



Doorlichting NVWA

Datum: 29-12-2016
Status: Definitief

Inhoud

Inhoud	2
1 Inleiding	3
2 Kerntaken en organisatieontwikkeling	4
2.1 <i>Inrichting organisatie</i>	4
2.2 <i>Organisatieontwikkeling</i>	4
2.3 <i>Facts & Figures</i>	5
3 Governance	6
3.1 <i>Eigenaar</i>	6
3.2 <i>Opdrachtgevers</i>	7
3.3 <i>Opdrachtnemer</i>	8
4 Financieel beheer	10
5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	12
5.1 <i>Doelmatigheidsbevordering</i>	12
5.2 <i>Bekostiging</i>	14
6 Conclusies en aanbevelingen	17
6.1 <i>Bekostiging</i>	17
6.2 <i>Governance</i>	18
6.3 <i>Financieel beheer</i>	18
6.4 <i>Doelmatigheidsbevordering</i>	19
6.5 <i>Toekomst</i>	19
Bijlage 1: Overzicht aanbevelingen NVWA	21

1 Inleiding

In de Regeling agentschappen is opgenomen dat agentschappen periodiek worden doorgelicht. Deze doorlichtingen zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van elk agentschap aan de orde te stellen. Hierbij wordt ook gekeken of het agentschap voldoet aan de voor een (baten-lasten)agentschap geldende instellingsvoorwaarden. Elk agentschap wordt ten minste eens in de vijf jaar doorgelicht.

De doelstelling van de doorlichting van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is in zijn algemeenheid: 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.

De doorlichting wordt uitgevoerd door een team bestaande uit medewerkers van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) van het Ministerie van Economische Zaken en medewerkers van de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën. Met de doorlichting wordt meerwaarde voor alle partijen beoogd. De NVWA krijgt als het ware een spiegel voorgehouden en kan haar voordeel doen met de handreikingen uit het doorlichtingsrapport. Voor de eigenaar, de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, en voor FEZ ligt de meerwaarde in beter inzicht in het functioneren van het agentschap en in eventuele verbetermogelijkheden. Voor het Ministerie van Financiën als systeemverantwoordelijke ligt de meerwaarde in een beter toegepast agentschapsmodel.

De rapportage wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting luiden:

- Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij de NVWA en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
- Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij de NVWA?
- Wat zijn de argumenten voor het voeren van een baten-lastenadministratie?
- Hoe is de bekostiging bij de NVWA vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van de NVWA?
- Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

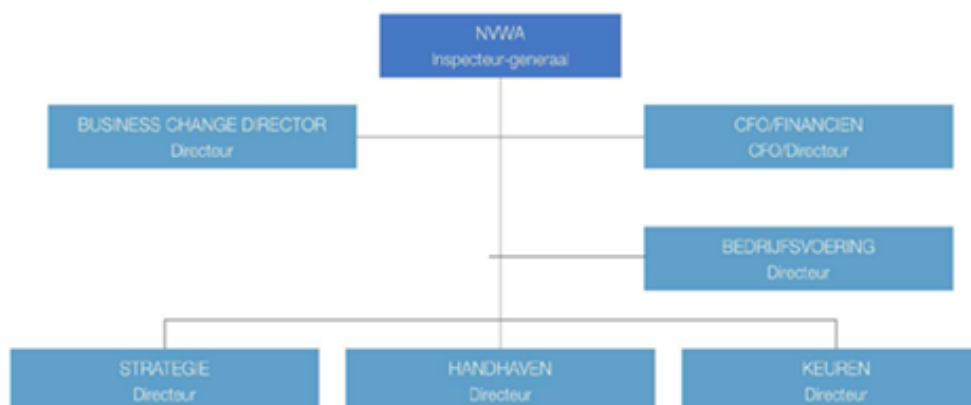
Per 1 januari 2012 zijn de drie voormalige agentschappen, de Algemene Inspectiedienst (AID), de Plantenkundige Dienst (PD) en de Voedsel- en Warenautoriteit gefuseerd tot één dienst. Dit is de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De PD was één van de eerste drie agentschappen die was opgericht in 1994.

1 September 2013 heeft de NVWA definitief de status van baten-lasten agentschap verkregen, nadat het al de tijdelijke status had sinds 1 januari 2011. De NVWA bewaakt de veiligheid van voedsel, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en handhaaft de natuurwetgeving.

2.1 Inrichting organisatie

De NVWA bestaat uit zeven onderdelen. Vijf divisies, het bureau risicobeoordeling en onderzoeksprogrammering, met een ondersteunende stafafdeling. Sinds 1 februari 2016 kent de organisatie van de NVWA de functie Chief Financial Officer (CFO), die ook plaatsneemt in de Directieraad (DR) van de NVWA.

Naast het bovenstaande is de NVWA momenteel bezig met het opstellen van een voorgenomen organisatiebesluit met daarin een nieuwe organisatievorm die per 1 januari 2017 moet ingaan. Hiermee zijn er nog slechts twee hoofd uitvoerende onderdelen, Keuren en Handhaven. De directieraad bestaat dan nog uit de IG, de CFO, de directeur Strategie, de directeur Bedrijfsvoering en tijdelijk ook de business change director .



2.2 Organisatieontwikkeling

De Algemene Rekenkamer bood eind 2013 een rapport aan de Tweede Kamer aan met als titel: 'Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie'. De hoofdconclusie is dat de verwachte voordelen van de fusies te optimistisch geraamd zijn. De Algemene Rekenkamer is vooral kritisch over de verwachte besparingen die in 2013 vooralsnog niet gerealiseerd waren. De prognose van de NVWA om de taakstelling in 2018 wel te halen lijkt voor de Algemene Rekenkamer niet waarschijnlijk.

Mede naar aanleiding van boven genoemde rapport hebben de Staatssecretaris van EZ en de Minister van VWS een brief¹ naar de Tweede Kamer gestuurd met daarin een plan van aanpak voor de NVWA. Door ondermeer de stapeling van verschillende taakstellingen, de fusietrajecten van de afgelopen jaren en diverse maatschappelijke incidenten en crises (w.o. het toezicht op slachterijen), is gebleken dat de NVWA haar toezichttaken moest versterken, inclusief de ondersteuning hiervoor vanuit de organisatie van de NVWA.

