



RIJKSDIENST VOOR DE KEURING VAN VEE EN VLEES

Interdepartementaal
beleidsonderzoek naar de
bedrijfsvoering van de
Rijksdienst voor de keuring
van Vee en Vlees

Ronde 1998 - nr. 10
juli 2000

VOORWOORD	3
SAMENVATTING EN CONCLUSIES	4
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	9
§1.1 AANLEIDING	9
§1.2 DOELSTELLING.....	9
§1.3 TAAKOPDRACHT	9
§1.4 OPZET VAN HET RAPPORT	10
§2.1 JURIDISCHE GRONDSLAG ACTIVITEITEN RVV	11
§2.2 DOELSTELLING, MISSIE EN KERN TAKEN	11
§2.3 PRODUCTEN EN OMZET	12
HOOFDSTUK 3 MEETBAARHEID PRESTATIES	14
HOOFDSTUK 4 EXTERNE EN INTERNE BESTURING	16
§4.1 INRICHTING STURINGSRELATIES.....	16
§4.2 EXTERNE BESTURING.....	16
§4.2.1 <i>de soll-situatie met betrekking tot de externe besturing</i>	16
§4.2.2 <i>de ist-situatie met betrekking tot de externe besturing</i>	17
§4.2.3 <i>knelpunten en aanbevelingen m.b.t. externe besturing</i>	17
§4.3 INTERNE BESTURING.....	20
§4.3.1 <i>de soll-situatie met betrekking tot de interne besturing</i>	21
§4.3.2 <i>de ist-situatie met betrekking tot de interne besturing</i>	21
§4.3.3 <i>knelpunten en aanbevelingen m.b.t. interne besturing</i>	21
HOOFDSTUK 5 MEERWAARDE BATEN-LASTENSTELSEL	22
BIJLAGE	23

Voorwoord

Dit onderzoek naar de bedrijfsvoering van de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) maakt deel uit van de tweede ronde bedrijfsonderzoeken, die voortvloeien uit de nota "Van Uitgaven naar Kosten", die het Kabinet in 1997 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd.

De regering concludeerde in deze nota dat het ook in de collectieve sector wenselijk is meer te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten.

In 't kort gezegd: van input financiering naar output financiering.

Bij brief van de Minister van LNV aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van de Tweede Kamer, d.d. 2 mei 1997, wordt aangegeven, dat het streven er op is gericht de RVV intern te verzelfstandigen als agentschap.

Dit streven van de minister van LNV om de uitvoerende dienst RVV intern te verzelfstandigen past in het kabinetsbeleid om met het oog op een optimale bedrijfsvoering meer uitvoerende overheidsorganisaties resultaatgericht te besturen.

Met veel interesse heeft de werkgroep IBO RVV zich verdiept in de wijze waarop de RVV werkt, wat deze dienst doet en door wie en op welke wijze hij wordt aangestuurd. Tijdens het onderzoek heeft de werkgroep zich steeds op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen bij de RVV.

Er wordt hard gewerkt aan de voorbereiding om te komen tot een intern verzelfstandigd agentschap.

Met voor een belangrijk deel dezelfde mensen, met ieder zijn of haar eigen deskundigheid moet ongeveer hetzelfde product worden geleverd met een andere aanpak, in een andere setting, in een andere cultuur.

Een cultuuromslag gaat niet van de ene op de andere dag. Het is een moeilijk proces, dat vraagt om volhardendheid, inschikkelijkheid, kennis van zaken en lenigheid van geest.

De werkgroep IBO RVV wil met dit rapport voldoen aan de ontvangen opdracht en daarnaast een bijdrage leveren aan de bouw van het agentschap RVV.

Tot slot dank ik de leden en adviseurs van de werkgroep, die elk vanuit hun eigen gezichtspunt bijgedragen hebben aan de totstandkoming van dit rapport. Deze dank geldt in het bijzonder de twee achtereenvolgende secretarissen.

Drs. P. Slot

voorzitter

Samenvatting en conclusies

Dit rapport is het resultaat van het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bedrijfsvoering van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, en maakt deel uit van de tweede ronde bedrijfsvoeringsonderzoeken.

Aanleiding voor dit onderzoek is de nota 'Van uitgaven naar kosten' die het kabinet in 1997 aan de Kamer heeft gestuurd. In deze nota wordt geconcludeerd dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten.

Het streven van de Minister van LNV om de RVV intern te verzelfstandigen tot een agentschap¹, waarvoor een prestatiegerichte aansturing en bekostiging uitgangspunt is, sluit derhalve goed aan bij dit kabinetsbeleid.

In het licht van dit streven naar de interne verzelfstandiging heeft de werkgroep, aan de hand van het conceptuele kader uit de nota "Aansturen op resultaat", onderzocht onder welke voorwaarden deze verzelfstandiging succesvol kan plaatsvinden. Daartoe formuleert de werkgroep de hierna volgende conclusies en aanbevelingen. Op basis van deze conclusies en aanbevelingen geeft de werkgroep tenslotte aan in hoeverre de RVV voldoet aan de instellingsvoorwaarden voor agentschappen.

Meetbaarheid prestaties

Cruciaal voor een resultaatgerichte besturing op basis van output is de meetbaarheid van producten. Aan de voorwaarde van meetbaarheid is voldaan als sprake is van (a) waarneembare producten, (b) gestandaardiseerde kwaliteit van de producten en (c) homogeniteit van de producten.

Bij de RVV worden volgens de bestaande indeling naar afnemer in totaal 27 producten onderscheiden (zie §2.3 voor overzicht). Deze producten kunnen worden geclusterd tot drie hoofdproductgroepen 'keuringen en erkenningen', 'beleidsondersteuning' en 'dierziektenbestrijding'.

Conclusies en aanbeveling t.a.v. meetbaarheid prestaties:

1) De werkgroep is van mening dat de bestaande productdefinitie (indeling naar afnemer) voor de productgroepen 'keuringen en erkenningen' en 'dierziektenbestrijding' voldoen aan de drie genoemde voorwaarden van meetbaarheid.

De producten behorende tot de productgroep 'beleidsondersteuning' voldoen nog niet aan alle voorwaarden voor meetbaarheid. De RVV is echter bezig om zoveel mogelijk activiteiten van deze productgroep te laten plaatsvinden in de vorm van projecten waarover, in een proces van offertestelling en opdrachtonderhandeling, outputgerichte prestatieafspraken worden gemaakt met de opdrachtgever. Op deze wijze ontstaat er volgens de werkgroep ook voor deze

¹ Briefkenmerk MKG.971767

productgroep een meer op output gerichte besturing.

aanbeveling:

Grosso modo voldoen alle productgroepen van de RVV, te weten de 'keuringen en erkenningen', 'dierziektebestrijding' en 'beleidsondersteuning', aan de voorwaarden van meetbaarheid. Wel is bij de productgroep 'beleidsondersteuning' een verdere concretisering van de outputgerichte prestatieafspraken noodzakelijk.

