing invullen, (3) op welke indicatoren ze monitoren en (4) hoe ze daar hun bijdragen aan toekennen. In aanvulling op de Regeling agentschappen is in de aanwijzingen opgenomen dat bij rijksinspecties ook de opdrachtgevers, naast de eigenaar, het werkprogramma goedkeuren. Samenvattend zijn de opdrachtgevers verantwoordelijk voor monitoring en sturing op een resultaatgerichte uitvoering van de opdrachten door de NVWA.

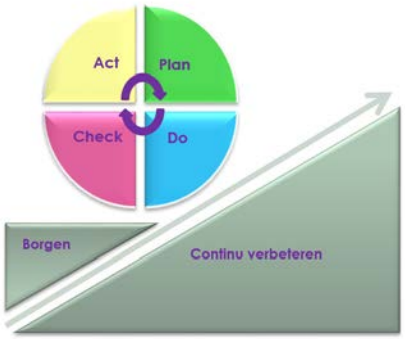
De opdrachtnemer is de Inspecteur-Generaal (IG) NVWA. De opdrachtnemer is volgens de kaders verantwoordelijk voor het opstellen van het jaarplan/werkprogramma, het doelmatig uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgevers en de eigenaar, en het afleggen van verantwoording daarover. In het bijzonder voor de inspectierol geldt dat de NVWA onafhankelijk is in haar taakuitvoering en op basis van haar deskundigheid op een onpartijdige en onafhankelijke wijze informatie verzamelt en tot haar oordelen komt. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor het tijdig betrekken van de opdrachtgevers bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht. De NVWA is dus verantwoordelijk voor een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering. De NVWA dient over de voortgang te rapporteren zodat opdrachtgevers eventueel kunnen bijsturen.

De NVWA kent naast de opdrachtgevers (LNV en VWS) ook bedrijven als afnemer. Zij betalen voor keuringen in de vorm van retributies en ervaren in die zin de ‘gevolgen’ van de kosteneffectiviteit en efficiëntie in de taakuitvoering van de NVWA. Tijdens dit onderzoek zijn branchevertegenwoordigers van de afnemers bevraagd op mate van tevredenheid over de prijs/kwaliteit verhouding van de diensten van de NVWA. Deze relaties van sturen en beheersen tussen partijen zijn hieronder schematisch weergegeven.




*Figuur 1: schematische weergave resultaatgericht sturingsmodel NVWA*

*De PDCA-cyclus als perspectief op sturen en beheersen*
Voor het onderzoeken of bij de partijen van het resultaatgerichte sturingsmodel de voorwaarden zijn ingevuld om de beoogde resultaten te bereiken, hebben wij ons gebaseerd op de managementcyclus, ook wel PDCA-cyclus genoemd. Dit model gaat uit van een continue verbetering van processen en resultaten door het frequent doorlopen van een cyclus van plannen, uitvoeren, monitoren en bijstellen.




In de planfase is er periodiek zicht op waar in de taakuitvoering verbeteringen ten aanzien van kosteneffectiviteit en efficiëntie mogelijk zijn. Bijbehorende acties worden gepland en toegewezen aan functionarissen om de doelmatigheidsverbeteringen te realiseren. In de uitvoeringsfase worden de acties in gang gezet en de voortgang in de uitvoering van die acties bewaakt. In de monitoringsfase worden de voortgang en resultaten gemeten. Tot slot wordt er bijgestuurd als voortgang of resultaten achterblijven bij de verwachting of planning.

*Leeswijzer rapport*
Hoofdstuk één bevat de samenvatting van het onderzoek inclusief de belangrijkste aanbeveling. In hoofdstukken drie tot en met zes wordt per rol beschreven wat wordt gedaan om een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te beheersen en/of te bevorderen. Hoofdstuk drie betreft de eigenaar, hoofdstuk vier de opdrachtgevers, hoofdstuk vijf de opdrachtnemer en hoofdstuk zes de afnemers. Per actor worden de hoofd- en onderzoeksvragen zoals beschreven in bijlage 1 beantwoord. Bij de onderzoeksvragen zijn waar van toepassing de aanvullende vragen vanuit de Tweede Kamer beantwoord. Op basis van de bevindingen in hoofdstuk drie tot en met zes geven wij in hoofdstuk zeven aanbevelingen om de externe en interne sturing en beheersing te verbeteren. Tot slot volgt in hoofdstuk acht de verantwoording van het onderzoek en in hoofdstuk negen de ondertekening van dit rapport.

# 3 Eigenaar

## 3.1 Hoofdvraag, kaders en bevindingen

*Hoofdvraag*

**Hoe stuurt de eigenaar op de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA?**

*De SG LNV is sinds juni 2018 eigenaar van de NVWA. Daarvóór vervulde de pSG EZ de eigenaarsrol. De SG LNV stuurt op een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA via periodieke overleggen, waaronder overleg in de driehoek eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer en het eigenaar-/ opdrachtnemersoverleg. Het monitoren en bijsturen in de driehoek op basis van actuele afspraken en managementinformatie is in ontwikkeling.*

*Kaders*

*Regeling agentschappen:*
De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. In die hoedanigheid draagt hij zorg voor:

- De inrichting van het sturingsmodel;
- De continuïteit van de organisatie;
- Het toetsen en goedkeuren van jaarplan, de leenaanvragen, de jaarrekening en de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer en;
- Het aanvullen van het eigen vermogen tot minimaal nihil. Een surplus aan eigen vermogen vervalt aan de eigenaar.

*Aanwijzingen inzake de rijksinspecties:*
Aanwijzing 7: De minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan een rijksinspectie onderdeel is, maakt afspraken met de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke ministers over de verdeling van de taken en de onderlinge afstemming bij de uitoefening van bevoegdheden die uit hun rollen voortvloeien.

*Bevindingen*

Uitgangspunten in de Regeling agentschappen en in de aanwijzingen inzake de rijksinspecties zijn dat de eigenaar onder andere verantwoordelijk is voor de inrichting en het beheer van het sturingsmodel, het bewaken van de continuïteit van de opdrachtnemer en het toezien op de uitputting van de beschikbare middelen gedurende het jaar.

De verantwoordelijkheden van de eigenaar die zijn vastgelegd in de raamovereenkomst tussen de eigenaar en de NVWA sluiten aan op voornoemde uitgangspunten. De raamovereenkomst geeft echter niet aan op welke wijze de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen en incidenten moeten worden behandeld. De inhoud en frequentie van rapportages door de opdrachtnemer aan de eigenaar zijn uitgewerkt in de raamovereenkomst.

De eigenaar heeft de doelen ten aanzien van kwaliteit, efficiëntie en continuïteit zoals genoemd in de raamovereenkomst, nog niet geactualiseerd. Voor 2018 zijn

hierover door de eigenaar geen formele afspraken gemaakt met de IG van de NVWA en zijn er geen voortgangsrapportages verstrekt.
Als onderdeel van de driehoek functioneert een bestuurlijk overleg (LNV, zowel als opdrachtgever als eigenaar, VWS en NVWA). Tarieven (retributies) worden door de eigenaar aan de minister van LNV en voor minister Medische Zorg en Sport (MZS) ter vaststelling voorgelegd.

De NVWA stuurt nu twee keer per jaar een financiële prognose naar de eigenaar. Met deze prognose heeft de eigenaar nog niet alle informatie die nodig is voor de door hem gewenste integrale sturing op een efficiënte bedrijfsvoering en een tijdige bewaking van de uitputting van de beschikbare middelen door de NVWA gedurende het jaar en de meerjarige verwachte kostenontwikkeling.

*Aanbevelingen*
De aanbevelingen voor de eigenaar naar aanleiding van onze bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

## 3.2 Het antwoord op de hoofdvraag “Hoe stuurt de eigenaar op de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA?” nader toegelicht

Tot juni 2018 is de rol van eigenaar vervuld door de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG) van EZK. In juni 2018 is de SG LNV aangetreden en heeft hij deze rol overgenomen. Hij wordt hierbij ondersteund door onder andere de directie Bestuurlijke Politieke Zaken (BPZ), de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), de directie Bedrijfsvoering en de CIO-Office. De eigenaarsondersteuning zorgt onder andere voor een samenhangend beeld van het agentschap en een strategische agenda met onderwerpen die bepalend zijn voor de toekomst van het agentschap. De sturing op het agentschap en de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO’s) van LNV en de verdere inrichting van eigenaarsondersteuning, zijn uitgewerkt in de nota “Sturing Agentschap en ZBO’s”.

*Basis voor sturing: raamovereenkomst en managementafspraken*
De basis voor de sturing door de eigenaar is de Raamovereenkomst tussen de vorige eigenaar en NVWA d.d. 18 juli 2014 en niet meer actueel. In de Raamovereenkomst zijn onder andere de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de eigenaar en van de NVWA, de planning en controlcyclus, de totstandkoming van tarieven, de informatievoorziening door de NVWA en de bedrijfsvoeringaspecten uitgewerkt.

De eigenaar maakt volgens de raamovereenkomst afspraken met de IG van de NVWA over onder andere de efficiëntie van de NVWA en ontvangt voortgangsrapportages hierover. De afspraken voor 2017 zijn vastgelegd in een ondertekende managementafspraak tussen IG NVWA en pSG EZK. De afspraken hebben onder andere betrekking op de betrokkenheid van de NVWA bij het beleidsproces (de zogenoemde HUF toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid), mogelijkheden om de efficiëntie te vergroten door gebruik te maken van private kwaliteitssystemen, het inrichten van een Fraude Expertise Knooppunt, de ontwikkeling met opdrachtgevers van KPI’s en het verder ontwikkelen van een transparant kostprijsmodel. Voorts zijn afspraken gemaakt over de duurzame inzetbaarheid van medewerkers, integriteit, betaaltermijnen en succes- en faalfactoren in de bedrijfsvoering. Over de voortgang van de afspraken in 2017 is via een voortgangsrapportage gerapporteerd. De managementafspraken voor 2018 zijn niet ondertekend (er is wel een conceptversie) en de voortgangsrapportages voor 2018 konden ons niet worden overgelegd. De eigenaar heeft de doelen ten aanzien van kwaliteit, efficiëntie en continuïteit, zoals genoemd in de raamovereenkomst, nog niet geactualiseerd (KPI’s bedrijfsvoering) en een meerjarig investeringsplan is niet opgesteld.

*De driehoek eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer en andere overleggen*
De Raamovereenkomst voorziet in overleg en consultatie met de opdrachtgevers over onder andere de tarieven. Dit overleg en consultatie heeft in 2018 vijf keer plaatsgevonden in een driehoeksoverleg. In dit overleg stond de voortgang van het programma NVWA 2020 prominent op de agenda. De voortgang van de uitvoering van het jaarplan en de beschikbare rapportages daarover (MCS-rapportages) zijn niet besproken. De eigenaar heeft het voornemen om samen met de opdrachtgevers en de NVWA binnen de driehoek nog nadrukkelijker te kijken of de opdrachten van opdrachtgevers aansluiten bij de continuïteit van de NVWA. Ook wil de eigenaar stimuleren dat er in de driehoek keuzes worden gemaakt - in het bijzonder in de situatie van incidenten (verdringingsmodel: wat gaat voor) - en dat de opdrachtgevers zich meer gaan organiseren en komen tot onderlinge afstemming van hun opdracht.

In het driehoeksoverleg wordt een scala aan onderwerpen behandeld, zoals:

- De voortgang van het programma NVWA 2020;
- Financiële prognoses en financiële knelpunten;
- Retributies;
- Financiering kosten en financieel meerjarenkader;
- De rollen binnen het overleg;
- Vaststelling model KPI's;
- Communicatie met de Tweede Kamer.

De eigenaar wordt ondersteund door het overleg Bedrijfsvoering, Financiën en ICT (BFI-overleg) waarin de vraagstukken worden voorbereid die voor de eigenaar relevant zijn. Naast het BFI-overleg is er een CFO-overleg, waarvan FEZ de voorzitter is en waar financiële onderwerpen op de agenda staan.

Sinds oktober 2018 is er ook een eigenaar-/opdrachtnemersoverleg op het niveau SG en IG. Vanuit een meerjarig perspectief (op bijvoorbeeld ICT of op het gebied van financiën) worden onderwerpen op het gebied van de bedrijfsvoering bij de NVWA behandeld. Onderwerpen zijn onder andere de voortgang van verbeteracties van het programma NVWA 2020, krimp en groei van de personele capaciteit, kostprijzen en retributies, uitputting begroting en extra middelen, ziekteverzuim, productiviteit en ICT kosten.

*Ondersteuning risicogerichte handhaving*
De NVWA is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van handhavingsmaatregelen die passen binnen de politieke en financiële kaders die door de opdrachtgevers zijn meegegeven en die gebaseerd zijn op een risicoanalyse. Uit het Jaarplan 2018 van de NVWA blijkt dat door de NVWA in de verschillende domeinen risicogericht wordt gewerkt. Dit waar mogelijk ondersteund door gerichte analyses per domein op basis van relevante data (de zogenoemde Integrale Risicoanalyses (IRA)). Per domein is in het Jaarplan 2018 het aantal te besteden uren voor handhaving aangegeven.

De eigenaar heeft het voornemen om in de driehoek beter vast te stellen welke (ontwikkelingen in de) nalevingsniveaus bereikt moeten worden en de verbinding te leggen tussen de inspanning van de NVWA en de (ontwikkelingen in de) nalevingsniveaus. De eigenaar wil in overleg met de opdrachtgevers bereiken dat de NVWA de risicogerichte controles in de domeinen verder ondersteunt met behulp van een ICT gestuurde aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van de vele gegevens die binnen de NVWA en wellicht ook breder binnen de overheid beschikbaar zijn. Uiteraard zijn de verplichtingen die de NVWA heeft, bijvoorbeeld aan Europa, voor de eigenaar hierbij een randvoorwaarde en moeten de opdrachtgevers ook kunnen (blijven) aangeven welke prioriteit zij willen geven aan een domein of vraagstukken binnen een domein.

*Kostenbeheersing*
De eigenaar ontving voortgangsrapportages over de managementafspraken voor 2017 (voor 2018 ontbreken deze), de jaarrekening en afrekening en de verantwoording (de agentschapsparagraaf uit het jaarverslag) 2017 aan de Tweede Kamer. De verantwoording 2018 wordt momenteel opgesteld. De eigenaar geeft aan voor de door hem gewenste sturing op de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA nog niet de informatie te hebben om integraal te kunnen bijsturen en tijdig de uitputting van de beschikbare middelen door de NVWA gedurende het jaar te bewaken. Voorbeelden hiervan zijn tijdige informatie over de financiële ontwikkeling en uitputting van de begroting en het meerjarig perspectief op kostenontwikkeling. Indicatoren om een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering te meten kunnen bijvoorbeeld zijn: de productiviteit, het aantal directe en indirecte uren, het bereikte resultaat (financieel en nalevingsniveaus) en de klanttevredenheid.
Bovendien mist de eigenaar de uitputting van de Extern Geoormerkte Budgetten, die aan de NVWA ter beschikking zijn gesteld. In het kader van kostenbeheersing is in het eigenaarsoverleg en in het CFO-overleg in 2018 gesproken over het meerjarig budgettair kader. Een meerjarig investeringsplan, zoals in de raamovereenkomst is afgesproken, is in 2018 niet in het eigenaarsoverleg of het CFO-overleg besproken.

De eigenaar heeft het voornemen om de NVWA periodiek, bijvoorbeeld per tertaal, te laten rapporteren over de financiële ontwikkeling en de uitputting van de begroting en van de Extern Geoormerkte Budgetten, die aan de NVWA ter beschikking zijn gesteld. Met de NVWA worden daarover afspraken gemaakt. De NVWA stuurt nu twee keer per jaar een financiële prognose naar de eigenaar. De eigenaar wil ook op basis van deze informatie frequenter met de NVWA in gesprek gaan over de uitputting. Het CFO-overleg, dat eens in de zes weken bij elkaar komt, zou daarvoor benut kunnen worden.
De optie om activiteiten uit te besteden, als mogelijkheid om kosten te beheersen, is in het eigenaarsoverleg, het CFO-overleg of het BFI-overleg niet besproken, wel in het bestuurlijk overleg met betrekking tot laboratorium activiteiten.

*Transparante kostprijzen en dekkende tarieven*
Uitgangspunt voor de eigenaar bij het vaststellen van de tarieven is een integrale kostprijs. Wet- en regelgeving en jurisprudentie zijn hierbij voor de eigenaar een gegeven. Uit het ADR onderzoek naar de kostenopbouw van de tarieven die de NVWA berekent aan het bedrijfsleven blijkt onder andere dat in deze tarieven op dit moment niet alle kosten zijn opgenomen. De eigenaar heeft het voornemen intensiever te sturen op een meer fundamentele discussie in de driehoek over wat onderdeel is van de kostprijs. Welke kosten mogen waaraan worden toegerekend? De eigenaar ziet de ICT-kosten steeds hoger worden en daarmee is de toerekening van de ICT-kosten zeker een onderdeel van deze discussie. In relatie tot de kostprijzen wil de eigenaar nog meer dan nu vanuit een meerjarig perspectief kijken naar de kostenontwikkeling en sturen op zodanige kostprijzen dat de NVWA zijn meerjarig beleid kan uitvoeren en dat er geen noodzakelijke investeringen, bijvoorbeeld in de ICT, worden uitgesteld of buiten de kostprijs worden gehouden. Ook wil de eigenaar dat kosten zoveel als mogelijk worden toegerekend aan de te onderscheiden producten en wil hij dat de NVWA transparanter is over de opbouw van de kostprijzen en dat de tarieven beter uitgelegd kunnen worden. Met de NVWA zullen hierover afspraken worden gemaakt.