Het plan van aanpak bevat op hoofdlijnen vier maatregelen:

- Herbezinning op de inrichting van het systeem van keuring en toezicht
- Uitbreiding van de toezicht- en handhavingcapaciteit van de NVWA
- Het op orde brengen van de organisatie
- Adequate financiering

Deze vier maatregelen hebben geleid tot een uitbreiding van de formatie van 125 FTE in 2014 tot 155 FTE in 2018. Deze groei had met name betrekking op interventieteams bij crises en incidenten. Ook het op orde brengen van de organisatie leidde tot een toename van de omvang, van 50 FTE in 2014 tot 90 FTE in 2018, waardoor er meer aandacht besteed kon worden aan risicoanalyses. Daarnaast was er ook een investering in ICT als onderdeel van maatregel drie.

De financiering kwam deels door efficiencybesparingen bij de NVWA (ca. € 8 mln.) en door extra bijdragen van VWS en EZ (structureel € 33 mln. vanaf 2014 en incidenteel € 34 mln. tot 2017). Ten slotte draagt het bedrijfsleven € 10 mln. bij.

2.3

Facts & Figures

Tabel 1: overzicht facts en figures NVWA (uit de jaarverslagen 2013-2015)

Bedragen x € 1 mln.	2013	2014	2015
Omzet	261,0	306,7	313,9
% omzet derden	22%	32%	31%
Resultaat	0,7	-7,6	-10,7
Aantal FTE	2.163	2.229	2.438
Afschrijvingskosten	9,7	10,0	9,7
% lasten	3,5%	3,2%	3,0%
Vaste activa	38,6	38,4	42,8
Leningen min FIN	26,6	27,3	33,0
Verhouding leningen/activa	69%	71%	77%
Balanstotaal	116,5	120,5	133,5

¹ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 835, nr. 1

3 Governance

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van de NVWA. Het resultaatgerichte sturingsmodel zoals opgenomen in de regeling onderscheidt drie rollen, namelijk die van eigenaar, (beleids)opdrachtgever en opdrachtnemer.

De eigenaar is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.

De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.

De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

3.1 Eigenaar

De Secretaris-generaal (SG) is de formele eigenaar van de agentschappen, dienstonderdelen en zbo's die onder EZ vallen. In de praktijk vervult de plaatsvervangend SG (plv. SG), de voormalig hoofd-directeur Interne Organisatie en Uitvoering (HDIU), gedelegeerd deze rol. Dit geldt ook voor de NVWA. In die rol krijgt hij ondersteuning van de directie FEZ, directie Bedrijfsvoering en het CIO-office.

Sinds 2014 heeft de NVWA een convenant met de eigenaar. Deze is ondertekend door de toenmalige HDIU, nu plv. SG, dit convenant bevat afspraken over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden, de diverse cycli bij EZ (begroting, management en toezicht) en het vaststellen van de tarieven. De eigenaar wordt breed ondersteund door stafdirecties vanuit EZ. FEZ heeft hier een relatief zware rol omdat het accent de laatste jaren veelal op de financiën lag.

Vanuit de eigenaar(sondersteuning) zijn er diverse typen overleg:

- Een tweemaandelijks periodiek Bedrijfsvoering, Financiën en ICT overleg (BFI-overleg) aan de hand van een terugkerende agenda. Hieraan nemen deel vanuit EZ de plv. SG, FEZ, directeur Bedrijfsvoering, CIO Office en DICTU en vanuit de NVWA zijn dit de CFO en de directeur Bedrijfsvoering. Vaak vinden hier inhoudelijke discussies plaats, waar het budget van de NVWA een belangrijk onderwerp is. Tevens vinden beheersbeslissingen over diverse onderwerpen hier plaats.
- Ambtelijk FEZ en de CFO van NVWA hebben daarnaast ook een periodiek overleg vanuit de formele verantwoordelijkheid voor het financiële systeem binnen EZ.
- De formele voortgangsgesprekken voert de plv. SG met de IG.
- Tevens is er regelmatig persoonlijk overleg (PO) tussen de plv. SG met Inspecteur-generaal van de NVWA; en PO's tussen de plv. SG en de directeur Bedrijfsvoering van de NVWA.

- De IG van de NVWA is lid van de Bestuursraad en hij brengt hier regelmatig punten in.
- Ten slotte is er nog de Stuurgroep NVWA. Naast DG Agro en Natuur vanuit EZ zit hier ook VWS als opdrachtgever en verder FEZ. Dit overleg wordt voorgezeten door de plv. SG. In dit overleg wordt de uitvoering van beleid, financiën en ten dele het verbeterplan besproken. Origineel was dit bedoeld als tijdelijk overleg om de voortgang van het verbeterplan NVWA (Plan van Aanpak) te monitoren. De plv. SG geeft aan voorstander te maken van het permanent maken van deze stuurgroep en het de vorm geven van een bestuurlijk overleg.

Vanuit de eigenaar bestaat er tevredenheid over de invulling van de rol van FEZ ten aanzien van de eigenaarondersteuning. Wel ervaart hij dat er op momenten weinig capaciteit is.

Daarentegen leeft er bij de opdrachtgevers het gevoel dat de NVWA veel afspraken bilateraal heeft met de eigenaar. Waaruit de opdrachtgevers voelen dat ze voor de kosten opdraaien. De extra kosten zijn op de begroting terug te vinden als bijstellingen tijdens de eerste en/of tweede suppletioire begroting.

3.2 Opdrachtgevers

De NVWA heeft in 2014 een raamovereenkomst opgesteld en ondertekend met de grootste opdrachtgevers (DG Agro van EZ en DG Volksgezondheid van VWS). Dit convenant bevat onder meer bepalingen over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden, afspraken over de planning- en controlcyclus en de bijbehorende documenten en rapportages, de (totstandkoming van) tarieven en de mate van overleg.

De bouwstenen voor het komen tot een jaarplan en een begroting zijn ook onderdeel van de convenanten en ziet er ongeveer als volgt uit:

- Uiterlijk april t-1 krijgt de NVWA van haar opdrachtgevers een kaderbrief. Deze brieven bevatten ook het financieel kader.
- Op basis van de kaderbrief stelt de NVWA in juli t-1 een concept kostprijs voor bij de eigenaar en FEZ. Het beschikbare budget is de basis voor het beschikbare aantal FTE, daarmee het beschikbare aantal uren en daarmee de kostprijs per uur. Deze informatie dient als basis voor het jaarplan.
- Het concept jaarplan deelt de NVWA in oktober t-1 met de opdrachtgevers.
- In separate overleggen met de DG Agro en de DG Volksgezondheid wordt dit jaarplan uiteindelijk vastgesteld.