Externe en interne besturing

De minister van LNV is eigenaar van de RVV. De directie van de RVV legt bij de bestuursraad van LNV verantwoording af over de bedrijfsvoering in algemene zin, doelmatigheid en continuïteit. Het opdrachtgeverschap is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van LNV en VWS. In een resultaatgericht besturingsmodel vindt zowel de interne als de externe besturing plaats aan de hand van afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over te realiseren prestaties en de daarmee gemoeide kosten. Er bestaat daarbij een logisch verband tussen de informatie die is vereist voor de externe besturing en de informatie die is vereist voor de interne besturing.

De aansturing van de RVV door het ministerie van LNV in de rol van eigenaar vindt grotendeels plaats in het kader van de jaarplan- en begrotingscyclus. De aansturing is nog steeds sterk gericht op de input.

Conclusies en aanbevelingen t.a.v. externe en interne aansturing:

- 2) a. Voor de overgang naar sturing op output is het van belang te beschikken over betrouwbare kostprijzen van de verschillende producten. De inrichting van de financiële administratie van de RVV is inmiddels zover ontwikkeld, dat het mogelijk is om de kostprijzen van de producten te berekenen.
- b. Om de agentschapsstatus te kunnen verkrijgen zal de RVV volgens het concept van resultaatgericht management aantoonbaar doelmatiger moeten kunnen werken. Daarvoor dienen relevante indicatoren te worden gekozen.

Aanbevelingen:

- a. Voor alle producten worden kostprijzen bepaald.
 - b. Voor sturing op doelmatigheid zijn volgens de werkgroep in het geval van de RVV de volgende drie indicatoren van belang, te weten (1) de kostprijs per declarabel uur per productcategorie, (2) de verhouding tussen het aantal declarabele uren en het totale aantal uren (van het gehele personeelsbestand) en (3) de kostprijs per product of dienst. Deze set van indicatoren geeft een adequaat beeld van (de ontwikkeling van) de doelmatigheid van de RVV.
- 3) Een complicerende factor is dat er bij sommige producten van de RVV twee opdrachtgevers zijn, namelijk de ministers van LNV en VWS. Reden hiervoor is dat een groot deel van de producten van de RVV is gebaseerd op zowel LNV- als VWS-regelgeving. (Ter illustratie: met één handeling kan een keurmeester zowel een controle uitvoeren uit hoofde van regelgeving

van LNV als uit hoofde van regelgeving van VWS.) Dit leidt tot onduidelijk opdrachtgeverschap, met als mogelijk gevolg een onduidelijke toedeling van verantwoordelijkheden en moeilijk verenigbare opdrachten van twee opdrachtgevers.

Aanbeveling:

Uitgangspunt dient te zijn dat er voor ieder product één opdrachtgever fungeert. De ministeries van LNV en VWS dienen hiervoor vóór 1 april 2000 voorstellen te doen, teneinde de geplande startdatum 1 januari 2001 van de RVV als agentschap te kunnen halen. Voor producten waarin de productdefinitie nog niet zodanig kan zijn dat er sprake is van één opdrachtgever, dient een procedure te worden vastgelegd op welke wijze dan de vereiste éénzijdigheid in de aansturing door de opdrachtgevers kan worden gerealiseerd. Hierover dienen afspraken tussen LNV en VWS te worden gemaakt in de ingestelde Commissie voor Advies voor de RVV².

- 4) Uitgangspunt is dat de externe tarieven³ kostendekkend zijn. Als grondslag voor de tarifiering zijn twee opties denkbaar, te weten (1) een tarief per eenheid product of (2) een tarief per eenheid tijdsinzet (declarabel uur).

Toepassing van een tarief per product zou volgens de RVV producenten onvoldoende stimuleren om de aanbidding van dieren ter keuring zo efficiënt mogelijk in te richten. De werkgroep deelt de mening dat de gekozen grondslag voor tarifiering producenten niet de mogelijkheid mag bieden om de kosten van hun inefficiëncies af te wentelen op de RVV.

Aanbeveling:

Als grondslag voor de tarifiering voldoet het tarief per eenheid tijdsinzet (declarabel uur). Voor zover de externe tarieven niet kostendekkend zijn, zal de opdrachtgever het verschil tussen kostprijsstarief en extern tarief moeten bijpassen (conclusies over de compensatie van de budgettaire consequenties hiervan voor de begrotingen van LNV en VWS vallen volgens de werkgroep buiten het bestek van haar opdracht). Wel moet de RVV in de onderhandeling met haar opdrachtgevers in het kader van de contractvorming afspraken kunnen maken over de aantallen eenheden product die de RVV per uur zal realiseren.

- 5) Meer nog dan bij een inputgericht sturingsmodel is het bij sturen op output van belang dat de kwaliteit van de producten is gewaarborgd, omdat in een outputgericht sturingsmodel het management onder grotere druk kan komen te staan om de afgesproken prijs- en productieafspraken te realiseren. Voorkomen moet worden dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de producten. De norm voor de vereiste kwaliteit van de RVV-producten wordt deels bepaald door de wetgeving. Mede op basis hiervan zullen voor het nieuwe sturingsmodel meetbare normen (kwaliteitskengetallen) dienen te worden ontwikkeld, die een betrouwbare indicatie van de kwaliteit van de producten van de RVV geven.

² Bestaande uit de betrokken DG's en Directeuren van de beleidsdirecties van VWS en LNV, en de Directeur RVV.

³ Externe tarieven zijn de bij de afnemers in rekening te brengen tarieven; deze kunnen afwijken van de kostprijsstarieven. Deze laatste betreffen de daadwerkelijke kosten voor een bepaald product.

Aanbeveling:

De kwaliteit van de producten dient te worden gewaarborgd door de introductie van een overzichtelijk aantal kwaliteitskengetallen, interne en externe audits en een kwaliteitborgingssysteem. Wat betreft de kwaliteitskengetallen moet worden gedacht aan bijvoorbeeld (1) het percentage onterecht goedgekeurde dieren van het totale aantal goedgekeurde dieren, (2) het percentage *onterecht* afgekeurde dieren van het totale aantal afgekeurde dieren en (3) het percentage terecht afgekeurde dieren van het totale aantal aanhoudingen.

- 6) Een belangrijk aandachtspunt bij de herinrichting van het besturingsmodel van de RVV is de cultuurverandering op de "werkvloer". Het gevaar bestaat dat de medewerkers op de werkvloer weinig betrokkenheid voelen met de veranderingen die vanuit de top worden geïnitieerd. De veranderingen kunnen leiden tot een hogere werkdruk zonder dat er op werkvloerniveau tastbare voordelen tegenover staan.

Aanbeveling:

Het management van de RVV dient speciale aandacht te besteden aan de noodzakelijke cultuurverandering op de werkvloer, opdat de betrokkenheid van de medewerkers is gewaarborgd. Daarbij dienen de medewerkers bewust te worden gemaakt van het belang van consequent tijdschrijven, zonder het belang van een nauwgezette uitvoering van wet- en regelgeving uit het oog te verliezen.