# 4 Opdrachtgevers

## 4.1 Hoofdvraag, kaders en bevindingen

*Hoofdvraag*

**In hoeverre zijn tussen de NVWA en de opdrachtgevers LNV en VWS beleidsdoelen afgesproken en sturen de opdrachtgevers op een kosteneffectieve en efficiënte realisatie van de beleidsdoelen?**

*De afgesproken beleidsdoelen zijn verwoord in de missie van de NVWA. Opdrachtgevers zijn de DG Agro en DG NVLG van LNV en de DG Volksgezondheid van VWS. De opdrachtgevers:*

- *Verstrekken jaarlijks kaderbrieven aan de NVWA waarin prioriteiten binnen de, in de missie van de NVWA genoemde, beleidsdoelen en het bij behorende budget worden aangegeven. Deze worden vertaald door de NVWA naar een, meer in detail uitgewerkt jaarplan, waarin de financiële middelen en uren zijn uitgewerkt.*
- *Sturen (bij) op een kosteneffectieve realisatie van de beleidsdoelen via voortgangsrapportages en overleggen. Er zijn op diverse niveaus (beleid, management en bestuurlijk) overleggen ingericht waarin de voortgang van de werkzaamheden en het behalen van de beleidsdoelstellingen besproken worden.*

*In ontwikkeling zijn:*

- *Kritieke prestatie indicatoren (KPI's) waarmee opdrachtgevers de wijze van aansturing willen verbeteren.*

*Kaders*

*Regeling agentschappen:*
De opdrachtgever is verantwoordelijk voor:

- Een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat;
- Het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
- Het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de opdrachtgever de uitvoering van de opdracht kan monitoren.

*Aanwijzingen inzake de rijksinspecties:*
Aanwijzing 10.2: Het werkprogramma behoeft de goedkeuring van de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is en, waar relevant, van de ministers die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk zijn.

*Bevindingen*

Uitgangspunten in de Regeling agentschappen en in de aanwijzingen inzake de rijksinspecties zijn dat de opdrachtgever het gewenste resultaat in de vorm van beleidsmatige prioriteiten zo concreet mogelijk formuleert, samen met de opdrachtnemer prestatie-indicatoren en rapportageafspraken opstelt, afspraken maakt over bijdragen op basis van hoeveelheid, kwaliteit en prijs en vervolgens de realisatie van de beleidsdoelen monitort.

De verantwoordelijkheden van de opdrachtgever die zijn vastgelegd in de raamovereenkomst (uit 2014) tussen de opdrachtgevers en de NVWA sluiten aan op

voornoemde uitgangspunten. Het in de raamovereenkomst afgesproken Meerjarenbedrijfsplan Handhaving is niet actueel. Met het Meerjarenbedrijfsplan Handhaving kunnen de beleidsdoelen per domein en de KPI's die met deze doelen samenhangen concreet gemaakt worden.

Naast de wettelijke beleidsdoelen van de NVWA maken de opdrachtgevers jaarlijks een kaderbrief waarin de beleidsdoelen voor dat jaar en de budgettaire kaders hiervoor worden weergegeven. De kaderbrieven geven richting aan de handhavingsinzet van de NVWA. Het beschikbare budget wordt in één bedrag aangegeven en de gewenste handhavingsinzet op de prioriteiten wordt niet gekwantificeerd. Op basis van de aangegeven prioriteiten, aangevuld met de handhavingsinformatie en risicobeelden vanuit de NVWA, start de NVWA het jaarplanproces. Hierin wordt (in overleg met de opdrachtgevers) concreet invulling gegeven aan de vertaling van de prioriteiten naar werkzaamheden. Dit resulteert in een conceptjaarplan waarin mede de verdeling over de domeinen van het beschikbare budget is opgenomen. Het concept wordt vervolgens opnieuw besproken met de opdrachtgevers die formeel toetsen of de voorgestelde uitvoering aansluit bij de gewenste beleidsinzet. Na bespreking in een opdrachtgevers-opdrachtnemers overleg wordt het jaarplan aan de ministers voorgelegd.

Formele sturing en bijsturing op de realisatie van de beleidsdoelen door de opdrachtgevers vinden nu hoofdzakelijk plaats met financiële middelen en uren (inputsturing). Om deze sturing inhoudelijk te kunnen geven is er naast de reguliere rapportages door het jaar heen nauw overleg op beleids-, management en bestuurlijk niveau over de realisatie van het jaarplan en de daaronder liggende werkplannen per domein en de beleidsdoelen. Hieruit volgt een meer informele sturing die uiteindelijk via de inputsturing zijn beslag krijgt. Om de sturing te versterken en ook formeel meer te richten op de beleidsdoelen hebben de opdrachtgevers in 2017 met de NVWA KPI's ontwikkeld. Hierdoor moet een meer gekwantificeerde sturing op beleidsdoelen mogelijk worden.

Via verantwoordingsrapportages worden de opdrachtgevers over nalevingsniveaus, handhavingspercentages en autoriteitspositie, waar al mogelijk per domein geïnformeerd. De NVWA is nog niet in staat om zich structureel over de realisatie van alle prestatie-indicatoren te verantwoorden. De KPI's leveren daarom op dit moment nog geen bijdrage aan een beter zicht op de realisatie van de beleidsdoelen. Wel wordt de voortgang door het jaar heen besproken in overleggen op beleids- en managementniveau. In 2019 is dit bij LNV en VWS verder geformaliseerd via een periodiek MT-overleg. Dit is een overleg op het niveau van beleidsdirecteuren en het uitvoerend management van de NVWA. De opdrachtgevers sturen bij in de periodieke overleggen waar verschuivingen in prioriteiten worden besproken en soms extra budgetten worden toegevoegd. Dit bijsturen geschiedt in het bijzonder in de situatie van incidenten waar een herprioritering bij de NVWA noodzakelijk is. Indien noodzakelijk wordt afgewogen of inzet van extra financiële middelen en bespreking in het driehoeksoverleg gewenst is.

*Aanbeveling*
De aanbevelingen voor de opdrachtgevers naar aanleiding van onze bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

## 4.2 Welke beleidsdoelen moeten door de NVWA volgens de opdrachtgevers LNV en VWS gerealiseerd worden?

*De (hoofd)beleidsdoelen van VWS en LNV zijn voor de NVWA beschreven in de missie van de NVWA. De missie van de NVWA is het bewaken van de gezondheid*

*van dieren en planten, het dierenwelzijn en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten en het handhaven van natuurwetgeving.*

De opdrachtgevers maken jaarlijks kaderbrieven. Deze geven de contouren, prioriteiten en budgettaire kaders voor de opdracht aan de NVWA voor het komende jaar, zoals bedoeld in de raamovereenkomst. De kaderbrieven zijn de basis voor het jaarplan welke na bevestiging door de ministers de definitieve opdracht vormt voor de NVWA.

Door het ministerie van VWS wordt in de kaderbrief voor 2018 Voedselveiligheid als hoofdprioriteit aangegeven. Daarbinnen wordt vervolgens een aantal specifieke aandachtsgebieden genoemd, waaronder microbiële en chemische risico's bij visverwerkende bedrijven, etikettering van levensmiddelen, aanpak voedselfraude en productveiligheid van rubberen tegels die onder speelobjecten gebruikt worden.

Het ministerie van LNV noemt in de kaderbrief voor 2018 prioritaire beleidsdoelen per thema. Enkele voorbeelden zijn bestrijding voedselfraude, controle van verboden netvoorzieningen in de visketen, naleving mestregels en naleving wet natuurbescherming.

De NVWA werkt aan deze doelen door uitvoering van haar kerntaken. De kerntaken van de NVWA zijn:

- Handhaving, risicobeoordeling en risicocommunicatie;
- Advisering van de ministers over handhaafbaarheid, controleerbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving;
- Afgeven garanties waardoor handel in dierlijke en plantaardige producten mogelijk is.

## 4.3 Op welke wijze sturen de opdrachtgevers LNV en VWS de realisatie van deze beleidsdoelen door de NVWA aan?

*Sturing op de realisatie van de beleidsdoelen door de opdrachtgevers vindt plaats via meerjarige afspraken (Raamovereenkomst en Meerjarenbedrijfsplan Handhaven) en jaarlijkse afspraken over de input (kaderbrieven en jaar- en werkplannen).*

*Basis voor sturing: meerjarige afspraken*
In de raamovereenkomst tussen de opdrachtgever en de NVWA zijn de verantwoordelijkheden van de opdrachtgever vastgelegd:

- De opdrachtgever verstrekt jaarlijks een opdracht aan de opdrachtnemer;
- De opdrachtgever zorgt ervoor dat de middelen voor het toezicht beschikbaar worden gesteld;
- De opdrachtgever toetst en bewaakt de voortgang van de werkzaamheden na rapportage door de NVWA;
- De opdrachtgever zorgt ervoor dat de opdrachtnemer in een zo vroeg mogelijk stadium wordt betrokken bij beleidsontwikkelingen en dat met name de adviezen van de NVWA op het gebied van handhaafbaarheid en controleerbaarheid een plek krijgen in het te ontwikkelen beleid en de op te stellen regelgeving.

Voor LNV heeft de DG AGRO als opdrachtgever een coördinerende taak voor de andere DG en stemt hij besluitvorming vooraf met hem af.

In de raamovereenkomst tussen de opdrachtgevers en de NVWA is afgesproken dat de NVWA een Meerjarenbedrijfsplan Handhaving (MJBH) opstelt en dat zij die jaarlijks actualiseert. Afgesproken is dat dat in nauwe samenwerking met de opdrachtgevers gebeurt. De update van dit MJBH is de basis voor zowel het jaarplan van de NVWA als voor de kaderbrieven van de opdrachtgevers. De

raamovereenkomst is door de ontvlechting van EZ (in EZK en LNV) niet meer actueel.

In het opdrachtgeversoverleg VWS van 2018 is het MJBH niet aan de orde geweest. Ook uit de verslagen van het opdrachtgeversoverleg LNV uit 2018 blijkt niet dat dit plan of een update daarvan besproken is. Het meest recente MJBH bestrijkt de periode 2014 tot 2018. LNV zal, in overleg met VWS, met de NVWA bespreken hoe met het MJBH in 2019 gezamenlijk verder te gaan, mede gezien de informatie die via de KPI's verkregen gaat worden.

*Sturing met input: kaderbrieven en jaar- en werkplannen*
De kaderbrieven van VWS en LNV geven (deels heel specifiek) de prioriteiten voor het komende jaar aan en geven in kwalitatieve zin richting aan de handhavingsinzet die van de NVWA per domein verlangd wordt. Het beschikbare budget wordt in één bedrag aangegeven. De vaststelling van de gewenste capaciteitsinzet per domein volgt in het jaarplanproces, in onderling overleg tussen NVWA en opdrachtgevers. De jaarplannen van de NVWA voor 2017 en voor 2018 geven per domein de inspanning aan (in uren en te realiseren omzet).

Opdrachtgevers geven aan dat de beleidsprioriteiten uit hun kaderbrieven in het jaarplan of de onder het jaarplan liggende werkplannen per domein terug te vinden zijn.

Opdrachtgevers streven ernaar om meer te sturen op realisatie van de beleidsdoelen en beleidsprioriteiten. In 2017 heeft KPMG op verzoek van de opdrachtgevers een onderzoek verricht naar kritieke prestatie-indicatoren voor de realisatie van beleidsdoelen. Dat onderzoek leverde een blauwdruk op voor het sturen op KPI's dat door de NVWA momenteel geïmplementeerd wordt. Een ontwikkelagenda daarvoor is niet vastgesteld door opdrachtgevers en de NVWA. De implementatie volgt het ontwikkeltraject voor de ICT-vernieuwing.

### *4.3.1 In hoeverre sluit de wijze van aansturen aan op de gewenste realisatie van beleidsdoelen?*

*De wijze van aansturing sluit kwantitatief nog niet aan op de realisatie van beleidsdoelen, omdat KPI's niet gekwantificeerd zijn. Er wordt wel kwalitatief gestuurd.*

Zoals hierboven aangegeven sturen opdrachtgevers op de realisatie van beleidsdoelen door in kaderbrieven binnen de hoofdbeleidsdoelen hun prioriteiten aan te geven en budget ter beschikking te stellen. Prioriteiten zijn in de kaderbrieven niet kwantitatief gemaakt. Streefwaarden worden nog niet meegegeven en de inspanning die van de NVWA op de prioriteiten verlangd wordt, wordt in de kaderbrieven niet gekwantificeerd. Dit wordt vormgegeven in het jaarplanproces waarbij NVWA en opdrachtgevers het jaarplan van de NVWA afstemmen. De goedkeuring van het jaarplan is de formele opdrachtverstrekking aan de NVWA. Daarbij zijn de inspanningen weergegeven. In de overleggen met NVWA is er aandacht voor de beleidsdoelen. Via de inhoudelijke overleggen kan waar nodig bijsturing plaatsvinden die zich kan uiten in aanpassing van de uren en budgetten. Zo lang de KPI's nog niet beschikbaar zijn is resultaatgerichte sturing op domeinniveau niet mogelijk.

## 4.4 Welke meetbare prestatie-indicatoren en normen over kwaliteit en kosten die samenhangen met de beleidsdoelen zijn daarbij afgesproken?

*Er zijn generieke prestatie-indicatoren voor de beleidsdoelen afgesproken. Het meetbaar maken en uitdrukken in streefwaarden van deze prestatie-indicatoren is nog in ontwikkeling.*

In het rapport van KPMG (2017) worden de volgende prestatie-indicatoren voor NVWA genoemd:
1. Effectiviteit van de inzet van de NVWA–In hoeverre dragen de ingezette handhavingsprogramma's van de NVWA bij aan het realiseren van beleidsdoelstellingen en succesvol uitvoeren van haar kerntaken?
2. Efficiëntie in de uitvoering van de werkzaamheden–In hoeverre worden de beschikbaar gestelde middelen vanuit VWS en EZ (thans LNV) op een doelmatige wijze aangewend?
3. Kwaliteit van de dienstverlening–In hoeverre voldoen de door de NVWA opgeleverde producten/geleverde diensten aan de(afgesproken)kwaliteitseisen?

Op dit moment wordt gewerkt aan het meetbaar maken per domein van de volgende afgesproken KPI's:

- KPI naleving;
- Handhavingspercentage (informatie indicator);
- Toezichtsintensiteit (informatie indicator);
- Autoriteitspositie;
- Voortgang realisatie handhavingsprogramma's;
- Klanttevredenheid;
- Doorlooptijden meldingen, klachten en vragen;
- Doorlooptijden bezwaar en beroep;
- Kwaliteit van geleverde producten en diensten.

Na verdere inrichting van het systeem Inspect en het beschikbaar zijn van één jaar aan data kunnen naar verwachting, zo geven de opdrachtgevers aan, ook streefwaarden voor de KPI's bepaald worden. Op dit moment zijn er voor de KPI's, die in de MCS-rapportages al worden genoemd per domein, geen streefwaarden bepaald.

### *4.4.1 Is voor opdrachtgevers en voor het management van de NVWA duidelijk welk verband er is tussen indicator en beleidsdoelstelling?*

*Het verband tussen indicator en beleidsdoelstelling is voor opdrachtgevers duidelijk en blijkt uit het rapport van KPMG over Verbeteren Aansturingsinformatie (2017). De minister van LNV heeft de Tweede Kamer daarover geïnformeerd.*

In het rapport van KPMG over het Verbeteren van Aansturingsinformatie NVWA (september 2017) wordt de relatie aangegeven tussen indicator en de effectiviteit, de efficiëntie en de kwaliteit van de taakuitvoering door de NVWA. Het KPI model is in het driehoeksoverleg bekrachtigd. Het rapport is door de Minister van LNV aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 33835, nr. 75).

### *4.4.2 Wordt door de opdrachtgevers bij de aansturing van de NVWA al gebruik gemaakt van deze meetbare indicatoren?*

*In de aansturing van de NVWA worden KPI's nog niet gebruikt door de opdrachtgevers, omdat deze nog niet geïmplementeerd zijn. Daarmee kan er nog geen streefwaarde worden toegekend.*

Zie het antwoord op voorgaande vraag 4.4.1.

## 4.5 Wordt de realisatie van beleidsdoelen aan de hand van de prestatie-indicatoren door de NVWA gemeten en wordt de ontwikkeling in de tijd zichtbaar gemaakt?

*Het meten van de realisatie van de beleidsdoelen aan de hand van prestatie-indicatoren is in ontwikkeling.*

De NVWA is zoals hierboven aangegeven, nog niet in staat om zich integraal en structureel over de realisatie van alle KPI's te verantwoorden. Daarvoor is de NVWA afhankelijk van het nieuwe ICT-systeem (Inspect) dat nu nog in ontwikkeling is. In de MCS-rapportages kunnen de wel gekwantificeerde KPI's nog niet in de tijd gevolgd worden.

## 4.6 Hoe sturen de opdrachtgevers LNV en VWS bij als de realisatie van beleidsdoelen, prestatie-indicatoren of verbeteringen in kosteneffectiviteit en efficiëntie niet aansluiten op de afspraken?

*Bijsturing op de realisatie vindt plaats via periodieke overleggen waarin de voortgangsrapportages besproken worden. Dit betreft het overleg tussen opdrachtgevers en de NVWA, zowel op bestuurlijk niveau, managementniveau, als op uitvoerend niveau. De opdrachtgevers zien in hun eigen sturing op de kosteneffectieve en efficiënte realisatie van de beleidsdoelen nog mogelijkheden tot verbetering.*

*Bijsturing via periodieke overleggen*
De opdrachtgevers sturen via overleggen op de realisatie van de beleidsdoelen. Dit betreft op bestuurlijk niveau het overleg tussen de Inspecteur-Generaal van de NVWA en de Directeuren-Generaal van de opdrachtgevers. In 2018 zijn er twee opdrachtgeversoverleggen geweest tussen de NVWA en VWS. In het eerste overleg is met name gesproken over de MCS (Management Controlsysteem) rapportage over 2017, de kaderbrief 2019 en het totstandkomingsproces van het jaarplan 2019. Uit verslag van dit overleg blijkt dat de opdrachtgever zijn waardering uitsprak voor de kwaliteit van de MCS rapportage, omdat deze veel meer inhoudelijke informatie gaf dan voorgaande rapportages en beter aansloot op de KPI's die met VWS waren afgesproken.
Het opdrachtgeversoverleg tussen NVWA en LNV is in 2018 driemaal bij elkaar geweest. Besproken zijn de wijzigingen in het jaarplan 2018 en de financiële gevolgen daarvan, herprioritering en de risico's voor andere delen van een domein, MCS rapportage over 2017 en de eerste MCS voor 2018, kaderbrief 2019 en Integrale Ketenanalyses. Daarnaast is afgesproken om beleidsmedewerkers van LNV bij alle genoemde onderwerpen te betrekken. Op een aantal onderwerpen gebeurde dit al.