In de praktijk komen de kaderbrieven van opdrachtgevers vaak later dan afgesproken. De kaderbrief voor 2016 van VWS was bijvoorbeeld pas halverwege mei bij de NVWA en die van EZ halverwege april. Bij de NVWA leidt dit tot verstoring van het interne proces. Volgens de NVWA hebben opdrachtgevers moeite om aan te geven wat ze precies van de NVWA verwachten. Tegelijkertijd blijven de wensen onveranderd of willen opdrachtgevers graag meer, ondanks dat de budgetten afnemen.

Uit de interviews blijkt dat er verschillen zijn tussen de opdrachtverlening vanuit EZ en VWS aan de NVWA. De opdrachten vanuit EZ (60-80%) komen meestal voort uit Europese regelgeving, met bijbehorende gedetailleerde vereisten. Tevens zijn daardoor de opdrachten sneller complex en politiek gevoeliger dan de opdrachten vanuit VWS.

Volgens de NVWA houdt (vooral de coördinerend opdrachtgever vanuit) EZ zich minder in detail bezig met de financiën en heeft meer oog voor de continuïteit van de NVWA. De opdrachtgever erkent ook dat NVWA met veel ontwikkelingen te maken heeft die aanleiding geven tot een verdere verbeteringsslag. Dit geldt zowel voor het primaire proces, als het secundaire proces, inclusief een meer zakelijke opstelling van de NVWA naar opdrachtgevers toe bij het verkrijgen van financiering voor de start van opdrachten. Door de NVWA wordt ervaren dat er binnen EZ nog vaak vanuit gegaan wordt dat de NVWA een bepaalde taak wel zal uitvoeren, terwijl er niet direct budget tegenover wordt gesteld. Het is volgens de coördinerend opdrachtgever binnen EZ dan ook zaak dat de NVWA pas aan de slag gaat, zodra hier budget tegenover is gesteld. Bij opdrachtgever VWS lijkt de NVWA dit beter te doen, maar daar zijn de discussies scherper.

VWS is vooral kritisch ten aanzien van de financiële beheersing van de NVWA als het gaat om de opdrachten die NVWA voor VWS uitvoert. Ze hebben behoefte aan meer informatie over de door VWS toegekende budgetten en opdrachten. De vraag leeft: wat is eigenaarsproblematiek en wat is opdrachtgeversproblematiek.

In het algemeen hebben de opdrachtgevers niet het gevoel dat ze bij de NVWA kunnen sturen op de uitvoering van een opdracht. De NVWA geeft aan dat voor hen lastig gemaakt wordt om die duidelijkheid te geven. Wanneer een opdrachtgever bijvoorbeeld een x-aantal uur beschikbaar stelt zonder richtlijnen waar de uren aan besteed moeten worden, is de NVWA vrij in de toedeling. De NVWA kan tussentijds daarom niet gemakkelijk uitleggen wat de kosten voor de uitvoering zijn waardoor de opdrachtgevers tussentijds niet kunnen bijsturen. Een andere oorzaak van hoger uitvallende kosten is omdat de NVWA ICT afneemt van DICTU. Deze kosten zijn volgens de NVWA niet stuurbaar.

3.3 Opdrachtnemer

De NVWA bestaat uit de 'inhoudelijke' divisies Veterinair & Import; Landbouw & Natuur; Consument & Veiligheid en de NVWA-Inlichtingen- en opsporingsdienst. Het klantcontact loopt via de divisie Klantcontact & dienstverlening. Het Bureau Risicobeoordeling is een zelfstandig onderdeel binnen de NVWA met een wettelijke taak. Zij brengen hun onafhankelijke advies aan de Inspecteur-generaal uit, welke eindverantwoordelijke is voor dat advies.

Verder hangen onder de Inspecteur-Generaal nog de directie Bedrijfsvoering en de Directie Staf, welke laatste als coördinator optreedt tussen opdrachtgevers en de inhoudelijke divisies.

De NVWA is na de fusie steeds meer een ketengerichte organisatie aan het worden, waar alle divisies op elkaar ingrijpen. De uitvoering van de taken van de NVWA gebeurt altijd in samenspraak. In dit kader is er iedere donderdag een directieraad, waar altijd eerst de actualiteiten worden besproken van ieders divisie.

Een recente ontwikkeling is de centralisatie van de financiële functie bij de NVWA. Hiertoe is een nieuwe CFO aangetreden. Deze heeft door de centralisatie – en de steun van de Inspecteur-generaal als het gaat om - voorstellen met budgettaire gevolgen - ook daadwerkelijk positie in de Directieraad.

Om de governance per divisie toe te lichten, wordt de werkwijze van de divisie Landbouw & Natuur gebruikt (dit format kan uiteraard verschillen per divisie). Landbouw & Natuur voert zeer uiteenlopende taken uit. Het grootste gedeelte van de medewerkers zijn inspecteurs die werken vanuit de auto en vanuit het hele land. Binnen het zogeheten sturingsstelsel staat alle managementinformatie zoals; wanneer een inspecteur bij welk bedrijf is geweest en hoelang de bezoektijd was. De divisie Landbouw & Natuur heeft in theorie een managementteam van acht personen, dat zijn er op dit moment echter zeven. Elke week heeft het managementteam een overleg en elke zes weken heeft het management team een overleg waar ook alle teamleiders bij inzitten.

De governance van divisies is de komende tijd, als gevolg van de reorganisatie, aan verandering onderhevig. Zo zal het organisatorisch uit elkaar halen van keuring en toezicht tot verandering voor de NVWA leiden. Ook zal er een nieuw digitaal bedrijfsinformatiesysteem worden ingezet met digitale zaakdossiers en digitaal ondersteunende werkinstructies. Zo moet het gemakkelijker worden om als inspecteur de bevinden vast te leggen, maar dit kan in de overgang nog wat voeten in de aarde hebben.

4 Financieel beheer

4.1 Inleiding

De financiële functie is bij de NVWA belegd bij de afdeling Planning, Financiën en Control (PFC). PFC valt onder de directie Bedrijfsvoering en er werken zo'n 70FTE, verdeeld over 4 teams:

- inkoop 7 FTE;
- financiële administratie 20 FTE;
- verslaglegging 20 FTE;
- control 23 FTE.