- 7) Voorwaarde voor de verkrijging van de agentschapsstatus is dat er een goedkeurende accountantsverklaring is op het moment dat het agentschap start. Over 1997 en 1998 is een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

Meerwaarde baten-lastenstelsel

- 8) Het baten-lastenstelsel heeft voor de RVV drie voordelen. Ten eerste kunnen de kosten van investeringen in bijvoorbeeld automatisering over meerdere jaren worden verdeeld. Het betreft bij de RVV 10 tot 15 procent van de totale uitgaven. Ten tweede resulteert een baten-lastenstelsel bij de RVV door een zuiverder toerekening van baten en lasten aan het boekjaar in een meer exacte berekening van de kostprijs. Tenslotte biedt het baten-lastenstelsel mogelijkheden om in zekere mate reserves aan te houden om bijvoorbeeld schommelingen in baten en lasten over de jaren op te vangen.

Conclusie:

In het kader van de verkrijging van de agentschapsstatus bereidt de RVV de overgang voor naar het baten-lastenstelsel. De werkgroep is van mening dat deze overgang een duidelijke meerwaarde heeft voor de RVV.

eindconclusie:

In dit rapport heeft de werkgroep, mede aan de hand van het rapport "Aansturen op resultaat", puntsgewijs aangegeven op welke onderdelen verbeteringen wenselijk zijn voor een succesvolle verzelfstandiging van de RVV tot agentschap. Het bereik van deze verbeteringsvoorstellen is groter dan de formele instellingsvoorwaarden uit de comptabiliteitswet waaraan een agentschap moet voldoen om de agentschapsstatus te kunnen verkrijgen. Daarom wordt in de volgende overzichtstabel zichtbaar gemaakt in hoeverre de RVV voldoet aan deze instellingsvoorwaarden. Tevens wordt in deze tabel verwezen naar de relevante verbeteringsvoorstellen uit dit rapport. De werkgroep is van oordeel dat de RVV voldoet aan de instellingsvoorwaarden indien de voorgestelde verbeteringen zijn gerealiseerd.

Overzichtstabel:

	voldoet RVV aan voorwaarde?	Op welke kan RVV op 1 april 2000 aan voorwaarde voldoen?	Is 1 april 2000 haalbaar? *
Duidelijk beschreven bedrijfsprocessen en producten	ja	-	ja
doelmatigheidskengetallen en kwaliteitskengetallen	nee, niet volledig	zie aanbevelingen 2 en 5	ja
resultaatgerichte externe en interne aansturing	nee, niet volledig	zie aanbeveling 2 tot en met 5	ja
(reëel perspectief op) goedkeurende accountantsverklaring	ja	-	ja

(*) de datum van 1 april 2000 is door de minister van LNV genoemd als streefdatum voor de indiening bij de Ministerraad van de aanvraag van de agentschapsstatus voor de RVV.

Hoofdstuk 1 Inleiding

§1.1 aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is de nota 'Van uitgaven naar kosten' die het kabinet in 1997 aan de Kamer heeft gestuurd. In deze nota wordt geconcludeerd dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten. In de nota is tevens aangekondigd dat er een aantal interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO) zouden worden verricht naar de bedrijfsvoering van (uitvoerende) diensten.

Het streven van de Minister van LNV om de RVV intern te verzelfstandigen tot een agentschap, waarvoor een prestatiegerichte aansturing en bekostiging uitgangspunt is, sluit derhalve goed aan bij dit kabinetsbeleid.

§1.2 doelstelling

In het licht van dit streven naar de interne verzelfstandiging heeft de werkgroep, aan de hand van het conceptuele kader uit de nota "Aansturen op resultaat" in combinatie met de instellingsvoorwaarden voor agentschappen volgens de comptabiliteitswet, onderzocht onder welke voorwaarden deze verzelfstandiging succesvol kan plaatsvinden. Doel is het formuleren van aanbevelingen om te komen tot een outputgerichte aansturing en bedrijfsvoering voor de RVV. Daarbij gaat het ondermeer om een andere inrichting van de sturingsrelaties, de definitie van producten, de kostprijzen en de tarieven.

§1.3 taakopdracht

Het kabinet heeft de werkgroep de volgende taakopdracht gegeven:

1. Zijn in de huidige bedrijfsvoering van de RVV elementen van resultaatgericht management opgenomen? Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende zaken:
 - het onderscheiden van producten
 - de toerekening van kosten aan producten
 - een vergelijking van deze kosten in de tijd
 - een benchmarking met andere organisaties
 - de doorberekening van de kosten aan bepaalde producten
 - de hantering van een baten-lastenstelsel
2. Zo nee, zijn deze elementen van resultaatgericht management toe te passen bij de RVV en wat zijn hiervan de voor- en nadelen? Zo ja, op welke elementen en op welke gebieden? Kan de toepassing hiervan nog worden uitgebreid en wat zijn hiervan de voor- en nadelen?
3. Hoe zou het nieuwe bedrijfsvoeringsmodel -geënt op de (totale) invoering van resultaatgericht management- er uit gaan zien?
4. Op welke termijn zou een dergelijk model ingevoerd kunnen worden?

Voor de beantwoording van deze vragen heeft de werkgroep ten eerste het conceptuele kader van de nota "aansturen op resultaat" als leidraad genomen. In deze nota worden vier cruciale aspecten onderscheiden waarop het bedrijfsvoeringsonderzoek zich dient te richten voor het identificeren en expliciteren van verbeteringsmogelijkheden:

1. de meetbaarheid van kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door een overheidsorganisatie geleverde producten en diensten (prestatie) en de daarmee verband houdende aangrijpingspunten voor sturing;
2. de wijze van (externe) besturing door het vakdepartement;
3. de wijze van (interne) aansturing en beheersing binnen de organisatie, en;
4. de mogelijke meerwaarde van invoering van een baten-lastenstelsel.

Gezien het streven van de minister van LNV om de RVV intern te verzelfstandigen tot een agentschap, heeft de werkgroep bij haar analyse ook de instellingsvoorwaarden voor agentschappen betrokken. Behoudens de voorwaarde dat er vooraf een goedkeurende accountantsverklaring dient te zijn en een reëel perspectief op continuering hiervan, vallen deze instellingsvoorwaarden in hun materiële uitwerking samen met bovengenoemde vier aspecten uit de nota "Aansturen op resultaat". De voorwaarde van de goedkeurende accountantsverklaring zal daarom als vijfde aspect bij de analyse worden betrokken.

Op basis van een analyse van de RVV met betrekking tot deze vijf aspecten kunnen conclusies worden opgesteld over de concrete verbetermogelijkheden⁴ die leiden tot een outputgerichte aansturing en bedrijfsvoering van de RVV, mede met het oog op de voorgenomen interne verzelfstandiging.

§1.4 opzet van het rapport

In het tweede hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de RVV, waarbij ingegaan zal worden op het juridische kader waarbinnen de RVV opereert, de doelstelling van de RVV, de producten, de financiële kaders en de organisatie van de RVV.