De opdrachtgeversoverleggen worden mede gevoed door het periodiek overleg dat bestaat tussen zowel MT-leden (beleidsdirecteuren) en beleidsdossierhouders van de opdrachtgevers en (het management van) de uitvoerende afdelingen binnen NVWA. Hierin wordt gesproken over de uitvoering van de opdracht en de aansluiting van de werkzaamheden op de beleidsprioriteiten. In deze overleggen krijgen de opdrachtgevers een kwalitatief beeld over de voortgang van de uitvoering. Om dit overleg te versterken is in 2019 bij LNV een periodiek MT-overleg ingericht. Dit is, zoals in 4.1 is aangegeven, een overleg op het niveau van MT-leden (beleidsdirecteuren) en het uitvoerend management van de NVWA. Daar waar informatie over naleving beschikbaar is wordt die in de afweging betrokken. Deze informatie is niet voor alle domeinen beschikbaar terwijl de opdrachtgevers aangeven dat naleving voor hen het belangrijkste is. Hierdoor kan het gesprek met de NVWA nog niet plaatsvinden over wat een bepaald nalevingsniveau kost of welke efficiëntieverbeteringen mogelijk zijn. Dit moet met de implementatie van de KPI's en het verder uitrollen van Inspect wel mogelijk worden.

De verantwoordingsrapportage (MCS-rapportage) over 2017 aan de opdrachtgevers en de eerste MCS-rapportage over 2018 geven al een aanzet door over de KPI's (zoals nalevingsniveau, toezichtsintensiteit, autoriteitspositie) te rapporteren voor domeinen waar dat al mogelijk is.

*Bijsturing bij incidenten*
Bij incidenten vindt binnen de NVWA herprioritering plaats omdat medewerkers uit het primaire proces gehaald worden. Sinds kort gebeurt dat in overleg met opdrachtgevers. Ieder jaar zijn er wel enkele crisissituaties (bijvoorbeeld fipronil) waarmee de NVWA en de opdrachtgevers worden geconfronteerd. Hiervoor moeten dan tijd en financiële middelen worden vrijgemaakt. De gevolgen voor de realisatie van de afgesproken beleidsdoelen worden door de afstemming bij herprioritering volgens de opdrachtgevers wel duidelijker. Dan is op projectniveau zichtbaar wat er niet meer gedaan wordt.

*Door opdrachtgevers aangegeven mogelijkheden om de sturing op kosteneffectiviteit en efficiëntie te verbeteren*
De opdrachtgevers zien in hun eigen sturing op de kosteneffectieve en efficiënte realisatie van de beleidsdoelen nog mogelijkheden tot verbetering. In de interviews zijn de onderstaande mogelijkheden genoemd.

- Inzetten op eenvoudige Europese regelgeving. Hier wordt waar mogelijk al op gestuurd.
- Combineren van toezicht tussen de domeinen en coördinerend opdrachtgeverschap. Dit wordt bijvoorbeeld voor het combineren van controles op zee al door de opdrachtgever LNV verzocht.
- Het optimaliseren van de mix van open en gesloten wettelijke normen. Dit vergt continue afweging.
- Overleg tussen opdrachtgevers en afnemers over de te realiseren bedrijfsdoelen. Hiervoor is een periodiek overleg met bedrijfsleven ingericht (bij elkaar geweest op 17 oktober 2017 en 6 juni 2018). Daarnaast heeft de NVWA eigen sector overleggen waarin gesproken wordt met het bedrijfsleven over de dienstverlening.
- De NVWA vragen om op basis van risicogericht toezicht met minder personeel tot dezelfde of een hogere handhavingsintensiteit te komen. Hiervoor vormt het programma NVWA 2020 de basis, waarbij een continu gesprek nodig blijft.
- Concrete afspraken maken met andere Europese inspecties over werkverdeling en het delen van onderzoeksresultaten.

### *4.6.1 Welke mogelijkheden hebben opdrachtgevers LNV en VWS om te sturen op de realisatie van beleidsdoelen en welke daarvan worden daadwerkelijk gebruikt?*

*Mogelijkheden om te sturen zijn vastgelegd in de raamovereenkomst tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer (de NVWA). Naast de raamovereenkomst zelf bestaan de mogelijkheden uit kaderbrieven, jaarplan- en begrotingscyclus, periodieke overleggen. Deze mogelijkheden worden ook benut door de opdrachtgevers. Op dit moment kunnen opdrachtgevers nog niet kwantitatief sturen op de realisatie van beleidsdoelen, omdat KPI's nog niet concreet en meetbaar gemaakt zijn.*

Bij de beantwoording van de vorige vragen is reeds ingegaan op de sturingsmogelijkheden. Voor een nadere toelichting verwijzen wij daarnaar.

# 5 Opdrachtnemer

## 5.1 Hoofdvraag, kaders en bevindingen

*Hoofdvraag*

**Welke acties heeft de NVWA in gang gezet om de kosteneffectiviteit en efficiëntie in de taakuitvoering te verbeteren en in hoeverre heeft zij zicht op de realisatie van potentiële opbrengsten en stuurt zij bij waar nodig?**

*De NVWA heeft acties in gang gezet, gericht op personeel, huisvesting, dienstauto's en ICT, om de kosteneffectiviteit en efficiëntie te verbeteren. Daarnaast wordt met het programma NVWA 2020 ingezet op procesharmonisatie en ICT-vernieuwing. De monitoring van en sturing op deze verbeteracties is onderdeel van de algemene monitoring en sturing in de lijn en in het programma NVWA 2020. Waar voorheen de sturing met name gericht was op uren, wordt sinds 2018 meer het inhoudelijke gesprek gevoerd over realisatie van doelen. Deze sturing moet zich nog verder ontwikkelen. Periodieke monitoring van gerealiseerde opbrengsten vindt niet voor alle verbeteracties plaats. Dit inzicht is nodig om te kunnen bijsturen als de realisatie achter blijft bij de verwachting.*

*Kaders*

*Regeling agentschappen:*
De opdrachtnemer is in ieder geval verantwoordelijk voor:

- De bestendigheid van de interne organisatie;
- Het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover;
- Het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
- Het begrotingsbeheer, financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering, inclusief het afleggen van verantwoording hierover.

*Aanwijzingen inzake de rijksinspecties:*
Aanwijzing 10.1: Een rijksinspectie werkt op basis van een werkprogramma dat periodiek wordt vastgesteld door de inspecteur-generaal na afstemming met beleidsonderdelen en andere betrokkenen.

Aanwijzing 11.1: Een inspecteur-generaal biedt de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is en elk van de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke ministers jaarlijks een verslag aan over de wijze waarop toezicht is gehouden en de resultaten van het toezicht.

*PDCA-cyclus:*
In de planfase is er periodiek zicht op waar in de taakuitvoering verbeteringen ten aanzien van kosteneffectiviteit en efficiëntie mogelijk zijn. Bijbehorende acties worden gepland en toegewezen aan functionarissen om de doelmatigheidsverbeteringen te realiseren. In de uitvoeringsfase worden de acties in gang gezet en de voortgang in de uitvoering van die acties bewaakt. In de monitoringsfase worden de voortgang en resultaten gemeten. En tot slot wordt er bijgestuurd als voortgang of resultaten achterblijven bij de verwachting of planning.

*Bevindingen*
Plannen: Bij het bepalen van acties gericht op kosteneffectiviteit en efficiëntie is rekening gehouden met de processen met het grootste verwachte efficiëntiepotentieel en met een analyse van de taken die de NVWA uitvoert in opdracht van (destijds) EZ. Ook zijn de verbeteracties gericht op de grootste kostenposten binnen de NVWA. De NVWA heeft geen gestructureerde analyse gemaakt van mogelijk uit te besteden taken aan externe dienstverleners.

Kosten kunnen voor de NVWA beïnvloedbaar en niet beïnvloedbaar zijn. De NVWA moet bepaalde diensten (m.n. ICT) verplicht afnemen bij rijksbrede SSO's, zoals DICTU. De NVWA kan deze kosten deels voor wat betreft de kwantiteit beïnvloeden. Kiezen voor een andere aanbieder met een lagere prijs, is niet mogelijk. De overige bedrijfsvoeringkosten zijn wel te beïnvloeden door met name te sturen op kwantiteit. Randvoorwaarde hierbij is het in stand houden van het gewenste niveau van dienstverlening.

Uitvoeren: Er zijn acties in gang gezet, gericht op personeel, huisvesting, dienstauto's en ICT, om de kosteneffectiviteit en efficiëntie te verbeteren. De acties kunnen grofweg ingedeeld worden naar personeel, huisvesting, dienstauto's en ICT-kosten (acties in de 'lijn'). Daarnaast wordt met het programma NVWA 2020 ingezet op procesharmonisatie en ICT-vernieuwing. Hoewel er diverse verbeteracties in gang zijn gezet, is er geen centraal overzicht waaruit de verbeteracties van de NVWA ten aanzien van kosteneffectiviteit en efficiëntie in de taakuitvoering blijken. De opvolging van acties en aanbevelingen naar aanleiding van eerdere onderzoeken wordt niet structureel bijgehouden.

Monitoren en bijsturen: De monitoring en sturing op de verbeteracties ten aanzien van een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering is onderdeel van de algemene monitoring en sturing in de lijn en in het programma NVWA 2020. De planning en controlcyclus (P&C cyclus) die voorheen met name was gericht op financiële verantwoording en sturen op uren is in 2018 uitgebreid met de A3-systematiek om te sturen op doelen en dialoog te bevorderen. De A3-systematiek is bij de NVWA nog in ontwikkeling. Wij hebben voor drie verbeteracties[2] vastgesteld dat de NVWA de uitvoering en voortgang monitort en acteert.

Opgelegde efficiëntiedoelstellingen worden in mindering gebracht op het budget ("ingeboekt"). De daadwerkelijke realisatie van deze efficiëntiedoelstellingen wordt niet periodiek gemonitord. Er vindt wel monitoring plaats op de kostenontwikkeling. Hierbij wordt er deels een relatie gelegd met verbeteracties (voor huisvesting, dienstauto's, DICTU kosten) en deels niet (bijvoorbeeld productiviteitsverbetering). Dit inzicht is nodig om tijdig te kunnen bijsturen als de realisatie achter blijft bij de verwachting.

Overigens vertalen verbeteracties zich niet altijd in kostenverlaging. Enerzijds kan een actie de effectiviteit verhogen, maar geen effect hebben op de kosten. Anderzijds kunnen de kosten beïnvloed worden door externe factoren die voor de NVWA niet beïnvloedbaar zijn of door onvoorziene neveneffecten. Daarom is het belangrijk om waar van toepassing een business case ten aanzien van verbeteracties op te stellen en actueel te houden.

*Aanbeveling*
De aanbevelingen naar aanleiding van onze bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

[2] Deze maatregelen zijn: 1) implementatie van alternatief scenario voor de arbeidsvoorwaarde reistijd-werktijd; 2) keuze van dienstauto's op basis van onder andere de laagste overall kosten; 3) volgen van kosten DICTU.

## 5.2 Welke acties heeft de NVWA vanaf 1 januari 2014 in gang gezet om de kosteneffectiviteit en efficiëntie in de taakuitvoering te verbeteren?

*De NVWA heeft, mede naar aanleiding van eerder gedane onderzoeken, zoals vermeld in bijlage 2, diverse acties in gang gezet om de kosteneffectiviteit en efficiëntie te verbeteren. De acties kunnen grofweg ingedeeld worden naar personeel, huisvesting, dienstauto's en ICT-kosten. Daarnaast wordt met het programma NVWA 2020 ingezet op procesharmonisatie en ICT-vernieuwing. Hoewel er diverse verbeteracties in gang zijn gezet, is er geen centraal overzicht waaruit de verbeteracties van de NVWA ten aanzien van kosteneffectiviteit en efficiëntie in de taakuitvoering blijken. De opvolging van acties en aanbevelingen naar aanleiding van eerdere onderzoeken wordt niet structureel bijgehouden.*

*Verbeteracties vanuit de lijn*
De NVWA geeft aan permanent te sturen op een kosteneffectieve taakuitvoering, maar daarvan geen centraal overzicht bij te houden. De grootste kostenposten in de bedrijfsvoering bij de NVWA betreffen personeel, huisvesting, dienstauto's en ICT-kosten (beheer en afschrijvingen). Deze worden hier toegelicht.

Personeel is de grootste kostenpost van de NVWA. De NVWA probeert op deze kosten te sturen door:
- De processen zo optimaal mogelijk in te richten (zie ook acties ad NVWA 2020);
- Productiviteitsnorm is in stappen verhoogd van 1300 uren per fte in 2013 naar 1378 uren per fte in 2018;
- Een strakke sturing op ziekteverzuim te hebben door het recent (medio 2018) aanstellen van een medewerker die het ziekteverzuim bewaakt;
- Efficiënter werken door samenwerking met en samenvoeging van dienstonderdelen binnen het Rijk;
- Inrichten en implementatie van een mobiele helpdesk die ter plaatse apparaten uitreikt en uitlegt, waardoor duurdere werknemers (inspecteurs) hiervoor niet meer hoeven te reizen.

Ten aanzien van huisvesting heeft de NVWA de volgende acties (naast algemeen rijksbeleid) in gang gezet:
- Terugdringen van het ruimtegebruik door het hanteren van een flexfactor en afstoten van laboratorium;
- Efficiënter gebruik van de bestaande ruimten/panden;
- Beter inzicht in structurele en eenmalige huisvestingskosten (meerjarig investerings- en onderhoudsplan).

Ten aanzien van dienstauto's geeft de NVWA aan te sturen op:
- Geen auto's in eigen beheer aanschaffen, maar leaseauto's inzetten;
- Nieuwe gunning Extern Wagenpark Beheer waarin uitsluitend tegen werkelijke kosten wordt afgerekend;
- Voertuigen zoals opvallende dienstauto's en monsterbussen worden turn-key opgeleverd (dat wil zeggen dat in- en opbouw in de leaseprijs zijn verdisconteerd).

De NVWA heeft medio 2017 een CIO-Office ingericht onder andere voor het beheersen van de ICT-kosten. Momenteel brengt CIO-Office EZK/LNV in samenwerking met de CIO-Office van NVWA de ICT-kosten in kaart voor heel EZK/LNV met als doel om in 2019 beter inzicht te krijgen in de relatie tussen ICT-kosten en dienstverlening.

De grootste kostenpost binnen de ICT-beheerkosten zijn de abonnementskosten voor DICTU. De NVWA heeft een controller aangesteld die maandelijks de kosten

van DICTU monitort en hierover een managementrapportage schrijft. Het doel van deze rapportage is om de verantwoordelijke functionarissen binnen de NVWA te informeren over de inhoudelijke en budgettaire ontwikkelingen en de gesignaleerde risico's met als doel tijdig bij te kunnen sturen. Het aantal werkplekken waarvoor DICTU diensten levert en het aantal licenties wordt meegenomen in de genoemde inventarisatie naar de ICT-kosten.

Naast de acties op de grootste kostenposten noemt de NVWA ook de volgende acties:

- Vereenvoudiging Regeldruk Vleesketen. Dit programma is gerealiseerd in 2014 en heeft volgens de NVWA geleid tot een totale besparing van €6,9 mln.
- Professionaliseren van inkoop door te werken met preferred suppliers.

*Verbeteracties vanuit het programma NVWA 2020*
In het programma NVWA 2020 zijn diverse verbeteracties geformuleerd gericht op efficiënter en effectiever werken. KPMG (2016) heeft van twee acties het efficiëntiepotentieel berekend. Deze twee verbeteracties zijn:

1) Procesharmonisatie, informatievoorziening en de daarbij horende ICT-ondersteuning (PI&I) (efficiëntiepotentieel €14,4 mln.). Hiervoor zijn 11 van de 22 processen geselecteerd waarvan de aanname is dat zij het grootste efficiëntiepotentieel in zich dragen, zoals bijvoorbeeld programmeren handhaving. Het efficiëntiepotentieel kan worden gerealiseerd door drie soorten effecten: (1) efficiëntere uitvoering van de primaire processen door automatisering van menselijk handelen, (2) efficiëntere uitvoering van primaire processen vanwege de digitalisering van informatie en (3) minder herstelwerkzaamheden en dubbele uitvoering door uniformering van registraties en harmonisering van processen.

2) Arbeidsvoorwaarde reistijd-werktijd (efficiëntiepotentieel €8 mln.) door implementatie scenario 'werken met een forfaitaire reistijd' per 1 januari 2019. Dit houdt in dat maximaal de eerste 30 minuten van de reistijd met betrekking tot de inspectielocatie (zowel van als naar huis) eigen tijd zijn. Het aanvankelijke streven was om op de arbeidsvoorwaarden een nieuw beleid per 1 januari 2019 in te voeren. Het invoeren van forfaitaire reistijd blijkt niet haalbaar, omdat dit voor de vakbonden en medezeggenschap niet bespreekbaar is op departementaal niveau. De NVWA en LNV zetten nu in op andere maatregelen met een kleiner besparingspotentieel, namelijk standplaatswijziging en herdefiniëren ambulante functies. Ten tijde van dit onderzoek heeft deze inzet nog niets opgeleverd. Omdat de potentiele besparing grotendeels niet gerealiseerd kan worden is hiervoor een claim in voorbereiding om in te dienen bij het ministerie van Financiën.

Het door KPMG berekende efficiëntiepotentieel is verwerkt in het financieel meerjarenkader zoals vermeld in Kamerbrief 33835 nr. 33. Daarnaast is in de Kamerbrief ook een extra efficiëntiemaatregel genoemd van €4 mln. onder andere voor materieel en huisvesting. Hieraan zijn volgens de NVWA geen specifieke acties gekoppeld die direct aan dit bedrag gerelateerd kunnen worden. Wel heeft de NVWA in het kader van materieel en huisvesting acties ondernomen (zie hierboven ad huisvesting).