De afgelopen jaren werkt de NVWA aan het verbeteren van de financiële functie en de financiële sturing. Een aantal bevindingen van de ADR en de Algemene Rekenkamer hebben ertoe bijgedragen dat de aandacht rondom het financieel beheer is verscherpt. Mede hierdoor en door interne bevindingen heeft de NVWA een verbeterplan opgesteld.

Als gevolg van het verbeterplan voor de financiële functie is binnen het team control een flinke professionaliseringslag gemaakt. De control afdeling is gesplitst in een deel divisiecontrol (12 medewerkers) en een deel concerncontrol (7 medewerkers). Binnen het deel divisiecontrol wordt onder andere met intervisie geprobeerd de gewenste professionalisering te bereiken.

Daarnaast streeft de NVWA als gevolg van het verbeterplan naar een allocatieve weging, tweemaal per jaar. Dit wordt ingevuld door een intern hoofdbesluitvormingsmoment als de ontwerpbegroting voor het volgende jaar en de eerste supplementaire begrotingswet van het lopende jaar worden opgesteld.

In 2015 heeft de ADR een onzekerheid gevonden op gebied van de volledigheid van de jaarrekening van de NVWA. Deze is inmiddels opgelost. In 2016 heeft de ADR een onzekerheid aangegeven over het tijdschrijven bij de NVWA. Volgens de NVWA betrof dit een incident aangezien de NVWA opdat moment te maken had met een nieuw tijdschrijfsysteem. De NVWA stuurt er nu op om volledig en tijdig tijd te schrijven.

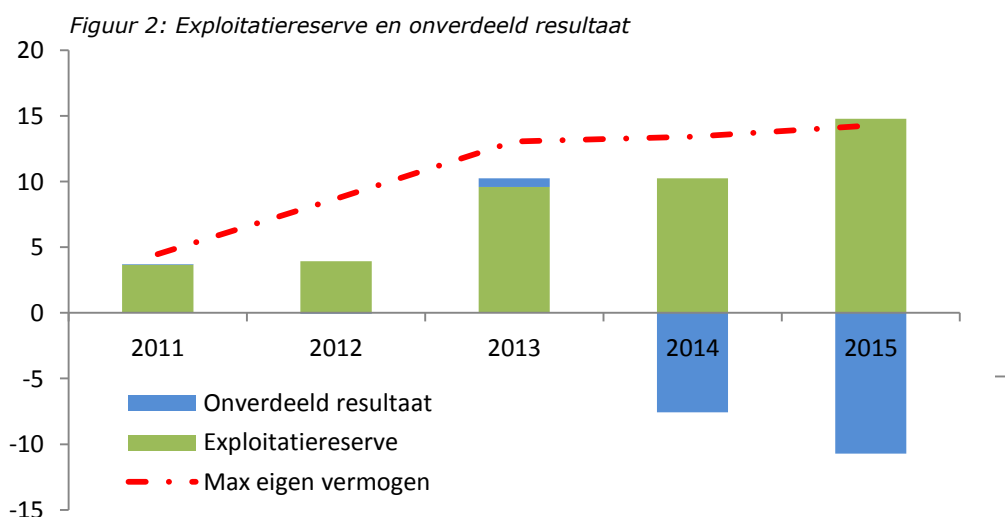
4.2 Baten-lastenstelsel

De NVWA voert het baten-lastenstelsel. Een onderdeel van de doorlichting is het toetsen van het gebruik van de faciliteiten van het baten-lastenstelsel. Hiervoor is gebruikt gemaakt van de jaarverslagen van de afgelopen jaren. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- Op de balans ultimo 2015 had de NVWA voor € 42,8 mln. aan vaste activa. Dit betreft circa 32% van het balanstotaal. Ongeveer een kwart van deze, vaste activa is immaterieel en bestaat uit ICT systemen of ICT systemen in ontwikkeling. De overige vaste activa bestaat voor het grootste gedeelte uit dienstauto's (€ 18,6 mln.). Verder heeft de NVWA de waarde van verbouwingen en laboratoriumapparatuur geactiveerd.
- De afgelopen jaren liggen de gerealiseerde investeringen tussen de € 10- en 15 mln. Deze blijven daarbij achter bij de verwachte investeringen in de

begrotingen die bijna 2x zo hoog liggen. De verwachte investeringen vanaf 2016 en verder liggen tussen € 15- en € 30 mln. en zijn daarmee in de begroting in ieder geval significant hoger dan het huidige niveau van investeringen.

- De NVWA maakt voor de financiering van de activa voor een groot (en toenemend) deel gebruik van de leenfaciliteit van het ministerie van Financiën. Zo was in 2015 circa 77% van de activa gefinancierd via een lening, terwijl dit in 2014 71% was. De NVWA is van plan om ook de komende jaren gebruik te maken van de leenfaciliteit. Een groot deel van de plannen bij de aanvraag voor de leenfaciliteit was voor dienstauto's en ICT-software.
- Het overige deel van de activa financiert de NVWA op basis van bevoorschotting ('vooruit ontvangen bedragen' op de balans). Dit is de verklaring voor de relatief grote omvang van de post liquide middelen. Deze was ultimo 2015 € 69 mln. en vertegenwoordigde daarmee 52% van het balanstotaal.
- De NVWA maakt ook gebruik van voorzieningen. Ultimo 2015 was de omvang hiervan € 11,8 mln (8,8% van de totale passiva). In 2015 is de post bijna gehalveerd, aangezien die aan het begin van het jaar € 22,2 mln. was. Van de overgebleven voorzieningen is meer dan de helft korter dan een jaar.
- Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de exploitatiereserve en het onverdeeld resultaat zien van de NVWA over de afgelopen vijf jaar. Het eigen vermogen is de afgelopen jaren meerdere keren (tussentijds) aangevuld vanuit de eigenaar. Over de afgelopen twee jaar heeft de NVWA ca. € 18 mln. verlies gemaakt. De belangrijkste oorzaak hiervoor zijn de hogere personele kosten. Dit komt met name doordat de verwachte kosten aan externe inhuur hoger uitvallen dan in het plan van aanpak was begroot, evenals de kosten van de Van Werk naar Werk (VWNW) regeling voor boventallig personeel.