Hoofdstuk drie is gewijd aan de meetbaarheid van de prestaties in termen van onder andere kwantiteit, kwaliteit en kosten. Bekeken wordt of de huidige productdefinitie voldoet aan de voorwaarden van meetbaarheid en welke verbeteringsmogelijkheden er zijn.

In hoofdstuk vier zijn de interne en externe besturing onderwerp van onderzoek. Bij de interne besturing gaat het om de sturing van de vijf kringen (deze zijn op hun beurt weer onderverdeeld in meerdere districten) door het hoofdkantoor van de RVV. De externe besturing betreft de aansturing van de RVV door de vakdepartementen LNV en VWS. In hoofdstuk vijf tenslotte komt de meerwaarde van het baten-lastenstelsel voor de RVV aan de orde.

⁴ Ministerie van Financiën, Aansturen op resultaat, versie 1998-1999, pagina 9.

Hoofdstuk 2 Beschrijving organisatie RVV

§2.1 juridische grondslag activiteiten RVV

De taken van de RVV vloeien in belangrijke mate voort uit de volgende vijf wetten, die alle betrekking hebben op het weren en bestrijden van voor de mens en/of dier gevaarlijke ziekte- overbrengers of ziekten. De (1) vleeskeuringswet regelt de volksgezondheidsaspecten van consumptie van vlees en vleesproducten. De (2) veewet regelt de dier-en volksgezondheidsaspecten van de uitvoer van vlees en vleesproducten. De (3) warenwet stelt eisen aan de kwaliteit van voedsel voor menselijke consumptie. De (4) gezondheids- en welzijnswet voor dieren stelt regels voor bescherming van de gezondheid van dieren en stelt vanuit ethisch perspectief voorwaarden aan de (bedrijfsmatige) omgang met dieren. De (5) destructiewet regelt het onschadelijk maken voor de volksgezondheid en diergezondheid van ondeugdelijk materiaal van dierlijke herkomst.

Deze Nederlandse wetgeving is in belangrijke mate bepaald door Europese regelgeving. Een deel van de eerder genoemde wetten vindt zijn oorsprong in EG-richtlijnen.

De wetgeving op het terrein van de roodvleeskeuring is gedeeltelijk overlappend. Om die reden wordt thans gewerkt aan een vernieuwing van de wetgeving met als doel een nieuw wettelijk kader op dit terrein waarin de bevoegdheidsverdeling tussen LNV en VWS inzichtelijker wordt vastgelegd.

§2.2 doelstelling, missie en kerntaken

De doelstelling van de RVV is het beschermen van de consument in binnen- en buitenland en het bewaken van maatschappelijke eisen ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid.

De missie van de RVV luidt: "het er binnen Nederland op toezien dat voldaan wordt aan de eisen ten aanzien van de volksgezondheid, diergezondheid en het welzijn van dieren, alsmede zorg te dragen voor de bestrijding van dierziekten. Dit dient te gebeuren op basis van vastgesteld beleid, vertaald in regelgeving. De activiteiten worden verricht op basis van kostendekkendheid."

De hoofdactiviteiten van de RVV betreffen keuring, controle, certificering, auditing en dierziektebestrijding.

Het grootste deel van de werkzaamheden bestaat uit de keuring bij het slachtproces. Deze keuring betreft eenzelfde type handelingen en wordt gekenmerkt door een hoge mate van arbeidsdeling en routinematig werk.

Toezicht, controle, certificering en auditing vinden voornamelijk plaats in de handel en de verwerkende industrie. Er is sprake van een grote diversiteit in handelingen en maatwerk, waarbij in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van specialistische kennis.

De dierziektebestrijding betreft de preventie en bestrijding van uitbraken van dierziekten zoals de varkenspest. Dierziektebestrijding wordt gekenmerkt door het onvoorspelbare, complexe en

tijdelijke karakter.

§2.3 producten en omzet

Bij de RVV worden volgens de bestaande indeling naar afnemer in totaal 27 producten onderscheiden (zie tabel...). Deze producten kunnen worden geclusterd tot de productgroepen (a) keuringen en erkenningen, (b) beleidsondersteuning en (c) dierziektebestrijding. Opdrachtgevers kunnen besluiten om nieuwe producten toe te voegen of bestaande producten te wijzigen.

Tabel 1

productg roep	product	uitgaven *)	ontvangsten uit tarieven *)
a	1. artikel 10 roodvleesslachterijen	95.827	94.282
a	2. slachterijen met geringe capaciteit	6.627	6.617
a	3. bijzondere slachtplaatsen	9.969	4.987
a	4. roodvlees uitsnijderijen	13.984	13.969
a	5. gehakt- en vleesbereidingsbedrijven	915	458
a	6. vleesproductenbedrijven	3.157	2.854
a	7. koel- en vrieshuizen	3.314	3.304
a	8. destructiewet	870	435
a	9. pluimveehouderijen	**)	**)
a	10. pluimveeslachterijen (keuring en toezicht)	9.329	8.719
a	11. pluimveeslachterijen (toezicht op bedrijfskeuring)	7.434	7.242
a	12. pluimveeuitsnijderijen	6.806	6.796
a	13. wildslachterijen	156	156
a	14. uitvoer van vee	9.328	9.287
a	15. verzamelplaatsen	309	294
a	16. veewagenkeuring	322	322
a	17. overige dieren	1.769	-
a	18. vis (aanvoer, export en verwerking)	2.989	997
a	19. invoer lidstaten	1.679	-
a	20. veterinair vrije entrecots	941	-
a	21. invoer derde landen	7.339	5.906
a	22. werkzaamheden op verzoek	5.567	5.567
b	23. advisering en informatieverstopping	4.158	-
b	24. beleidsondersteuning	3.896	-
b	25. overige werkzaamheden	1.045	433
b	26. overige werkzaamheden (niet Debfak-rabiës e.d.)	2.000	2.000
c	27. dierziektenbestrijding	7.370	-
Totaal:		207.100	175.288

*) raming voor het jaar 1999; bedragen x f 1000,-

***) De uitgaven en ontvangsten m.b.t. pluimveehouderijen

De tarieven zijn gebaseerd op de benodigde tijdsinzet (keuringstijd) per product. In 1992 is in overleg met de producenten voor deze wijze van het in rekening brengen van kosten gekozen, om recht te doen aan de verschillen in efficiëntie tussen bedrijven.

Het beleid is er op gericht om zo spoedig mogelijk alle kosten te dekken met de opbrengsten uit tarieven. In 1999 wordt naar verwachting 85% van de kosten gedekt door tarieven.

Er zijn verschillende redenen waarom op dit moment niet alle kosten door tarieven worden gedekt. In de eerste plaats ontbreekt in een aantal wetten de grondslag om een kostendekkend extern tarief

te heffen voor de keuring. De ministeries van LNV en VWS streven er naar om de belemmeringen in wet- en regelgeving, die een 100% kostendekkendheid in de weg staan, op termijn uit de weg te ruimen. In de tweede plaats legt de EG soms beperkingen op aan een kostendekkende tariefstelling door vaststelling van een minimum- of maximumtarief. In de derde plaats kunnen er beleidsmatige overwegingen zijn om een niet-kostendekkend extern tarief te heffen. Daarbij kan worden gedacht aan de concurrentiepositie van de Nederlandse vleesproducenten bij export buiten de EG of de ongewenste drempelwerking van (kostendekkende) tarieven op het terrein van de Volksgezondheid bij binnenlandse consumptie.