Voor het effectiever werken zet de NVWA in op risicogericht toezicht. "Met dezelfde capaciteit boekt de NVWA betere resultaten, omdat de capaciteit beter wordt gericht op de grootste risico's."

## 5.3 Zijn bij het bepalen van die acties alle taken van de NVWA tegen het licht gehouden?

*Bij het bepalen van de acties heeft selectie plaatsgevonden op basis van de processen met het grootste efficiëntiepotentieel en op basis van een analyse van de taken die de NVWA uitvoert in opdracht van (destijds) EZ.*

De NVWA voert taken uit in de verschillende domeinen in opdracht van en betaald door LNV, VWS en overige afnemers (bedrijfsleven). De takenanalyse (door PWC, 2016) is uitgevoerd over de activiteiten en taken die de NVWA uitvoert in opdracht van en betaald door EZ op basis van het jaarplan 2016. Buiten de reikwijdte van de takenanalyse vielen de taken uitgevoerd voor VWS en de taken die geretribueerd worden aan het bedrijfsleven. Deze taken zijn dus nog niet meegenomen.

Deze taken worden via generieke processen uitgevoerd. Deze zijn gelijk voor alle domeinen, ongeacht de inhoud. Bij de implementatie van de beoogde processen zijn 11 van de 22 processen geselecteerd waarvan de aanname was dat zij het grootste efficiëntie potentieel in zich dragen.

In het programma NVWA 2020 wordt ook aandacht besteed aan de doorontwikkeling van een doelmatige ondersteuning bij de organisatieonderdelen, zoals communicatie, de financiële functie, juridische zaken, HRM, ICT.

## 5.4 In hoeverre heeft de NVWA invloed op bedrijfsvoeringskosten, met name ICT?

*Kosten kunnen voor de NVWA beïnvloedbaar en niet beïnvloedbaar zijn. De NVWA moet bepaalde diensten (m.n. ICT) verplicht afnemen bij rijksbrede SSO's, zoals DICTU. De NVWA kan deze kosten deels voor wat betreft de kwantiteit beïnvloeden. Kiezen voor een andere aanbieder met een lagere prijs, is niet mogelijk. De overige bedrijfsvoeringkosten zijn wel te beïnvloeden door met name te sturen op kwantiteit. Randvoorwaarde hierbij is het in stand houden van het gewenste niveau van dienstverlening.*

De NVWA heeft beperkte invloed op de ICT-beheerkosten. De grootste kostenpost daarbinnen wordt gevormd door de kosten voor DICTU. Volgens de Raamovereenkomst tussen eigenaar en NVWA is de NVWA verplicht diensten af te nemen van DICTU. Daarbij is sprake van financiering door middel van P*Q, vaste bedragen en facturatie op basis van werkelijke kosten. De prijs van de diensten is een gegeven. De speelruimte zit deels in de omvang van de afgenomen diensten. Op dit moment heeft de NVWA nog niet voldoende inzicht in de relatie tussen bijdragen aan DICTU en de onderliggende P*Q. Er is een controller aangesteld om hieraan invulling te geven en hierover het gesprek met DICTU aan te gaan, zie ook paragraaf 5.2.

Personeel is de grootste en ook de meest beïnvloedbare kostenpost van de NVWA. Een besparing op personeel moet, om hetzelfde niveau van dienstverlening te kunnen bieden, gepaard gaan met efficiëntiemaatregelen. De acties die de NVWA op het gebied van personeel in gang heeft gezet zijn benoemd in paragraaf 5.2.

Ten aanzien van huisvesting heeft de NVWA ten dele invloed op de kosten. Met de invoering van het huisvestingsstelsel voor kantoren in 2016 heeft de NVWA alleen nog invloed op de vraag (omvang). Het aanbod (bestaande huisvestingsvoorraad) wordt bepaald door het Rijksvastgoedbedrijf. De huren/gebruiksvergoeding worden jaarlijks bepaald aan de hand van de huisvestingskosten van de Rijksoverheid in een regio. De NVWA vervult de rol van opdrachtgever van het Rijksvastgoedbedrijf voor panden of locaties die alleen geschikt zijn voor specifieke gebruikers (zogenaamde specialties) zoals laboratoria en inspectiekantoren in de haven. Voor specialties heeft de NVWA meer keuzevrijheid binnen het aanbod van het Rijksvastgoedbedrijf.

De NVWA heeft ten dele invloed op de kosten die verband houden met de dienstauto's. Naast kwantiteit heeft de NVWA invloed op aanbestedingsvoorwaarden (zoals afrekenen tegen werkelijke kosten), de soorten dienstauto's, de uitrusting/inrichting (bijvoorbeeld geschakelde of automatische transmissie, hoge of normale instap) en het optimaliseren van de planning en de af te leggen kilometers om zo de brandstofkosten te beperken. De marktprijzen voor auto's en brandstof zijn een gegeven. Een andere factor waarop de NVWA geen invloed heeft is het aantal ARBO-auto's dat speciale aanpassingen vergt.

## 5.5 In hoeverre heeft de NVWA nagegaan of efficiëntiewinsten behaald kunnen worden door uitbesteding van taken aan externe dienstverleners en zijn de mogelijk uit te besteden taken in kaart gebracht?

*Op het gebied van bedrijfsvoering, keuringen en laboratoriumwerkzaamheden zijn taken uitbesteed. Er is geen gestructureerde analyse gemaakt van (mogelijk verder) uit te besteden taken aan externe dienstverleners.*

Conform rijksbreed beleid besteedt de NVWA diensten uit aan het Rijksbeveiligingsbedrijf, het cateringbedrijf en de Rijksschoonmaakorganisatie. Deze uitbestedingskosten zijn volgens de NVWA al redelijk marktconform en bieden weinig mogelijkheden tot efficiëntiewinst.

Ook keuringen met betrekking tot plantaardig, zuivel en eieren zijn extern belegd. Met betrekking tot roodvlees vinden keuringen plaats door externe keuringsassistenten samen met toezichthoudende dierenartsen van de NVWA. Over de positie van deze keuringsactiviteiten vindt momenteel onderzoek plaats.

Met ingang van 1 juni 2019 zal voorts het Laboratorium voor Voeder- en Voedselveiligheid van de NVWA fuseren met RIKILT Wageningen University & Research. Met als doel om laboratoriumondersteuning voor de NVWA en de rijksoverheid effectiever en kennisintensiever uit te voeren. De ontwikkelingen in de laboratoriumwereld vereisen namelijk steeds hogere investeringen en apparatuur wordt steeds complexer. Met de fusie kan de apparatuur goed benut worden en is capaciteit steeds voorhanden om de 'brandweerfunctie' op het gebied van voedselveiligheid te kunnen blijven garanderen.

## 5.6 In hoeverre heeft de NVWA zicht op de uitvoering, voortgang en gerealiseerde en potentiële opbrengsten van de acties die in gang zijn gezet en stuurt zij bij als de voortgang of de opbrengst van acties achter blijft bij de verwachting?

*Zicht op de uitvoering en voortgang van verbeteracties en bijsturing*
*De NVWA heeft een raamwerk voor de managementinformatiecyclus opgesteld met A3-plannen, een dashboard en periodieke rapportages. Dit raamwerk wordt nog niet integraal toegepast, waardoor een centraal, integraal inzicht ontbreekt. Daarom hebben wij de monitoring en sturing met betrekking tot een drietal door ons geselecteerde acties bij de NVWA beoordeeld. Dit betrof de onderwerpen Reistijd-werktijd, Kosten dienstauto's en ICT-kosten DICTU. Wij hebben vastgesteld dat de NVWA de uitvoering en voortgang voor deze 3 geselecteerde onderwerpen monitort en acteert.*

*Zicht op de gerealiseerde en potentiële opbrengsten van verbeteracties en bijsturing*
*Opgelegde efficiëntiedoelstellingen worden in mindering gebracht op het budget ("ingeboekt"). De daadwerkelijke realisatie van deze efficiëntiedoelstellingen wordt niet periodiek gemonitord. Er vindt wel monitoring plaats op de kostenontwikkeling. Hierbij wordt er deels een relatie gelegd met verbeteracties (voor huisvesting, dienstauto's, DICTU kosten) en deels niet (bijvoorbeeld productiviteitsverbetering).*

*Dit inzicht is nodig om tijdig te kunnen bijsturen als de realisatie achter blijft bij de verwachting.*

*Monitoring en sturing toegelicht*
De monitoring en sturing op de verbeteracties ten aanzien van een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering is onderdeel van de algemene monitoring en sturing in de lijn en in het programma NVWA 2020. De planning en controlcyclus (P&C cyclus) die voorheen met name was gericht op financiële verantwoording en sturen op uren is in 2018 uitgebreid met de A3-systematiek.

Startpunt van het financiële P&C proces zijn het financieel meerjarenkader, kaderbrieven en ontwerpbegroting. De ontwerpbegroting wordt doorvertaald naar formatie. Vervolgens maakt de NVWA een hierop gebaseerd jaarplan. Twee keer per jaar wordt een financiële prognose opgesteld. Twee keer per jaar vindt ook een MCS-rapportage aan de opdrachtgevers plaats, hieruit blijkt onder andere de ontwikkeling van de uren. Aan het eind van het jaar volgt een jaarrekening. Sinds begin 2018 is de NVWA begonnen met het opstellen van maandrapportages, per directie wordt inzicht geboden in de ontwikkelingen in onder andere kosten, formatie, productie en ziekteverzuim.

De A3-systematiek is een middel om jaarplannen concreet op één A3 weer te geven vanuit een heldere missie en visie, als basis om sturing op doelen en dialoog hierover te bevorderen. Bij de NVWA wordt de concern-A3 doorvertaald naar alle lagen op basis waarvan periodieke rapportages en stuurgesprekken plaatsvinden. De A3-systematiek is nog in ontwikkeling.

Over de voortgang van het programma NVWA 2020 wordt de Tweede Kamer halfjaarlijks geïnformeerd met een rapportage. Dit betreft de stand van zaken van de (deel)programma's, de investering in productieve uren en de ontwikkelingen in algemene risico's. Er wordt ook gerapporteerd over efficiëntiebesparing. Tot nu toe betreft dit vooral verwachtingen ten aanzien van efficiëntiebesparingen; realisatie moet grotendeels nog plaatsvinden. In de laatste twee voortgangsrapportages zijn ook (niet-financiële) resultaten in de praktijk weergegeven. Ten aanzien van de interne sturing op het programma wordt de kwaliteit van de programmabeheersing halfjaarlijks getoetst door de ADR.
Voor de programma's die nog niet overgedragen zijn naar de lijn worden maandrapportages gemaakt. Zo wordt voor het programma PI&I maandelijks een rapportage opgesteld waarin de voortgang per project en de uitgaven ten opzichte van begroting worden weergegeven. Over de realisatie van de baten wordt intern niet gerapporteerd.

### *5.6.1 Kan het management van de NVWA aangeven op welke wijze de voorgenomen acties bijdragen aan het verhogen van de kosteneffectiviteit en efficiëntie van de NVWA?*

Het management van de NVWA kan in kwalitatieve zin aangeven wat haar verwachtingen zijn van de wijze waarop de voorgenomen acties bijdragen aan het verhogen van de kosteneffectiviteit en efficiëntie van de NVWA. Het management van de NVWA heeft een duidelijk beeld van wat zij met de verbeteracties wil bereiken en welke gevolgen de verbeteracties met zich mee kunnen brengen. Verbetermaatregelen vertalen zich namelijk niet altijd in kostenverlaging. Bijvoorbeeld bij risicogericht werken constateert de NVWA meer afwijkingen die optreden vergen. Afhandeling kost hierdoor meer tijd, bijvoorbeeld door toename in bezwaarschriften.

# 6 Afnemers bedrijfsleven

## 6.1 Hoofdvraag en considerans

*Hoofdvraag*

**In hoeverre hebben de afnemers in het bedrijfsleven inzicht in en zijn zij tevreden over de verhouding tussen prijs en kwaliteit van diensten van NVWA?**

*De in dit kader gesproken vertegenwoordiging van de afnemers (zie overzicht bijlage 4) hebben voorstellen gedaan om het gezamenlijke logistieke proces verder te verbeteren. Afnemers geven aan geen inzicht te hebben in de opbouw van de tarieven van de NVWA en zijn over de gehele linie niet tevreden over de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Door de NVWA zijn acties gericht op werving, opleiding en planning in gang gezet om deze verhouding te optimaliseren.*

*Considerans*

Afnemers zijn geen partij in het resultaatgerichte sturingsmodel. Afnemers zijn bedrijven die profijt hebben van de keuringen die door de NVWA op hun bedrijf worden uitgevoerd, bijvoorbeeld omdat het keuringscertificaat hen het recht geeft hun product in de handel te brengen. Het zijn bedrijven die voor deze “dienstverlening door de NVWA” de zogenoemde retributies betalen. Afnemers komen onder andere voor in de plantaardige sectoren en in de vleessectoren. Bedrijven kunnen behoren tot de primaire productie, de verwerking en afzet en de ex- of import.
Bedrijven zijn vaak aangesloten bij brancheorganisaties die de belangen van de bedrijven vertegenwoordigen.

Afnemers in de plantaardige sector en de vleessector maken (verplicht) gebruik van de diensten van de NVWA en betalen daarvoor in de vorm van retributies. Zij geven aan dat de NVWA een heel belangrijke rol speelt om de handel mogelijk te maken. Afnemers bepalen niet de opdracht van de NVWA, maar zijn wel belangrijk voor de ervaren kwaliteit en de ervaren hoogte van de kosten van de uitvoering van de opdracht.

Het perspectief van het bedrijfsleven wordt dus bepaald door de kosten van de keuring. De NVWA werkt vanuit het perspectief van de toezichthouder. Er bestaat daarom een structureel spanningsveld tussen de belangen van beide kanten. De NVWA heeft frequent en in verschillende hoedanigheid afstemming met het bedrijfsleven.

*Aanbeveling*

De aanbevelingen in relatie tot afnemers naar aanleiding van onze bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

## 6.2 Wat doen afnemers in het bedrijfsleven (bij de uitvraag van diensten) om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te bevorderen?

*In het verleden zijn door de afnemers in overleg met de NVWA mogelijkheden onderkend om de logistiek van het keuringsproces te verbeteren. Deze onderkende*

*mogelijkheden zijn inmiddels benut. Afnemers zien geen verdere mogelijkheden in hun eigen logistieke proces om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te bevorderen. Wel hebben afnemers voorstellen gedaan om het gezamenlijke logistieke proces verder te verbeteren.*

In de plantaardige sector vinden keuringen plaats door keuringsinstellingen. De NVWA houdt toezicht op dit systeem inclusief de keuringsinstellingen die onderdeel zijn van dit systeem. Keuringen inzake voedselveiligheid en fytosanitair[3] bij de afnemers in de groenten en fruit sector worden uitgevoerd door het Kwaliteitscontrole bureau voor groente en fruit en de NVWA. Deze twee keuringen worden volgens de afnemers niet gecombineerd, wanneer ze op dezelfde afnemer betrekking hebben. Daar is volgens de afnemers nog een slag te winnen. Er zijn door de afnemers in de plantaardige sector geen suggesties gedaan wat zij in hun eigen (logistieke) processen kunnen aanpassen om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te bevorderen. Voor wat betreft de handel controleert de NVWA op afroep (export) of op afroep dan wel eigen initiatief (import). De afroep wordt volgens de afnemers reeds goed gepland en voorbereid, zodat de NVWA direct aan de slag kan gaan. Veel gebeurt reeds digitaal. Verdere mogelijkheden om de eigen processen optimaler in te richten worden op dit moment door de afnemers in de plantaardige sector niet gezien.

In de vleessector worden de keuringen door de NVWA grotendeels zelf gedaan. Daarbij gaat het om slachterijen en exporttransporten. In roodvleesslachthuizen worden de keuringen aan de band door de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector, onder regie van de NVWA, gedaan. Zeker het werk in de slachterijen is volgens de slachterijen goed te plannen. Slachterijen werken met jaarplanningen, maandplanningen en weekplanningen. De NVWA is permanent bij een grote slachterij aanwezig. Bij een klein slachthuis is dit volgens de geïnterviewde branchevertegenwoordiger bijna permanent omdat een deel van de keuringen steekproefsgewijs door de NVWA wordt uitgevoerd. De slachterijen doen de suggestie om de planning op locatieniveau door de teamleider van de NVWA te laten verzorgen. Er zijn door de slachterijen geen suggesties gedaan wat zij in hun eigen (logistieke) processen kunnen aanpassen om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te bevorderen.

Voor wat betreft de exportkeuringen zien de afnemers mogelijkheden in het planningsproces om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te bevorderen. De afnemers stellen voor om de keuringen op één locatie per regio op dezelfde dag en op hetzelfde tijdstip uit te voeren. Dit zou dan besparen op reistijd en reiskosten. Op dit moment worden volgens afnemers de keuringen al zo goed mogelijk voorbereid, gefaciliteerd en zo volledig mogelijk aangemeld (via het systeem Traces) dat de NVWA direct aan de slag kan. De afnemers geven de NVWA ook de suggestie om de planning van de keuringen aan het bedrijfsleven uit te besteden. Daar zou volgens hen dan ook een afspraak bij moeten (in de vorm van een serviceniveau overeenkomst) over het in te kopen aantal uren bij de NVWA en inspecteurs moeten dan wel op afroep beschikbaar zijn.

De NVWA is over de planning van de inzet van de NVWA aan de slachtlijn en op exportplaatsen reeds in overleg met de betrokken exporteurs, grote slachthuizen en kleine slagers. De resultaten van een recente inventarisatie bij deze bedrijven en hun brancheorganisatie zijn onlangs met de branche gedeeld. Voor de grote slachthuizen is een concept dienstverleningsovereenkomst opgesteld.