5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

5.1 Doelmatigheidsbevordering

In de Regeling agentschappen is de norm voor doelmatigheid de verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties in kwaliteit en kwantiteit. De NVWA heeft de afgelopen jaren veel veranderingen doorgemaakt. Het in 2013 opgestelde plan van aanpak heeft als doel de toezicht van de NVWA, op de onder haar vallende maatschappelijke sectoren, te verbeteren en te versterken. Belangrijke onderwerpen binnen die maatregelen zijn het uitbreiden van de toezicht- en handhavingcapaciteit en het op orde brengen van de organisatie. Dit laatste heeft o.a. betrekking op het versterken van de ICT-ondersteuning en de expertise van het personeel.

Om het uitbreiden van de toezicht- en handhavingcapaciteit te verwezenlijken zijn er de afgelopen jaren geleidelijk meer medewerkers aangenomen. In Tabel 2 is te zien dat het aantal FTE's is gestegen, maar ook dat de omzet per FTE is gedaald. Voor de NVWA geldt dat de reorganisatie extra - niet productieve - medewerkers vergt om de organisatie op orde te krijgen. Daarnaast blijkt uit een toelichting van de NVWA dat vooral externe inhuur van medewerkers, met name dierenartsen, lastig te realiseren is. In de domeinen waar veel dierenartsen werkzaam zijn ligt de werkdruk dan ook hoog.

Tabel 2: Aantal FTE's in de organisatie uit jaarverslag 2015

FTE	2013	2014	2015
Aantal FTE	2.163	2.229	2.438
Personele kosten per FTE	70.143	74.217	72.149
Apparaatsuitgaven per FTE	122.604	136.118	126.029
Omzet per FTE	120.685	130.308	122.407

Onder het op orde brengen van de organisatie valt onder andere een investering voor de modernisering van de ICT. In het jaarverslag van 2014 en 2015 is er geen specificatie opgenomen over deze ICT investering. Uit de toelichting van de NVWA blijkt dat de realisatie van het plan van aanpak € 6,6 mln. lager uitvalt dan verwacht en dat dit met name de ICT-modernisering betreft die pas later zal plaatsvinden. De tegenvallende omzet van het moederdepartement, die €16,9 mln. lager is dan begroot, hangt dan ook samen met de latere realisatie van de ICT en met de hogere personeelskosten voor externe medewerkers. Dit is ook vermeld in de halfjaarlijkse rapportages aan de Tweede Kamer over de voortgang van het plan van aanpak.

Zoals in de Regeling agentschappen staat voorgeschreven presenteert ook de NVWA hun doelmatigheidsindicatoren. Deze indicatoren moeten kunnen laten zien hoe de ingezette middelen zich vertalen naar een bepaald resultaat. Bij de NVWA wordt een gemiddelde kostprijs gehanteerd. Nu kan een gemiddelde kostprijs enerzijds voordelig zijn doordat het een ontwikkeling over de jaren laat zien, anderzijds geeft het geen gedetailleerd beeld van de effecten van prijs op kwantiteit en kwaliteit. Nu is het bij de NVWA zo dat de gemiddelde kostprijs langzaam stijgt, maar er de afgelopen twee jaar een verlies is op de totale omzet. Daarbij geeft de NVWA te kennen dat een inschatting op de kostprijsontwikkeling lastig is door de vele activiteiten die nu – als onderdeel van het plan van aanpak - worden uitgevoerd en wijzigingen die

deze met zich meebrengen. Binnen de NVWA wordt nu vooral op input (het aantal uren) gestuurd, in plaats van op output (de geleverde diensten). Het sturen op het verhogen van de productieve uren onderschrijft dit. De productieve uren worden van te voren per divisie vastgesteld en verdeeld over afdelingen, vervolgens wordt er gemonitord of ze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. In de divisie Landbouw & Natuur wordt er nu bijvoorbeeld gestuurd op een verhoging van de productieve uren van 1.300 naar 1.375 uur (dit aantal productieve uren sluit overigens nagenoeg aan bij de Handleiding Overheidstarieven, waar het aantal 1.378 wordt genoemd. Het streven van de NVWA is om in de toekomst meer naar de beleidseffecten van de geleverde inzet te kijken.

De NVWA schrijft tijd en heeft daarmee zicht op de kosten. De NVWA heeft daarmee ook zicht op uit welk deel de overheadkosten bestaan.

Tabel 3: Doelmatigheidsindicatoren uit jaarverslag 2015

Doelmatigheidsindicatoren <i>Bedragen x 1.000</i>	2013	2014	2015
Gem. kostprijs (€/uur)	94,13	95,60	96,32
Tarieven (2012 = 100)	100,06	101,62	102,39
Omzet per departement (mln.)			
Advies en Vertegenwoordiging	7,6	8,5	10
Communicatie	1,3	1,6	1,7
Incident en crisismanagement	5,2	6,3	5,5
Inlichtingen en opsporing	11,8	12,2	12,5
Kennis en Expertise	9,2	9,1	8,1
Klanteninteractie en dienstverlening	20,9	22	24,4
Laboratorium onderzoek	16,5	20,7	18,7
Afhandelsnelheid	64%	71%	73%

De afhandelsnelheid van informatieverzoeken, klachten en meldingen (binnen een behandeltermijn van zes weken) is gestegen van 64% in 2013 naar 73% in 2015. Dit is een stijgende lijn.

Binnen de organisatie zijn grote veranderingen doorgevoerd, zoals de fusie van drie verschillende agentschappen, maar is de NVWA nog niet waar zij wil zijn. De geïnterviewden geven aan dat er nog verbeteringen in de aansturing mogelijk zijn binnen de driehoek eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer. Vooral VWS wil graag tijdige en transparante informatie ontvangen, wat de vertrouwensrelatie zal bevorderen. De geïnterviewden vanuit VWS stellen dan ook dat er goede stappen zijn gezet door het aannemen van kwalitatief hoogwaardig personeel, maar dat daarmee tijdigheid en transparantie van de financiële sturing en verantwoording nog niet is opgelost.

Volgens de NVWA zal in 2017 een nieuwe organisatievorm worden ingevoerd waar alleen Inspectie en Toezicht de hoofd uitvoerende onderdelen zullen zijn. De realisatie van de nieuwe managementstructuur zal ertoe bijdragen dat men zich ontbindt van het denken aan hun voormalige organisatie en zich onderdeel gaat voelen van de NVWA als geheel. Volgens het interview met de nieuwe CFO was het duidelijk

merkbaar dat de 'oude fusie-organisaties' nog grotendeels in stand waren gebleven. De voorgenomen kanteling van de organisatie heeft onder meer als doel om dit te ondervangen.

5.2 Bekostiging

Bij het opstellen van het tarief gaat de NVWA uit van normbedragen, zoals FEZ die voorschrijft. Deze normen stellen bijvoorbeeld maxima aan de omvang aan de kosten van de ICT en de hoogte van de stijging van de loonkosten.

In de ontwerpbegroting voor 2016 verwachtte de NVWA een omzet te realiseren van ca. € 300 mln. Voor de bekostiging van het grootste gedeelte hiervan heeft de NVWA een kostprijsmodel. Echter zo'n € 50 mln. valt hier buiten. Dit blijkt ook uit onderstaande tabel:

Tabel 4: opbouw ontwerpbegroting NVWA, 2016

	2014 Stand Slotwet	2015 Beaortina (stand 1 ^e suppletoire begroting 2015)	2016	Waarvan in kostprijs	Waarvan niet in kostprijs
Baten					
Omzet moederdepartement	119.113	135.786	125.225	107.452	17.773
Omzet overige departementen	77.481	81.658	78.813	68.175	10.638
Omzet derden	93.863	89.210	90.740	74.262	16.478
Rentebaten	65	25	50	50	
Vrijval voorzieningen	4.226				
Bijzondere baten	12.008	7.500	5.200		5.200
Totaal baten	306.756	314.179	300.028	249.938	50.089

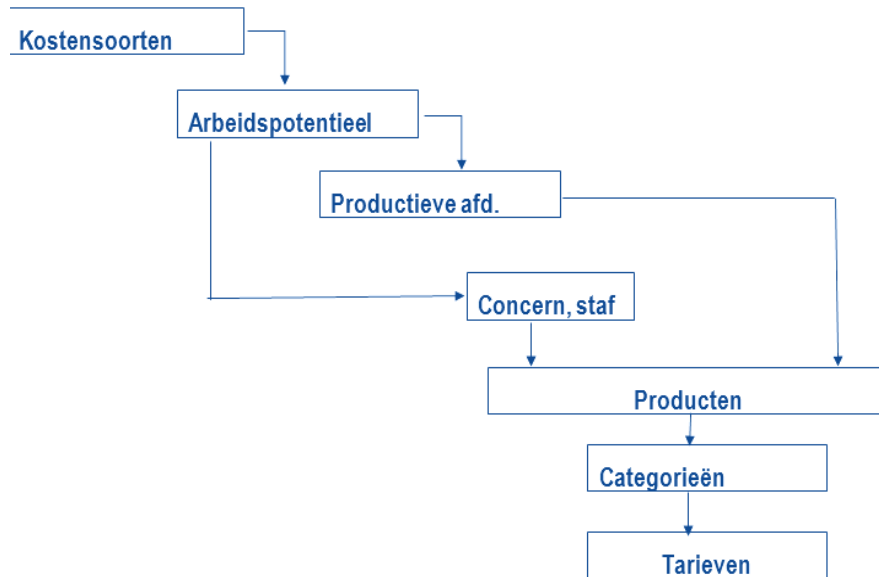
Dit heeft drie verklaringen:

- 1) De eigenaar draagt voor 2016 zo'n € 17 mln. bij aan de structureel hoger dan verwachte kosten voor ICT bij DICTU.
- 2) Bijdragen voor EZ en VWS voor uitbesteed onderzoek zitten niet in de kostprijs. Dit zijn de zogenaamde extern geormerkte budgetten (EGB). Dit betreft onder meer ook een bijdrage aan het RIVM.
- 3) Niet alle tarieven voor het bedrijfsleven zijn kostendekkend, wat departementen noodzaakt om het vanuit hun begroting aan te vullen. Vanuit de politiek is dit ook een wens.

Voor de eerste post is het opmerkelijk dat deze kosten geen onderdeel zijn van de integrale kostprijs van de NVWA. De kosten die de NVWA maakt voor ICT zijn uiteindelijk voor rekening van de opdrachtgevers. Of de ICT-kosten voor primair proces of bedrijfsvoering gebruikt worden, is niet relevant voor de toerekening. Vanuit de eigenaar(sondersteuning) is er dan ook de wens deze kosten onderdeel te laten zijn van de integrale kostprijs.

Voor het reguliere gedeelte van de omzet hanteert een kostprijsmodel met een zogenaamde 'cascade' opzet. Dit model verdeelt de kosten van de NVWA over de acht onderscheiden producten. Voorbeelden van deze productcategorieën zijn laboratoriumonderzoek, incident- & crisismanagement en toezicht. Onderstaande figuur geeft deze cascade weer.

Figuur 3: het cascade kostprijsmodel van de NVWA



De NVWA schrijft tijd. De uren van de afdelingen in het primaire proces zijn gekoppeld aan de afdeling. Andere direct toerekenbare kosten zijn de kosten van de productieve inhuur, de afschrijving en huur van het laboratorium en eventueel specifieke kosten. Alle overige kosten zijn indirect. Hierin zitten ook de stafafdelingen. Op basis van het tijdschrijven komen de uren van de productieve afdelingen terecht bij het juiste product. De opdrachtgever van het product is ook hieraan gekoppeld.

Vervolgens zijn de kosten van de stafafdeling binnen een productieve divisie alleen voor rekening van die divisie. De kosten van de centrale stafafdelingen worden vervolgens verdeeld over alle producten. De verdeelsleutel hierbij zijn de productieve uren. In totaal voorziet de NVWA voor 2016 ca. 2,5 mln. productieve uren. Met een omzet van ca. € 250 mln. via het kostprijsmodel levert dit een gemiddeld uurtarief op van € 98,06.

Bovenstaande gaat alleen in op het opstellen van de begroting en de basis van de tarieven. Op dit moment voert de NVWA nacalculatie uit over dit model. Sturingsinformatie voor opdrachtgevers wordt verstrekt in de vorm van overzichten van de realisatie per domein (in uren en kosten) en daarop gebaseerde jaarprognoses (MSC-rapportage). De overzichten worden drie maal per jaar opgesteld. De NVWA geeft aan dat nacalculatie vanuit het systeem mogelijk is.

Onder meer doordat de NVWA op dit moment niet in beeld brengt wat de feitelijke realisatie is ten opzichte van de begroting, is er bij de NVWA jaarlijks een behoorlijk verschil tussen begroting en realisatie. Onderstaande figuur geeft dat weer voor de afgelopen vier jaar. Het verschil tussen begroting en realisatie is te zien in onderstaande figuur. Dit komt omdat in het verleden de begrotingen achteraf niet reëel waren, onder andere als gevolg van een verwachte daling in de kosten in ICT, die zich

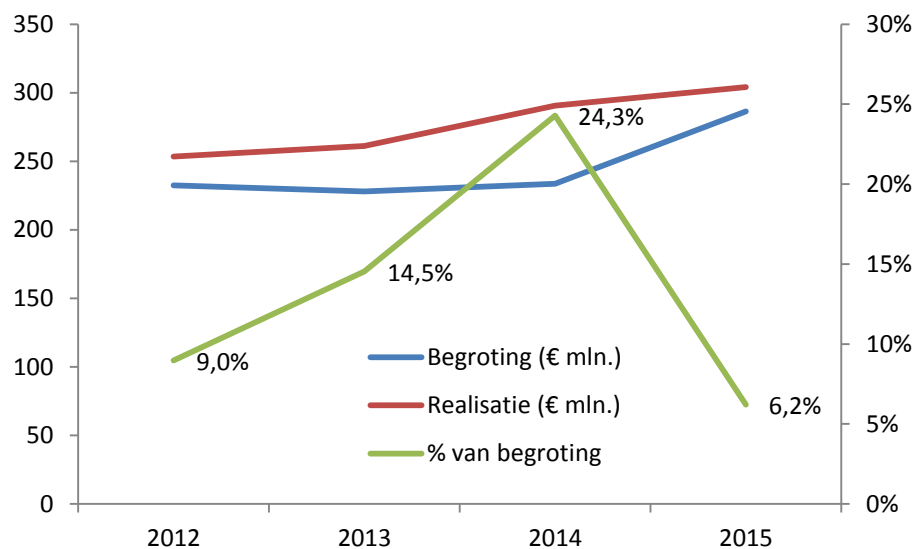
niet voordeed. Ook is de kostenbesparing rond reistijd-werktijd niet gerealiseerd. De afgelopen jaren is er door het jaar heen telkens budget toegevoegd. Onderstaande tabel geeft daarvan de weergave van de afgelopen vier jaar, afgerond op miljoenen. In totaal is dit € 135 miljoen.

Tabel 5: Overzicht bijstortingen (in mln.)

Jaar	Bijstorting bij 1 ^e supp.
2013	27
2014	55
2015	28
2016	25
Totaal	135

Dit is tegelijkertijd ook één van de verklaringen voor de relatief grote afwijkingen tussen de begroting en de realisatie, zoals onderstaande figuur laat zien.

Figuur 3: Relatief verschil begroting en realisatie



6 Conclusies en aanbevelingen

De NVWA is een fusieorganisatie, die inmiddels bijna zes jaar in haar huidige vorm functioneert. In deze zes jaar heeft het agentschap de nodige ontwikkelingen en turbulentie ervaren. Dit doorlichtingsrapport geeft weer hoe de NVWA er op dit moment voorstaat en schetst de aanbevelingen voor de toekomst.

Bij de NVWA is duidelijk waarneembaar dat de afgelopen jaren met veel energie en toewijding is gewerkt aan het verbeteren van de organisatie. Dit is op meerdere terreinen zichtbaar. Daarin is de ontwikkeling op het ene terrein al wel verder dan het andere. De ingezette weg op het gebied van financieel beheer en financiële sturing is de juiste. Voor de toekomst is het hier vooral van belang om de ingezette ontwikkelingen te bestendigen.

Op de overige terreinen is er nog de nodige progressie te behalen. Het terrein waar dit het meest in het oog springt, is de bekostiging. Hoewel het kostprijsmodel in de opzet een goed model is, is het gebruik hiervan in praktijk nog niet optimaal. Een goed, integraal kostprijsmodel dat transparantie biedt en verantwoording mogelijk maakt, is een voorwaarde voor het doorvoeren van verbeteringen op de terreinen als governance en doelmatigheidsbevordering.

Het op koers houden van de organisatie en het doorvoeren van ontwikkelingen op andere terreinen had logischerwijs de voorkeur. Nu de toekomst van de NVWA voorlopig rustig lijkt, is dit het moment om te sleutelen aan de manier van sturen. Het doorlichtingsteam doet hieronder een aantal voorstellen en aanbevelingen hoe dit aan te vliegen.

6.1 Bekostiging

In grote lijnen staat het kostprijsmodel van de NVWA. De opzet is goed. Het biedt de handvatten om te werken met integrale kostprijzen en daarop ook af te rekenen. De informatiewaarde die het model nu biedt, kan echter nog beter benut worden. In het huidige model is een deel van de kosten niet opgenomen. Waardoor de eigenaar een deel van de kosten financiert. Als voorwaarde om de relatie tussen eigenaar-opdrachtgever- opdrachtnemer bestuurlijk juist vorm te geven en sturing op doelmatigheid en doeltreffendheid ook helder vorm te geven, kunnen daarom de volgende aanbeveling worden gedaan:

Aanbeveling 1

Neem alle kosten op in het kostprijsmodel van de NVWA, zodat de tarieven gebaseerd zijn op integrale kosten.

De NVWA gebruikt onder meer een kostprijsmodel voor het tijdschrijfsysteem en maakt daarvan gebruik bij het opstellen van de voortgangsrapportage. Dit systeem is in ontwikkeling en de informatiewaarde hieruit kan nog beter benut en toegepast worden. Dit vraagt om een goed overleg tussen opdrachtgevers en NVWA over de gewenste sturingsinformatie. Dit leidt tot aanbeveling twee:

Aanbeveling 2

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.

Het doorvoeren van deze aanbevelingen moet bijdragen aan het verzakelijken en professionaliseren van de NVWA. Dit leidt ertoe dat de NVWA een betere gesprekspartner wordt en dat opdrachtgevers meer vertrouwen krijgen in de sturingsinformatie die de NVWA aanlevert. Dit vergt wel gestructureerd en gedisciplineerd rapporteren met als basis de administratie. Met deze voorwaarden is het ook mogelijk grote tegenvallers in de toekomst eerder te voorzien en verrassingen in de vorm van financiële claims te voorkomen.

6.2 Governance

De opzet van de governance bij de NVWA als opdrachtnemer is in overeenstemming met de Regeling agentschappen. Er is een eigenaar die gescheiden is van de opdrachtgevers en het biedt de mogelijkheden om de verschillende rollen goed uit te oefenen. Alle ingrediënten zijn aanwezig om de NVWA resultaatgericht aan te sturen. Niettemin leeft er bij al de verschillende rollen wantrouwen over hoe het model op dit moment in praktijk toegepast is. Een eerste, belangrijke stap in het weg nemen van dit wantrouwen is een goed werkend kostprijsmodel dat voortgangsinformatie biedt, waarop de opdrachtgevers en de eigenaar kunnen sturen..

Waar het bij *governance* ook om draait is niet alleen de opzet van het sturingsmodel, maar ook de *werking* daarvan. De eigenaar zal vanuit zijn rol beslissingen met financiële gevolgen in overleg met de betrokken partijen willen en moeten nemen. Voor het nemen van dit soort beslissingen is het overleg, zoals bedoeld bij aanbeveling drie bedoeld. Naast het jaarplan en de jaarverantwoording horen belangrijke onderwerpen met gevolgen voor de bedrijfsvoering en de dienstverlening richting de opdrachtgevers hier op de agenda. De nu bestaande stuurgroep NVWA met daarin de plv. SG als voorzitter wordt hier in feite mee bestendigd.

Aanbeveling 3:

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).

De eigenaar krijgt nu vanuit verschillende richtingen ondersteuning. Om al die richting één kant op te sturen, is een centraal coördinatiepunt voor de eigenaarsondersteuning wenselijk.

6.3 Financieel beheer

Zoals in de introductie van dit hoofdstuk al is aangegeven, heeft de NVWA stappen gezet op het verbeteren van het financieel beheer. In hoofdstuk vier is dit nader beschreven. Hoewel de meeste ontwikkelingen nog heel recent zijn ingevoerd en de effecten hiervan nog niet meetbaar zijn, steunt het doorlichtingsteam het idee achter deze ontwikkelingen. Blijf als eigenaar de aandacht houden voor de inrichting van de financiële functie en het financieel beheer.

Aanbeveling 4:

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.

De NVWA maakt gebruik van de faciliteiten die het stelsel van baten en lasten biedt en gaat er in de toekomst ook vanuit dat de investeringen in omvang zullen toenemen.

Wel is de afgelopen jaren het steeds noodzakelijk geweest om bij voorjaarsnota budget toe te voegen. Niet alleen is dit een tijdrovend en bewerkelijk proces, het geeft ook weinig vertrouwen in de oorspronkelijk opgestelde begroting. Het verwerken van de aanbevelingen ten aanzien van bekostiging kan bijdragen aan het inzichtelijk maken van de daadwerkelijke kosten van de NVWA en kan daardoor ook bijdragen aan het vertrouwen in de begroting van de NVWA waardoor noodzakelijke toevoegingen van budget in enig jaar achterwege kunnen blijven.

6.4 Doelmatigheidsbevordering

De NVWA geeft aan dat de afgelopen jaren de aandacht met name gericht is geweest op het op orde krijgen van het financieel beheer en dat doelmatigheidsbevordering niet boven aan het lijstje der prioriteiten stond. Inmiddels is hier meer ruimte en aandacht voor.

Met het tijdschrijven en het rapporteren daarover is het mogelijk om inzicht te bieden in wat de opdrachtgevers aan uren en inspecties (*output*) terugkrijgen voor hun budget (*input*). Opdrachtgevers streven echter vaak een bepaald resultaat (*outcome*) na met het handhaven en keuren dat de NVWA voor ze uitvoert. Voor deze toets op realisatie van de beleidsdoelen is het aan te bevelen, zoals in aanbeveling 5 verwoord dat de NVWA in overleg met de andere rollen in het agentschapsmodel doelmatigheidsindicatoren opstelt.

Aanbeveling 5:

Stel in overleg met de eigenaar en opdrachtgevers doelmatigheidsindicatoren vast, waarmee op *output* en *outcome* gestuurd kan worden.

Dit past in de ambitie van risicogericht werken en waarbij wordt gekozen voor de aangrijpingspunten in de keten en de handhavinginstrumenten waarmee het meeste effect op de naleving wordt gerealiseerd.

Indien gewenst denkt het ministerie van Financiën (DGRB) hierbij ook graag mee, bijvoorbeeld door de voorgestelde indicatoren te vergelijken met andere uitvoeringsorganisaties.









6.5 Toekomst

De NVWA heeft met het oog op de toekomst een plan ontwikkeld, 'NVWA 2020', waarin het gaat werken met een nieuwe organisatievorm. In dit plan gaat de NVWA uit van een scheiding tussen keuring en toezicht, het werken met één ICT-portaal voor externen en intern in de organisatie en een constante feedbackloop van de top van de organisatie naar de inspecteurs in het veld en andersom.

Het doorlichtingsteam heeft kennis genomen van de plannen en stelt vast dat de plannen bijzonder ambitieus zijn, vooral het ICT-portaal. Goede monitoring van deze plannen en het afstemmen met de opdrachtgevers en eigenaar is uiteraard aan te bevelen, medeomdat de toekomstige besparingen afhangen van de plannen. De voortgang van de implementatie regulier laten terugkomen in het bestuurlijk overleg is daarom raadzaam.

Daarnaast heeft EZ het voornemen om de sturing op agentschappen te vereenvoudigen door meerjaren tarieven en opdrachtenpakketten af te spreken. Dit gebeurt al bij één van de grotere agentschappen van EZ, RVO.nl. Hierover wordt de komende tijd met de opdrachtgevers van de NVWA verder gesproken.

Bijlage 1: Overzicht aanbevelingen NVWA

Aanbeveling	Verantwoordelijk	2017
<i>Bekostiging</i>		
Neem alle kosten op in het kostprijsmodel van de NVWA, zodat de tarieven gebaseerd zijn op integrale kosten.	NVWA + Eigenaar	
Ontwikkel met het huidige kostprijsmodel als basis, als opdrachtgevers en NVWA, vereisten aan sturingsinformatie als onderdeel van de voortgangsrapportages.	NVWA + Eigenaar	
<i>Governance</i>		
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).	Eigenaar	
<i>Financieel beheer</i>		
Ga als NVWA door op de ingezette weg en blijf als eigenaar en NVWA aandacht houden voor de verbeteringen op het gebied van de financiële functie en het financieel beheer van de NVWA.	NVWA + Eigenaar	
<i>Doelmatigheidsbevordering</i>		
Stel in overleg met de eigenaar en opdrachtgevers doelmatigheidsindicatoren vast, waarmee op output en outcome gestuurd kan worden.	NVWA + Eigenaar Opdrachtgevers	
 Zwaar  Middel  Licht		