Het verschil tussen kostprijstarieven en externe tarieven wordt tot nog toe door het ministerie van LNV gecompenseerd. De aansluiting vindt als volgt plaats.

Inkomstenbron	(x mln)
opbrengsten externe tarieven	175,3
bijdrage voor keuringen van LNV	16,4
bijdrage dierziektebestrijding van LNV	7,3
vergoeding van LNV voor beleidsmatige ondersteuning	8,1
Totaal:	207,1

Hoofdstuk 3 meetbaarheid prestaties

In §2.3 (tabel 1) is een overzicht gegeven van de producten van de RVV. Deze indeling sluit aan bij het productieproces van de afnemers, de producenten van dieren en dierlijke producten. Deze producten kunnen worden geclusterd tot de productgroepen keuringen en erkenningen, beleidsondersteuning en dierziektebestrijding.

Voor een resultaatgerichte besturing op basis van output is een essentiële voorwaarde dat de producten meetbaar zijn. Aan de voorwaarde van meetbaarheid is voldaan als sprake is van (a) waarneembare producten, (b) gestandaardiseerde kwaliteit van de producten en (c) homogeniteit van de producten.

(a) waarneembare producten

De werkgroep is van mening dat de bestaande productdefinitie (indeling naar afnemer) voor de productgroep keuringen en erkenningen voldoet aan de voorwaarde van waarneembaarheid. De objecten van keuring en erkenning zijn fysiek waarneembaar. Het product, de keuring of erkenning van deze objecten, leidt tot een beslissing die wordt vastgelegd in een keurings- of erkenningsrapport. Deze zijn eveneens fysiek waarneembaar.

De productgroep beleidsondersteuning is meer diffuus van aard. Alhoewel sommige activiteiten niet of nauwelijks waarneembaar zijn (bijvoorbeeld ad hoc mondelinge beleidsondersteuning) schat de werkgroep in dat het merendeel wel kan voldoen aan de voorwaarde van waarneembaarheid (bijvoorbeeld beleidsnota's). De werkgroep merkt daarbij op dat waarneembaarheid niet alleen in fysieke zin relevant is, maar ook in de zin van aan een dienst toe te rekenen tijdseenheden. Via tijdschrijven kan de RVV bijdragen aan het waarneembaar maken van de productgroep beleidsondersteuning.

De productgroep dierziektebestrijding kan worden uitgesplitst naar drie producten⁵, te weten (1) preventie (afnemen van keuringsmonsters), (2) crisisinfrastructuur (operationeel houden minimum niveau van kennis en mankracht om in geval van uitbraak dierziekte adequaat te kunnen bestrijden) en (3) bestrijding dierziekte. Deze producten zijn waarneembaar.

(b) gestandaardiseerde kwaliteit van de producten

Voor de producten van de productgroep keuringen en erkenningen stelt de wet- en regelgeving de kwaliteitsnormen waaraan deze producten moeten voldoen. Mede op basis hiervan zullen voor het nieuwe sturingsmodel meetbare normen (kwaliteitskengetallen) dienen te worden ontwikkeld, die een betrouwbare indicatie van de kwaliteit van de producten van de RVV geven.

Bij de productgroep beleidsondersteuning is geen sprake van gestandaardiseerde kwaliteit. Voor deze producten bestaan geen expliciete normen voor kwaliteit. Maar hierover kunnen per opdracht wel van te voren afspraken worden gemaakt tussen opdrachtgever en RVV.

De kwaliteit van de producten van de productgroep dierziektenbestrijding vloeit voort uit de wet- en

⁵ De huidige productindeling van de RVV kent deze driedeling niet.

regelgeving en de normen zoals die gangbaar zijn binnen de diergeneeskunde. De kwaliteit van deze producten voldoet daarom aan de voorwaarde van standaardisatie. Voor het geval van een uitbraak van een dierziekte dienen de opdrachtgevers samen met de RVV aanvullende normen te ontwikkelen voor de kwaliteit van dit product. Deze normen dienen “klaar te liggen” omdat een uitbraak bijna per definitie onverwacht optreedt. Op basis van deze normen kunnen prestatieafspraken met de RVV worden gemaakt.

(c) homogeniteit van de producten

De producten van de productgroep keuringen en erkenningen zijn in belangrijke mate homogeen. Dit betekent dat de aard en omvang van de vereiste activiteiten bij de totstandkoming van de ene eenheid product goed vergelijkbaar is met de andere eenheid van hetzelfde product. De verschillende producten zijn onderling overigens niet goed vergelijkbaar.

De homogeniteit van de producten van de productgroep beleidsondersteuning laat te wensen over. De activiteiten en producten kunnen variëren van een ad hoc mondeling advies tot een uitvoerige beleidsnota. Van belang is in dit verband dat de RVV bezig is om activiteiten met betrekking tot dit product stelselmatig in de vorm van projecten te gieten, waarover per project prestatieafspraken met de opdrachtgever worden gemaakt. Via voor- en nacalculatie wordt er ook afgerekend op prestaties.

De producten van de productgroep dierziektenbestrijding voldoen aan de voorwaarden van meetbaarheid.

Conclusies en aanbevelingen m.b.t. meetbaarheid prestaties:

1. de productgroep keuringen en erkenningen en de productgroep dierziektebestrijding voldoen aan de voorwaarden voor meetbaarheid. Wat betreft de laatste productgroep stel de werkgroep voor om, met het oog op een prestatiegerichte besturing, in de toekomst de volgende uitsplitsing te hanteren: (1) preventie, (2) crisisinfrastructuur en (3) bestrijding dierziekten.
2. de productgroep beleidsondersteuning voldoet niet volledig aan de voorwaarden van meetbaarheid; er is thans in beperkte mate sprake van gestandaardiseerde kwaliteit en homogeniteit. De RVV is echter bezig om zoveel mogelijk activiteiten van deze productgroep te laten plaatsvinden in de vorm van projecten waarover outputgerichte prestatieafspraken worden gemaakt met de opdrachtgever. Op deze wijze ontstaat er volgens de werkgroep ook voor deze productgroep een meer op output gerichte besturing.

Hoofdstuk 4 externe en interne besturing

§4.1 inrichting sturingsrelaties

De RVV is onderdeel van het ministerie van LNV. Dit betekent dat de bestuursraad van LNV toezicht houdt op de bedrijfsvoering bij de RVV. Het gaat daarbij om o.a. de doelmatigheid, continuïteit en integriteit van de RVV.