[3] Fytosanitair houdt in het voorkomen van de verspreiding en de overbrenging over de nationale grenzen van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

### 6.2.1 *In hoeverre kunnen afnemers in het bedrijfsleven bijdragen aan een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering van de NVWA?*

De afnemers hebben geen mogelijkheden aangegeven die zij nog kunnen benutten om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te bevorderen. De NVWA heeft het afgelopen jaar gesprekken gehad met afnemers om meer zicht te krijgen op hun plannen op de langere termijn. Door meer zicht op deze plannen te krijgen kan de NVWA haar capaciteit beter op de vraag van afnemers afstemmen.

### 6.2.2 *In hoeverre zijn afnemers in het bedrijfsleven daarvan op de hoogte en worden ze gestimuleerd van deze mogelijkheden gebruik te maken?*

In het verleden zijn door de afnemers in overleg met de NVWA mogelijkheden onderkend om de logistiek van het keuringsproces te verbeteren. Voorbeelden die afnemers genoemd hebben betreffen het tijdig aanmelden van een gewenste keuring bij de NVWA en het zodanig inrichten van de werkplek dat de keurmeester direct aan de slag kan. Deze onderkende mogelijkheden zijn inmiddels benut. Zoals bij 6.2.1. aangegeven zien de afnemers geen verdere mogelijkheden in hun eigen logistieke proces om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te bevorderen.

## 6.3 Zijn de afnemers in het bedrijfsleven tevreden over de verhouding tussen prijs en kwaliteit? Waar is de mate van tevredenheid op gebaseerd?

*Afnemers geven aan in het algemeen niet tevreden te zijn over de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Deze uitkomst komt niet overeen met het beeld uit twee recente klanttevredenheidsonderzoeken van de NVWA, waarin de kwaliteit gemiddeld met een voldoende is gewaardeerd.*

De in het kader van dit onderzoek gesproken afnemers geven aan dat de NVWA een heel belangrijke rol speelt om export mogelijk te maken. Over de gehele linie zijn de afnemers in het bedrijfsleven niet tevreden over de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Afnemers hebben in dit verband het volgende aangegeven.

De prijzen van de NVWA zijn voor sommige diensten volgens de afnemers hoger dan in omliggende landen en in de kostentoerekening wordt niet voldoende naar sector gedifferentieerd. Als voorbeelden van de hogere prijzen noemen de afnemers de keuringen in de plantaardige sector, diensten van dierenartsen, voorrijkosten, analyse van containers, laboratoriumonderzoeken en routineonderzoeken (aflatoxine en sulfiet). Afnemers vragen zich af waarom de NVWA niet meer werkzaamheden, zoals laboratoriumonderzoeken, uitbesteedt aan de markt (recent is besloten tot een fusie van laboratoria, zie ad 5.5).
In het bestuurlijk overleg met het bedrijfsleven van 6 juni 2018 hebben de afnemers aandacht gevraagd voor het level playing field binnen Europa, de als fors ervaren doorberekening van kosten waarbij de overhead hoog lijkt ten opzichte van de loonkosten van bijvoorbeeld een dierenarts en het evenwicht tussen het serviceniveau en het kostenniveau. In het bestuurlijk overleg met het bedrijfsleven van 18 oktober 2017 hebben de afnemers aangegeven de tarieven voor laboratoriumonderzoeken hoog te vinden.

Inzake de kwaliteit geven de afnemers aan een dalende kwaliteit te ervaren. Sommige keurmeesters kennen steeds minder de regelgeving die ze moeten toetsen, beheersen niet altijd de Nederlandse taal voldoende (een aantal buitenlandse dierenartsen), zijn niet altijd op het afgesproken moment ter plaatse om de keuring uit te voeren en communiceren daarover niet en zijn soms weinig flexibel volgens de afnemers.
Specifiek geven afnemers nog aan dat het lang duurt voordat laboratoriumuitslagen beschikbaar zijn. Het komt volgens afnemers soms wel voor dat de

laboratoriumuitslagen zo lang op zich laten wachten, dat er een incident is geweest waarbij een partij groente of fruit bedorven is. Tevens geven afnemers aan dat het aantal keuringsstations beperkt is en dat deze voornamelijk in de regio Rotterdam liggen. Ook zijn de communicatielijnen een aandachtspunt, met name een toegankelijke website en weten bij wie je moet zijn. Een afdeling Klantenservice zou daar volgens afnemers uitkomst in kunnen brengen.
In het bestuurlijk overleg van 6 juni 2018 hebben de afnemers aandacht gevraagd voor capaciteit en kennisbehoud bij de NVWA, de snellere dienstverlening in relatie tot het hogere tarief en de locatie van de keurpunten.

De NVWA voert klanttevredenheidsonderzoeken uit. Recent zijn klanttevredenheidsonderzoeken gedaan bij afnemers in de vleessector die gebruik maken van de diensten van de NVWA inzake import en exportcertificering. Deze klanttevredenheidsonderzoeken zijn anoniem. De algemene klanttevredenheid heeft als gemiddelde waardering het rapportcijfer van een zes, en specifiek kwaliteit een ruime zes.
Naast de genoemde bestuurlijke overleggen zijn er ook sector overleggen tussen de NVWA en het bedrijfsleven over de dienstverlening. De NVWA is op dit moment ook bezig met de werving van personeel (met name dierenartsen en assistenten in het kader van de Brexit) voor de import en de export ter voorkoming van capaciteitsproblemen naar aanleiding van de Brexit. Dierenartsen en assistenten volgen een interne opleiding en buitenlandse dierenartsen daarnaast een programma inzake de Nederlandse taal.
Inzake de planning krijgt een afnemer rond 14.00 uur een dag van tevoren een mail van de NVWA hoe laat (met een marge) de NVWA er de volgende dag is.
Tevens onderzoekt de NVWA de mogelijkheden om import- en exportcontroles zo efficiënt mogelijk te laten verlopen en de keuringsstations zo efficiënt mogelijk in te richten gegeven het uitgangspunt dat keuringsstations private ondernemingen zijn die volgens EU-regelgeving in de grensstreek gevestigd moeten zijn.

### 6.4 In hoeverre hebben de afnemers in het bedrijfsleven inzicht in de relatie tussen prijs en kwaliteit van diensten van NVWA? Indien het inzicht ontbreekt wat is dan nodig om dit te verkrijgen?

*Afnemers geven aan geen inzicht te hebben in de opbouw van de tarieven van de NVWA en dat gedetailleerde voor- en nacalculaties nodig zijn.*

Alle geïnterviewde vertegenwoordigers van de sectoren geven aan dat zij geen inzicht hebben in de opbouw van de tarieven van NVWA. Zij hebben aangegeven dat in ieder geval gedetailleerde voorcalculaties en nacalculaties van de tarieven nodig zijn om dit inzicht te krijgen. Ook is er geen inzicht in de kosten van onderhoud en uitbreiding van het systeem CLIENT (elektronisch systeem voor aanmeldingen im- en export) waaraan sommige sectoren meebetalen. Een vraag die de sectoren bij de tarieven hebben is of er kosten in zijn opgenomen voor taken die strikt genomen overheidstaken (dus niet op één bedrijf gericht) zijn.

In dit verband stellen wij vast dat er voorcalculaties zijn gemaakt en dat over 2017 een nacalculatie is opgesteld. Er zijn meerdere openbare (jaarlijkse) documenten over de onderbouwing van de retributietarieven van de NVWA. Daarnaast zijn de retributietarieven in technische briefings van de NVWA toegelicht aan het bedrijfsleven.
Voor de uitbreiding van het systeem CLIENT is een business case beschikbaar. De realisatie van deze business case wordt niet nauwgezet gevolgd. Wel worden de kosten van onderhoud en uitbreiding van het systeem CLIENT in de gebruikersraad CLIENT, waarin ook de relevante afnemers zijn vertegenwoordigd, besproken.

# 7 Aanbevelingen en/of vervolgstappen

Zoals in de managementsamenvatting aangegeven luidt onze hoofdaanbeveling om, in het kader van een verdere verzakelijking, het resultaatgerichte sturingsmodel bij de eigenaar, de opdrachtgevers en de opdrachtnemer nader in te vullen. Dit kan door de meerjarige afspraken te actualiseren en te formaliseren. Het verder inrichten van de informatievoorziening is daarbij cruciaal, zowel aan de kant van de vragers van informatie (opdrachtgevers en eigenaar) als de aanbieder van de informatie (de NVWA). Onderdeel hiervan is het maken van afspraken over de gewenste en mogelijke stuur- en managementinformatie om hiermee tijdig en onderbouwd keuzes te kunnen maken ten aanzien van prioritering, capaciteitsinzet en financiële middelen. Het afgelopen jaar zijn hiertoe al acties ondernomen, zoals het inrichten van een KPI-model. Deze hoofdaanbeveling hebben wij hieronder nader uitgewerkt voor eigenaar, opdrachtgevers en de NVWA.

**Eigenaar**

| Nr. | Bevinding | Aanbeveling |
|---|---|---|
| **1.** | De basis voor de sturing door de eigenaar is de Raamovereenkomst tussen de vorige eigenaar en NVWA d.d. 18 juli 2014 en niet meer actueel.<br>De eigenaar heeft de doelen ten aanzien van kwaliteit, efficiëntie en continuïteit zoals genoemd in de raamovereenkomst, nog niet geactualiseerd. | Actualiseer de raamovereenkomst tussen eigenaar-NVWA.<br>Ga daarnaast na op welke wijze de nieuwe relatie met DICTU (genoemd in de lopende raamovereenkomst), of een andere ICT dienstverlener, geformaliseerd kan worden (dienstverleningsovereenkomst en SLA). |
| **2.** | Voor 2018 zijn hierover door de eigenaar geen formele afspraken gemaakt met de IG van de NVWA en zijn er geen voortgangsrapportages verstrekt.<br><br>De NVWA stuurt nu twee keer per jaar een financiële prognose naar de eigenaar. Met deze prognose heeft de eigenaar nog niet alle informatie die nodig is voor de door hem gewenste integrale sturing op een efficiënte bedrijfsvoering en een tijdige bewaking van de uitputting van de beschikbare middelen door de NVWA gedurende het jaar en de meerjarige verwachte kostenontwikkeling. | Formaliseer de managementafspraken met de IG NVWA en bepaal samen met de opdrachtgevers en opdrachtnemer welke stuur- en managementinformatienodig is voor een integrale sturing op een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA. Onderdeel hiervan is de informatie die nodig is om de onderkende risico's inzake bedrijfsvoering en beleidsuitvoering te bewaken. |
| **3.** | De raamovereenkomst geeft echter niet aan op welke wijze de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen en | Maak vooraf afspraken met opdrachtgevers over gezamenlijke keuzes in bijvoorbeeld crisissituaties (rekeninghoudend met |

| | | |
|---|---|---|
| | incidenten moeten worden behandeld. | crisisprotocollen), over afstemming van opdrachten en het meerjarig perspectief en de continuïteit van de NVWA. |
| **4.** | De eigenaar heeft het voornemen om in de driehoek beter vast te stellen welke (ontwikkelingen in de) nalevingsniveaus bereikt moeten worden en de verbinding te leggen tussen de inspanning van de NVWA en de (ontwikkelingen in de) nalevingsniveaus. De eigenaar wil in overleg met de opdrachtgevers bereiken dat de NVWA de risicogerichte controles in de domeinen verder ondersteunt met behulp van een ICT gestuurde aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van de vele gegevens die binnen de NVWA en wellicht ook breder binnen de overheid beschikbaar zijn.<br><br>De eigenaar heeft de doelen ten aanzien van kwaliteit, efficiëntie en continuïteit, zoals genoemd in de raamovereenkomst, nog niet geactualiseerd (KPI's bedrijfsvoering). | Voer het voornemen uit om in de driehoek te bespreken wat meerjarig aan (handhavings)capaciteit en ondersteunende bedrijfsvoering (inclusief ICT) nodig én mogelijk is om gewenste nalevingsniveaus te realiseren. Bepaal op basis daarvan de KPI's voor de efficiëntie in de bedrijfsvoering.<br><br>Evalueer bij het opleggen van efficiëntiemaatregelen de gevolgen voor de taakuitvoering van het toezicht bij de NVWA. Hierbij dienen, naast het in stand houden van de vereiste basisvoorzieningen van de NVWA (brandweerfunctie), ook in overweging te worden genomen dat expertise schaars is. |

### Opdrachtgevers

| Nr. | Bevinding | Aanbeveling |
|---|---|---|
| **1.** | Ook het in de raamovereenkomst afgesproken Meerjarenbedrijfsplan Handhaving is niet actueel. | Herijk jaarlijks op basis van de verantwoordingsinformatie en het overleg in de driehoek, het meerjarig beleidsperspectief. Neem dat als basis voor de nieuwe jaarlijkse planfase. |
| **2.** | De raamovereenkomst opdrachtgevers en de NVWA is door de ontvlechting van EZ (in EZK en LNV) niet meer actueel. | Actualiseer de raamovereenkomst tussen opdrachtgevers-NVWA. |
| **3.** | Afnemers geven aan geen inzicht te hebben in de opbouw van de tarieven van de NVWA en zijn over de gehele linie niet tevreden over de verhouding tussen prijs en kwaliteit. | Bespreek de signalen van de afnemers in het bestuurlijk overleg met de brancheorganisatie en, waar nodig, met de individuele bedrijven. Daarbij zouden de resultaten uit het ADR onderzoek naar de kostenopbouw van de tarieven meer inzicht kunnen bieden. |
| **4.** | Prioriteiten zijn daarbij niet kwantitatief gemaakt. Streefwaarden worden nog niet meegegeven en de inspanning die | Bepaal de streefwaarden voor de KPI's van de te realiseren beleidsdoelen. |

| | | |
|---|---|---|
| | van de NVWA op de prioriteiten verlangd wordt, wordt in de kaderbrieven niet gekwantificeerd. | |

**Opdrachtnemer**

| Nr. | Bevinding | Aanbeveling |
|---|---|---|
| **1.** | Ook het in de raamovereenkomst afgesproken meerjarenbedrijfsplan Handhaving is niet actueel. | Gebruik risicoprofielen per domein als basis voor een meerjarig perspectief over na te streven beleidsdoelen (dit kan in de vorm van een update meerjaren bedrijfsplan handhaving). Herijk jaarlijks dat meerjarig perspectief op basis van het voortschrijdend inzicht in de ontwikkelingen per risicoprofiel. |
| **2.** | De NVWA is nog niet in staat om zich structureel over de realisatie van alle prestatie-indicatoren te verantwoorden.<br><br>Daar waar informatie over naleving beschikbaar is wordt die in de afweging betrokken. Deze informatie is niet voor alle domeinen beschikbaar terwijl de opdrachtgevers aangeven dat naleving voor hen het belangrijkste is. | Geen verdere aanbeveling, hier wordt aan gewerkt. |
| **3.** | Opgelegde efficiëntiedoelstellingen worden in mindering gebracht op het budget (“ingeboekt”). De daadwerkelijke realisatie van deze efficiëntiedoelstellingen wordt niet periodiek gemonitord. Er vindt wel monitoring plaats op de kostenontwikkeling. Hierbij wordt er deels een relatie gelegd met verbeteracties (voor huisvesting, dienstauto’s, DICTU kosten) en deels niet (bijvoorbeeld productiviteitsverbetering). Dit inzicht is nodig om tijdig te kunnen bijsturen als de realisatie achter blijft bij de verwachting. | Bewaak tijdig de realisatie van verbeteracties. Dit zou kunnen door per verbeteractie, naast de kosten, ook de potentiële baten te kwantificeren en periodiek de gemaakte kosten en de gerealiseerde opbrengsten af te zetten tegen de begrote kosten en de opbrengsten. |
| **4** | De opvolging van acties en aanbevelingen naar aanleiding van eerdere onderzoeken wordt niet structureel bijgehouden. | Bewaak structureel wat de opvolging is van acties en aanbevelingen uit eerdere onderzoeken. Prioriteer daarin welke acties wel en niet opgevolgd kunnen worden en communiceer daarover naar eigenaar en opdrachtgevers. |

# 8 Verantwoording onderzoek

## 8.1 Werkzaamheden en afbakening

Met dit onderzoek geven wij inzicht in de wijze van sturing op en beheersing van een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door betrokken partijen en de NVWA zelf. De betrokken partijen zijn de eigenaar van de NVWA, de opdrachtgevers van de NVWA en de afnemers van de NVWA. Tevens zijn in dit rapport aanbevelingen of vervolgstappen geformuleerd om deze wijze van sturing en beheersing te verbeteren. Het object van onderzoek is de wijze van sturing en beheersing. Of de NVWA daadwerkelijk kosteneffectief en efficiënt gefunctioneerd heeft is niet onderzocht. In dit verband zijn die verbeteracties in ons onderzoek meegenomen die de NVWA ons heeft aangereikt. De in dit rapport genoemde verbeteracties hoeven dus niet noodzakelijkerwijs volledig te zijn.

De centrale vraag luidt: *"Wat doen het management van de NVWA, de eigenaar van de NVWA en de opdrachtgevers en afnemers van de diensten van de NVWA om een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te beheersen en/of te bevorderen?"*

Om de centrale vraag te beantwoorden is een onderzoeksopzet met onderzoeksvragen opgesteld. De onderzoeksvragen zijn ingedeeld naar actor (betrokken partij): eigenaar, opdrachtgevers, opdrachtnemer en afnemers. Bij het opstellen van de onderzoeksvragen is de theorie ten aanzien van het continue verbeteren van processen en resultaten door het frequent doorlopen van een cyclus van plannen, uitvoeren, monitoren en bijstellen (PDCA) gehanteerd als beginpunt. Door alle betrokken partijen zijn aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd. Op uitnodiging van de Minister heeft de Tweede Kamer aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn verwerkt in de onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen worden toegelicht in bijlage 1.

We hebben twee theoretische kaders gehanteerd bij ons onderzoek. Het resultaatgerichte agentschapsmodel, verwoord in de Regeling agentschappen en de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. En een management cyclusmodel gericht op het continue verbeteren van processen en resultaten door het frequent doorlopen van een cyclus van plannen, uitvoeren, monitoren en bijstellen (PDCA-cylcus).