Het opdrachtgeverschap is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van LNV en VWS. Dit duale opdrachtgeverschap vloeit rechtstreeks voort uit het feit dat de RVV taken uitvoert enerzijds op het gebied van volksgezondheid (VWS), anderzijds op het gebied van dierenwelzijn en -gezondheid (LNV). Dit opdrachtgeverschap wordt uitgevoerd door de beleidsdirecties van beide departementen, de directie Veterinaire, Voedings- en Milieuaangelegenheden (VVM) van LNV resp. de directie Gezondheidsbeleid (GZB) van VWS.

Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het opdrachtgeverschap hebben beide ministeries een intermediair orgaan, de Commissie van Advies, in het leven geroepen om te adviseren over zaken die niet exclusief kunnen worden gerekend tot de verantwoordelijkheid van een der beide opdrachtgevers. In deze commissie hebben de betrokken directeuren-generaal van beide ministeries en de directeuren van de directie VVM van LNV en de directie GZB van VWS zitting.

§4.2 externe besturing

In deze paragraaf staan de externe besturingsrelaties tussen LNV en VWS enerzijds en de RVV anderzijds centraal. In §4.2.1 wordt eerst kort de soll-situatie beschreven met betrekking tot de externe besturing zoals in de nota "Aansturen op resultaat" uiteengezet. In §4.2.2 wordt vervolgens aangegeven hoe de externe besturing in de huidige situatie plaatsvindt, de ist-situatie. In §4.2.3 tenslotte zal de werkgroep de knelpunten signaleren die een voortvarende overgang naar de soll-situatie kunnen belemmeren en aanbevelingen formuleren om deze knelpunten weg te nemen.

§4.2.1 de soll-situatie met betrekking tot de externe besturing

Voor een resultaatgerichte besturingswijze is het volgens de nota "Aansturen op resultaat" gewenst dat tijdens de begrotingsvoorbereiding tussen de opdrachtgevers en de RVV concrete afspraken worden gemaakt over de te realiseren prestaties in een jaar, en de kosten en de opbrengsten die daarmee gemoeid zullen zijn. Na afloop van het begrotingsjaar dient vervolgens een confrontatie plaats te vinden tussen de bereikte resultaten (in kwantitatieve en kwalitatieve zin) en de werkelijke kosten en de ingediende begroting. Eventuele verschillen dienen daarbij te worden verantwoord. Daarbij staan de opdrachtgevers twee soorten besturingsinstrumenten ter beschikking, te weten de aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde besturingsinstrumenten (jaarplannen,

managementrapportages, uitvoeringsnota's, etc.) en de niet-jaarlijkse besturingsinstrumenten (operational audits, beleidsevaluatie, etc.).

§4.2.2 de ist-situatie met betrekking tot de externe besturing

De aansturing van de RVV door het ministerie van LNV vindt grotendeels plaats in het kader van de jaarplan- en begrotingscyclus. De aansturing is nog steeds sterk gericht op de input. Zo is in het jaarplan een begroting opgenomen van de uitgaven voor personeel en materieel. Ook worden de verwachte productiecijfers (cf. de bestaande productdefinitie) geraamd voor het begrotingsjaar t+1. Er vindt echter geen confrontatie achteraf plaats tussen afspraken over productie en bijbehorende kosten en de bereikte resultaten.

De werkgroep concludeert dat het huidige besturingsinstrumentarium nog niet is toegesneden op een resultaatgericht besturingsconcept.

§4.2.3 knelpunten en aanbevelingen m.b.t. externe besturing

De gewenste resultaatgerichte besturing van de RVV vereist volgens de werkgroep verbeteringen op de volgende punten:

1. *heldere scheiding van verantwoordelijkheden tussen beide opdrachtgevers:*

Zoals in §4.1 beschreven heeft de RVV te maken met twee opdrachtgevers. Dit duale opdrachtgeverschap heeft een aantal gevallen betrekking op één en hetzelfde product (bijvoorbeeld art. 10 roodvleesslachterijen). Het gaat daarbij om producten die zijn gebaseerd op wetgeving van beide ministeries. Het gevaar van het duale opdrachtgeverschap is een onduidelijke aansturing voor de RVV als agentschap.

Dit gevaar kan op twee manieren worden afgewend. De eerste optie is het zodanig herdefiniëren van de huidige producten dat er per product één opdrachtgever is. Concreet betekent dit dat de bestaande producten, waarbij sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid, worden opgeknipt langs de lijnen van de wetgeving van LNV en VWS. In sommige gevallen zal het echter lastig zijn om op korte termijn deze scheiding aan te brengen. Een en dezelfde handeling van een keurmeester kan namelijk voortvloeien uit wetgeving van zowel LNV als VWS. Deze op producten gerichte aanpak heeft de voorkeur voor de lange termijn.

De tweede, meer pragmatische optie bestaat uit het op korte termijn intact laten van de huidige productindeling en procedure-afspraken te maken over de wijze waarop conflicterende wensen van de beide opdrachtgevers ten aanzien van bepaalde producten van de RVV in de praktijk opgelost zullen worden. De ministeries van LNV en VWS hebben met de opstelling van een protocol en de oprichting van de Commissie van Advies hiervoor een gremium gecreëerd. Dit roept de vraag op welke factoren in dit verband mogelijk kunnen leiden tot geschilpunten en op welke wijze deze door de Cie. van Advies adequaat kunnen worden geredresseerd. Ruwweg kunnen drie categorieën potentiële conflictfactoren worden onderscheiden:

a. veranderingen van werkzaamheden door nieuwe of gewijzigde wet en regelgeving

Nieuwe wet- en regelgeving vloeit voort uit politieke wensen of uit

nieuwe of gewijzigde Europese regelgeving. Deze wijzigingen kunnen gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide opdrachtgevers.

b. toerekening aan LNV en VWS van niet door tarieven gedekte kosten

In sommige gevallen kunnen de kosten van (nieuwe) activiteiten van de RVV niet in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven. In die gevallen dienen de kosten ten laste te komen van de verantwoordelijke opdrachtgever.

c. politieke incidenten

Door ontwikkelingen in de maatschappij of door uitkomsten van keuringswerkzaamheden kan het politiek gewenst zijn dat de RVV haar werkzaamheden wijzigt, uitbreidt of inkrimpt, intensificeert of beëindigt, met als mogelijk gevolg wijzigingen in de verantwoordelijkheidsverdeling.

Ten aanzien van de bestaande producten is het van groot belang dat de Cie. van Advies vóór 1 april 2000 (met het oog op de geplande startdatum 1 januari 2001 van de RVV als agentschap) exact aangeeft welke opdrachtgever verantwoordelijk is, zowel voor de aansturing als voor de (evt.) kosten. Voorkomen dient te worden dat er onduidelijkheden of leemten in de toedeling van verantwoordelijkheid (blijven) bestaan.

De werkgroep kiest voor de korte termijn voor de tweede optie omdat een herdefinitie, zodanig dat er per product sprake is van volledige scheiding van verantwoordelijkheden, zeker op korte termijn lastig is. Op de langere termijn kan worden toegegroeid naar een situatie waarbij er een strikte opdeling van de producten ontstaat langs de lijnen van de wetgeving van LNV en VWS. Dit is een stapsgewijs proces. Ten aanzien van nieuwe of gewijzigde activiteiten zal éénduidig opdrachtgeverschap een noodzakelijke voorwaarde zijn.

2. *doelmatigheidskengetallen*

Een belangrijk aangrijpingspunt voor besturing in een outputgericht besturingsmodel is doelmatigheid, het verband tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde prestaties. Aan de hand van doelmatigheidskengetallen dient te kunnen worden beoordeeld hoe de doelmatigheid van de RVV zich ontwikkelt. Voor de RVV acht de werkgroep drie doelmatigheidskengetallen van belang:

1) Het eerste doelmatigheidskengetal is de kostprijs per declarabel uur per productcategorie. Deze is onafhankelijk van de efficiency van de aanbieder en geeft inzicht in de mate waarin de RVV in staat is om de kosten van haar werkzaamheden te verlagen. De efficiencyverbetering kan op twee manieren worden gerealiseerd. In de eerste plaats door een andere mix van ingezette categorieën personeel die per saldo goedkoper is. Deze optie is bij de RVV minder van belang omdat de formele regelgeving momenteel in belangrijke mate voorschrijft welke soorten personeel ingezet moeten worden bij de verschillende activiteiten van de RVV (bijvoorbeeld t.a.v. keurmeester of dierenarts). In de tweede plaats door over de gehele linie de kosten per uur te verlagen door bijvoorbeeld de uren waarvoor toelagen gelden te verminderen

of door het verlagen van het ziekteverzuim. Behalve deze efficiencyverbeteringen kan de kostprijs per declarabel uur ook dalen door het aandeel declarabele uren van het totale aantal uren te vergroten.

2) Een tweede doelmatigheidskengetal is de verhouding tussen het aantal declarabele uren en het totale aantal uren (van het gehele personeelsbestand). Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de RVV er in slaagt de overhead relatief te verminderen ten gunste van de activiteiten waarvoor een tarief in rekening gebracht kan worden.

3) De comptabiliteitswet geeft aan dat de kostprijs per product of dienst een basisindicator is voor de beoordeling van doelmatigheid. De financiële administratie van de RVV is sinds kort zover ontwikkeld dat het mogelijk is om de kostprijzen van de producten te berekenen. In het geval van de RVV is dit kengetal een globale indicator om een oordeel over de doelmatigheidsontwikkeling van de RVV te kunnen vellen. De kostprijs per eenheid product van de productgroep keuringen en erkenningen is in vele gevallen namelijk ook afhankelijk van de wijze waarop de aanbieder de te keuren dieren aanbiedt. Het aanbod is een niet direct door de RVV te beïnvloeden grootheid, die bovendien kan fluctueren. Daarbij kan worden gedacht aan de aantallen dieren die per uur worden aangeboden en de tijdigheid en juistheid van de aanmelding van te keuren dieren. Bij de interpretatie van de dit kengetal dient hiermee rekening te worden gehouden.

3. *kostendekkendheid tarieven*

Zoals gezegd maken opdrachtgevers in een outputgericht besturingsmodel afspraken met de RVV over de kosten van de te leveren prestaties. Uitgangspunt is dat deze kosten zoveel mogelijk door tarieven worden gedekt. Voor zover de kosten niet door tarieven worden gedekt, dient de opdrachtgever de (resterende) kosten te dragen. Het onderwerp tarieven wordt daarom in deze paragraaf over externe besturing behandeld.

Bij de keuze van de grondslag voor tarieven dienen doelmatigheidsprikkelers te worden opgenomen voor zowel de afnemers als de RVV. Als grondslag voor de tarifiering zijn twee opties denkbaar, te weten (1) een tarief per eenheid product of (2) een tarief per declarabel uur. Voordeel van de *eerste* optie is dat de RVV gestimuleerd wordt om zoveel mogelijk dieren per uur te keuren tegen zo laag mogelijke kosten. Nadeel van de eerste optie is dat bedrijven de kosten van een inefficiënte wijze van aanleveren (bijvoorbeeld minder dieren dan afgesproken) kunnen afwentelen op de RVV. De werkgroep is van mening dat deze optie onvoldoende prikkels bevat voor de producenten om de aanbieding van dieren ter keuring zo efficiënt mogelijk in te richten. Bovendien zullen grote efficiënte bedrijven niet willen bijdragen in hogere kosten voor minder efficiënte bedrijven.

De *tweede* optie heeft als voordeel dat bedrijven alleen die kosten in rekening worden gebracht die ook daadwerkelijk voor dat bedrijf gemaakt worden. Deze grondslag stimuleert bedrijven om hun te keuren dieren zo doelmatig mogelijk aan te bieden omdat dan hun keuringskosten lager zijn. De prikkel van de RVV is gelegen in de mogelijkheid om doelmatigheidswinst te behalen door lagere kosten per declarabel uur te realiseren dan de afgesproken (norm)kosten. Het voordeel valt dan toe aan de RVV. Nadeel van de tweede optie is dat deze geen

productiviteitsprikkel voor de RVV bevat.

Alles afwegende geeft de werkgroep de voorkeur aan de tweede optie; daarmee sluit de werkgroep aan bij de grondslag die de RVV hanteert.

4. *waarborging kwaliteit*

In een outputgericht sturingsmodel staat het management onder druk om de afgesproken prijzen en productieafspraken te realiseren. Een gevaar is dat de kosten worden verlaagd door de kwaliteit van de producten te verminderen. Daarom zijn kwaliteitskengetallen inherent aan een outputgericht besturingsmodel.

De norm voor de vereiste kwaliteit van de RVV-producten wordt deels bepaald door de wetgeving. Mede op basis hiervan zullen voor het nieuwe sturingsmodel meetbare normen (kwaliteitskengetallen) dienen te worden ontwikkeld, die een betrouwbare indicatie van de kwaliteit van de producten van de RVV geven. Daarbij denkt de werkgroep aan bijvoorbeeld (1) het percentage onterecht goedgekeurde dieren van het totale aantal gekeurde dieren, (2) het percentage terecht afgekeurde dieren van het totale aantal aanhoudingen en (3) het percentage *onterecht* afgekeurde dieren van het totale aantal afgekeurde dieren. Bij de keuring en toezicht op de pluimveeslachterijen is er reeds sprake van een dergelijke kwaliteitscontrole. In deze sector wordt via steekproefsgewijze nacontroles nagegaan of de resultaten van de keuringen voldoen aan de gestelde eisen. Naast kwaliteitskengetallen kunnen interne en externe audits en de introductie van een kwaliteitsborgingssysteem bijdragen aan de bewaking en bevordering van de kwaliteit van de producten van de RVV.