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we de volgende werkzaamheden uitgevoerd:
Documentstudie: Wij hebben de opzet van sturing en beheersing onderzocht door inrichting van de managementcyclus per partij te vergelijken met de theoretische kaders. Vervolgens hebben wij onderzocht in hoeverre uit de documentatie aangevuld met de interviews blijkt dat de managementcyclus per partij heeft gewerkt zoals in opzet bedoeld was.
Interviews: we hebben semigestructureerde interviews gehouden met verschillende betrokkenen om meer zicht te krijgen op de uitvoering van de sturing en beheersing in de praktijk. Afhankelijk van de rol van de respondenten hebben we specifieke vragen gesteld met behulp van de documentstudie. De interviews hebben wij opgenomen en uitgewerkt in gespreksverslagen en transcripties. De gespreksverslagen zijn voor eventuele aanpassingen en aanvullingen voorgelegd aan de respondenten.
Analyse en rapportage: Op basis van de documentstudie en interviews hebben wij een analyse uitgevoerd. De resultaten zijn weergegeven in deze rapportage. De rapportage is afgestemd via een bestuurlijk overleg met de eigenaar,

opdrachtgevers en opdrachtnemer op 12 februari 2019 en met een vertegenwoordiging van de afnemers in een klankbordgroep op 21 februari 2019. Tijdens het onderzoek is er een stuurgroep ingericht met een vertegenwoordiging van eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer om de voortgang van het onderzoek te bespreken.

## 8.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd. Het doel van het rapport is om inzicht te geven door middel van feitelijke bevindingen en waar nodig aanbevelingen. Het rapport bevat geen samenvattende conclusie. Van de beoogde gebruikers wordt verwacht dat zij zelf een eigen afweging maken over de betekenis van de feitelijke bevindingen en de eventuele vervolgacties.

## 8.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, dhr. drs. J.C. Goet, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

# 9 Ondertekening

Gouda, 13 maart 2019

Senior auditor
Auditdienst Rijk

# Bijlage 1: Onderzoeksvragen

### Centrale vraag

De centrale vraag luidt: Wat doen het management van de NVWA, de eigenaar van de NVWA en de opdrachtgevers en afnemers van de diensten van de NVWA om een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te beheersen en/of te bevorderen?

### Hoofd- en onderzoeksvragen

Per actor zijn hoofdvragen en onderzoeksvragen geformuleerd. Op uitnodiging van de Minister heeft de Tweede Kamer aanvullende onderzoeksvragen geformuleerd. Deze zijn verwerkt in de onderstaande a. en b. vragen.

*Opdrachtgevers (LNV en VWS)*

Hoofdvraag: In hoeverre zijn tussen de NVWA en de opdrachtgevers LNV en VWS beleidsdoelen afgesproken en sturen de opdrachtgevers op een kosteneffectieve en efficiënte realisatie van de beleidsdoelen?

1. Welke beleidsdoelen moeten door de NVWA volgens de opdrachtgevers LNV en VWS gerealiseerd worden?
2. Op welke wijze sturen de opdrachtgevers LNV en VWS de realisatie van deze beleidsdoelen door de NVWA aan?
    a. In hoeverre sluit de wijze van aansturen aan op de gewenste realisatie van beleidsdoelen?
3. Welke meetbare prestatie-indicatoren en normen over kwaliteit en kosten die samenhangen met de beleidsdoelen zijn daarbij afgesproken?
    a. Is voor opdrachtgevers en voor het management van de NVWA duidelijk welk verband er is tussen indicator en beleidsdoelstelling?
    b. Wordt door de opdrachtgevers bij de aansturing van de NVWA al gebruik gemaakt van deze meetbare indicatoren?
4. Wordt de realisatie van beleidsdoelen aan de hand van de prestatie-indicatoren door de NVWA gemeten en wordt de ontwikkeling in de tijd zichtbaar gemaakt?
5. Hoe sturen de opdrachtgevers LNV en VWS bij als de realisatie van beleidsdoelen, prestatie-indicatoren of verbeteringen in kosteneffectiviteit en efficiëntie niet aansluiten op de afspraken?
    a. Welke mogelijkheden hebben opdrachtgevers LNV en VWS om te sturen op de realisatie van beleidsdoelen en welke daarvan worden daadwerkelijk gebruikt?

*Eigenaar (LNV)*

Hoofdvraag: Hoe stuurt de eigenaar op de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA?

6. Hoe stuurt de eigenaar op de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA?

*Afnemers (bedrijfsleven)*

Hoofdvraag: In hoeverre hebben de afnemers in het bedrijfsleven inzicht in en zijn zij tevreden over de verhouding tussen prijs en kwaliteit van diensten van NVWA?

7. Wat doen afnemers in het bedrijfsleven (bij de uitvraag van diensten) om de kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering door de NVWA te bevorderen?

    a. In hoeverre kunnen afnemers in het bedrijfsleven bijdragen aan een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering van de NVWA?
    b. In hoeverre zijn afnemers in het bedrijfsleven daarvan op de hoogte en worden ze gestimuleerd van deze mogelijkheden gebruik te maken?
8. Zijn de afnemers in het bedrijfsleven tevreden over de verhouding tussen prijs en kwaliteit? Waar is de mate van tevredenheid op gebaseerd?
9. In hoeverre hebben de afnemers in het bedrijfsleven inzicht in de relatie tussen prijs en kwaliteit van diensten van NVWA? Indien het inzicht ontbreekt wat is dan nodig om dit te verkrijgen?

*Opdrachtnemer (NVWA)*
Hoofdvraag: Welke acties heeft de NVWA in gang gezet om de kosteneffectiviteit en efficiëntie in de taakuitvoering te verbeteren en in hoeverre heeft zij zicht op de realisatie van potentiële opbrengsten en stuurt zij bij waar nodig?

10. Welke acties heeft de NVWA vanaf 1 januari 2014 in gang gezet om de kosteneffectiviteit en efficiëntie in de taakuitvoering te verbeteren ? Zijn bij het bepalen van die acties alle taken van de NVWA tegen het licht gehouden?
11. In hoeverre heeft de NVWA invloed op bedrijfsvoeringskosten, met name ICT?
12. In hoeverre heeft de NVWA nagegaan of efficiëntiewinsten behaald kunnen worden door uitbesteding van taken aan externe dienstverleners en zijn de mogelijk uit te besteden taken in kaart gebracht?
13. In hoeverre heeft de NVWA zicht op de uitvoering, voortgang en gerealiseerde en potentiële opbrengsten van de acties die in gang zijn gezet?
    a. Kan het management van de NVWA aangeven op welke wijze de voorgenomen acties bijdragen aan het verhogen van de kosteneffectiviteit en efficiëntie van de NVWA?

In hoeverre stuurt de NVWA bij als de voortgang of de opbrengst van acties achter blijven bij de verwachting?

# Bijlage 2: Voortgang acties eerdere onderzoeken

Ten aanzien van sturing en beheersing van een kosteneffectieve en efficiënte taakuitvoering bij de NVWA zijn in het verleden verschillende onderzoeken uitgevoerd. In deze bijlage onderstaande tabel wordt de opvolging van de acties, voortgekomen uit deze eerdere onderzoeken, weergegeven. Dit betreffen de onderzoeken vanaf 1 januari 2014 die zijn benoemd in de opdrachtbevestiging inzake onderzoeken NVWA.

### Maat houden 2014

Een interdepartementale werkgroep heeft het toetsingskader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten 'Maat houden' uit 1996 tegen het licht gehouden. In dit rapport van april 2014 doet zij verslag van haar bevindingen en presenteert zij een aangepast kader, dat Maat houden 1996 vervangt. In het kader geeft ze uitgangspunten, waarbij het algemene uitgangspunt is: *"Handhaving van wet- en regelgeving moet in beginsel uit de algemene middelen worden gefinancierd. Dit omdat deze activiteiten over het algemeen plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang."* Daarbij zijn uitzonderingen geformuleerd op basis van het profijtbeginsel en het 'veroorzaker betaalt'-beginsel. In het onderzoeksrapport kostenopbouw tarieven NVWA wordt onder andere de vraag beantwoord hoe de NVWA bij het opstellen van de retributietarieven rekening heeft gehouden met Maat houden (inclusief de validatie door PWC in 2016), interpretatie Raad van State hiervan en kabinetsreactie hierop.

### Rapportage benchmark overhead NVWA

In het rapport (Berenschot, 2015) wordt antwoord gegeven op de vraag: Hoe verhoudt de omvang van de overhead binnen de NVWA zich tot die van vergelijkbare organisaties? De conclusie in het rapport is dat de kosten van de NVWA met betrekking tot onderzochte overheadfuncties per formatieplaats bijna 6% hoger zijn dan bij het gemiddelde van de 29 andere uitvoerende publieke organisaties. Het verschil wordt vooral veroorzaakt door de relatief hoge ICT-kosten, alhoewel ook de kosten voor personeel en organisatie wat hoger zijn dan gemiddeld. De formatieve omvang is juist relatief klein ten opzichte van vergelijkbare organisaties. In onderstaande tabel zijn de aanbevelingen uit het rapport opgenomen en wordt de voortgang daarvan aangegeven.

| Aanbevelingen / acties | Voortgang |
|---|---|
| Verricht nader onderzoek naar de omvang van de ICT kosten. | Met het onderzoek "efficiëntieonderzoek NVWA – kosten ICT beheer" door KPMG (zie 3.5) is invulling gegeven aan de aanbeveling m.b.t. ICT-kosten. |
| Verricht nader onderzoek naar personeel en organisatie onder andere de verhouding tussen kosten en toegevoegde waarde. | Deze aanbeveling is niet opgevolgd. |
| Stel een norm vast voor de omvang van de overhead. Om dat te kunnen doen is aanvullend onderzoek nodig. | Deze aanbeveling is niet opgevolgd. |

### Analyse takenpakket NVWA

PWC (2016) heeft een takenanalyse uitgevoerd van de activiteiten en taken die de NVWA uitvoert in opdracht van en betaald door EZ op basis van het jaarplan 2016. Buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen de taken uitgevoerd voor VWS en de taken die geretribueerd worden aan het bedrijfsleven. Samenvattend wordt onder andere weergegeven dat 99% van de taken controle op naleving Europese verordeningen betreft. 30% van de taken kent voorgeschreven toezichtsnormen, ook wel gesloten normen genoemd. Ook wordt genoemd dat er veel knelpunten zijn door bezuinigingen terwijl het takenpakket gelijk is gebleven of uitgebreid. Daarbij wordt verwezen naar het plan van aanpak NVWA waarmee wordt gewerkt aan informatie gedreven en risicogericht toezicht, dat moet leiden tot effectievere en efficiëntere controles. PWC doet geen aanbevelingen.

In de Kamerbrief d.d. 27 mei 2016 (33 835 nr 33) geeft de staatssecretaris van EZ aan wat hij doet met de uitkomsten van het onderzoek. *"Binnen deze context van beperkte ruimte in het takenpakket is een beperkt aantal besparingen te realiseren."* Hij noemt besparingen en overdracht van taken ten bedrage van € 5 miljoen per jaar vanaf 2017. Daarnaast noemt hij voor de lange termijn zijn inzet voor vereenvoudiging van wet- en regelgeving in de EU en bij het formuleren van nationale wet- en regelgeving.

### Efficiëntieonderzoeken NVWA – Rapportage Spoor 1: Efficiëntiepotentieel, procesharmonisatie en informatievoorziening

KPMG (2016) is gevraagd een doorlichting te geven van het efficiëntiepotentieel aan de hand van drie sporen: Procesharmonisatie en verbeterde informatievoorziening, ICT-beheerkosten en reistijd-werktijd. Dit rapport gaat in op het efficiëntiepotentieel van de procesoptimalisatie en de informatievoorziening, zoals geformuleerd in het programma Blik op de NVWA 2017. Daarvoor zijn 11 van de 22 processen geselecteerd waarvan de aanname is dat zij het grootste efficiëntiepotentieel in zich dragen. Per proces zijn de effecten benoemd die als gevolg van het implementeren van het procesontwerp van de beoogde toekomstige situatie zullen optreden (ten opzichte van de huidige situatie), in totaal worden 33 effecten benoemd. Deze effecten verdeelt het rapport onder in drie categorieën: (1) efficiëntere uitvoering van de primaire processen door automatisering van menselijk handelen, (2) efficiëntere uitvoering van primaire processen vanwege de digitalisering van informatie en (3) minder herstelwerkzaamheden en dubbele uitvoering door uniformering van registraties en harmonisering van processen. Van de 33 effecten is het efficiëntiepotentieel van 11 effecten gekwantificeerd. In totaal is de bandbreedte van het efficiëntiepotentieel geraamd op 4,3 miljoen euro tot 14,4 miljoen euro. KPMG geeft aan dat een groot deel nog niet gekwantificeerd kon worden en raadt aan om na concrete uitwerking en verdere beschikbaarheid van informatie een herijking te doen van het efficiëntiepotentieel.

Ook benoemt het rapport twee inefficiënties die verder in beeld zijn, waarvan het oplossen mogelijk efficiëntiepotentieel meebrengt. Namelijk (1) wijze van roosteren: mogelijkheden voor kwalitatieve verbeteringen en een nieuwe roostervoorziening worden onderzocht en (2) Performance van ICT, randvoorwaardelijk bij de invoering van BLIK is de verbetering van de performance van de ICT (dienstverlening door DICTU), waardoor bijvoorbeeld het opstarten van kantoorautomatisering en (door inspecteurs gebruikte) primaire applicaties veel minder tijd gaat kosten.

In het rapport staan ook aanbevelingen om adequaat te kunnen sturen op het behalen van efficiëntie potentieel, zoals het maken van eenduidige koppelingen tussen de verschillende verbeterplannen en programma's en het instellen van een doelen-inspanningen netwerk inclusief batenmanagement.

Daarnaast zijn de transitiekosten (alle eenmalige kosten die gemaakt moeten worden om de NVWA van de huidige naar de beoogde situatie zoals beschreven in

het verbeterplan te krijgen) geraamd op 62,2 miljoen voor 2016-2017. Dit betreft kosten van eigen medewerkers, de inhuur van derden, de kosten voor uitfaseren bestaande legacy en dubbele beheerlasten. Daarbij is aangegeven dat het doen van concrete uitspraken over benodigde inspanning en kosten voor de transitie slechts beperkt mogelijk is. Ten tijde van het onderzoek door KPMG is het tijdpad 2016-2017 aangehouden omdat voor de periode daarná geen goede inschatting van de kosten mogelijk bleek. De reden was dat het tijdpad dat nodig is om het geïdentificeerde efficiëntiepotentieel te realiseren direct samenhangt met de mate waarin het verbeterplan zou worden gerealiseerd. Belangrijkste randvoorwaarde is implementatie van BLIK (later Inspect genoemd) volgens de planning (destijds) op oktober 2018.

In de Kamerbrief (33 835 nr 33) geeft de staatssecretaris van EZ aan dat hij op basis van de rapporten van KPMG de budgettaire kaders voor de NVWA bijstelt. Daarnaast wordt op basis van de rapportages van de ADR en KPMG het Plan van Aanpak herijkt door het opstellen van een (nieuw) geactualiseerd Programma Verbeterplan NVWA 2016. Dit heeft geleid tot de herijking van het plan van aanpak 2013 “NVWA 2020” eind november 2016.

| **Aanbevelingen / acties** | **Voortgang** |
|---|---|
| Stuur op het realiseren van het efficiëntiepotentieel van de 33 effecten, waarvan 11 gekwantificeerd. | De implementatie van de beoogde processen is opgenomen in programma PI&I van NVWA 2020, dat als doel heeft: *“Doel en thema’s van het programma zijn het harmoniseren van de processen, het uniformeren van de producten en het realiseren van de benodigde informatie en informatievoorziening (ICT)”*. Er is aldus NVWA geen een-op-een relatie te maken met de benoemde effecten door KPMG. Daarmee is het dus niet vast te stellen of deze effecten zijn gerealiseerd.<br><br>De implementatie van Inspect is nog niet zover dat er gerapporteerd kan worden over de realisatie van de gekwantificeerde effecten. Wel worden er stappen gezet om dit mogelijk te maken. In het projectplan staat dat via 0- en 1-meting de realisatie van de benefits kan worden gevolgd. De methodiek voor nulmetingen is ontwikkeld en richt zich op de reeds gekwantificeerde, gemonetariseerde financiële baten uit het Efficiëntieonderzoek Spoor 1. Een eerste 0-meting is in de vorm van een pilot uitgevoerd voor de domeinen Alcohol en tabak en Horeca en ambachtelijke productie, waarbij er gekeken is naar tijdsbesteding van de processen die van toepassing zijn op deze domeinen (‘Programmeren en geprogrammeerde handhaving’ en ‘Van melding tot afmelding’). Inmiddels is een 0-meting uitgevoerd bij de domeinen die naar Inspect zullen migreren. Komende kwartalen implementeert de NVWA een functionaliteit in Inspect, waarmee voor alle domeinen die werken in Inspect geautomatiseerde 1- en vervolgmetingen kunnen worden uitgevoerd. Daarna zullen naar de verwachtingen de 1 metingen worden gehouden. |
| Herijk het efficiëntiepotentieel na concrete uitwerking en verdere | De NVWA heeft aan deze aanbeveling geen invulling gegeven. |

| | |
|---|---|
| beschikbaarheid van informatie. | |
| Los de inefficiëntie m.b.t. de wijze van roosteren op. | Bij de directie Keuren is de roostervoorziening Inspect (Quintiq) geïmplementeerd en werkzaam vanaf mei 2017. Met de roostervoorziening wordt een vierwekenplanning gemaakt per medewerker (dierenarts), waarbij rekening gehouden wordt met reistijden, competenties en contracturen van de medewerkers. Het doel is om de inzet van medewerkers zo efficiënt mogelijk in te plannen, waarna voor de resterende uren inhuurkrachten (practitioner) ingepland worden. Om dit te kunnen volgen is er een dashboard waarin o.a. wordt weergegeven op welke taken medewerkers worden ingepland, wat de reistijd is en hoeveel contracturen niet ingepland worden. De roostervoorziening wordt momenteel doorontwikkeld om ook de opdrachten vanuit LNV/VWS in te kunnen plannen (nu worden alleen opdrachten voor derden expliciet ingepland). De opdrachten voor LNV/VWS vallen in de planning onder dezelfde noemer als overige tijd, zoals opleidingen, werkoverleggen etc.). Verder wordt de ingebruikname van planningsoptimalisatiesoftware voorbereid, die de planningen bijvoorbeeld na wijzigingen automatisch optimaliseert i.p.v. dat dit handmatig moet gebeuren.<br><br>Door de invoering van de roostervoorziening is het aantal fte in de planning met 3 afgenomen. De bereikte efficiëntie wordt gemeten aan de hand van de facturabiliteit. Dit is het percentage van de ureninzet van medewerkers die de NVWA factureert bij de bedrijven, die keuringen aanvragen. Dit percentage is exclusief de uren voor de opdrachten voor VWS/LNV. De doelstelling in het plan NVWA 2020 was: “Productieverhoging tot 9% bij keuring door optimalere planning en werkproces” (3 jaar op rij 3%). De eerste cijfers in VGR3 wijzen erop dat de facturabiliteit omhoog is gegaan voor de eerste maanden van 2018 t.o.v. de eerste zes maanden van 2017. Het is nog te vroeg om te zeggen of de doelstelling daadwerkelijk behaald wordt. |
| Verbeter de performance van de ICT waardoor bijvoorbeeld het opstarten van kantoorautomatisering en (door inspecteurs gebruikte) primaire applicaties veel minder tijd kost. (Randvoorwaardelijk voor de invoering van BLIK). | De NVWA geeft aan hier opvolging aan te hebben gegeven met het programma PI&I en het invoeren van de cloud werkplek. De verbetering van de perfomance van de ICT is door de NVWA niet inzichtelijk gemaakt. |
| Maak koppelingen tussen de verschillende verbeterplannen en | Deze aanbeveling is opgevolgd door het verbeterplan 2013 te herijken in het plan NVWA 2020. Daarin wordt o.a. een toekomstbeeld en leidende principes geschetst, zeven programma’s en hun samenhang benoemd en de |

| | |
|---|---|
| programma's en stel een doelen-inspanningen netwerk in inclusief batenmanagement. | sturing op de zeven programma's beschreven. Voor een beoordeling van de uitwerking hiervan verwijzen wij naar de halfjaarlijkse toets door de ADR op de kwaliteit van de programmabeheersing, waarover in de bijlage bij elke voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gerapporteerd wordt. |
| Ontwikkel door en verifieer het projectportfolio (inclusief de benodigde middelen voor projecten en de programma's) van de overige kosten van het verbeterplan (27,7 mln.). | Het projectportfolio is doorontwikkeld (programma NVWA 2020). De overige kosten van het verbeterplan zijn niet verder geconcretiseerd. In het financieel meerjarige kader zijn de kosten voor de transitie zoals berekend door KPMG verwerkt (33835 nr 33). Deze kosten zijn niet aangepast n.a.v. de doorontwikkeling van het projectportfolio. |

### Efficiëntieonderzoeken NVWA – Rapportage Spoor 2: Kosten ICT-beheer

Dit rapport (KPMG, 2016) geeft de bevindingen weer van het 2e spoor van de doorlichting van het efficiëntiepotentieel: ICT beheer. Er is een analyse gemaakt van:

- De huidige ICT-omgeving en kosten. Deze waren in 2015 in totaal €38,7 mln., waarvan 28,5 mln. voor DICTU.
- Een schatting van de toekomstige ICT beheerkosten. Dit heeft KPMG deels kunnen kwantificeren en deels nog niet.
- Verwachte investeringen als gevolg van Blik. In totaal is dit €55,5 mln.

| Aanbevelingen / acties uit rapport | Voortgang |
|---|---|
| Monitor en bewaak de realisatie van de besparingen, extra kosten en investeringen als gevolg van BLIK. | In 2017 zijn randvoorwaarden gecreëerd voor beheersing van de toekomstige beheerkosten door het instellen van een CIO Office NVWA. Momenteel brengt CIO-Office EZK/LNV in samenwerking met de CIO Office van NVWA de ICT-kosten in kaart voor heel EZK/LNV met als doel om in 2019 beter inzicht te krijgen in de waardeketen. De monitoring vindt met name plaats op kosten. Monitoring op realisatie van baten heeft niet plaatsgevonden. Op hoofdlijnen zijn de investeringen en toekomstige ICT-beheerskosten benoemd in de business case PI&I van juni 2018. In dit verband zal een beoordeling door BIT plaatsvinden. |

### Efficiëntieonderzoeken NVWA – Rapportage Spoor 3: Business Case Reistijd – Werktijd

In het 3e spoor heeft KPMG (2016) 3 scenario's met betrekking tot de arbeidsvoorwaarde reistijd–werktijd gekwantificeerd en beoordeeld op haalbaarheid. De drie scenario's inclusief het berekende efficiëntiepotentieel zijn:

1. Werken met een forfaitaire reistijd - €8,3 mln.
2. Herdefiniëren ambulante functies, op basis van de plek van tewerkstelling - €2,2 mln.

3. Combinatie van herdefiniëren van ambulante functies en het werken met een forfaitaire reistijd - €8,9 mln.

KPMG geeft aan dat het introduceren van een forfaitaire reistijd (al dan niet gecombineerd met het herdefiniëren van ambulante functies) de grootste haalbaarheid kent. Waarbij opgemerkt wordt dat herdefiniëren van een aantal ambulante functies leidt tot ongelijke behandeling van verschillende groepen medewerkers en dat ieder scenario arbeidsvoorwaardelijke consequenties heeft, waarvoor overeenstemming in het departementaal georganiseerd overleg nodig is.

In de kamerbrief (33835 nr 33) geeft de staatssecretaris als reactie aan: *"Ik zet in op een besparing van € 8 miljoen jaarlijks met ingang van 2019. Het effectueren van deze besparingen heeft echter arbeidsvoorwaardelijke consequenties. Hierover is nog geen overeenstemming bereikt met de bonden."*

| Aanbevelingen / acties uit rapport | Voortgang |
|---|---|
| Selecteer een scenario t.a.v. reistijd/werktijd en realiseer het efficiëntiepotentieel. | Het aanvankelijke streven was om op de arbeidsvoorwaarden een nieuw beleid per 1 januari 2019 in te voeren. Het invoeren van forfaitaire reistijd blijkt niet haalbaar, omdat dit voor de vakbonden en medezeggenschap niet bespreekbaar is op departementaal niveau. De NVWA en LNV zetten nu in op andere maatregelen met een kleiner besparingspotentieel, namelijk standplaatswijziging en herdefiniëren ambulante functies. Ten tijde van dit onderzoek heeft deze inzet nog niets opgeleverd. Omdat de potentiele besparing grotendeels niet gerealiseerd kan worden is hiervoor een claim in voorbereiding om in te dienen bij het ministerie van Financiën. |

### Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA en toets aan Maat Houden

PWC (2016) heeft twee onderzoeken uitgevoerd: (1) een internationaal vergelijkend onderzoek naar de toezichtactiviteiten, de daarmee samenhangende kosten, de wijze van financieren en daarbinnen de retributie van kosten naar het bedrijfsleven in Nederland, België, Denemarken, Frankrijk en Duitsland. (2) Een toets van de NVWA-tarieven aan Maat Houden 2014 (Nederlandse kader dat voorschrijft wanneer toezichtkosten mogen worden doorberekend aan het bedrijfsleven).

Uit de vergelijking op systeemniveau blijkt dat Nederland het enige land is dat de coördinatie en de uitvoering van keuring en toezicht volledig centraal organiseert. Nederland retribueert een kleiner aandeel van de totale kosten die zij maakt aan het bedrijfsleven dan België en Denemarken. Frankrijk retribueert het kleinste aandeel van haar kosten aan het bedrijfsleven. Daarentegen zijn de opbrengsten uit retributies in Nederland het hoogst. De internationale vergelijking laat zien dat de kosten van het nationale toezicht in Nederland niet veel hoger zijn dan in de focuslanden. Voor export en import zijn de toezichtkosten naar verhouding hoog in Nederland.

T.a.v. de toets van de NVWA-tarieven aan Maat Houden concludeert PWC dat de NVWA-tarieven grotendeels voldoen aan Maat Houden:

- De tarieven komen voort uit het profijtbeginsel of het veroorzaker betaalt beginsel;
- De randvoorwaarden voor goed toezicht doorberekening zijn grotendeels op orde. Het rapport is daarbij kritisch op het niet expliciet meenemen van de concurrentiepositie in de kosten-batenafweging bij het instellen van nieuwe tarieven en het ontbreken van de prikkel tot kostenbeheersing doordat de NVWA toewerkt naar kostendekking en de tarieven daardoor stijgen;
- De basisprincipes voor doorberekening worden grotendeels gevolgd. Het rapport is daarbij kritisch op de beperkte invloed van de ondertoezichtgestelde op de hoogte van de vergoeding.

In de kamerbrief (33835 nr 48) geeft de staatssecretaris aan dat de tariefontwikkeling van de NVWA internationaal in de pas loopt en daarnaast, op een enkel onderdeel na, in lijn is met het kabinetsbrede kader Maat Houden. T.a.v. de hoge kosten voor export en import gaat hij het gesprek aan met het bedrijfsleven om problemen tijdig met elkaar te bespreken. T.a.v. de kostenprikkel verwijst hij naar de herijking van het plan van aanpak 2013. En hij geeft aan verdere tariefsverhogingen, conform de aanbeveling, af te zetten tegen de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Ook geeft hij aan vast te houden aan het door het kabinet vastgestelde retributiebeleid voor de NVWA, waarbij uitgangspunt is dat de NVWA alle werkelijke kosten, die voor doorberekening in aanmerking komen, doorberekent.

| Aanbevelingen / acties uit rapport | Voortgang |
|---|---|
| T.a.v. hoge kosten voor export en import gaat staatssecretaris het gesprek aan met het bedrijfsleven om problemen tijdig met elkaar te bespreken. | Er hebben bestuurlijke overleggen plaatsgevonden met het bedrijfsleven op 18 oktober 2017 en 6 juni 2018 en er is een technische briefing geweest over de tarieven 2018 op 12 oktober 2017. |
| De staatssecretaris zal verdere tariefsverhogingen, conform de aanbeveling, afzetten tegen de internationale concurrentiepositie van het bedrijfsleven. | Bij de tarieven die per 1 januari 2019 van kracht zijn is een beperkte aanpassing gedaan van de tarieven in verband met prijsontwikkelingen. De internationale concurrentiepositie is hierbij niet meegewogen. |

### Analyse verantwoording(sinformatie) NVWA

KPMG (2016) heeft in opdracht van VWS een analyse uitgevoerd, specifiek voor het VWS opdrachtenpakket, waarbij helder moest worden of de door VWS beschikbaar gestelde middelen worden besteed aan de VWS taken en prioriteiten (conform jaarplan en kaderbrief). Het rapport geeft weer wat het verwachte productieverlies is als gevolg van de transitie. Uit de analyse blijkt dat het VWS budget wordt besteed conform het jaarplan dat VWS en NWVA hebben afgesproken. Daarnaast wordt een toelichting gegeven op de totstandkoming van de kostprijs en geeft het rapport aan wat er nodig is om de juiste stuurinformatie te waarborgen. Zo wordt aangegeven dat om te komen tot de gewenste outputsturing (i.p.v. inputsturing) informatie nodig is over gerealiseerde productiecijfers per type product per domein, zoals uren, aantal inspecties, doorlooptijd /snelheid sanctionering, aantal boetes en aantal waarschuwingen, nalevingsbeelden, kostprijzen per product en operationele kosten per kostensoort. Om te borgen dat VWS de NVWA structureel kan monitoren is van belang dat tussen eigenaar, opdrachtgevers en de NVWA als opdrachtnemer eenduidige afspraken worden gemaakt over gewenste Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's). Het rapport geeft aan welke stappen er nodig zijn om te komen tot afspraken over KPI's.

| Aanbevelingen / acties uit rapport | Voortgang |
|---|---|
| Om te borgen dat VWS de NVWA structureel kan monitoren is van belang dat tussen eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer eenduidige afspraken worden gemaakt over gewenste KPI's. Dit in het licht van de uitgesproken wens om meer op output te sturen. Om dit te bereiken moet VWS de volgende stappen zetten:<br>1. Vaststellen van de bestaande kerntaken van de NVWA.<br>2. Bepalen welke kritische succesfactoren randvoorwaardelijk zijn voor de mate waarin deze kerntaken (doelstellingen) behaald kunnen worden.<br>3. Kwantificeren van deze kritische succes factoren naar kritieke prestatie indicatoren (KPI's), bijvoorbeeld:<br>— de gerealiseerde productie (zoals aantal inspecties);<br>— % gerealiseerde kosten ten opzichte van gebudgetteerde kosten;<br>— mix van de gerealiseerde productie ten opzichte van de afgesproken prioriteiten in het jaarplan.<br>4. Vaststellen verklarende indicatoren. Dit zijn indicatoren die de NVWA helpen om afwijkingen tussen gewenst en gerealiseerde prestaties te verklaren richting opdrachtgevers.<br>5. Vastleggen gemaakte afspraken in bijvoorbeeld een informatiecontract.<br><br>Wat is een alternatief voor de MCS, opdat deze beter geschikt is om te sturen?<br>De inhoud van de MCS moet gebaseerd zijn op de geselecteerde KPI"s waarbij de analyse van afwijking tussen realisatie en budget gebaseerd moet zijn op de gedefinieerde verklarende indicatoren. Tevens is voor de MCS van belang dat een sterkere inhoudelijke koppeling wordt gemaakt met de prioriteiten vanuit de Kaderbrief en het jaarplan.<br><br>6. Neem gewenste informatiebehoefte mee in INSPECT<br>7. Inbedden proces gericht sturen<br>8. Pas structuur van jaarplan en MCS 2018 aan<br>9. Pas instructie jaarplan 2018 aan<br>10. Definieer Prestatie Indicatoren | 1. Kerntaken zijn genoemd in de raamovereenkomsten.<br>NVWA kent drie hoofdkerntaken die in de raamovereenkomsten zijn vastgelegd. Deze waren uitgangspunt voor de bepaling van KPI's door KPMG in 2017 (zie Verbeteren aansturingsinformatie NVWA).<br>2. De KPI's zijn door het driehoeksoverleg bekrachtigd. In het bestuurlijk overleg zijn vertegenwoordigd: NVWA, LNV eigenaar, LNV opdrachtgever, VWS opdrachtgever.<br>3. en 4. zijn opgevolgd, zie o.a. MCS rapportages en KPMG rapport 2017, waarin deze zijn bepaald.<br>5. (mix) is nog onderhanden; wel in de MCS geplande uren versus gerealiseerd per domein. We hebben geen informatiecontract gezien, anders dan wat met de raamovereenkomsten al was overeengekomen.<br>6. en 7. zijn onderhanden werk.<br>8. en 9. zie document Totstandkoming jaarplan 2019, en is daarmee opgevolgd.<br>10., 11. en 12. zie KPMG rapport 2017 en de nadere uitwerking daarvan in MCS en jaarplan 2019 stukken (zoals cpt prioriteringstabel ministeries).<br>13. Deze zijn eigenlijk al geformaliseerd met de raamovereenkomsten. |

| | |
|---|---|
| 11. Leg definities Prestatie Indicatoren vast<br>12. Opname effect indicatoren<br>13. Formaliseer sturing afspraken | |

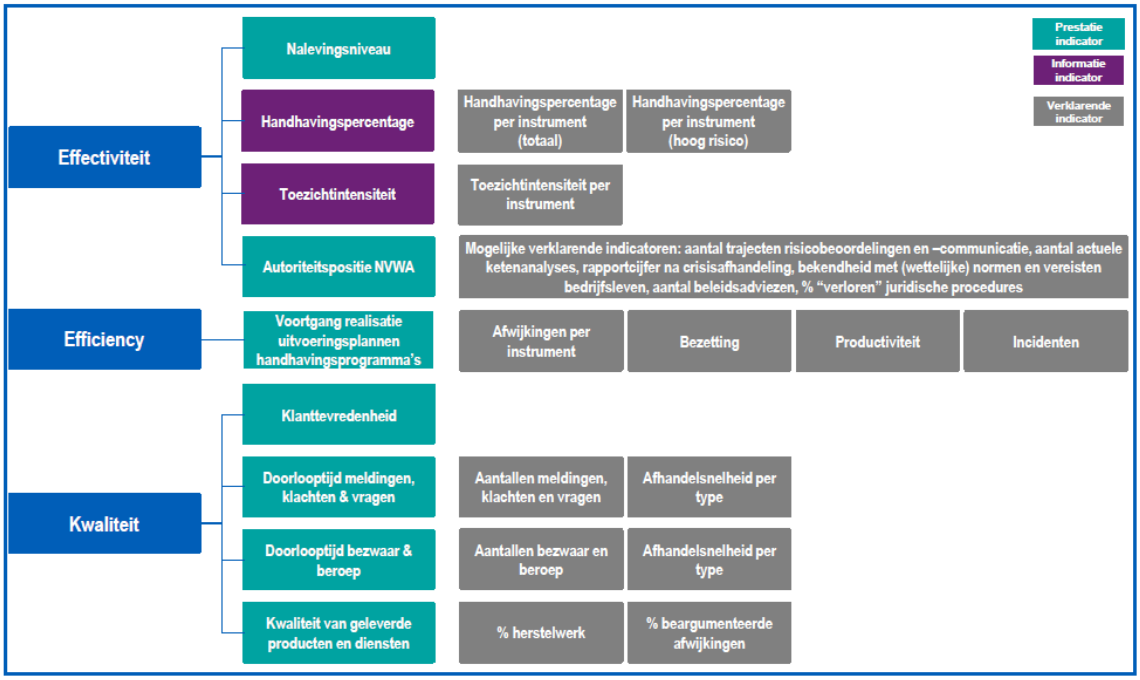
### Doorlichting NVWA

Doelstelling van de doorlichting door EZ en Financiën (2016) was het geven van inzicht in het functioneren van de NVWA in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, doelmatigheidsbevordering en bekostiging. In het rapport wordt aangegeven dat er de afgelopen jaren met veel energie en toewijding is gewerkt aan het verbeteren van de organisatie, waarbij de ontwikkeling op het ene terrein verder is dan het andere. In het rapport wordt aangegeven dat de ingezette weg op het gebied van financieel beheer en financiële sturing de juiste is en het hier vooral van belang is om de ingezette ontwikkelingen te bestendigen. Op de overige terreinen is volgens het rapport nog de nodige progressie te behalen, het meeste in het oog springende terrein is de bekostiging. Beschreven wordt dat het kostprijsmodel in de opzet een goed model is, maar in het gebruik in de praktijk nog niet optimaal. In het rapport wordt een aantal voorstellen en aanbevelingen gedaan over het verbeteren van de sturing. Deze zijn in de onderstaande tabel opgenomen.

| Aanbevelingen / acties uit rapport | Voortgang |
|---|---|
| Bekostiging: Neem alle kosten op in het kostprijsmodel van de NVWA, zodat de tarieven gebaseerd zijn op integrale kosten. | Er is op dit moment nog geen sprake van een integrale kostprijs. Dit als gevolg van politieke besluitvorming. |
| Bekostiging: Ontwikkel met het huidige kostprijsmodel als basis, als opdrachtgevers en NVWA, vereisten aan sturingsinformatie als onderdeel van de voortgangsrapportages. Bouw daarbij voort op de al bestaande (MCS)-rapportages. | Aanpassing van de bestaande rapportage is onderhanden werk. |
| Governance: Richt een bestuurlijk overleg NVWA in onder voorzitterschap van de eigenaar met daarin de opdrachtgevers van VWS en EZ. Laat dit overleg waar mogelijk aansluiten op de begrotingscyclus. En bezie hierbij de inrichting van de rol en taken van de eigenaar(sondersteuning). | Er is een bestuurlijk overleg NVWA ingericht. De rollen en taken van de eigenaarsondersteuning zijn onderwerp van gesprek. |
| Financieel beheer: Ga als NVWA door op de ingezette weg en blijf als eigenaar en NVWA aandacht houden voor de vorderingen op het gebied van de financiële functie en het financieel beheer van de NVWA. | Er is aandacht vanuit de eigenaar voor de financiële functie, waarbij er ook nog aandachtspunten zijn (zie hoofdstuk eigenaar). |
| Doelmatigheidsbevordering: Stel in overleg met de eigenaar en opdrachtgevers doelmatigheidsindicatoren vast, waarmee op output en outcome gestuurd kan worden. | Naast de doelmatigheidsindicatoren die in de agentschapsbijlage bij de Verantwoording zijn opgenomen, moet de ontwikkeling van andere doelmatigheidsindicatoren nog gestart worden. |

### Verbeteren aansturingsinformatie NVWA

KPMG (2017) presenteert in dit rapport een KPI-model, met een beperkte set KPI's en onderliggende verklarende indicatoren, waarmee de prestaties en prestatieontwikkeling van de NVWA meerjarig kunnen worden vastgesteld. Dit om de relatie tussen ingezette middelen en de bereikte resultaten beter te kunnen leggen en om de sturing van de NVWA door opdrachtgevers en eigenaar evenals de verantwoording aan de Tweede Kamer mogelijk te maken. In de onderstaande figuur is het KPI-model weergegeven (voor een toelichting verwijzen wij naar het rapport).




Het rapport geeft aanbevelingen om de KPI's integraal onderdeel te maken van de gehele externe en interne P&C-cyclus en benoemt spelregels om tot een goede doorvertaling van de KPI's in een standaard rapportage te komen. Tot slot wordt geadviseerd om het KPI-model te implementeren langs een gezamenlijk op te stellen ontwikkelagenda onder sturing van een projectgroep.

| Aanbevelingen / acties uit rapport | Voortgang |
|---|---|
| Borg de KPI's in de externe P&C-cyclus: maak de KPI's integraal onderdeel van het jaarplan en daarmee ook van de MCS. Hou daarbij rekening met de spelregels m.b.t. MCS:<br>• Er wordt standaard gerapporteerd op het niveau van de prestatie- en informatie-indicatoren.<br>• Er wordt niet standaard gerapporteerd op de verklarende indicatoren. De verklarende indicatoren worden gebruikt om de (afwijkingen in de) scores op de KPI 's te verklaren.<br>• De toelichting richt zich op het verklaren en duiden van afwijkingen en bevat geen | In de MCS-rapportage 2017 wordt over de informatie-indicatoren en een aantal prestatie-indicatoren gerapporteerd.<br><br>Over de afwijkingen wordt nog niet gerapporteerd omdat de streefwaarden van prestatie-indicatoren nog niet zijn vastgesteld. |

| | |
|---|---|
| informatie die reeds af te lezen is uit tabellen en/of grafieken.<br>• Aan afwijkingen worden concrete en SMART geformuleerde acties gekoppeld waarover in een volgende periodieke rapportage gerapporteerd kan worden. | |
| Borg de KPI's in de interne P&C cyclus:<br>• Neem de KPI's op in de directie A3's (die worden gebruikt voor de interne sturing en verantwoording en het voeren van het juiste gesprek);<br>• Wijs per KPI een inhoudelijk eigenaar en een dataeigenaar aan. | Het opnemen van de KPI's in de directie-A3's moet deels nog plaatsvinden. De uitvoering is de verantwoordelijkheid is van de betreffende directeur. |
| Stel een gezamenlijke ontwikkelagenda op onder sturing van een projectgroep die de volgende onderdelen bevat:<br>• Stel een planning op;<br>• Verbeter de huidige rapportages door het zoveel mogelijk toepassen van de toekomstige spelregels op de bestaande MCS rapportage;<br>• Voer een pilot uit voor het domein HORECA om meer inzicht te krijgen in de beschikbaarheid van data en de mogelijkheden m.b.t. de wijze van verzameling van data;<br>• Gebruik de uitkomsten van de pilot als 'lessons learned' voor de verdere implementatie van het model.<br>• Breng het KPI-model in werking o.b.v. de plateauplanning. Rapportages en query's moeten in INSPECT worden geïmplementeerd en het model moet geborgd worden in de P&C-cyclus.<br>• Evalueer de implementatie en de werking van het KPI-model. Draagt het KPI-model zorg voor het "juiste gesprek"? Wat zijn de mogelijke verbeteringen om dit gesprek te voeren?<br>• Gebruik de resultaten van de evaluatie om het huidige model verder door te ontwikkelen. | Een gezamenlijke ontwikkelagenda tussen opdrachtgevers en NVWA ontbreekt.<br><br>De NVWA heeft acties ingezet om de KPI's en verklarende indicatoren nader uit te werken en te implementeren in de lijnsturing. De acties zijn er daarnaast op gericht om Inspect zo in te richten dat de KPI's worden opgenomen in de dashboard en in rapportages: Inspect wordt gevuld met inspectiegegevens die door de "business" uitgevoerd wordt. Deze inspectiegegevens leveren data op die de basisset aan informatie vormen waarmee de KPI's kunnen worden gevuld. Uit Inspect zelf kunnen geen rapportages worden uitgedraaid, wel is het zo dat op basis van informatie uit Inspect rapportages opgesteld kunnen worden. Echter de capaciteit om de datahuishouding zo in te richten is gelimiteerd geeft de NVWA aan.<br><br>Het vullen van de KPI's en verklarende indicatoren hangt af van het tempo waarin Inspect in de domeinen is geïmplementeerd. Waar mogelijk worden andere bronnen gebruikt om 'gaten' tijdelijk te dichten. Dat gebeurt door de maakplaats, maar ook door de domeinexperts t.b.v. snellere ontwikkeling van MCS-en en voortgangrapportages. De KPI's over naleving, klanttevredenheid en autoriteitspositie komen niet direct uit Inspect en kennen separate trajecten. |

# Bijlage 3: Kostenontwikkelingen

De kostenontwikkelingen en ratio's in onderstaande tabel geven geen indicatie voor wijzigingen in de kosteneffectiviteit en efficiëntie. Over het algemeen is geen dalende of stijgende trend in de kostenontwikkelingen en ratio's te zien. Alleen de kosten voor automatisering laten een stijgende lijn zien. Gelet op de ICT-ontwikkelingen bij de NVWA is dit te verklaren. Wij hebben geen nader onderzoek verricht naar de oorzaken.

Personele en materiele kosten NVWA (alle bedragen x €1.000)

| Kostenpost | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---|---|---|---|
| Personele kosten | 192.060 | 205.135 | 199.434 | 209.024 |
| *Waarvan eigen personeel* | *177.556* | *187.864* | *182.996* | *190.366* |
| *(incl. overige p-kosten)* | *14.504* | *17.271* | *16.438* | *18.658* |
| *Waarvan Inhuur* | | | | |
| Materiële kosten | 111.348 | 108.047 | 113.246 | 117.697 |
| *Waarvan bijdragen SSOs* | *40.967* | *37.399* | *41.780* | *41.866* |
| *Waarvan automatisering* | *28.100* | *27.792* | *30.468* | *36.030* |
| *Waarvan Huisvesting* | *15.449* | *15.029* | *16.526* | *12.358* |
| *Waarvan kantoor* | *2.526* | *2.889* | *3.432* | *2.754* |
| *Waarvan specifiek* | *51.934* | *52.447* | *50.172* | *52.047* |
| *Waarvan algemeen* | *13.339* | *9.890* | *12.648* | *14.508* |
| Rentelasten | 482 | 340 | 281 | 112 |
| Afschrijvingskosten | 10.041 | 9.682 | 9.805 | 10.847 |
| Overige kosten | 407 | 1.467 | 340 | 431 |
| **Totale kosten** | **314.338** | **324.671** | **323.106** | **338.111** |
| Bezetting (incl. externe inhuur) | 2.463 fte | 2.677 fte | 2.707 fte | 2.570 fte |
| Totale kosten per fte | 128 | 121 | 119 | 132 |
| Personele kosten per fte | 78 | 77 | 74 | 81 |
| Materiele kosten per fte | 45 | 40 | 42 | 46 |

Bron: interne jaarrekeningen NVWA 2014-2017, bezetting in fte aangepast naar aanleiding van opgave NVWA.

# Bijlage 4: Geïnterviewde functionarissen

| Organisatie | Functie | Rol onderzoek |
|---|---|---|
| ***T.b.v. onderzoeksvraag 1 – 5 (opdrachtgevers)*** | | |
| LNV/DG AGRO/ELVV | Senior beleidsmedewerker | Opdrachtgever LNV |
| LNV/DG AGRO/ELVV | (Senior) beleidsmedewerker | Opdrachtgever LNV |
| LNV/DG AGRO/ELVV | Beleidsmedewerker (gepensioneerd) | Opdrachtgever LNV |
| FIN/DGRB/Begrotingszaken | FEZ Trainee | Kadersteller |
| FIN/DGRB/Begrotingszaken | Senior beleidsadviseur | Kadersteller |
| VWS/DG Volksgezondheid | Teammanager | Opdrachtgever VWS |
| VWS/DG Volksgezondheid | (Senior) beleidsmedewerker | Opdrachtgever VWS |
| VWS/DG Volksgezondheid | (Senior) beleidsmedewerker | Opdrachtgever VWS |
| NVWA/CFO Financiën | Plv. directeur/afdelingshoofd | Opdrachtnemer (KPI-model) |
| NVWA/CFO Financiën | Teamleider Control | Opdrachtnemer (Jaarplan) |
| NVWA/Directie Strategie | Coörd./specialistisch adviseur | Opdrachtnemer (Jaarplan) |
| NVWA/Directie Handhaven | Coörd./specialistisch inspecteur | Opdrachtnemer (Programmering) |
| ***T.b.v. onderzoeksvraag 6 (eigenaar)*** | | |
| LNV | Secretaris-Generaal | Eigenaar |
| LNV | Directeur FEZ | Eigenaar |
| LNV | (Senior) Adviseur | Eigenaar |
| LNV | (Senior) Adviseur | Eigenaar |
| ***T.b.v. onderzoeksvraag 7 – 9 (afnemers)*** | | |
| Plantum | Secretaris | Afnemer |
| NZV | Algemeen secretaris | Afnemer |
| GroentenFruit Huis | Algemeen directeur | Afnemer |
| NEPLUVI | Algemeen secretaris/directeur | Afnemer |
| Anthos | Voorzitter | Afnemer |
| Vee & Logistiek | Secretariaat/beleidsmedewerker | Afnemer |
| COV | Secretaris | Afnemer |
| ***T.b.v. onderzoeksvraag 10 – 14 (opdrachtnemer)*** | | |
| NVWA | Inspecteur-Generaal | Opdrachtnemer |
| NVWA/CFO Financiën | Directeur | Opdrachtnemer |
| NVWA/Directie Bedrijfsvoering | Directeur Bedrijfsvoering en directeur Programmabureau | Opdrachtnemer (NVWA 2020) |
| NVWA | Programmadirecteur NVWA2020 | Opdrachtnemer (NVWA 2020) |
| NVWA/Directie Keuren | Divisiehoofd Veterinair & import | Opdrachtnemer (Roostervoorziening Inspect) |
| NVWA/Directie Bedrijfsvoering | Directeur | Opdrachtnemer |
| NVWA/Directie Handhaven | Divisiehoofd Laboratoria | Opdrachtnemer (Laboratoria) |
| NVWA/CFO Financiën | Medewerker Financiën & control | Opdrachtnemer |
| NVWA/CFO Financiën | CIO Office - afdelingshoofd | Opdrachtnemer (CIO Office) |

# Bijlage 5: Bestudeerde documentatie

*Documenten met betrekking tot de inleiding*

- Regeling agentschappen (geldend vanaf 01-01-2018 t/m heden);
- Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (geldend vanaf 01-01-2016 t/m heden);
- Notitie instrumenten in de klassieke driehoek (Ministerie van Financiën, 2017);
- Regeerakkoord 2017-2021 “Vertrouwen in de toekomst”;
- Kamerstukken in dossier 33835 (onder andere nummer 33, 49, 62, 75, 78, 80, 82, 106, 107, 108);
- Brief Tweede Kamercommissie LNV betreffende onderzoeksvragen NVWA-onderzoeken (kenmerk 2018Z19211/2018D52448).

*Documenten met betrekking tot hoofdstuk eigenaar (voor zover nog niet genoemd)*

- Raamovereenkomst tussen eigenaar en NVWA (geldend vanaf planning en verantwoording 2014);
- Managementafspraken 2017 tussen IG NVWA en pSG EZK en voortgangsrapportages hierover;
- Agenda’s en verslagen bestuurlijk overleg tussen eigenaar, opdrachtgevers en NVWA in 2018;
- Agenda’s en verslagen overleg Bedrijfsvoering, Financiën en ICT in 2018;
- Agenda’s en verslagen overleg CFO in 2018;
- Agenda’s en verslagen eigenaar – opdrachtnemersoverleg in 2018;
- Jaarplan NVWA 2018;
- Financiële prognoses NVWA in 2018.

*Documenten met betrekking tot hoofdstuk opdrachtgevers (voor zover nog niet genoemd)*

- Raamovereenkomst tussen opdrachtnemers en NVWA geldend vanaf planning en verantwoording 2014);
- Meerjarenbedrijfsplan Handhaving (geldend van 2014 t/m 2018);
- Kaderbrieven VWS (2014-2019);
- Kaderbrieven EZ/LNV (2014-2019);
- Jaarplannen NVWA (2013, 2015-2018);
- MCS rapportages (2017, 2018);
- Verslagen opdrachtgevers-NVWA overleg LNV (bestuurlijk, management, beleid) (2018);
- Verslagen opdrachtgevers-NVWA overleg VWS (2018);
- Rapport verbeteren aansturingsinformatie NVWA (KPMG, 2017).

*Documenten met betrekking tot hoofdstuk opdrachtnemer (voor zover nog niet genoemd)*

- Interne documentatie NVWA ter onderbouwing verbetermaatregelen in de lijn en in programma NVWA 2020;
- Analyse takenpakket NVWA (PWC, 2016);
- Efficiëntieonderzoeken NVWA – Rapportage Spoor 1: Efficiëntiepotentieel, procesharmonisatie en informatievoorziening (KPMG, 2016);
- Nieuwsbericht Nederland krijgt nieuw instituut voor voedselveiligheid (NVWA, 2019);
- Interne documentatie NVWA ter onderbouwing van A3 systematiek in 2018, zoals plannen, rapportages en verslagen stuurgesprekken;
- Interne documentatie NVWA ter onderbouwing van de financiële P&C-cyclus;

- Onderbouwing monitoring en sturing drie geselecteerde onderwerpen (reistijd-werktijd, kosten dienstauto's, ICT-kosten DICTU).

*Documenten met betrekking tot hoofdstuk afnemers (voor zover nog niet genoemd)*

- Onderbouwing ingezette acties door NVWA gericht op werving, opleiding, planning;
- Klanttevredenheidsonderzoeken NVWA;
- Verslagen bestuurlijke overleggen tussen afnemers, opdrachtgevers en NVWA;
- Verslagen sectoroverleggen tussen afnemers en NVWA.

*Documenten met betrekking tot bijlagen (voor zover nog niet genoemd)*

- (Interne) jaarrekeningen NVWA 2014-2017;
- Rapport Maat houden 2014;
- Rapport benchmark overhead NVWA (Berenschot, 2015);
- Rapport Spoor 2: Kosten ICT-beheer - Efficiëntieonderzoeken NVWA (KPMG, 2016);
- Rapport Spoor 3: Business Case Reistijd – Werktijd - Efficiëntieonderzoeken NVWA (KPMG, 2016);
- Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA en toets aan Maat Houden (PWC, 2016);
- Analyse verantwoording(sinformatie) NVWA (KPMG, 2016);
- Doorlichting NVWA (EZ en Financiën, 2016);
- Stafnotitie Tweede Kamer verkennende studie NVWA in relatie tot andere inspecties (2018Z15374);
- Interne documentatie NVWA ter onderbouwing status van acties voortgekomen uit eerdere onderzoeken.

**Auditdienst Rijk**
Postbus 20201
2500 EE  Den Haag
(070) 342 77 00