§4.3 interne besturing

In deze paragraaf staan de interne besturingsrelatie tussen het management van de RVV enerzijds en de dienstonderdelen van de RVV anderzijds centraal. In §4.3.1 wordt eerst kort de *soll*-situatie beschreven met betrekking tot de interne besturing zoals in de nota "Aansturen op resultaat" uiteengezet. In §4.3.2 wordt vervolgens aangegeven hoe de interne besturing in de huidige situatie plaatsvindt, de *ist*-situatie. In §4.3.3 tenslotte zal de werkgroep de knelpunten signaleren die een voortvarende overgang naar de *soll*-situatie kunnen belemmeren en aanbevelingen formuleren om deze knelpunten weg te nemen.

§4.3.1 de *soll*-situatie met betrekking tot de interne besturing

Er bestaat een logisch verband tussen de informatie ten behoeve van de externe besturing en de informatie ten behoeve van de interne besturing. Beide informatiestromen dienen gebaseerd te zijn op dezelfde grootheden. Resultaatgerichte interne besturing behelst het op basis van concrete doelstellingen (te realiseren prestaties) uitzetten van een koers en het vertalen van deze koers in concrete plannen en budgetten. In deze plannen en budgetten dienen de middelen, processen en resultaten met elkaar te worden verbonden. Behalve de koers uitzetten dient de interne besturing er

op gericht te zijn om de koers te kunnen behouden. Naast besturen dus ook beheersen.
Bij elkaar vormen de fasen van plannen, budgetteren en rapporteren de planning & control cyclus.
De te leveren prestaties dienen onderdeel uit te maken van elke fase van deze cyclus.

§4.3.2 de ist-situatie met betrekking tot de interne besturing

In 1998 is de jaarplancyclus van LNV geïmplementeerd bij de RVV. Voor 1999 zijn voor het eerst jaarplannen per Kring opgesteld. Daartoe worden, mede op basis van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen, ontwikkelingen in de markt en verwachte veranderingen in de wetgeving, de verwachte omvang van de werkzaamheden bepaald. Vervolgens worden de personele capaciteit en materiële budgetten bepaald. Het jaarplan van de RVV wordt gebaseerd op de Kringjaarplannen. In dit RVV-jaarplan worden de targets voor het desbetreffende jaar vastgesteld zowel voor de RVV als totaal als voor de kringen.

§4.3.3 knelpunten en aanbevelingen m.b.t. interne besturing

De gewenste resultaatgerichte interne besturing van de RVV vereist volgens de werkgroep verbeteringen op de volgende punten:

1. *planning & control instrumentarium*

Het huidige planning & control instrumentarium voldoet niet volledig aan de eisen van een prestatiegericht besturingsmodel.

In het kader van de agentschapsvorming zullen kritische succesfactoren moeten worden geformuleerd die vervolgens worden doorvertaald in de in het vorige hoofdstuk genoemde doelmatigheids- en kwaliteitskengetallen. In deze termen zullen in de toekomst jaarlijks de te bereiken prestaties worden vastgesteld.

2. *cultuur*

Voor een succesvolle introductie van prestatiegerichte besturing is het van belang dat op ieder niveau van de organisatie het belang en nut van de resultaatgerichte aanpak wordt ingezien.

Voor zowel de aansturing als de beoordeling van managers en medewerkers dienen de geleverde prestaties (productie) het vertrekpunt te zijn.

Met name op het niveau van de "werkvloer" is een succesvolle cultuuromslag essentieel. Zonder nauwgezet tijdschrijven en besef van de door de wet- en regelgeving gestelde kwaliteitseisen kan een prestatiegerichte besturing van de RVV niet van de grond komen.

Hoofdstuk 5 meerwaarde baten-lastenstelsel

Het baten-lastenstelsel is verplicht voor agentschappen. In het licht van het voornemen van de minister van LNV om de RVV tot agentschap te verzelfstandigen, is de invoering van een baten-lastenstelsel bij de RVV geen discussiepunt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de meerwaarde van een stelsel voor de RVV en de inspanning die de RVV dient te leveren voor de invoering van dit stelsel.

Invoering van een baten-lasten stelsel bij de RVV resulteert in een zuiverder kostprijsberekening doordat intracomptabel, via kostensoorten en kostenplaatsen, de kosten met ontvangsten geconfronteerd kunnen worden. Dit geschiedt thans extracomptabel. Deze kostprijs zal naar verwachting dus niet substantieel afwijken van de bedragen die worden berekend op basis van het huidige kostprijsstelsel. Verder verwacht de werkgroep dat de RVV bij het invoeren van een baten-lastenstelsel veel baat kan hebben van de aanwezigheid van een belangrijk deel van de basisadministratie (de debiteurenadministratie).

Het overgrote deel van de uitgaven van de RVV heeft betrekking op de periode waarin ze worden gedaan: de prestatie die met de uitgaven samenhangt wordt in dezelfde periode geleverd (niet-activeerbaar). De activeerbare kosten zijn circa 10% tot 15% van de totale uitgaven. Dit bedrag is aan verandering onderhevig. De afgelopen jaren is relatief weinig geïnvesteerd in automatisering, waardoor er nu een inhaalslag wordt gemaakt.

Ook voor de overlopende posten (ook wel transitoria genoemd) heeft het baten-lastenstelsel meerwaarde. De betaling van uitgaven en de ontvangsten van tarieven vindt vaak later plaats dan de periode waarop ze betrekking hebben. Met behulp van een baten-lastenstelsel wordt bijvoorbeeld zichtbaar dat voor een gedeelte van de keuringen die in december zijn uitgevoerd, facturen zijn verstuurd, maar nog geen ontvangsten zijn binnengekomen. De invoering van een baten-lastenstelsel voor de RVV op dit punt vergt relatief weinig inspanning. Er is immers een debiteuren/crediteuren administratie die straks onderdeel uitmaakt van een baten-lastenstelsel en nu buiten het verplichtingen/kas-systeem valt.

In combinatie met de agentschapsstatus biedt het baten-lastenstelsel de mogelijkheid om in bepaalde mate reserves op te bouwen om schommelingen in uitgaven en ontvangsten over de jaren op te vangen. Deze mogelijkheid bevordert een bestendige bedrijfsvoering zonder jaarlijkse ad-hoc maatregelen om overschotten c.q. tekorten weg te werken, uiteraard binnen bepaalde grenzen.

-0-

BIJLAGE

Samenstelling van de werkgroep IBO RVV

drs. P. Slot	voorzitter	adviseur minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
drs. W.F.G.L. Droppers	lid	ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
drs. J.C. van Eerde	lid	ministerie van Financiën
mr. drs. R.J. van der Flier	lid	ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
drs. R.H.M. Heijnders RA	adviseur (vanaf mei 99)	Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees
drs. G. Heutink	lid	ministerie van Economische Zaken
drs. M. Mookhoek	adviseur (tot mei 99)	Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees
dr. R.J. Mulder	lid	ministerie van Algemene Zaken
mr. L.A. Geelhoed	agendalid	ministerie van Algemene Zaken
drs. D.J. H.G. Vijgen	secretaris (vanaf 1/5/99)	ministerie van Financiën
drs. W.J.D. Kansil	secretaris (tot 31/3/99)	ministerie van Financiën
mr. J. Janssen	co-secretaris	ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij