



# Analyse verantwoording(sinformatie) NWWA

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

10 november 2016

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>Onderzoeksrapport</b>	<b>6</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>Bevindingen</b>	<b>17</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>43</b>





# 1. Inleiding

# Aanleiding

## Aanleiding

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna VWS) is opdrachtgever van de NVWA voor taken met betrekking tot de borging van voedsel- en productveiligheid en het toezicht op naleving van de Warenwet en de Tabakswet. Jaarlijks stelt de NVWA een jaarplan op waarin op hoofdlijnen wordt geschetst hoe de door VWS hiervoor beschikbaar gestelde middelen worden ingezet. Dit jaarplan is mede gebaseerd op de prioriteiten die door de minister van VWS zijn gesteld in de Kaderbrief.

In de afgelopen jaren heeft de NVWA onder grote druk gestaan, ook op financieel gebied. Voor de periode 2015-2021 zijn door de NVWA financiële tekorten voorzien, waardoor door het ministerie van Economische Zaken extra middelen aan de NVWA begroting zijn toegevoegd. Vanwege de financiële problematiek ligt de NVWA onder een vergrootglas en is een Verbeterplan 2020 aangekondigd. Met de extra financiële middelen en het nieuwe verbeterplan moet de NVWA zich verder kunnen ontwikkelen als een gezaghebbende autoriteit. Daarbij staat voorop dat het toezicht op de voedselveiligheid en de productveiligheid gewaarborgd moet zijn.

In de afgelopen periode is het voor VWS lastig gebleken goede financiële sturingsinformatie van de NVWA te ontvangen. Dit betreft verantwoordingsinformatie vanuit de NVWA die VWS zicht geeft in de besteding van de middelen en VWS kan helpen bij het stellen van beleidsprioriteiten. Momenteel is het voor VWS niet duidelijk waar de gevraagde extra middelen (inclusief de extra beschikbaar gestelde 10 miljoen euro) terecht zijn gekomen en gaan komen. Teneinde een goede samenwerking te bestendigen is het voor VWS van belang om het juiste actuele inzicht te krijgen en - in het verlengde daarvan - te kijken hoe het juiste inzicht gewaarborgd kan worden voor de toekomst.

Om deze reden heeft VWS KPMG gevraagd een analyse uit te voeren, specifiek voor het VWS opdrachtenpakket, waarbij helder moet worden of de

door VWS beschikbaar gestelde middelen worden besteed aan de VWS taken en prioriteiten (conform jaarplan en kaderbrief).

## Doel

Het onderzoek heeft tot doel om op basis van binnen de NVWA beschikbare informatie inzicht te verschaffen in de besteding van reguliere middelen en de inzet van toezichturen voor de uitvoering van het verbeterplan gedurende de transitie. Tevens heeft het onderzoek tot doel om inzicht te verschaffen in de totstandkoming van de NVWA kostprijs, de benodigde financiële sturingsinformatie in de toekomst en wat er voor nodig is om de juiste (stuur)informatie te waarborgen.

## Vraagstelling

KPMG hanteert voor dit onderzoek op uw verzoek een viertal centrale vragen en een aantal deelvragen. De eerste twee centrale vragen hebben betrekking op het verkrijgen van meer inzicht in de besteding van middelen. De laatste twee centrale vragen hebben betrekking op het verkrijgen en borgen van adequate (financiële sturings)informatie:

- I. *Wat zijn de consequenties van de transitie voor de realisatie van het VWS opdrachtenpakket?*
  - a) Hoeveel en welke toezichturen worden wanneer in de tijd vanuit de VWS domeinen ingezet voor het verbeterplan en leiden daarmee tot minder productieve uren voor het toezicht? Dit betekent inzet van toezichturen voor de implementatie van Blik, de overige projecten van het verbeterplan en de reorganisatie.
  - b) Welke projecten van het verbeterplan hebben prioriteit en welke kunnen 'on hold' worden gezet?
  - c) [REDACTED]



# Aanleiding

- II. *Wordt het VWS budget besteed conform het overeengekomen jaarpplan?*
- a) Op basis van welke gegevens komt de MCS tot stand en hoe is de relatie met de werkelijk gemaakte toezichten voor VWS?
- III. *Wat is het effect van de huidige kostprijsystematiek op de besteding van de VWS middelen?*
- a) Hoe zit de kostprijsystematiek in elkaar?
  - b) Welke kosten zijn reëel te verdelen naar rato opdrachtgeverschap?
  - c) Hoe wordt ICT versleuteld in de kostprijs?
- IV. *Hoe kan VWS als opdrachtgever structureel beschikken over adequate financiële sturingsinformatie?*
- a) Welke informatie moet de NVWA minimaal aan VWS aan kunnen leveren?
  - b) Hoe kan VWS structureel de NVWA financieel monitoren?
  - c) Wat is een alternatief voor de MCS, opdat deze beter geschikt is om te sturen?
  - d) Hoe kan VWS beter sturen, zonder detail bemoeienis met de uitvoering?

## Scope

- In dit onderzoek is de (bestuurlijke) informatievoorziening en het interne besturingsmodel op hoofdlijnen geanalyseerd.
- De analyse van de kostprijsystematiek omvat niet het ontwerpen van een nieuw kostprijsmodel.

- Bij het vaststellen welke maatregelen 'in place' zijn om het toezicht voor VWS gedurende de transitie op peil te kunnen houden, richt dit onderzoek zich op de reeds bestaande maatregelen.
- In dit onderzoek is geen koppeling gelegd tussen de inzet van middelen en de effectiviteit van toezicht.
- Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gewerkt met gegevens over het boekjaar 2015, tenzij anders vermeld.
- Dit onderzoek spreekt over 'toezicht' vanuit de rol en dienstverlening die NVWA levert als zijnde toezichthouder. Om dit toezicht te leveren onderscheid NVWA verschillende producten, waaronder het product 'toezicht'. Wanneer het gaat om het product 'toezicht' staat dit expliciet vermeld, in alle andere gevallen gaat het om het bredere begrip van toezicht.
- Beantwoording van de onderzoeksvragen van VWS is gebaseerd op informatie die vanuit NVWA is verkregen.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de gevolgde aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk 3 geeft een beknopte samenvatting van de beantwoording van de onderzoeksvragen, waarna hoofdstuk 4 de bevindingen per onderzoeksvraag beschrijft.



# 2. Onderzoeksaanpak



# Onderzoeksaanpak

## Algemeen

De vragen die centraal staan in deze doorlichting richten zich enerzijds op het - op basis van binnen de NVWA beschikbare informatie - inzicht verschaffen ten aanzien van de besteding van reguliere middelen en de inzet van toezichten voor de uitvoering van het verbeterplan gedurende de transitie. Tevens wordt inzicht gevraagd in welke financiële sturingsinformatie structureel benodigd is en wat er moet worden gedaan om in de toekomst hierover te kunnen beschikken.

In de aanpak is de beantwoording van de onderzoeksvragen opgeknipt in de tijd. In het eerste deel zijn de eerste twee onderzoeksvragen beantwoord met de focus op besteding van de middelen en het productieverlies. Het tweede deel heeft zich gericht op werking van het kostprijsmodel en op de beschikbare financiële sturingsinformatie.

Binnen deze twee delen van het onderzoek is een integrale aanpak gehanteerd om de vragen te beantwoorden. Deze integrale aanpak heeft er voor gezorgd dat het in korte tijd mogelijk was om alle relevante informatie mee te nemen. De aanpak bestond uit informatieverzameling, deskresearch, het uitvoeren van (verdiepende) interviews, het analyseren en valideren van de verkregen informatie en afstemming met een begeleidingsgroep.

## Informatieverzameling

Direct bij de start van het onderzoek is in een gezamenlijke bijeenkomst (zie begeleidingsgroep) met vertegenwoordigers van VWS en NVWA de informatiebehoefte vanuit dit onderzoek besproken. Via vaste aanspreekpunten bij beide organisaties is direct vanaf de start van het onderzoek informatie opgevraagd en aangeleverd. Dit betreft informatie over onder andere jaarplannen, kaderbrieven, MCS'en, begrotingsinformatie, kostprijsmodel en informatie over de planning en controlcyclus. Gedurende

het onderzoek is op verschillende momenten aanvullende en verdiepende informatie aangeleverd. De op deze wijze verkregen informatie vormde het vertrekpunt voor de desk research (zie ook bijlagen A, B en C voor een overzicht van gebruikte documenten en betrokken personen).

## Beschikbaarheid informatie

Uitgangspunt bij de analyses die zijn uitgevoerd is de informatie over de programma's en projecten zoals dat binnen de NVWA beschikbaar is (Incl. raming van de middelen, uitgedrukt in productie uren) en de informatie over planning en verantwoording van besteding van het budget. Waar bewerkingen op deze data nodig waren om tot de gewenste inzichten te komen zijn deze afgestemd met de NVWA, bijvoorbeeld om inzicht te krijgen in het productieverlies voor de VWS domeinen. Op een aantal onderdelen was nog geen of slechts onvolledige informatie voorhanden. Als dit het geval is, dan staat dit expliciet aangegeven bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

## Deskresearch

Het analyseren van de ontvangen documenten heeft het startpunt gevormd voor dit onderzoek. In de deskresearch zijn onder ander de volgende documenten bestudeerd:

- Sturingsinformatie, waaronder kaderbrieven, jaarplannen;
- Verantwoordingsinformatie, waaronder MSC-rapportages, IMR-rapportages;
- Transitieplannen, waaronder programmaplannen, Verbeterplan, Projectportfolio.

Zie bijlage A voor een volledig overzicht van de ontvangen informatie.

# Onderzoeksaanpak

## Interviews

Om aanvullend en verdiepend inzicht te krijgen in de ontvangen informatie zijn op verschillende momenten gedurende het onderzoek interviews gehouden met betrokkenen vanuit VWS en NWWA. Deze gesprekken hadden tot doel om meer achtergrondinformatie te krijgen bij de planning en controlcyclus en de betrokkenheid van beide organisaties hierin. Tevens zijn eerste inzichten aangescherpt en gevalideerd. Bijlage B geeft een overzicht van de gevoerde gesprekken.

## Analyseren en valideren

De vanuit VWS en NWWA verkregen informatie is verwerkt, geanalyseerd en via betrokkenen gevalideerd. De invulling hiervoor verschildt per onderzoeksvraag. In alle gevallen geldt dat cross-checks zijn uitgevoerd om de ontvangen informatie te begrijpen, te kunnen relateren aan eerdere cijfers en te kunnen duiden binnen de situatie van de NWWA. Dit is gedaan aan de hand van de MCS als verantwoordingsdocument en de gemaakte afspraken uit het jaarplan. Bij de besteding van de VWS middelen heeft op basis van de financiële verantwoording over 2015 een reconstructie plaatsgevonden van de wijze waarop de middelen zijn besteed. Voor de besteding van de EUR 10 miljoen uit het Plan van Aanpak is nagegaan welke toezeggingen zijn gedaan, waar dit is vastgelegd en is de besteding gereconstrueerd. De focus ligt bij het duiden van het productieverlies op de wijze waarop deze cijfers tot stand zijn gekomen. Bij de analyse van het kostprijsmodel is de bestaande opzet van het model leidend geweest en is in gesprekken met NWWA achterhaald welke keuzes hierin worden gemaakt. Het begrijpen en inzichtelijk maken van deze keuzes vormt de basis voor deze rapportage. Voor het duiden van de huidige en toekomstige sturingsinformatie is gebruik gemaakt van een integraal besturingskader (dit kader wordt nader toegelicht bij de bevindingen). Alle bevindingen zijn tussentijds getoetst via betrokkenen

uit de begeleidingsgroep. Om feitelijke onjuistheden in de rapportage te voorkomen zijn alle cijfers in deze rapportage door NWWA gevalideerd.

## Begeleidingsgroep

Dit onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van VWS en NWWA. Naast een gezamenlijke kick-off waarin met elkaar de beschikbaarheid van gewenste informatie is geïnventariseerd is de begeleidingsgroep tijdens het onderzoek op verschillende momenten bij elkaar gekomen om deelresultaten te bespreken en aan te scherpen. Tijdens een werksessie op 6 oktober 2016 is met de leden van de begeleidingsgroep gekeken naar de wensen en mogelijkheden voor de toekomstige sturing(sinformatie).





# 3. Zusammenfassung

### 3. Samenvatting

# Beantwoording onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de beantwoording van de vier onderzoeksvragen die VWS heeft gesteld in het kader van de analyse van de verantwoording (informatie) van de NVWA. Hieronder volgt voor iedere onderzoeksvraag een beknopte samenvatting van de bevindingen uit het onderzoek.

**Wat zijn de consequenties van de transitie voor de realisatie van het VWS opdrachtenpakket?**

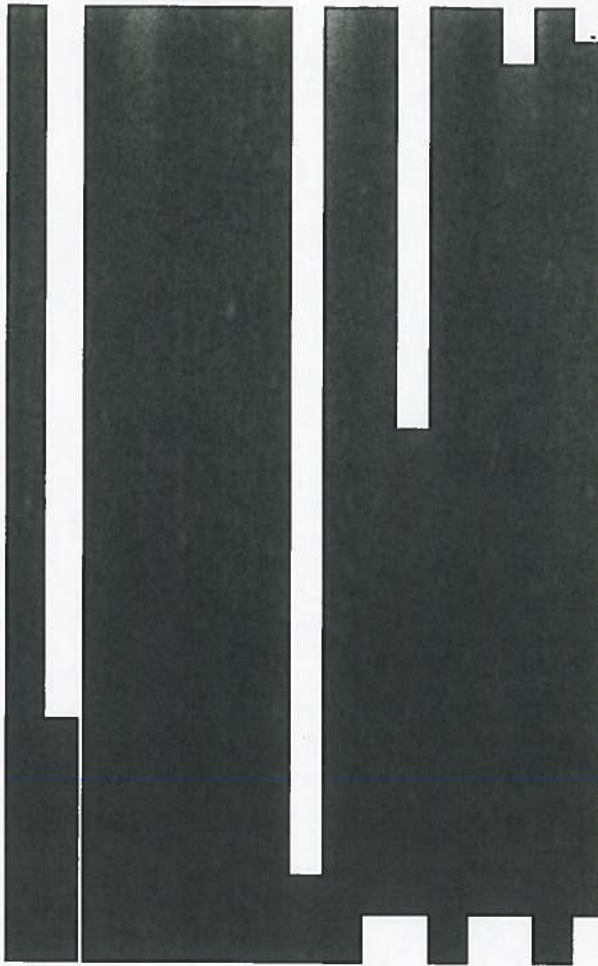
*Hoeveel en welke toezichturen worden wanneer in de tijd vanuit de VWS domeinen ingezet voor het verbeterplan en leiden daarmee tot minder productieve uren voor het toezicht?*

De huidige inzichten van de NVWA laten zien dat voor de VWS domeinen:

- Voor de periode 2017 tot en met 2019 het maximale productieverlies bijna 48.000 uur bedraagt (ter referentie: jaarplan 2016 gaat voor dat jaar uit van 690.740 uur voor VWS). Hiervan is:
  - 37.800 uur aan productieverlies verwacht als gevolg van de implementatie van BLIK;
  - 5.200 uur aan productieverlies verwacht als gevolg van de overige projecten die nodig zijn om het Verbeterplan te realiseren;
  - 4.700 uur aan productieverlies verwacht als gevolg van de reorganisatie (VOB).
- De verwachte maximaal 48.000 uur productieverlies is als volgt verdeeld in de tijd:
  - 27.600 uur aan productieverlies is voorzien in 2017;
  - 18.000 uur aan productieverlies is voorzien in 2018;
  - 2.000 uur aan productieverlies is voorzien in 2019.

*Welke projecten van het verbeterplan hebben prioriteit en welke kunnen 'on hold' worden gezet?*

Tot voor kort maakte de NVWA onderscheid naar 50 projecten. In de afgelopen maanden is door de NVWA de programma- en projectstructuur herijkt. Tijdens deze herijking is op basis van een aantal criteria (onder andere bijdrage aan realisatie verbeterplan en prioriteit) bepaald of een project 'on hold' kan of niet, bijvoorbeeld omdat dit project geen bijdrage levert aan de transitie of omdat dit om regulier werk blijkt te gaan. Als gevolg van deze herijking zijn projecten geschrapt, samengevoegd en nieuwe projecten gestart. Gevolg van deze herijking is dat de NVWA nu 38 verschillende projecten onderscheid die prioriteit hebben. Projecten die geen prioriteit hebben, omdat ze geen bijdrage leveren aan de transitie, zijn hiermee 'on hold' gezet.





# Beantwoording onderzoeksvragen

**Wordt het VWS budget besteed conform het overeengekomen jaarplan?**

*Op basis van welke gegevens komt de MCS (verantwoordingsrapportage) tot stand en hoe is de relatie met de werkelijk gemaakte toezichturen voor VWS?*

De informatie in de MCS is afkomstig uit de tijdschrijfsystemen (ISI/SPIN) van de NVWA. De informatie van de NVWA maakt duidelijk dat voor de verantwoording over het boekjaar 2015 verschillende controlemechanismen zijn toegepast die toezien op de koppeling tussen de werkelijk gemaakte productieve uren en de in de MCS verantwoorde uren. Deze controlemechanismen zijn de interne controles die toezien op juistheid van tijdschrijven per opdrachtgever en de goedkeurende verklaring die de ADR heeft afgegeven voor juiste besteding van de middelen van opdrachtgevers. De ADR merkte hierbij wel op dat voor begin 2015 het tijdschrijven extra aandacht nodig had. Over het jaar 2015 heeft de NVWA een overrealisatie gerealiseerd van bijna 30.000 uur. Dit houdt in dat de NVWA 30.000 uur meer uren heeft gemaakt op de VWS domeinen dan gepland in het jaarplan. Het jaarplan voor 2015 geeft inzicht in de planning van reguliere middelen en middelen vanuit Plan van Aanpak (PvA). Onderdeel van het door VWS in 2015 beschikbaar gestelde budget is EUR 10 miljoen vanuit het PvA. Van dit budget is:

- EUR 7,1 miljoen via het jaarplan ingezet voor 74.129 uur extra productieve uren voor toezicht en vanuit de ondersteunende organisatie. Zoals aangegeven maken deze uren onderdeel uit van het jaarplan van de NVWA en was er op het jaarplan voor de VWS domeinen als geheel sprake van overrealisatie.
- EUR 2,9 miljoen via Extern Geoordeelde Budgetten (EGB's) in het jaarplan begroot voor het versterken van de organisatie. Uit MCS II van 2015 valt op te maken dat NVWA in 2015 in totaal EUR 3,3 miljoen heeft besteed aan activiteiten die afkomstig zijn vanuit het PvA en waar het

- VWS budget voor is aangewend. Dit verschil tussen gepland en gerealiseerd budget is het gevolg van het doorschuiven van nog niet opgemaakt budget vanuit 2014 naar 2015.

Voorgaande laat zien dat volgens de verantwoording in MCS het VWS budget wordt besteed conform het jaarplan dat VWS en NVWA hebben afgesproken. In praktijk is volgens de MCS sprake van een overrealisatie van 30.000 uur, wat betekent dat NVWA meer uren heeft gemaakt op de VWS domeinen dan overeengekomen in het jaarplan.

**Wat is het effect van de huidige kostprijsystematiek op de besteding van de VWS middelen?**

*Hoe zit de kostprijsystematiek in elkaar?*

Op de volgende pagina is de kostprijsystematiek schematisch weergegeven. Om te komen tot de tarieven voor de producten hanteert de NVWA bij het opstellen van het kostprijsmodel de volgende uitgangspunten:

- Het kostprijsmodel kent 8 producten (Klantinteractie & dienstverlening, Communicatie, Toezicht, Inlichtingen & opsporing, Laboratoriumonderzoek, Advies & vertegenwoordiging, Kennis & expertise en Incident- & crisismanagement);
- Het kostprijsmodel dient relatief eenvoudig te zijn;
- Het kostprijsmodel maakt gebruik van normatieve informatie;
- Binnen de afdelingen worden de productieve uren onderscheiden van de niet-productieve uren.

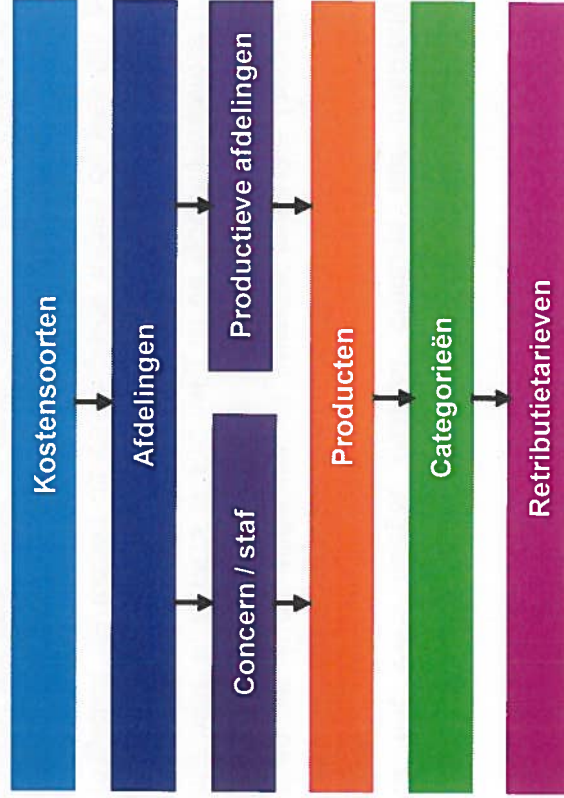
Kosten worden allereerst geboekt op de afdeling (kostenplaatsen) waaraan deze kosten zijn toe te rekenen. In de systematiek wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen de ondersteunende afdelingen (concern/staf) en afdelingen waarbinnen de producten worden uitgevoerd (productieve afdelingen).

# Beantwoording onderzoeksvragen

Vervolgens worden wat betreft de productieve afdelingen deze kosten naar rato van het aantal productieve uren dat door de betreffende afdelingen wordt besteed aan een bepaald product verdeeld over deze producten.

Van de concern/staf afdelingen worden de meeste kosten verdeeld over alle producten naar rato van de totale productieve uren per product. Voor enkele concern/staf afdelingen wordt hierop een uitzondering gemaakt; hierbij worden kosten volgens een bepaalde allocatie sleutel op bepaalde producten geboekt.

Het aantal productieve uren, dat wordt gebruikt voor de verschillende kostenallocaties is gebaseerd op de realisatie in jaar t-2 welke wordt afgezet tegen de planning per product voor het jaar t.



*Welke kosten zijn reëel te verdelen naar rato opdrachtgeverschap?*

Om deze vraag te beantwoorden is in het kader van dit onderzoek gekeken naar de wijze waarop kosten in de huidige kostprijsystematiek naar rato opdrachtgeverschap worden verdeeld. In de huidige kostprijsystematiek past de NVWA drie wijzen toe waarop de kosten worden verdeeld, hierbij worden kosten niet specifiek naar opdrachtgever verdeeld:

1. Rechtstreeks doorbelasten van kosten aan specifieke kostenplaatsen (afdelingen);
2. Naar rato van het aantal productieve uren verdelen van algemene organisatiebrede kosten over alle producten;
3. Naar rato van het aantal productieve uren verdelen van kosten van specifieke afdelingen over de producten die door de betreffende afdeling worden geleverd.

*Hoe wordt ICT versleuteld in de kostprijs?*

De NVWA kan de ICT-kosten (EUR 28,5 miljoen begroot voor 2016, prognose van maart 2016 is EUR 34,7 miljoen) niet uitsplitsen naar specifieke afdelingen of producten, daarom heeft de NVWA ervoor gekozen om deze kosten toe te rekenen aan het gehele concern en naar rato van het aantal productieve uren over alle producten te verdelen.

Het aandeel ICT-kosten in de kostprijs per product varieert per product van 6,8% bij het product advies & vertegenwoordiging tot 8,3% bij klantinteractie & dienstverlening. Op basis van de verwachte afname van de producten door VWS in 2016 is vanuit VWS een bijdrage van EUR 5,5 miljoen begroot voor de ICT-kosten. Dit komt overeen met 25% van de ICT gerelateerde kosten die onderdeel uitmaken van de kostprijs (EUR 21,6 miljoen, een deel van de ICT kosten is als gevolg van de motie Jacobi buiten de kostprijs gelaten). Dit aandeel is gelijk aan het aandeel van VWS in de productie van de NVWA op basis van het aantal uren. Gelet op de totale ICT gerelateerde kosten die NVWA in 2016 verwacht te maken (EUR 34,7 miljoen) is dit 16%. Echter,



# Beantwoording onderzoeksvragen

buiten de kostprijs om draagt VWS in 2016 EUR 2,1 miljoen (dit bedrag neemt toe tot EUR 4,1 miljoen voor de jaren 2019 tot en met 2021) af aan EZ om te voorzien in hogere ICT kosten. Rekening houdend met deze bijdrage aan EZ is de bijdrage van VWS aan de totale verwachte ICT kosten 22% in 2016.

Voor het effect van de kostprijsystematiek op de besteding van de VWS middelen is specifiek gekeken naar de bijdrage aan de ICT kosten. De huidige methodiek maakt dat VWS via de kostprijs ongeveer 25% van de ICT-kosten financiert, wat overeenkomt met een verdeling op basis van het aantal productieve uren.

De huidige kostprijsystematiek gaat uit van eenvoud, waardoor kostprijzen op een ander (minder nauwkeurig) abstractieniveau tot stand komen dan wanneer bijvoorbeeld een vorm van activity based costing (zoveel mogelijk op basis van benodigde activiteiten en benodigde inspanning doorbelasten van kosten) wordt toegepast. Dit is te ondervangen door een verdere verfijning van het kostprijsmodel, tegelijkertijd zal hiervoor een zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden tussen de extra inspanning (en mogelijk ook de extra kans op fouten in de uitvoering van de systematiek) en de extra nauwkeurigheid die dit oplevert.

Op basis van de beschikbare informatie komt het beeld naar voren dat de kosten van het invoeren van een vorm van activity based costing waarschijnlijk niet opwegen tegen de beoogde voordelen. Wel zijn er alternatieven die VWS (samen met NVWA) kan overwegen. Eén alternatief is de nauwkeurigheid van de kostprijs te vergroten door meer kosten direct toe te rekenen aan afdelingen en producten. Bij een ander alternatief komt de verfijning van de kostenallocatie met name tot uiting in de verschillende producten waaraan directe en indirecte kosten worden toegerekend. Gelet op de omvang van het product Toezicht (aandeel is 65% van de totale kosten) en de verscheidenheid aan activiteiten uitgevoerd door verschillende type medewerkers binnen dit product, kan het om deze reden interessant zijn om het product Toezicht nader te verfijnen. Indien met beperkte inspanning



subproducten kunnen worden gedefinieerd en uren kunnen worden toegerekend aan deze subproducten, zou op deze wijze een meer nauwkeurige kostprijs per financier kunnen worden bepaald. De haalbaarheid en het effect hiervan vergt in afstemming met NVWA nadere aandacht. Het is van belang om de afwegingen hierbij mee te nemen in de discussie over de gewenste toekomstige sturing.

## Hoe kan VWS als opdrachtgever structureel beschikken over adequate financiële sturingsinformatie?

Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is de huidige en gewenste sturingsrelatie tussen VWS en NVWA geanalyseerd met behulp van het integraal besturingsraamwerk. Hoofdstuk 4 geeft een nadere toelichting op dit raamwerk.

## Welke informatie moet de NVWA minimaal aan VWS aan kunnen leveren?

In de huidige situatie maken VWS en NVWA in het jaarplan afspraken over het aantal uren (inputsturing). Vanuit VWS en NVWA bestaat de wens, zie volgende pagina, om met elkaar te komen tot outputsturing. De specifieke informatiewensen hangen af van de wijze waarop VWS en NVWA verdere invulling gaan geven aan deze gewenste sturingsrelatie en de prestatie indicatoren die daarbij centraal staan (zie beantwoording volgende vragen). De type informatie die de NVWA hiervoor beschikbaar moet hebben is bijvoorbeeld:

- Gerealiseerde productiecijfers per type product per domein;
- Uren
- Aantal inspecties
- Doorlooptijd / snelheid sanctionering
- Aantal boetes
- Aantal waarschuwing

### 3. Samenvatting

# Beantwoording onderzoeksvragen

- Nalevingsbeelden;
- Kostprijzen per product;
- Operationele kosten per kostensoort.

#### *Hoe kan VWS structureel de NVWA financieel monitoren?*

Om te borgen dat VWS de NVWA structureel kan monitoren is van belang dat tussen opdrachtgevers, eigenaar en NVWA eenduidige afspraken worden gemaakt over gewenste prestatie indicatoren (KPI's). Dit in het licht van de uitgesproken wens om meer op output te sturen. Om dit te bereiken moet VWS de volgende stappen zetten (zie voor uitgebreide toelichting hoofdstuk 4):

1. Vaststellen van de bestaande kerntaken van de NVWA.
2. Bepalen welke kritische successfactoren randvoorwaardelijk zijn voor de mate waarin deze kerntaken (doelstellingen) behaald kunnen worden.
3. Kwantificeren van deze kritische succes factoren naar kritische prestatie indicatoren (KPI's), bijvoorbeeld:
  - de gerealiseerde productie (zoals aantal inspecties);
  - % gerealiseerde kosten ten opzichte van gebudgetteerde kosten;
  - mix van de gerealiseerde productie ten opzichte van de afgesproken prioriteiten in het jaarplan.
4. Vaststellen verklarende indicatoren. Dit zijn indicatoren die de NVWA helpen om afwijkingen tussen gewenst en gerealiseerde prestaties te verklaren richting opdrachtgevers.
5. Vastleggen gemaakte afspraken in bijvoorbeeld een informatiecontract.

Op lange termijn bestaat de wens van NVWA en VWS om in de onderlinge afstemming meer gebruik te maken van nalevingsbeelden (outcome). Dit type informatie helpt om bij outputsturing nadere duiding te geven aan de effecten van beleid. Dit kan het inhoudelijke gesprek tussen VWS en NVWA verder ondersteunen en kan VWS helpen in het stellen van de juiste prioriteiten.

*Wat is een alternatief voor de MCS, opdat deze beter geschikt is om te sturen?*

De inhoud van de MCS moet gebaseerd zijn op de geselecteerde KPI's waarbij de analyse van afwijking tussen realisatie en budget gebaseerd moet zijn op de gedefinieerde verklarende indicatoren. Tevens is voor de MCS van belang dat een sterkere inhoudelijke koppeling wordt gemaakt met de prioriteiten vanuit de Kaderbrief en het jaarplan.

*Hoe kan VWS beter sturen, zonder detail bemoelenis met de uitvoering?*

Vanuit VWS bestaat de wens om op hoofdlijnen te sturen en niet op details. Om hier op een goede wijze invulling aan te geven zal VWS moeten sturen op KPI's op het niveau van domeinen en op het niveau van het gehele VWS takenpakket. Bij het vaststellen van de KPI's dient VWS hier met NVWA op dit niveau afspraken over te maken. Het is hierbij onwenselijk dat VWS gaat sturen op verklarende indicatoren, omdat de NVWA deze alleen rapporteert als verklaring voor eventuele afwijkingen van bepaalde KPI's.

Om te zorgen dat VWS als opdrachtgever structureel kan beschikken over de gewenste sturingsinformatie zijn een aantal acties vastgesteld die nodig zijn om deze wensen te realiseren. Op pagina 16 zijn deze acties verwerkt in een plateauplan. Hierbij zijn de acties gekoppeld aan de kolommen van het integraal besturingsraamwerk die binnen de scope van de opdracht vallen:

#### 1. Afstemming Bedrijfsstrategie - besturingsmodel



### 3. Samenvatting

# Beantwoording onderzoeksvragen

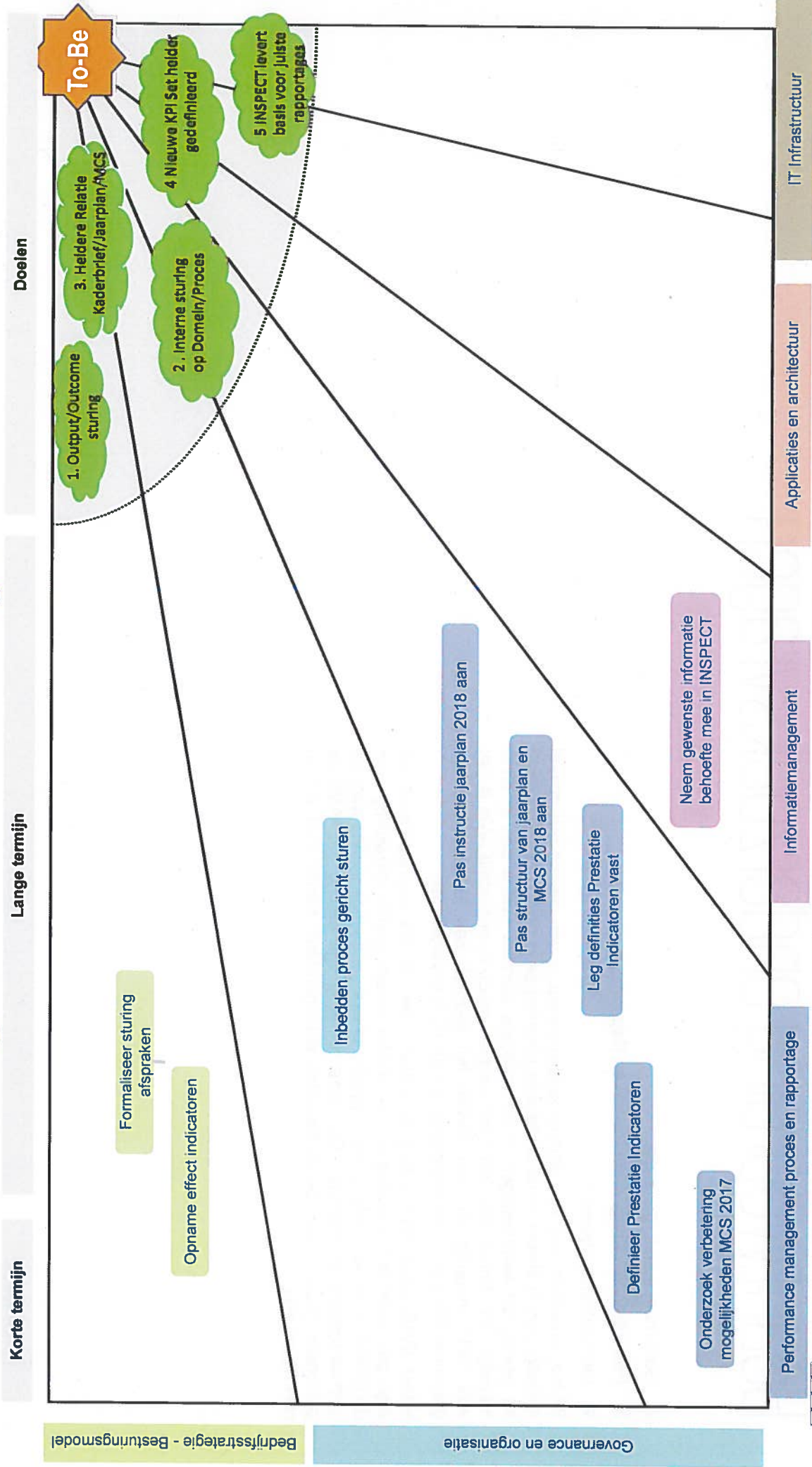
2. Governance en Organisatie
3. Performance Management Proces en Rapportage
4. Informatiemanagement

Bij het uitwerken van een nadere detailplanning is van belang om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande planning en control cyclus. Dit heeft tot gevolg dat aanpassingen in de volledige jaarplan cyclus pas in 2018 mogelijk zijn, omdat voor 2017 het jaarplan reeds is opgesteld. Wel is het voor 2017 mogelijk om met NWWA het gesprek aan te gaan over de gewenste KPI's en is het al mogelijk om de MCS te verbeteren.

Naaft WWS heeft NWWA nog te maken met EZ als opdrachtgever en eigenaar. Voor de aansturing van de NWWA en een goede rolinvulling door de NWWA is het van belang dat er sprake is van eenduidige sturing door de opdrachtgevers en eigenaar. Om deze reden is van belang dat WWS de gewenste invulling van de toekomstige sturingsrelatie samen met EZ en NWWA uitwerkt.

### 3. Samenvatting

# Beantwoording onderzoeksvragen







# 4. Bevinindingen

# Consequenties transitie VWS opdrachtenpakket

**Wat zijn de consequenties van de transitie voor de realisatie van het VWS opdrachtenpakket?**

Om inzicht te krijgen in de consequenties die de transitie (transformatie) heeft voor het VWS opdrachtenpakket is gekeken naar de toezichturen die voor de VWS domeinen worden ingezet, de prioritering van de projecten en mogelijke gevolgen voor het op peil houden van het VWS toezicht. De transitie bestaat op hoofdlijnen uit de implementatie van drie trajecten:

1. Blik;
2. Overige projecten Verbeterplan;
3. Reorganisatie.

Hieronder beschrijven we de bevindingen aan de hand van deze drie trajecten. De consequenties van de transitie voor het VWS takenpakket is gebaseerd op de binnen de NVWA op 7 november 2016 beschikbare informatie over de productieverliezen.

## **Wat is productieverlies?**

Productieverlies is de tijd die nodig is voor medewerkers om zich het nieuwe proces eigen te maken en de tijd die zij moeten besteden aan projectmatige werkzaamheden voor de uitvoering van de projecten en programma's onder het Verbeterplan. Deze tijd gaat ten koste van de tijd die medewerkers besteden aan hun reguliere werk (uitvoeren van inspecties of controles). Dit vraagt om inzicht in de gevraagde projectcapaciteit en de mate waarin dit van invloed is op het reguliere werk. Deze definitie sluit aan bij de definitie die de NVWA heeft gehanteerd. Hierbij is het uitgangspunt NVWA jaarplan 2017 zonder de transformatie (transitie). Anders gezegd, inzet ten behoeve van de transformatie in plaats van inzet voor het jaarplan wordt geduid als productieverlies. De geraamde benodigde capaciteit van een aantal projecten dat specifiek betrekking heeft op het ontwikkelen van (nieuwe vormen van) toezicht, wordt na de herijking door de NVWA niet meer

doorvertaald als productieverlies, omdat dit valt onder de reguliere werkzaamheden / focus van de afdeling Toezichtsonwikkeling (TO).

De omvang van het mogelijke productieverlies hangt direct samen met de mate waarin medewerkers uit de eigen organisatie betrokken worden bij de transitie. Uit gesprekken met medewerkers van de NVWA komt naar voren dat bewust is gekozen voor actieve betrokkenheid van medewerkers om het draagvlak te vergroten.

## **1. Bevindingen productieverliezen implementatie BLIK**

Het programma BLIK op NVWA 2017 richt zich op procesvernieuwing, informatie en ICT. Een belangrijk uitgangspunt van het programma BLIK op NVWA 2017 is 'Business in the lead'. Bij het uitwerken en herontwerpen van processen is een belangrijke rol weggelegd voor de processteams die bestaan uit een afvaardiging van medewerkers die de desbetreffende werkzaamheden normaliter uitvoeren.

BLIK is een organisatiebreed programma dat tijdens de implementatie (om bijvoorbeeld met INSPECT te leren werken) tijd vergt van alle domeinen. Dit vergt ook tijd van de VWS domeinen. Ook het ontwerp van een aantal horizontale organisatiebrede processen, zoals bijvoorbeeld het boeteproces, vraagt capaciteit vanuit alle divisies en domeinen binnen de NVWA.

Om dit programma te realiseren heeft de NVWA een plan opgesteld om de nieuwe processen en informatievoorziening van de NVWA te implementeren (definitieve versie van 'plan plateau 3 – implementeren', van 30 juni 2016). Dit plan bevat een begroting van de inspanning en bijbehorende kosten die nodig zijn voor de verandering. Een van de onderdelen hierbij is het geraamde capaciteitsverlies (productieverlies). Het productieverlies uit dit plan is in de afgelopen periode door de NVWA herijkt en aangescherpt. Net als de planning voor de implementatie van Blik. Op dit moment is voor de implementatie van Blik productieverlies voorzien voor de periode tot en met 2019.



#### 4. Bevindingen

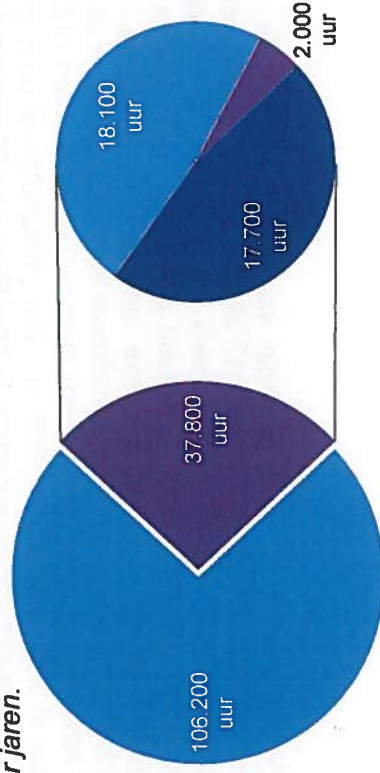
# Consequenties transitie VWS opdrachtenpakket

Hieronder is het productieverlies als gevolg van de uitvoering van het programma BLIK op NVWA weergegeven (in z'n totaliteit en specifiek voor het VWS domein).

Met betrekking tot het productieverlies als gevolg van de implementatie van BLIK kan het volgende worden geconstateerd:

- Het totale productieverlies in verband met de implementatie van BLIK is geraamd op maximaal 144.000 uur voor de periode tot en met eind 2019;
- Met de implementatie van BLIK zijn maximaal bijna 38.000 aan niet realiseerbare productieve uren op de VWS domeinen gemoeid;
- De huidige transitieplanning voorziet implementatie van BLIK in de VWS domeinen vooral in de jaren 2017 en 2018. Welk domein exact wanneer in de tijd met de implementatie te maken krijgt wordt door de NVWA periodiek herijkt.

*Figuur 1. Capaciteitsbehoefte BLIK totaal en domein VWS uitgesplitst naar jaren.*



■ Totaal ■ VWS domeinen ■ 2017 ■ 2018 ■ 2019

- Het verwachte productieverlies voor de jaren 2017, 2018 en 2019 bedraagt respectievelijk bijna 17.700 uur, ruim 18.100 uur en ongeveer 2.000 uur.

Samenvattend is het beeld op basis van de informatie van de NVWA van 7 november 2016 dat de implementatie van BLIK voor de VWS domeinen resulteert in een productieverlies van bijna 38.000 uur. Het grootste deel hiervan is voorzien in de jaren 2017 en 2018 en een relatief klein deel (2.000 uur) in 2019.

#### 2. Bevindingen productieverliezen overige projecten Verbeterplan

Naast het programma Blik op NVWA 2017 zijn aan het Verbeterplan nog andere programma's en verbeterprojecten geïleerd. Tot voor kort werden hiervoor 50 projecten onderscheiden. In de afgelopen maanden is door de NVWA de programma- en projectstructuur herijkt. Als gevolg van deze herijking zijn projecten geschrapt, samengevoegd en nieuwe projecten gestart. Tijdens deze herijking is op basis van een aantal criteria (onder andere bijdrage aan realisatie verbeterplan en prioriteit) bepaald wat er met een specifiek project moet gebeuren, bijvoorbeeld omdat dit geen bijdrage levert aan de transitie of omdat dit om regulier werk blijkt te gaan. Gevolg van deze herijking is dat de NVWA nu 38 verschillende projecten onderscheidt. Deze projecten zijn als volgt onder te verdelen:

- 4 verbeterplannen voor stafafdelingen (PenO, Communicatie, JZ en PFC) deze leveren geen productieverlies op;
- 7 'lijnprojecten' dit zijn projecten die worden uitgevoerd door de afdelingen TO die zorgen voor een andere invullingen van bestaande werkzaamheden. Dit zorgt daardoor niet voor een productieverlies;
- 7 projecten die onderdeel zijn van het programma BLIK;
- 3 projecten die betrekking hebben op de reorganisatie (VOB);
- 17 projecten die onderdeel uitmaken van de transitie en die mogelijk resulteren in een productieverlies op de VWS domeinen. Voor 12 van deze projecten verwacht NVWA een productieverlies.

# Consequenties transitie VWS opdrachtenpakket

De NVWA verwacht de implementatie van alle projecten die kunnen resulteren in een productieverlies in 2017 af te ronden of dat afronding dan alleen nog inzet van interne medewerkers vraagt. Voor alle projecten zijn door de NVWA projectplannen opgesteld die onder meer ingaan op de benodigde capaciteit en het gedeelte dat hiervan resulteert in een productieverlies. Op basis van de beschikbare informatie verwacht de NVWA in 2017 een totaal productieverlies voor deze projecten van ruim 14.000 uur, daarnaast is nog ongeveer 16.000 uur aan improductieve uren geraamd (inzet stafmedewerkers) en verwacht de NVWA nog 5.500 uur inzet van TO medewerkers. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de opbouw van het totale productieverlies per project. De NVWA gaat hierbij uit van een productieverlies voor VWS van ongeveer 5.200 uur.

Figuur 2. Overzicht benodigde (im)productieve uren per project.

Project	Productieve uren	Improductieve uren
P1 Intelligence K&R	568	832
P9 Handhavingregie	1.768	1.456
P11 Openbaar making	3.208	3.328
P13 Administratieve controles	832	312
P13 Administratieve controles EDP	3.441	0
P14 Internettoezicht	120	120
P15 Fraudeaanpak	1.936	312
P16 Instrumentenkoffer	520	208
P23 Cultuur	0	9.488
P31 Irrichten risicogericht productonderzoek	160	0
P34 Werkvoorbereiding en implementatie programma eerste handhaving LN & CV	688	0
P36 Verbeterplan Plantketens	825	0
<b>Totaal</b>	<b>14.066</b>	<b>16.056</b>

Van de 17 projecten die mogelijk resulteren in een productieverlies voor de VWS domeinen zijn voor zover beschikbaar de projectplannen opgevraagd om zicht te krijgen op de onderbouwing van het geraamde productieverlies. Hierbij valt het volgende op:

- Bij de cross-check van de uren met betrekking tot het productieverlies is geconstateerd dat de opbouw van deze uren veelal is gebaseerd op de verwachte benodigde inzet in uren per medewerker. Een opbouw op basis van specifieke activiteiten is bij de meeste projecten niet aanwezig. Wellicht is deze onderbouwing impliciet wel gemaakt door de opstellers van de plannen, maar is deze niet vastgelegd in de projectplannen.
- Het productieverlies is geraamd per project en vervolgens door de NVWA verdeeld over de opdrachtgevers. Gehanteerde uitgangspunt is dat productieverlies voor de divisie C&V volledig VWS gerelateerd is. Productieverlies bij Buro, IOD en KCDV is verdeeld over opdrachtgevers. Een alternatief zou zijn het aandeel VWS bepalen op basis van het aandeel in het aantal productieve uren per domein en dit koppelen aan het geraamde productieverlies per domein. Dit resulteert in een lagere raming van het productieverlies voor VWS.
- Op dit moment is de verwachting van de NVWA dat alle projecten, met uitzondering van BLIK, die nodig zijn om de transformatie te realiseren eind 2017 zijn afgerond of dat afronding dan alleen nog inzet van interne medewerkers vraagt. Gelet op de reikwijdte van de verandering en de druk die het Verbeterplan momenteel met zich meebrengt is de vraag of dit realistisch is. Temeer daar van BLIK reeds bekend is dat dit ook na 2017 nog doorloopt, onduidelijk is op dit moment of het dan wel mogelijk is om alle andere projecten volledig te realiseren. Hiervoor werkt de NVWA momenteel aan een Transformatieplan, waarin alle 7 programma's en projecten in hun onderlinge samenhang worden ingepland. NVWA verwacht dat sommige van de projecten van de programma's in 2018 doorlopen, alleen is nu onduidelijk of en hoe groot het productieverlies hiervoor in 2018 is.



# Consequenties transitie VWS opdrachtenpakket

- De beschikbare projectplannen geven inzicht in de capaciteitsbehoefte. Deze capaciteit wordt van productieve en van niet-productieve medewerkers gevraagd. Bij de productieve medewerkers is tevens onderscheid tussen medewerkers TO (waar NVWA het uitgangspunt hanteert dat inzet niet tot productieverlies leidt) en medewerkers TU (waar wel sprake is van productieverlies). De koppeling tussen benodigde capaciteit vanuit de projectplannen en het geraamde productieverlies is momenteel vaak niet helder.
- Verschillende projecten worden volledig door stafafdelingen uitgevoerd. Onduidelijk is of deze afdelingen over voldoende capaciteit beschikken om de projecten naast hun reguliere werk uit te voeren.
- Inzet van TO medewerkers wordt niet als productieverlies gezien, omdat de activiteiten zoals opgenomen in de projectplannen voor deze medewerkers als regulier werk worden beschouwd. Onduidelijk is of de capaciteit van de medewerkers van TO dekkend is om de in de projectplannen beschreven activiteiten allemaal uit te voeren. De NVWA geeft aan dat hiervoor maximaal minder dan 5% van de capaciteit van TO (totaal 230 fte) nodig is en dat dit met de bestaande capaciteit is op te vangen. Tevens is onduidelijk of alle activiteiten van TO medewerkers daadwerkelijk als reguliere activiteiten zijn te beschouwen. De koppeling tussen activiteiten die TO medewerkers in het kader van specifieke projecten uitvoeren en hun reguliere activiteiten was ten tijde van het onderzoek niet beschikbaar.

## 3. Bevindingen productieverliezen reorganisatie

Naast de programma's en projecten die voortvloeien uit het Verbeterplan staat de NVWA aan de vooravond van een reorganisatie. Deze reorganisatie staat niet op zichzelf, maar is de organisatorische resultante van het implementeren van het Verbeterplan. De reorganisatie vergt volgens NVWA geen extra capaciteit vanuit het primaire proces, anders dan de capaciteit die reeds is geraamd in de specifieke projecten. Productieverliezen

als gevolg van de reorganisatie zijn voornamelijk te koppelen aan de activiteiten benodigd voor begrip, acceptatie en draagvlak van de verandering. NVWA verwacht geen aanvullend productieverlies als gevolg van tijd die mogelijk opgaat omdat medewerkers moeten wennen aan de nieuwe situatie. Uitgangspunten achter het productieverlies zijn dat het:

- 16 uur per fte vergt om te komen tot draagvlak, hierbij is door de NVWA rekening gehouden met vier bijeenkomsten met de betreffende medewerkers;
- 8 uur per fte vergt om te komen tot acceptatie, hierbij is door de NVWA rekening gehouden met twee bijeenkomsten met de betreffende medewerkers;
- 4 uur per fte vergt om te komen tot begrip, hierbij is door de NVWA rekening gehouden met één bijeenkomst met de betreffende medewerkers.

Voorgaande resulteert in een verwacht productieverlies als gevolg van de reorganisatie van ongeveer 13.000 uur. Op basis van de omvang en het aandeel van de VWS domeinen is de verwachting dat hiervan ongeveer 4.700 uur (minder dan 1% van de uren uit het jaarplan) betrekking heeft op de verschillende VWS domeinen.

Deze verwachting is te vergelijken met de ervaringen vanuit de reorganisatie van NVWA in 2011/2012. Destijds was een maximaal productieverlies van 5% met de opdrachtgevers afgesproken. Uit de verantwoordingsinformatie over 2011 en 2012 komt het beeld naar voren dat het afgesproken jaarplan in deze fusieperiode conform afspraak (realisatie van ruim 100%) is gerealiseerd. Dit betrof echter een reorganisatie die organisatiebreed veel impact had op medewerkers. Dit wijkt af van de huidige reorganisatie, waarvan de verwachting is dat het grootste deel van de medewerkers, ongeveer 1.700 medewerkers, beperkt wordt geraakt (herplaatsen van bestaand team binnen de organisatie).

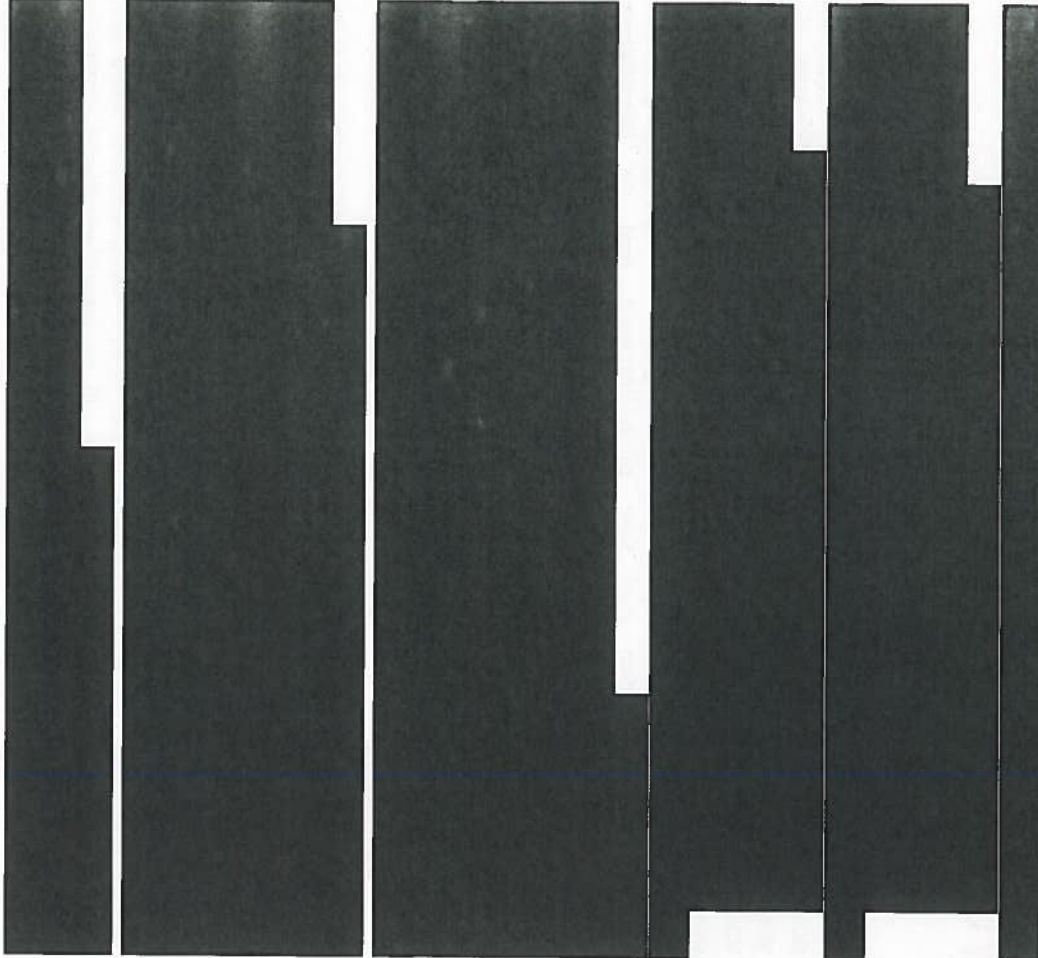
# Consequenties transitie VWS opdrachtenpakket

## Totale productieverlies

Het verwachte maximale productieverlies is gelijk aan de benodigde capaciteit voor de realisatie van de afzonderlijke projecten. De huidige inzichten levert het volgende beeld voor de VWS domeinen:

- Productieverlies BLIK is naar verwachting maximaal 38.000 uur, waarvan respectievelijk 17.700, 18.100 en 2.000 uren in 2017, 2018 en 2019;
- Productieverlies van de overige projecten is maximaal 5.200 uur in 2017;
- Productieverlies reorganisatie is naar verwachting maximaal 4.700 uur in 2017.

Voorgaande komt voor de VWS domeinen neer op een verwacht productieverlies van 27.600 uur in 2017. De daaropvolgende jaren gaat de NVWA uit van een productieverlies van 18.100 en 2.000 uur voor 2018 en 2019. De NVWA geeft aan dat het verwachte productieverlies voor 2017 niet binnen de bestaande capaciteit is te plooiën, waardoor mogelijk aanvullende maatregelen nodig zijn.





#### 4. Bevindingen

# Consequenties transitie VWS opdrachtenpakket



# Besteding VWS budget

Wordt het VWS budget besteed conform het overeengekomen jaarplan?

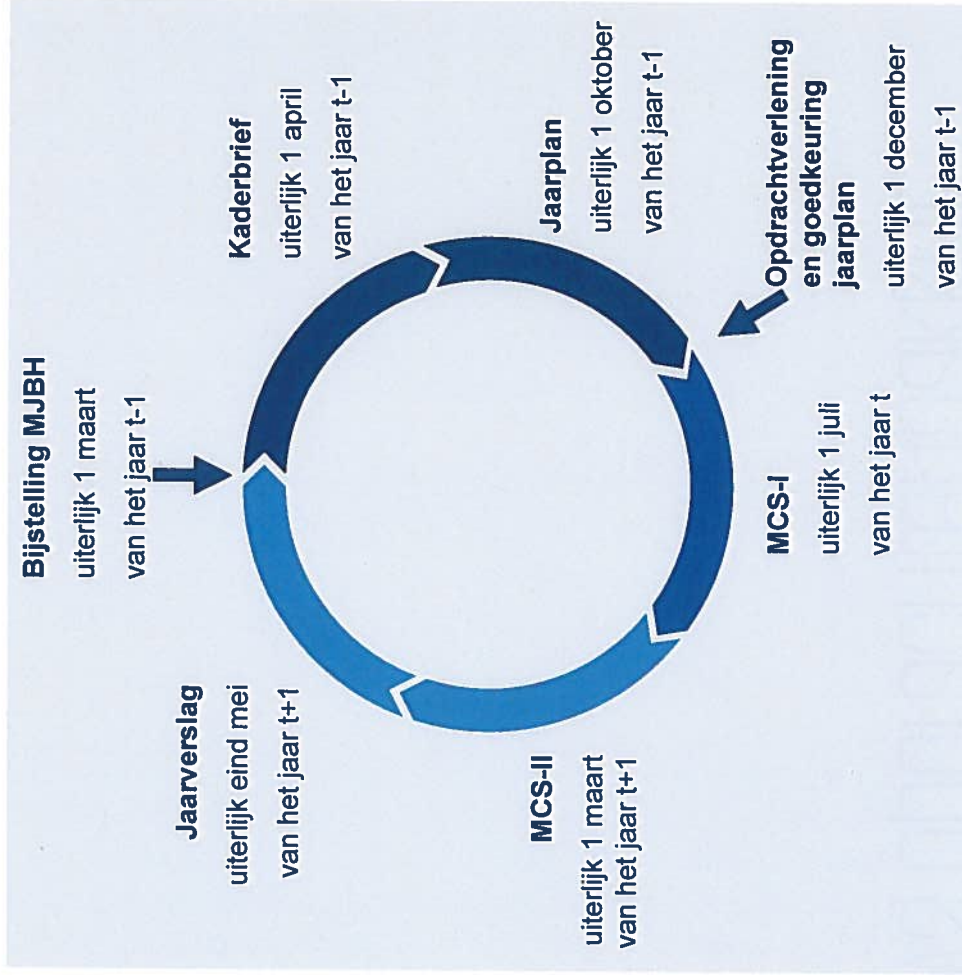
Om de tweede vraag van VWS te beantwoorden is het allereerst van belang om de samenhang tussen het jaarplan (planning) en de MCS (verantwoording) te begrijpen. De wijze van verantwoording is namelijk een gevolg van de afspraken die VWS en NVWA met elkaar maken in deze jaarcyclus. Tevens is het van belang om kennis te hebben van de wijze waarop beide documenten tot stand komen. Zodra dit inzichtelijk is, is het mogelijk om de besteding van het VWS budget nader te duiden. Om de besteding van het VWS budget (in 2015 in totaal EUR 80,5 miljoen) goed te kunnen duiden is specifiek gekeken naar de verantwoording over het jaar 2015. Hierbij ligt de nadruk op besteding van €10 miljoen aan extra gelden die VWS vanuit het plan van aanpak (PvA) ter beschikking stelt aan de NVWA.

## Van Kaderbrief tot Jaarverslag

De basis van de afspraken rondom de planning en verantwoording van de NVWA vindt zijn oorsprong in de raamovereenkomst tussen de opdrachtgevers en de NVWA. Deze raamovereenkomst beschrijft de planning en controlocyclus die bestaat uit:

- *Meerjarenbedrijfsplan Handhaving*, welke de NVWA in nauwe samenwerking met de opdrachtgever eens per vier jaar opstelt. Dit is een strategisch plan voor de komende vijf jaar waarin de ontwikkelingen op het gebied van handhaving en de uit te voeren taken worden beschreven. Jaarlijks vindt er een update plaats op basis van actuele ontwikkelingen.
- *Kaderbrief*, VWS stuurt jaarlijks de Kaderbrief waarin namens de Minister de politieke prioriteiten en budgettaire kaders voor het Jaarplan voor het komende jaar worden weergegeven.
- *Jaarplan*, het Jaarplan beschrijft de ontwikkelingen die zich voordoen gebaseerd op risicoanalyses en een evaluatie van de meerjaren handavingsdoelstellingen, de activiteiten en gekwantificeerde

Figuur 3. Overzicht planning en controlocyclus.





# Besteding VWS budget

handhavingsresultaten die de NVWA wil bereiken in het uitvoeringsjaar en een financiële paragraaf – uitgesplitst per directoraat-generaal – met per domein een overzicht van te verwachte productie en de daaraan verbonden kosten. NVWA neemt in het Jaarplan de beleidsprioriteiten vanuit de Kaderbrief mee.

- MCS, de NVWA rapporteert per uitvoeringsjaar over de uitvoering van het Jaarplan middels twee MCS-rapportages. MCS-I bestrijkt de periode tot en met eind april. MCS II bestrijkt het volledige uitvoeringsjaar.
- Jaarverslag, de financiële verantwoording over het afgelopen boekjaar maakt onderdeel uit van het Jaarverslag van de NVWA, dat onderdeel uitmaakt van het Jaarverslag van het ministerie van Economische Zaken.

Binnen deze planning en controlcyclus zijn twee documenten van belang. Allereerst het jaarplan, omdat dit beschrijft op welke wijze de NVWA het door VWS beschikbaar gestelde budget gaat besteden. De verantwoording over de besteding van deze uren verloopt via de MCS, dit is het tweede document dat in het kader van dit onderzoek van belang is.

De afspraken in het jaarplan zijn te herleiden tot drie aspecten:

- Inzet in uren, dit betreft afspraken tussen NVWA en VWS over het aantal uren toezicht dat de NVWA voor het betreffende jaar heeft gepland in de verschillende domeinen;
- Extern geoormerkte budgetten (EGB), dit betreft afspraken over de besteding van gelden die VWS voor een specifiek doel beschikbaar stelt;
- Afspraken over verwerking politieke prioriteiten vanuit Kaderbrief.

Het is dan ook op deze drie aspecten dat de NVWA verantwoording aflegt in de MCS.

## Wijze van verantwoording in MCS

Met de MCS legt de NVWA verantwoording af aan haar opdrachtgevers. De MCS is gespiegeld aan het jaarplan en geeft daarmee inzicht in de realisatie

van de afspraken uit jaarplan, zowel in uren als in euro's. De verantwoording in de MCS richt zich net als in het jaarplan op de bestede uren en de besteding van de geoormerkte budgetten.

## Verantwoording bestede uren

De inzet in uren ziet toe op het aantal productieve uren dat uitvoerende medewerkers van de NVWA maken. Binnen de NVWA is geen uniforme definitie van het begrip productieve uren beschikbaar. Een tijdschrijfinstructie van de divisie Consument & Veiligheid beschrijft dat dit alle tijd betreft die gemoeid is met het voorbereiden, uitvoeren (inclusief reistijd) en verwerken van een inspectie. Andere divisies binnen de NVWA kennen gelijksoortige instructies. Deze tijdschrijfinstructie geeft uitvoerende medewerkers richtlijnen over de wijze waarop ze hun uren in het urenadministratiesysteem (SPIN) moeten administreren. Na het administreren van de uren in SPIN accorderen leidinggevenden direct de ingevulde uren. De geacordeerde gegevens uit SPIN vormen de basis voor verantwoording van de urenbesteding in MCS.

Naast de tijdschrijfinstructies zijn er in 2015 twee aanvullende controlemechanismen die erop moeten toezien dat de werkelijke gemaakte productieve uren in MCS worden opgenomen, namelijk:

- Steekproefsgewijs uitvoeren van interne controles op de juistheid van de geschreven uren (conform 'steekproefplan juistheid uren'). Dit heeft als doelstelling het vaststellen of de geschreven uren met betrekking tot de financiers EZ en VWS juist zijn geschreven. In dit kader worden meerdere steekproeven per financier (EZ of VWS) uitgevoerd. Deze steekproef vindt jaarlijks plaats.
- De Audit Dienst Rijk (ADR) besteedt in haar auditrapport 2015 aandacht aan de wijze waarop de urenregistratie binnen NVWA is ingericht. De ADR geeft aan dat de borging van de juistheid van de urenregistratie in 2015 onvoldoende was. Tegelijkertijd onderschrijft de ADR dat geen bijzonderheden zijn geconstateerd in de juistheid van de geschreven

# Besteding VWS budget

uren. Door de ADR is een goedkeurende controleverklaring afgegeven bij het jaarverslag 2015. De signalen van de ADR hebben ertoe geleid dat binnen de NVWA verhoogde aandacht is voor het tijdschrijven. Uit interne memo's van de NVWA uit 2015 valt op te maken dat de NVWA verschillende maatregelen neemt om het risico op onjuistheden in de urenregistratie verder terug te brengen.

## *Verantwoording geoormerkte budgetten*

Voor specifieke opdrachten stelt VWS geoormerkte budgetten beschikbaar. Dit externe budget kan bijvoorbeeld gaan over het uit laten voeren van een specifiek onderzoek door het RIVM. In deze situaties betreft het een lump sum budget dat NVWA vervolgens gebruikt om in dit voorbeeld RIVM in te huren. Ook een deel van het budget dat te relateren is aan het PvA stelt VWS beschikbaar middels een EGB, in deze gevallen betreft het geen lump sum budget, maar zal NVWA een eventueel overschot aan gelden in principe verrekenen met VWS, tenzij afspraken worden gemaakt over het meenemen van het resterende bedrag naar een volgend boekjaar.

Om de inzet van EGB's te kunnen verantwoorden beschikt de NVWA over dossiers met een onderbouwing per EGB. Deze dossiers vormen onderdeel van de jaarrekeningcontrole die de ADR uitvoert en door de ADR over 2015 zijn goedgekeurd. Zie hiervoor ook het 'definitief controlememo EGB's (jaarafsluiting 2015' dat een toelichting geeft op de juistheid van de besteding van de EGB's, zowel reguliere als vanuit PvA.

## **Vergelijkend besteding VWS budget met jaarplan**

Voor het jaar 2015 is door VWS een budget van EUR 80,5 miljoen beschikbaar gesteld. Dit budget is inclusief een structurele bijdrage van EUR 10 miljoen die direct is te koppelen aan het Plan van Aanpak. MCS II die betrekking heeft op heel 2015 laat zien dat NVWA 4,2% meer uren heeft ingezet op de VWS domeinen dan was gepland ten tijde van het jaarplan.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de geplande en gerealiseerde uren per domein.





# Besteding WWS budget

In het jaarplan voor 2015 is vanuit het VWS budget EUR 13,6 miljoen opgenomen voor EGB's. De verantwoording in MCS II laat zien dat er in totaal voor EUR 14,1 miljoen aan EGB's is besteed. Deze hogere besteding aan EGB's is het gevolg van aanvullende afspraken op het jaarplan in combinatie met het doorschuiven van gelden vanuit 2014 naar 2015

## Reconstructie besteding EUR 10 miljoen uit PVA

Uit de ontvangen informatie komt naar voren dat in 2015 de besteding van het totale VWS budget conform afspraak heeft plaatsgevonden. Onderdeel van het door VWS beschikbaar gestelde budget is de EUR 10 miljoen vanuit het PVA. Gesprekken met medewerkers van VWS maken duidelijk dat onduidelijkheid bestaat over de wijze waarop deze extra gelden zijn besteed. Om deze reden gaan we hier in het vervolg nader op in, waarbij met behulp van de beschikbare informatie de besteding van de EUR 10 miljoen te duiden en te koppelen is aan de afspraken vanuit het PVA. Een aantal ontwikkelingen bemoedigt het maken van deze vergelijking:

- In de periode tussen het opstellen van het PVA in december 2013 en het uitvoeren van dit onderzoek in najaar 2016 zit bijna drie jaar, waardoor gegevens niet meer (volledig) voorhanden zijn.
- Naast de afspraken uit het PVA zijn er andere ontwikkelingen (bijvoorbeeld verschuiving van taken, effect remplaçantenregeling) binnen de NVWA geweest die in de tussenliggende periode effect hebben gehad op de opbouw van de organisatie.
- Conform de afspraken uit de raamovereenkomst plant en verantwoordt de NVWA haar toezicht voornamelijk aan de hand van productieve uren. Dit principe wijkt af van het uitgangspunt in het PVA waar de koppeling met aantal fte's is gemaakt.
- De normen die worden gehanteerd om het aantal extra fte te bepalen zijn in de tussenliggende periode gewijzigd. Zo was er in 2013 nog sprake van een productiviteit van 1.300 uur per fte, terwijl deze in 2016 gemiddeld

1.375 uur per fte bedraagt (in 2015 nog 1.350). NVWA geeft aan dat actieve(re) sturing op de 'overige' improductieve uren heeft gezorgd voor de productiviteitsstijging.

Tabel 2 van het PVA geeft aan dat de EUR 10 miljoen op hoofdlijnen twee bestemmingen kent:

- Versterken toezicht VWS, hiervoor is in 2015 EUR 5,9 miljoen beschikbaar. Dit komt volgens het PVA overeen met 59 fte extra toezichtscapaciteit in 2015. Na 2017 zou dit moeten resulteren in een toename van 86 fte bij het versterken van het toezicht, voornamelijk voor het uitvoeren van inspecties (pagina 9 PVA).
- Versterken van de organisatie ter ondersteuning van het primair proces. Aangezien het PVA enkel vermeldt dat de totale bijdrage van VWS aan het PVA EUR 10 miljoen bedraagt, betekent dit dat EUR 4,1 miljoen wordt ingezet om de ondersteuning te versterken. Hierbij is van belang om te vermelden dat ook medewerkers vanuit de ondersteunende afdelingen activiteiten uitvoeren die op basis van de kostprijs worden gefinancierd en in het jaarplan en in de MCS zijn aangeduid als productieve uren.

Idealer geeft de MCS inzicht in de realisatie van de productieve uren die zijn te relateren aan het PVA en separaat inzicht in de 'reguliere uren'. De MCS geeft echter dit inzicht niet. De NVWA geeft aan dat bij het tijdschrijven het voor medewerkers niet mogelijk is om in hun dagelijkse werkzaamheden onderscheid te maken naar de wijze waarop het werk dat ze uitvoeren is gefinancierd. Immers het toezicht dat ze uitvoeren blijft hetzelfde, alleen maken de extra middelen uit het PVA het mogelijk om meer productieve uren uit te voeren. De NVWA geeft aan dat na overleg met de ADR is geconcludeerd dat het niet mogelijk is om dit bij het administreren van de uren separaat inzichtelijk te maken. Met het oog op een goedkeurende

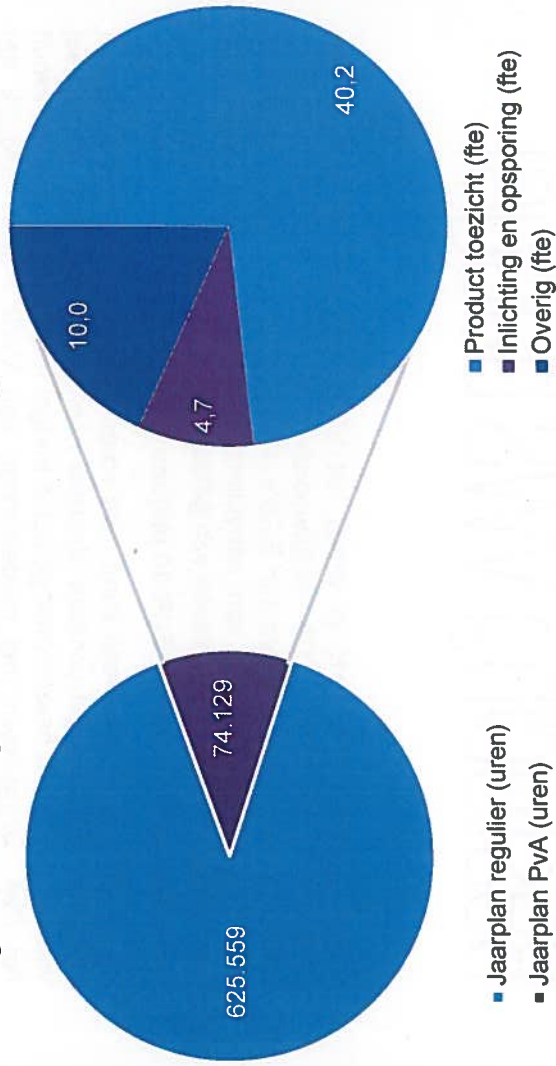
#### 4. Bevindingen

# Besteding VWS budget

verklaring van de ADR was het daarnaast niet mogelijk om een evenredige (maar fictieve) verdeling van de gerealiseerde uren te maken. Deze aanpak is door de Stuurgroep NVWA bevestigd.

Wel is bij het opstellen en het verdelen van de uren voor het jaarplan door de NVWA inzichtelijk gemaakt in welke VWS domeinen door het PvA sprake is van extra productieve uren. In totaal had de NVWA voor 2015 74.129 uur extra gepland, dit betreft productieve uren voor toezicht en vanuit de ondersteunende organisatie. Deze extra uren zijn gefinancierd vanuit het PvA. Dit komt met een productiviteit van 1.350 uur per fte in 2015 overeen met 54,9 fte. Hiervan is omgerekend 40,2 fte extra capaciteit gepland voor het product toezicht in verschillende VWS domeinen (het product toezicht bestaat op hoofdlijnen uit 1) inspecties bij bedrijven en 2) risico gerichte

Figuur 5. Besteding extra middelen PvA in 2015.





# Besteding VWS budget

werkvoorbereiding), 4,7 fte voor inlichtingen en opsporing en de overige 10,0 fte voor laboratoriumonderzoek, klantinteractie en dienstverlening, kennis en expertise en advies en vertegenwoordiging. Omgerekend tegen de kostprijzen die de NVWA hanteert is hier een bedrag van EUR 7,1 miljoen mee gemeoid. Zoals aangegeven maken deze uren onderdeel uit van het jaarplan van de NVWA en was er op het jaarplan voor de VWS domeinen als geheel sprake van overrealisatie. Dit geldt ook voor de domeinen horeca en ambachtelijke productie, industriële productie, dieren en diergezondheid, natuur, inlichtingen en opsporing, productveiligheid en visketen. Allen domeinen waar vanuit het PVA het aantal productieve uren is vergroot.

Naast de inzet in uren is een deel van de EUR 10 miljoen besteed aan EGB's. In het jaarplan voor 2015 had NVWA EUR 2,9 miljoen vanuit het extra VWS budget via EGB's begroot voor het versterken van de organisatie. Uit MCS II van 2015 valt op te maken dat NVWA in 2015 in totaal EUR 3,3 miljoen heeft besteed aan activiteiten die afkomstig zijn vanuit het PVA en waar het VWS budget voor is aangewend. Deze toename van de uitgaven aan EGB wordt veroorzaakt door het via de balans doorschuiven van resterend budget van 2014 naar 2015. De realisatie van deze EGB's is verantwoord middels specifieke dossiers per EGB en gecontroleerd en goed bevonden door de ADR. Bijvoorbeeld het geld dat vanuit het PVA bestemd is voor het versterken van de kennis positie is verantwoord en gemonitord middels een kennismanagement plan.

## Formatieve ontwikkeling NVWA in periode 2013 – 2015

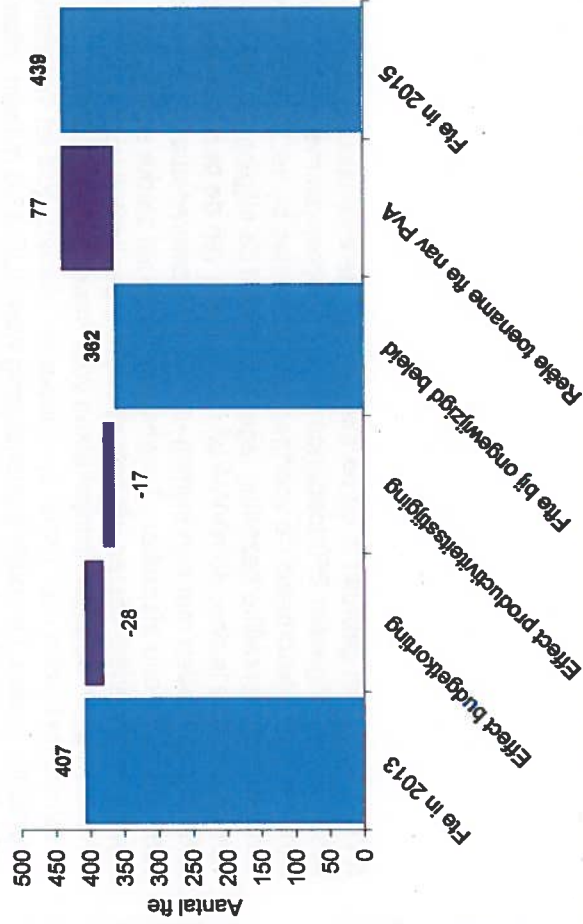
Het is tevens mogelijk om een macro analyse van de formatieve ontwikkeling binnen de VWS domeinen (op basis van gegevens divisie C&V, de divisie die het grootste deel van de VWS werkzaamheden uitvoert) in de periode 2013 – 2015 uit te voeren. Dit kan helpen in de nadere duiding van de besteding van het VWS budget. In deze analyse is gekeken naar het aantal fte dat zich bezighoudt met de toezichtstaken (productieve werkzaamheden). In 2013 hield binnen de NVWA een equivalent van 407 fte zich bezig met toezicht op

de VWS domeinen. Bij ongewijzigd beleid (zonder extra gelden vanuit PVA) zou dit aantal afnemen naar 362 fte in 2015 (afname van 45 fte). Dit zou het gevolg zijn van een:

- Afname van taken en andere wijze van financiering wat zorgt voor een budgetkorting van EUR 3,7 miljoen wat overeenkomt met een afname van 28 fte;
- Productiviteitsstijging van 1.300 productieve uren per fte naar 1.350 productieve uren per fte wat overeenkomt met een afname van 17 fte.

Echter in de praktijk hield in 2015 omgerekend 439 fte binnen de divisie C&V zich bezig met toezicht op het VWS domein. Dit is een verschil van 77 fte. De NVWA geeft aan dat de extra gelden om deze fte te financieren afkomstig

Figuur 7. Verdeling uren jaarplan per domein naar regulier en PVA.



# Besteding VWS budget

zijn vanuit het PVA, omdat dit tussen 2013 en 2015 als enige heeft geresulteerd in extra financiële middelen.

Voorgaande betekent dat de EUR 10 miljoen vanuit het PVA onder meer is gebruikt om de inzet van 77 fte voor de VWS werkzaamheden van de divisie C&V te financieren. De financiering van deze fte's gaat via de kostprijs per product. In deze kostprijs zit tevens een opslag verwerkt voor de kosten voor ondersteunende (niet productieve) medewerkers. Voor iedere productieve fte is binnen de NWWA 0,25 niet productieve fte werkzaam. Dit betekent dat de 77 fte die zich direct bezig houdt met toezicht (zij schrijven productieve uren) zorgt voor 19 fte aan extra ondersteuning.

## *Kostprijsontwikkeling*

Hiervoor is aangegeven dat bij ongewijzigd beleid een daling van het aantal fte was verwacht, omdat de productiviteit per fte in de periode 2013 en 2015 is toegenomen. Als alle andere kosten gelijk blijven, dan zou deze daling van de personeelskosten tot gevolg hebben dat de kostprijs daalt. In praktijk is de kostprijs in deze periode echter gestegen van EUR 94,13 in 2013 naar EUR 96,32 in 2015. Deze stijging komt doordat de kosten in de kostprijs in verhouding sneller zijn gestegen dan het totaal aantal productieve uren.

Zo is in praktijk de productiviteit per fte in 2014 reeds naar 1.350 uur per fte gestegen. In dit jaar is ten opzichte van 2013 ook een daling van de personele kosten (inclusief inhuur) te zien van ongeveer EUR 4,3 miljoen. Alle overige kosten zijn echter met EUR 9,2 miljoen gestegen als gevolg van onder meer extra kosten voor herhuisvesting en specifieke kosten. Per saldo resulteert dit in een kostenstijging van EUR 4,9 miljoen, oftewel 2,2%. Tegeijkerijd is het totaal aantal productieve uren slechts met 0,6% gestegen.

Tussen 2014 en 2015 is een zelfde ontwikkeling te zien. De productiviteit per fte is ongewijzigd gebleven, wel is het formatieve aantal fte voor de gehele

NWWA dat wordt gebruikt in de berekening van de voorcalculatorische kostprijs met ongeveer 250 toegenomen. Uit gesprekken met de NWWA en informatie uit bijvoorbeeld de voortgangsrapportages bij het PVA komt naar voren dat de werkelijke bezetting lager lag. Naast de stijging van de omvang van de formatie is door de NWWA bij het bepalen van de personeelskosten rekening gehouden met een stijging van de ambtenarensalarissen op basis van verwachte cao afspraken. Tevens is een relatief sterke stijging van de algemene materiële kosten (dit betreft onder meer kosten voor catering en dienstauto's) en de afschrijvingskosten voor materiële vaste activa (afschrijvingskosten voor grond en gebouwen, dienstauto's en installaties en inventaris) te zien. De totale kostenstijging was EUR 27,3 miljoen, oftewel 12%. Dit is hoger dan de 11% aan stijging van het totaal aantal productieve uren.

Gevolg van voorgaande is dat de kosten in de kostprijs sneller zijn gestegen dan het totaal aantal productieve uren. Met als gevolg een stijging van de kostprijs, waar op basis van de productiviteitsontwikkeling per fte een daling was verwacht.



# Effect kostprijsystematiek

## Wat is het effect van de huidige kostprijsystematiek op de besteding van de VWS middelen?

Om het effect van de kostprijsystematiek op de besteding van de VWS middelen te doorgronden is het van belang om de bestaande kostprijsystematiek te begrijpen inclusief de wijze waarop kosten middels verdeelsleutels worden doorbelast naar de diverse producten. Hierbij besteden we specifiek aandacht aan besteding van de VWS middelen voor de ICT kosten. Hierbij is het op voorhand goed te vermelden dat de NVWA momenteel intern nadenkt over de verdere doorontwikkeling van de huidige kostprijsystematiek.

## Kostprijsystematiek

De kosten die de NVWA hanteert worden vertaald naar een gemiddeld uurtarief per type product. De producten zoals beschreven in de producten- en dienstencatalogus van de NVWA vormen hiervoor de basis. Een product omvat een aantal activiteiten die in de catalogus nader staan beschreven. Hierbij onderscheidt de NVWA de volgende acht producten.

1. **Klantinteractie & dienstverlening:** Alle activiteiten met betrekking tot de rechtstreekse contacten met klant (groepen) waaronder consumenten en onder toezichtgestelden.
2. **Communicatie:** Alle activiteiten gericht op het overbrengen van informatie met als doel de risico's op het NVWA beleidsterrein te beperken, de naleving te bevorderen en te communiceren over de handhaving (doelstellingen en beleid) en de daaruit voortvloeiende activiteiten van de NVWA vallen onder dit product.
3. **Toezicht:** Alle activiteiten die door of namens de NVWA worden uitgevoerd om na te gaan of wet- en regelgeving wordt nageleefd.

4. **Inlichtingen & opsporing:** Alle activiteiten die gericht zijn op het inwinnen en analyseren van informatie over overtredingen van wet- en regelgeving en die primair leiden tot het uitvoeren van opsporingsonderzoeken voor waarheidsvinding en bewijslastverzameling ten behoeve van strafrechtelijke beslissingen.
  5. **Laboratorlumonderzoek:** Alle activiteiten die gericht zijn op het op een zorgvuldige en systematische wijze bestuderen en/of analyseren van (een deel van) een object met als doel bepaalde feiten vast te stellen dan wel de samenstelling, constructie of hoedanigheid van een product vast te stellen.
  6. **Advies & vertegenwoordiging:** Enerzijds het adviseren van beleid over risico's en anderzijds het vertegenwoordigen van Nederland in nationale en internationale gremia.
  7. **Kennis & expertise:** Het ontwikkelen van kennis en expertise op het NVWA beleidsterrein. Deze kennis kan worden vermarkt en versterkt de positie van Nederland / NVWA als autoriteit op het NVWA beleidsterrein.
  8. **Incident- & crisismanagement:** Activiteiten met betrekking tot het voorbereid zijn en adequaat reageren op een (nood)situatie met betrekking tot de taken van de NVWA waarbij een steisel (ernstig) verstoord raakt, of situatie of gedraging die acuut gevaar oplevert voor volksgezondheid, plant- en diergezondheid of dierenwelzijn.
- Om te komen tot de tarieven voor deze producten hanteert de NVWA bij het opstellen van het kostprijsmodel de volgende uitgangspunten:
- Het kostprijsmodel is relatief eenvoudig, waardoor een aantal kostenposten niet zijn uitgesplitst naar specifieke kostenplaatsen (bijvoorbeeld leasekosten) en als opslag in de producten is verwerkt.
  - Het kostprijsmodel maakt gebruik van normatieve informatie. Dit houdt in dat de kosten in het kostprijsmodel een prognose zijn van de kosten voor het jaar t en niet zijn gebaseerd op reële kosten uit jaar t-1.

# Effect kostprijsystematiek

- Binnen de afdelingen worden de productieve uren onderscheiden van de niet-productieve uren. Uren worden aangemerkt als productief als deze uren worden verantwoordt op een of meer van de producten van de NVWA.

In figuur 8 is de kostprijsystematiek schematisch weergegeven. Kosten worden allereerst geboekt op de afdeling (kostenplaatsen) waaraan deze kosten zijn toe te rekenen. Bijvoorbeeld de personele kosten van de afdeling TU Horeca worden volledig doorbelast aan de kostenplaats van deze afdeling. In de systematiek wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen de ondersteunende afdelingen (concern/staf) en afdelingen waarbinnen de producten worden uitgevoerd (productieve afdelingen).

Vervolgens worden wat betreft de productieve afdelingen deze kosten naar rato van het aantal productieve uren dat door de betreffende afdeling wordt besteed aan een bepaald product verdeeld over deze producten. Zo besteedt de afdeling laboratorium voedselveiligheid 82% van de uren aan het product laboratoriumonderzoek en 18% van de uren aan het product kennis & expertise. De kosten van deze afdeling worden op basis van deze ratio verdeeld.

Van de concern/staf afdelingen worden de meeste kosten verdeeld over alle producten naar rato van de totale productieve uren per product. Voor enkele concern/staf afdelingen wordt hierop een uitzondering gemaakt; hierbij worden kosten volgens een bepaalde allocatie sleutel op bepaalde producten geboekt. Bijvoorbeeld de kosten van de directie van de divisie Consument en Veiligheid (C&V) worden naar rato van het aantal uren doorbelast aan de producten waarvoor de divisie C&V diensten levert.

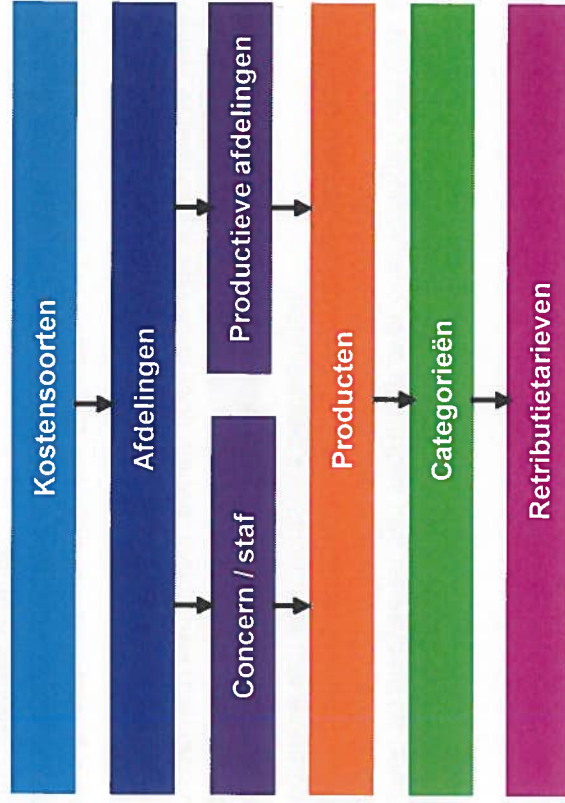
Het aantal productieve uren, dat wordt gebruikt voor de verschillende kostenallocaties is gebaseerd op de realisatie in jaar t-2 welke wordt afgezet tegen de planning per product voor het jaar t.

De kostprijs wordt berekend door de totale kosten dat op een bepaald product is geboekt te delen door het aantal productieve uren dat aan dat product is besteed

De kosten per product vormen tevens de basis voor de berekening van de retributietarieven. De wijze waarop de retributietarieven tot stand komen is in het kader van dit onderzoek niet nader onderzocht.

## Berekening van de kostprijzen 2016

Bij het berekenen van de voorcalculatorische kostprijs voor 2016 is gerekend met EUR 317,2 miljoen aan totale kosten. Een deel van deze kosten (EUR 34,7 miljoen) is voor EGB's, een ander deel is voor de kwaliteitskeuring



Figuur 8. Schematische weergave kostprijsystematiek



#### 4. Bevindingen

# Effect kostprijsystematiek

dierlijke sector (EUR 15,6 miljoen) en voor huisvesting is ongeveer EUR 0,2 miljoen buiten de kostprijs gelaten. Voorgaande betekent dat EUR 266,8 miljoen aan kosten is meegenomen bij de berekening van de kostprijs. Zie onderstaande tabel voor een overzicht. Verreweg de grootste kostenpost (65%) zijn de kosten voor het ambtelijk personeel. Gevolgd door de IT gerelateerde kosten, reiskosten en huisvestingskosten.

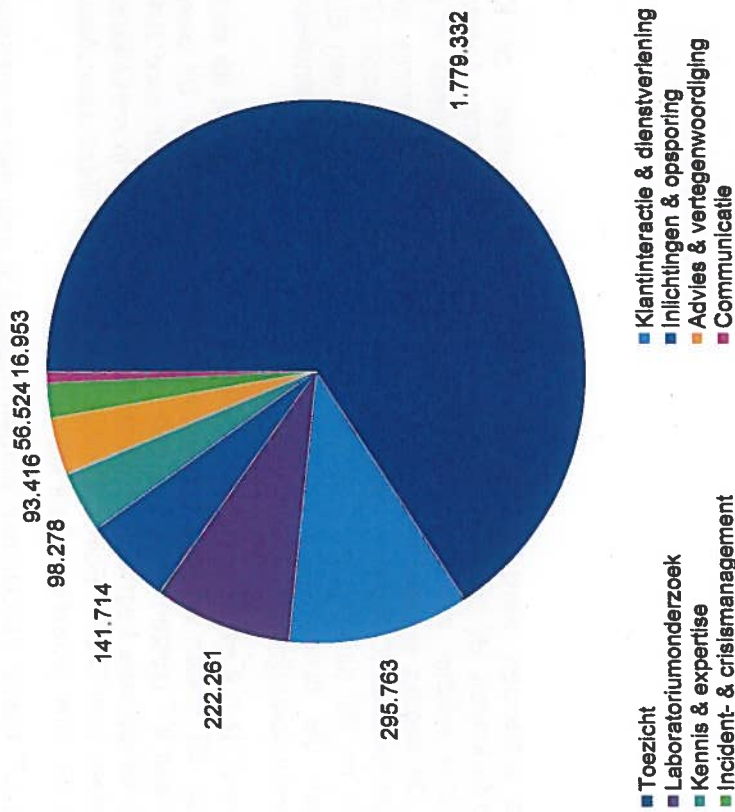
Naast deze kosten gaat het kostprijsmodel uit van 2.704.240 productieve uren. Deze productieve uren zijn als volgt verdeeld over de producten. In de bijlage is een overzicht opgenomen met het aantal productieve uren per product per afdeling. Het grootste deel van de uren (66%) verwacht de NVWA aan het product Toezicht te besteden. Dit is ongeveer zes keer

zoveel als het verwachte aantal uren voor het product klantinteractie en dienstverlening.

#### Verdeelsleutels

De hiervoor beschreven systematiek is in het kostprijsmodel van de NVWA toegepast. Dit heeft tot gevolg dat van de EUR 266,8 miljoen EUR 159,0 miljoen rechtstreeks wordt doorbelast aan specifieke kostenplaatsen

Figuur 10. Overzicht van de productieve uren in 2016 over de producten.



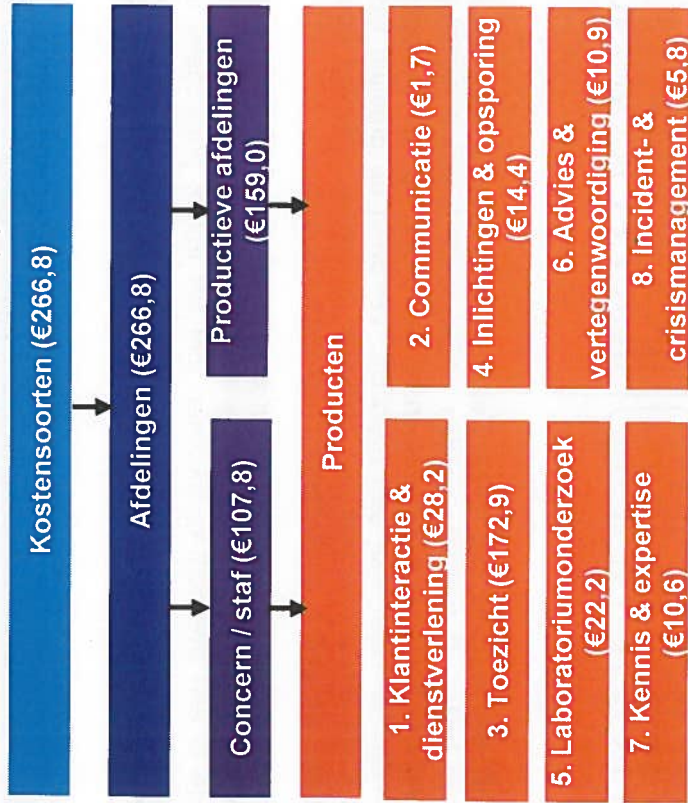
Figuur 9. Overzicht van de kosten in het kostprijsmodel.

Kostensoorten	2015		2016		Totaal 2016	
	EGB	KDS	Regulier in kostprijs	Regulier uit kostprijs	Regulier in kostprijs	Regulier uit kostprijs
Huisvesting	€ -	€ -	€ 9.153.884	€ 189.540	€ 9.323.224	€ -
Algemene materiele kosten	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Ambtelijk personeel	€ 1.388.658	€ -	€ 174.487.087	€ -	€ 175.875.745	€ -
Inhuur overige personeel	€ 6.480.000	€ -	€ 6.579.027	€ -	€ 13.059.027	€ -
Reiskosten Woon Werk Verkeer	€ 4.930	€ -	€ 2.974.349	€ -	€ 2.979.179	€ -
Opieidingskosten	€ -	€ -	€ 3.000.000	€ -	€ 3.000.000	€ -
Reis- en verblijfkosten	€ 1.484	€ -	€ 4.755.818	€ -	€ 4.757.300	€ -
Overige personeelsgerelateerde kosten	€ 5.924	€ -	€ 1.580.281	€ -	€ 1.586.105	€ -
Huisvesting	€ -	€ -	€ 3.027.343	€ -	€ 3.027.343	€ -
Bureaukosten	€ -	€ -	€ 3.500.000	€ -	€ 3.500.000	€ -
Abonnementen DICTU	€ 5.200.000	€ -	€ 16.684.780	€ -	€ 21.884.780	€ -
Algemene materiele kosten	€ -	€ -	€ 13.532.657	€ -	€ 13.532.657	€ -
Rentelasten	€ -	€ -	€ 320.000	€ -	€ 320.000	€ -
Specifieke kosten	€ 19.878.578	€ 15.560.000	€ 14.132.000	€ -	€ 48.600.578	€ -
Afschrijvingskosten IMVA	€ 1.715.125	€ -	€ 4.486.192	€ -	€ 6.201.317	€ -
Afschrijvingskosten MVA	€ -	€ -	€ 7.798.702	€ -	€ 7.798.702	€ -
Afschrijvingskosten MVA ICT	€ -	€ -	€ 230.625	€ -	€ 230.625	€ -
Dotaties voorzieningen	€ -	€ -	€ 500.000	€ -	€ 500.000	€ -
	€ 34.674.489	€ 15.560.000	€ 286.782.522	€ 189.540	€ 317.186.561	€ -

# Effect kostprijsystematiek

(afdelingen). De resterende EUR 107,8 miljoen wordt geboekt op de kostenplaats concern. Dit zijn niet alleen overheadkosten, want het gaat onder meer om reis- en vervoerskosten, opleidingskosten die tot de personeelskosten behoren en idealiter direct werden doorbelast aan een productieve afdeling. Van de EUR 107,8 miljoen wordt EUR 103,9 miljoen naar rato op basis van het aantal productieve per product over alle producten verdeeld; de overige EUR 3,9 miljoen wordt naar rato van het aantal productieve uren die een afdeling maakt voor een specifiek product doorbelast naar de kosten van specifieke afdelingen. De kosten die naar rato

Figuur 11. Overzicht van verdeling van de kosten in het kostprijsmodel.



over alle producten worden verdeeld betreffen onder meer de ICT gerelateerde kosten. Bij het berekenen van de voorcalculatorische kostprijs is EUR 21,6 miljoen aan ICT gerelateerde kosten meegenomen in de kostprijs. Dit bedrag is lager dan de bij het bepalen van de kostprijs voor 2016 bekende reële ICT-kosten, omdat op grond van de motie Jacobi (TK, 33400 XIII, nr. 66) de eigenaar in 2016 nog een bijdrage leverde van EUR 5,2 miljoen die buiten de kostprijs is gelaten (zie brief 'Aanbieding voorcalculatie kostprijzen 2016' van 25 november 2015).

In totaal is EUR 6,9 miljoen, inclusief de EUR 5,2 miljoen vanuit de motie Jacobi, aan ICT kosten via EGB's gefinancierd door de eigenaar. Dit brengt het totaal aan ICT kosten in de begroting op EUR 28,5 miljoen voor 2016. Echter, de aangepaste begroting uit maart 2016 laat zien dat in werkelijkheid de ICT kosten voor DICTU EUR 6,2 miljoen hoger liggen. Deze aanvullende kosten worden niet gedekt vanuit de kostprijs.

Omdat de ICT-kosten niet kunnen worden uitgesplitst naar een of meerdere afdelingen, heeft de NWWA ervoor gekozen om deze kosten toe te rekenen aan het gehele concern. Deze methode wordt ook toegepast bij andere kostensoorten waarvan de NWWA aangeeft dat het niet eenvoudig is om deze toe te rekenen aan een of meerdere afdelingen, zoals huur-, huisvesting-, vervoers-bureau-, en opleidingskosten.

Figuur 12. Overzicht van de ICT gerelateerde kosten.

Kostensoort	EGB	Regulier in kostprijs
Abonnementen DICTU	€ 5.200.000	€ 16.694.760
Afschrijvingskosten MVA ICT	€	€ 230.625
Afschrijvingskosten software	€	€ 4.486.192
Afschrijvingskosten software (EGB ERS)	€ 1.715.125	€
Afschrijvingskosten Hardware	€	€ 230.625
<b>Totaal</b>	<b>€ 6.915.125</b>	<b>€ 21.642.202</b>



# Effect kostprijsystematiek

Met behulp van informatie uit het kostprijsmodel is het aandeel ICT kosten in de kostprijs per product bepaald. Dit aandeel varieert per product van 6,8% bij het product advies & vertegenwoordiging tot 8,3% bij klantinteractie & dienstverlening. Deze variatie komt doordat ieder product per uur in absolute zin een gelijk bedrag als opslag krijgt, waardoor dit in relatieve zin tot verschillen leidt in het aandeel per product.

Op basis van de bij de kostprijsberekening gehanteerde geprognosticeerde urenbesteding voor VWS is het vervolgens mogelijk om de begrote bijdrage van VWS aan de ICT kosten te berekenen. Hieruit valt op te maken dat de begrote bijdrage vanuit VWS voor ICT EUR 5,5 miljoen bedraagt. Dit komt overeen met 25% van de ICT gerelateerde kosten die onderdeel uitmaken van de kostprijs van EUR 21,6 miljoen. Dit is gelijk aan het aandeel van VWS in de productie van de NVWA op basis van het aantal uren. Gelet op de totale ICT gerelateerde kosten die NVWA in 2016 verwacht te maken (EUR 34,7 miljoen) is dit 16%. Echter, buiten de kostprijs om draagt VWS in 2016 EUR 2,1 miljoen (dit bedrag neemt toe tot EUR 4,1 miljoen voor de jaren 2019 tot en met 2021) af aan EZ om te voorzien in hogere ICT kosten.

Figuur 13. Aandeel ICT kosten in kostprijzen en effect op besteding VWS middelen.

Product	Kostprijs	% ICT in kostprijs	Aantal uren	Totale kosten VWS	ICT-kosten VWS
Klantinteractie & dienstverlening	€ 95,42	8,3%	66.686	€ 6.363.178	€ 525.464
Communicatie	€ 99,76	7,9%	4.215	€ 420.488	€ 33.373
Toezicht	€ 97,16	8,2%	423.587	€ 41.155.677	€ 3.356.152
Inlichtingen & opsporing	€ 101,45	7,8%	16.046	€ 1.627.867	€ 127.057
Laboratoriumonderzoek	€ 100,06	7,9%	124.244	€ 12.431.855	€ 983.814
Advies & vertegenwoordiging	€ 116,98	6,8%	18.097	€ 2.116.987	€ 143.323
Kennis & expertise	€ 108,15	7,3%	36.345	€ 3.930.712	€ 287.877
Incident- & crisismanagement	€ 102,35	7,8%	1.520	€ 155.572	€ 12.058
<b>Totaal</b>			<b>690.740</b>	<b>€ 68.202.336</b>	<b>€ 5.469.118</b>

Rekening houdend met deze bijdrage aan EZ is de bijdrage van VWS aan de totale verwachte ICT kosten in 2016 22%.

## Aandachtspunten

NVWA heeft gekozen voor een eenvoudige opzet van het kostprijsmodel. Tegelijkertijd weten we ook dat de NVWA momenteel nadenkt over de verdere doorontwikkeling van het kostprijsmodel. Onze opdracht had niet tot doel om een oordeel te geven over de kwaliteit van het kostprijsmodel. Echter, wanneer we kijken naar de wijze waarop kosten worden verdeeld vallen hierbij een aantal zaken op waarvan het goed is kennis te nemen:

- Verschillende onderdelen van de NVWA houden zich bezig met het product Toezicht. Uit gesprekken met medewerkers van NVWA komt naar voren dat een verschil bestaat in inschaling (en dus salariskosten) van medewerkers die toezicht (bijvoorbeeld inspecties) uitvoeren. De kostprijs is echter gebaseerd op de gemiddelde kosten van deze medewerkers. Bij een nauwkeurige verdeling van de kosten zouden er eigenlijk verschillende kostprijzen voor verschillende type inspecties bepaald moeten worden. Dit zou ook een effect kunnen hebben op de financiering door EZ en VWS omdat voor deze opdrachtgevers niet dezelfde type inspecties worden uitgevoerd.
- Verschillende kosten, onder meer de kosten voor dienstauto's/vervoermiddelen worden binnen de huidige systematiek naar rato verdeeld over alle producten. In praktijk zou een nauwkeurige verdeling van deze kosten effect kunnen hebben op de diverse kostprijzen.
- De huidige kostprijs betreft een voorcalculatorische kostprijs. Onduidelijk is in welke mate tevens een nacalculatie plaatsvindt en of deze informatie wordt gebruikt om de kostprijzen te herijken.

# Effect kostprijsystematiek

Voorgaande analyse laat zien dat de huidige kostprijsystematiek uitgaat van eenvoud, waardoor kostprijzen op een ander (minder nauwkeurig) abstractieniveau tot stand komen dan wanneer bijvoorbeeld een vorm van activity based costing (zoveel mogelijk op basis van benodigde activiteiten en benodigde inspanning doorbelasten van kosten) wordt toegepast of wanneer meer kosten direct zijn toe te rekenen. Hierdoor is het mogelijk dat de gehanteerde kostprijzen afwijken van de daadwerkelijk voor de verschillende opdrachtgevers gemaakte kosten, bijvoorbeeld door de inzet van andere type medewerkers of de gemaakte reiskosten. Tevens kan een te hoge of te lage normatieve inschatting van de kosten voor een te hoge of juist te lage kostprijs zorgen.

Deze aandachtspunten bij het kostprijsmodel zijn te ondervangen door een verdere verfijning van het kostprijsmodel, tegelijkertijd zal hiervoor een zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden tussen de extra inspanning (en mogelijk ook de extra kans op fouten in de uitvoering van de systematiek) en de extra nauwkeurigheid die dit oplevert.

Binnen veel organisaties wordt een vorm van activity based costing toegepast waarbij indirecte kosten niet direct aan een afdeling/product worden toegerekend maar allereerst worden gerelateerd aan bepaalde activiteiten. Vervolgens wordt de relatie gelegd tussen de activiteiten en de producten/afdeling en op basis van deze relatie worden de kosten van de activiteiten toegerekend aan producten en diensten. Het toepassen van principes vanuit activity based costing kent de volgende voordelen:

- Nauwkeurigere bepaling van de kostprijs waardoor een eerlijkere verdeling van de financiering van de NVWA plaats kan vinden;
- Nauwkeurigere bepaling van de kostprijs waardoor er een betere prioritering van de productie kan plaatsvinden;
- Beter inzicht in de kosten waardoor ook beter gestuurd kan worden op kostenbewustzijn.

Zoals hiervoor reeds beschreven kent het toepassen van deze principes ook een aantal nadelen:

- Relatief hoge implementatiekosten, omdat het nodig is om de kostendrivers te bepalen en ook de administratieve systemen hier op in te richten;
- Relatief hoge onderhoudskosten om het kostprijsmodel binnen de principes goed te laten werken is het noodzakelijk om jaarlijks alle kosten drivers en verdeelsleutels te herijken.
- Een andere wijze van verdeling van de indirecte kosten is echter geen oplossing voor het aandachtspunt dat de kostprijs per product is gebaseerd op gemiddelde kosten van medewerkers. Dit vraagt om een herdefinitie van de producten en mogelijke subproducten.

Op basis van de beschikbare informatie komt het beeld naar voren dat de kosten van het invoeren van een vorm van activity based costing waarschijnlijk niet opwegen tegen de beoogde voordelen. Wel zijn er alternatieven die VWS (samen met NVWA) kan overwegen. Eén alternatief is de nauwkeurigheid van de kostprijs te vergroten door meer kosten direct toe te rekenen aan afdelingen en producten. De vraag is alleen of dit mogelijk is. Bij een ander alternatief komt de verfijning van de kostenallocatie met name tot uiting in de verschillende producten waaraan directe en indirecte kosten worden toegerekend. Gelet op de omvang van het product Toezicht (aandeel is 65% van de totale kosten) en de verscheidenheid aan activiteiten uitgevoerd door verschillende type medewerkers binnen dit product kan het om deze reden interessant zijn om het product Toezicht nader te verfijnen. Indien met beperkte inspanning subproducten kunnen worden gedefinieerd en uren kunnen worden toegerekend aan deze subproducten, zou op deze wijze een meer nauwkeurige kostprijs per financier kunnen worden bepaald. De haalbaarheid en het effect hiervan vergt in afstemming met NVWA nadere aandacht. Het is van belang om de afwegingen hierbij mee te nemen in de discussie over de gewenste toekomstige sturing.



# Adequate stuurinformatie

**Hoe kan VWS als opdrachtgever structureel beschikken over adequate financiële sturingsinformatie?**

Deze vraag richt zich op het door VWS kunnen beschikken over de gewenste sturingsinformatie. Met het begrip sturingsinformatie wordt hier bedoeld op de mogelijkheid voor VWS om grip te hebben/krijgen op de besteding van de VWS middelen door de NVWA en de mogelijkheid om de juiste beleidsprioriteiten te kunnen stellen.

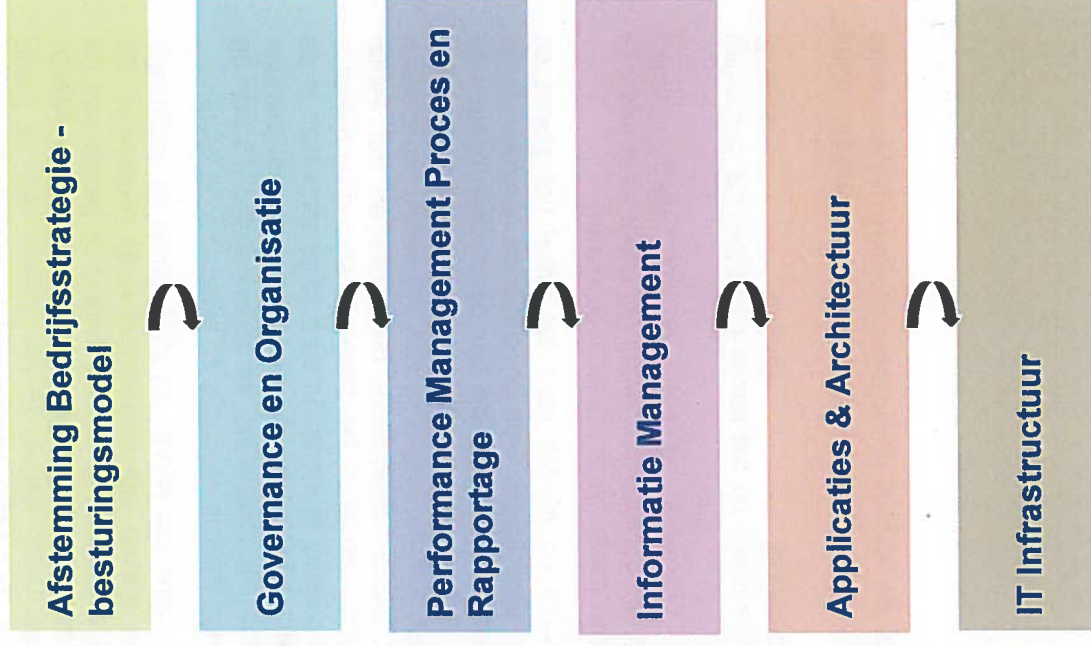
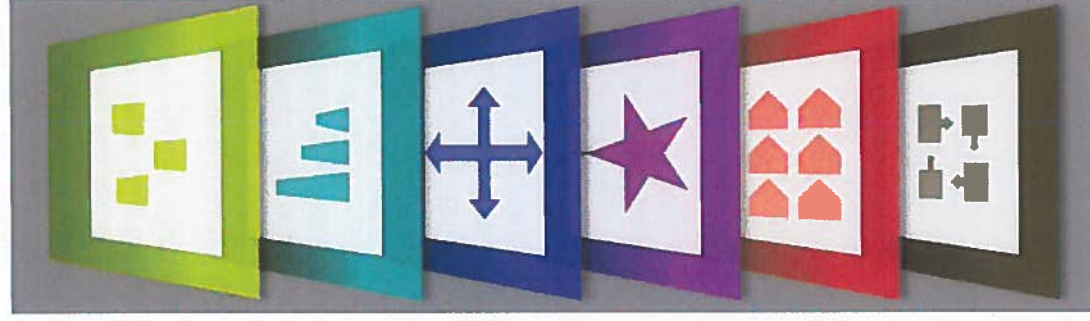
Om dit in kaart te brengen zijn gesprekken met VWS en NVWA gevoerd om middels een 'greenfield' benadering (zonder rekening te houden met de bestaande kaders) de wensen en aandachtspunten met betrekking tot het gewenste sturingsmodel op te halen. De inzichten uit deze gesprekken zijn tijdens een gezamenlijke werksessie besproken, aangescherpt en door KPMG verwerkt aan de hand van het integraal besturingsraamwerk. Dit raamwerk maakt het mogelijk om:

- de wensen vanuit VWS en NVWA omtrent de toekomstige invulling van sturing(sinformatie) te formuleren;
- vanuit de behoeften die er bij beide organisaties is de (on)mogelijkheden op de korte en lange termijn vast te stellen.

## **Integraal besturingsraamwerk**

Het integraal besturingsraamwerk (zie rechts) helpt om op een systematische wijze de meest essentiële sturingsinformatie te definiëren en vervolgens te vertalen naar benodigde managementinformatie rapportages en een structureel ingebedde planning en control cyclus.

Het raamwerk gaat uit van een logische samenhang tussen de belangrijkste elementen van de planning en control cyclus (P&C-cyclus en (bestuurlijke) informatievoorziening en start met de aansluiting tussen het externe financieringsmodel en het interne besturingsmodel. Dit besturingsmodel is uitgewerkt in heldere eenduidige aanstuurrollen en



# Adequate stuurinformatie

verantwoordelijkheden. De gehele P&C-cyclus en management informatie dient afgestemd te zijn op deze verschillende aansturingsrollen en verantwoordelijkheden. De IT infrastructuur is dusdanig ingericht dat de benodigde informatie gemakkelijk en betrouwbaar ontsloten kan worden.

Gelet op de vraagstelling vanuit VWS richten we ons in dit onderzoek met name op de eerste drie bouwblokken van het raamwerk. De wensen van VWS en NVWA zijn op basis hiervan geclusterd en nader uitgewerkt.

Om vast te stellen waar beide organisaties met elkaar naar toe willen en welke stappen dan nodig zijn, is het allereerst van belang om te begrijpen op welke wijze de huidige sturingsrelatie is vormgegeven. Dit geeft inzicht in het verschil dat er is tussen de huidige en gewenste situatie (GAP-analyse) en maakt het mogelijk de juiste vervolgstappen vast te stellen.

In het vervolg beschrijven we de wijze waarop VWS kan beschikken over de gewenste sturingsinformatie langs de elementen van het integraal besturingsraamwerk. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de scope van de opdracht een beschrijving op hoofdlijnen betreft, waarbij aan wordt gegeven wat er voor nodig is om het gewenste sturingsmodel te realiseren. In bijlage D van dit document is ter onderbouwing van deze aanpak een meer gedetailleerde vertaling van het besturingsraamwerk naar de specifieke context van NVWA en VWS opgenomen.

## Afstemming Bedrijfsstrategie - besturingsmodel

In de huidige relatie als opdrachtgever (VWS) en opdrachtnemer (NVWA) ligt de nadruk in de planning en verantwoording op de besteding van uren en de daarmee gepaard gaande kosten. Deze besturingsrelatie is te typeren als een vorm van inputsturing (zie ook bijlage D). Hierbij bestaat een inspanningsverplichting voor de NVWA, een kenmerk van input sturing, waarbij de NVWA primair wordt beoordeeld op het aantal bestede productieve uren. In praktijk zijn ook alternatieve sturingsmodellen mogelijk:

- Proces verplichting voor de NVWA (throughput sturing). NVWA wordt primair beoordeeld op het aantal uitgevoerde processen en/of activiteiten;
- Output verplichting (output sturing) NVWA wordt primair beoordeeld op het aantal gerealiseerde producten (bijv. aantal inspecties);
- Resultaat verplichting (outcome sturing). NVWA wordt primair beoordeeld op het effect van die dienstverlening (dit effect dient nader te worden gedefinieerd in een aantal performance indicatoren).

De huidige ervaring van VWS en NVWA leert dat enkel het sturen en verantwoordelen op basis van productieve uren onvoldoende resulteert in de gewenste inhoudbare gesprekken tussen beide. Om deze reden bestaat de wens om in de toekomst meer output gerichte afspraken met elkaar te maken. Hierbij valt te denken aan de koppeling van het aantal productieve uren met bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde inspecties en het aantal boetes/waarschuwing waarin dit resulteert. De gewenste sturing op output is niet nieuw, want deze is nu al terug te vinden in de huidige afspraken in de raamovereenkomst. Zo heeft artikel 11 het bij de inhoud van het jaarplan over 'gekwantificeerde handhaving doelstelling' en spreekt artikel 15 over de inhoud van de MCS over 'gerealiseerde productie en bijbehorende kosten'.

Op lange termijn bestaat de wens van NVWA en VWS om in de onderlinge afstemming meer gebruik te maken van nalevingsbeelden (outcome). Dit type informatie helpt om bij outputsturing nadere duiding te geven aan de effecten van beleid. Dit kan het inhoudelijke gesprek tussen VWS en NVWA verder ondersteunen en kan VWS helpen in het stellen van de juiste prioriteiten. Op dit moment is de NVWA samen met Neyenrode bezig om meer kennis te krijgen van mogelijkheden om outcome informatie (effectindicatoren) te verkrijgen en toe te passen.



# Adequate stuurinformatie

## Governance en Organisatie

Momenteel wordt binnen de NVWA met name gestuurd per domein. Deze wijze van sturing komt tevens tot uitdrukking in de structuur van het jaarplan en de MCS die ook per domein zijn opgebouwd. Deze wijze van sturing is van belang om een goed onderscheid te kunnen blijven maken tussen de twee opdrachtgevers (EZ en VWS) waardoor deze een goed inzicht houden in de wijze waarop de door hen beschikbare financiële middelen worden gebruikt.

Daarnaast wordt proces (keten) sturing binnen de NVWA van groter belang. Hierbij ligt de nadruk niet op sturing per domein maar op de sturing van ketens van domeinen die logisch aan elkaar verbonden zijn (bijvoorbeeld van productie van voedsel naar uiteindelijke consumptie van voedsel). Hiermee kan bijvoorbeeld gestuurd worden op het leggen van meer prioriteit van inspecties vroeger in de keten. De gedachte hierachter is dat dit mogelijk de effectiviteit en daarmee de efficiëntie van toezicht vergroot. Voorgaande vraag echter ook om gedegen mogelijkheden voor proces (keten) sturing.

Tot slot is het van belang om duidelijke aanspreekpunten aan zowel opdrachtgever als NVWA kant aan te wijzen. Afstemming over beschikbare informatie en de KPI's verloopt dan te allen tijde via deze medewerkers.

## Performance Management Proces

Om vanuit de huidige situatie stappen te zetten in de richting van een aangepast sturingsmodel is het van belang om rekening te houden met de bestaande planning en control cyclus, waarin een belangrijke rol is weggelegd voor de Kaderbrief, het jaarplan en de MCS (zie bijlage D).

Van belang is om de juiste aansluiting te creëren tussen de verschillende stappen binnen de huidige planning en control cyclus. In het bijzonder vraagt hierbij de relatie tussen de inhoud en structuur van de kaderbrief en het jaarplan, en tussen de inhoud en structuur van het jaarplan en de MCS

aandacht. De koppeling tussen deze documenten wordt in de huidige situatie door betrokkenen als onvoldoende ervaren, waardoor niet het gewenste inhoudelijke gesprek plaats kan vinden.

## Management Rapportages

De basis voor de inhoud van de management rapportages wordt gelegd in de aard van de besturingsrelatie tussen de twee opdrachtgevers (EZ en VWS), eigenaar (EZ) en de NVWA. Hierbij bestaat de wens van VWS en NVWA om meer op output indicatoren te sturen in plaats van op input indicatoren.

Om te komen tot output indicatoren dient de raamovereenkomst tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer als basis te dienen. Het is mogelijk om deze output indicatoren vast te stellen aan de hand van een stappenplan. De stappen zijn als volgt:

1. Vaststellen van de bestaande kerntaken van de NVWA: deze kerntaken bepalen de belangrijkste doelstellingen (op hoofdlijnen) voor de NVWA. In het verlengde hiervan is ook van belang om nogmaals de rolverdeling tussen opdrachtgevers, eigenaar en NVWA te duiden;
2. Bepalen welke kritische successfactoren randvoorwaardelijk zijn voor de mate waarin deze kerntaken (doelstellingen) behaald kunnen worden;
3. Kwantificeren van deze kritische succes factoren naar kritische prestatie indicatoren (KPI's) zodat ook op een objectieve wijze de (output) prestaties gemeten kunnen worden. Deze KPI's vormen de kern van de management rapportages (jaarplan en MCS). Voorbeelden van dergelijke KPI's zijn:
  - de gerealiseerde productie (zoals aantal inspecties);
  - % gerealiseerde kosten ten opzichte van gebudgetteerde kosten;
  - mix van de gerealiseerde productie ten opzichte van de afgesproken prioriteiten in het jaarplan.

# Adequate stuurinformatie

4. Vaststellen verklarende indicatoren. Deze indicatoren worden niet noodzakelijker wijze in de management rapportage één voor één opgenomen, maar deze indicatoren kunnen de NVWA helpen om afwijkingen tussen gewenst en gerealiseerde prestaties te verklaren;
5. Vastleggen gemaakte afspraken. De afspraken over de KPI's (definities en meetmethoden, frequentie van rapporteren etc.) worden vastgelegd (bijvoorbeeld in een informatiecontract), zodat voor alle betrokkenen te allen tijde duidelijk is wat, wanneer van wie verwacht mag en kan worden.

Het is van belang dat VWS samen met EZ en de NVWA deze stappen doorloopt, zodat een gedeeld beeld ontstaat over definities en meetmethoden van de KPI's. Hierbij is het van belang om met elkaar het juiste niveau van sturing vast te stellen. Vanuit VWS bestaat de wens om op hoofdlijnen te sturen en niet op details. Om hier op een goede wijze invulling aan te geven zal VWS moeten sturen op KPI's op het niveau van domeinen en op niveau van het gehele VWS takenpakket. Door VWS sturen op de verklarende indicatoren is niet gewenst, omdat de NVWA deze alleen rapporteert als verklaring voor eventuele afwijkingen van bepaalde KPI's.

Als de KPI's zijn vastgesteld dan worden in de management rapportages de gerealiseerde waarden op deze KPI's afgezet tegen de gebudgetteerde waarden die in het jaarplan zijn opgenomen. Verschillen kunnen worden toegelicht met behulp van de verklarende indicatoren.

Specifiek voor de MCS betekent voorgaande dat de inhoud van de MCS gebaseerd moet zijn op de geselecteerde KPI's waarbij de analyse van afwijking tussen realisatie en budget gebaseerd moet zijn op de gedefinieerde verklarende indicatoren. Tevens is ten aanzien van de MCS van belang dat een sterkere inhoudelijke koppeling wordt gemaakt met de prioriteiten vanuit de Kaderbrief en het jaarplan.

Op basis van de tijdens dit onderzoek gevoerde gesprekken en afstemming met VWS en NVWA hebben we in bijlage D een eerste voorbeeld van een uitwerking van deze stappen gemaakt.

## Informatie Management

Op het moment dat de KPI's en verklarende indicatoren zijn bepaald is tevens duidelijk op welke wijze verantwoording in de MCS plaats gaat vinden. Dit maakt het mogelijk om de KPI's die op NVWA niveau zijn vastgesteld door te vertalen naar de interne sturing binnen de organisatie. Om te zorgen dat de gewenste rapportages daadwerkelijk plaatsvinden is van belang dat de benodigde informatie hiervoor binnen NVWA beschikbaar is. Op dit niveau wordt de koppeling gelegd tussen enerzijds de informatiebehoefte die er is voor intern en extern gebruik en anderzijds de IT-omgeving die de beschikbaarheid van deze informatie moet faciliteren. Hierbij is van belang dat definities en meetmethoden van KPI's overeenkomen met de wijze waarop de informatie in de toekomst in INSPECT wordt vastgelegd. Bij de verdere ontwikkeling en implementatie van INSPECT dient de NVWA hier rekening mee te houden.

De informatievereisten moeten in een vervolgtraject nadere worden uitgewerkt. Bij de type informatie die de NVWA hiervoor beschikbaar moet hebben valt te denken aan:

- Gerealiseerde productiecijfers per type product per domein;
- Uren
- Aantal inspecties
- Doorlooptijd / snelheid sanctionering
- Aantal boetes
- Aantal waarschuwing
- Nalevingsbeelden;
- Kostprijzen per product;



#### 4. Bevindingen

# Adequate stuurinformatie

#### — Operationele kosten per kostensoort.

Uit gesprekken met medewerkers van de NWWA blijkt dat veel van deze informatie nu ook binnen de NWWA voorhanden is. Het ontsluiten van deze informatie is echter niet eenvoudig, omdat handmatig koppelingen moeten worden gelegd tussen verschillende Excel overzichten. Dit kost veel tijd en vergroot de kans op fouten. Een goede inbedding in INSPECT voorkomt dit en vereenvoudigd het maken van rapportages.

#### Vervolg

Om te zorgen dat VWS als opdrachtgever structureel kan beschikken over de gewenste sturingsinformatie zijn een aantal acties vastgesteld die nodig zijn om deze wensen te realiseren. De acties zijn in de tabel hiernaast opgenomen. In de tabel zijn de acties gekoppeld aan de korte en lange termijn. Bij het uitwerken van een nadere detailplanning is van belang om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande planning en control cyclus. Dit heeft tot gevolg dat aanpassingen in de volledige jaarplan cyclus pas in 2018 mogelijk zijn, omdat voor 2017 het jaarplan reeds is opgesteld. Wel is het voor 2017 mogelijk om met NWWA het gesprek aan te gaan over de gewenste KPI's en is het al mogelijk om de MCS te verbeteren.

Op de volgende pagina zijn deze acties verwerkt in een eerste plateauplanning. Hierbij zijn de acties gekoppeld aan de kolommen van het integraal besturingsraamwerk die binnen de scope van de opdracht vallen:

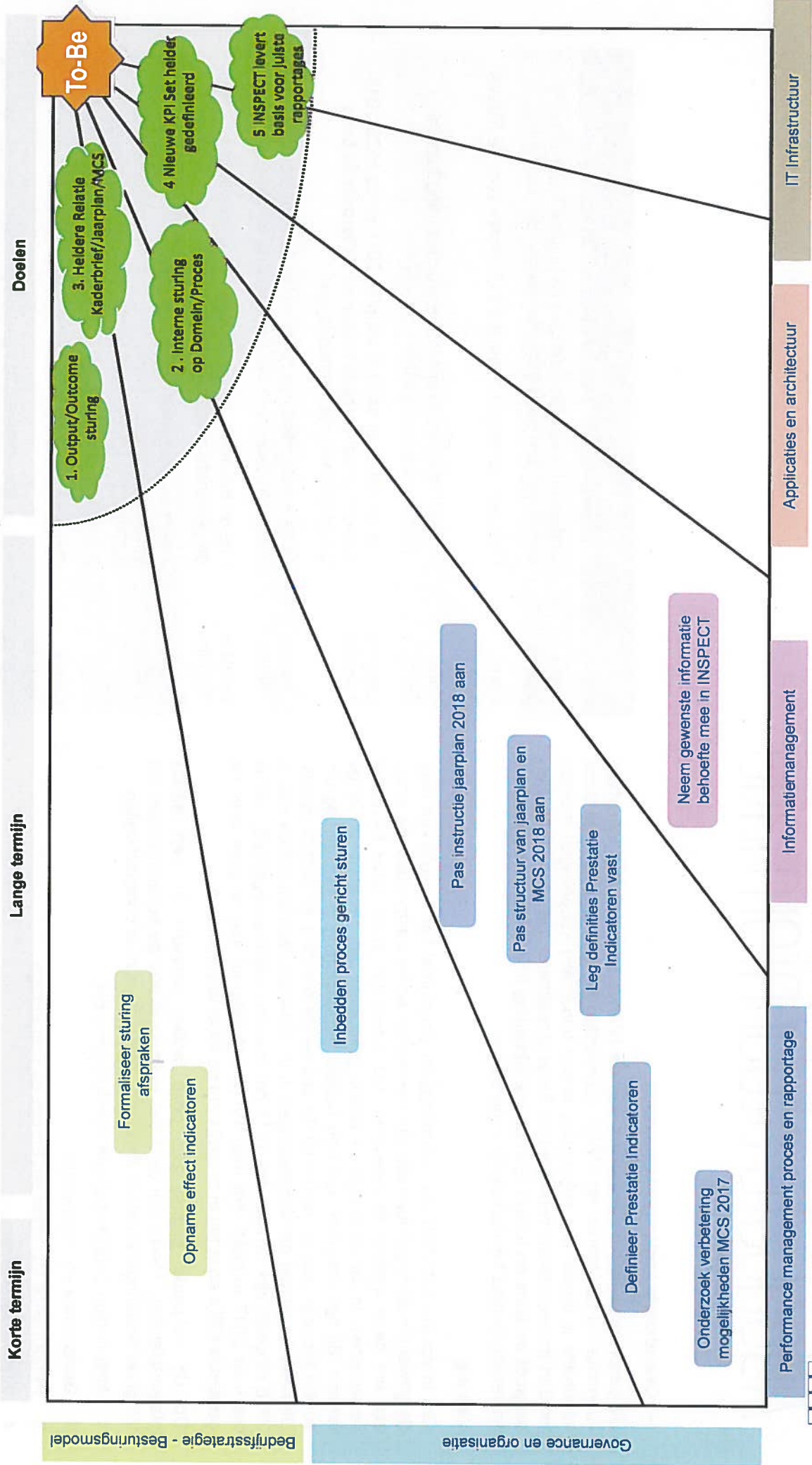
1. Afstemming Bedrijfsstrategie - besturingsmodel
2. Governance en Organisatie
3. Performance Management Proces en Rapportage
4. Informatiemanagement

Verdere uitwerking van de plateauplanning is mogelijk op basis van verdere besluitvorming over de gewenste sturing (sinformatie).

Termijn	Actie
Korte Termijn	Onderzoek mogelijkheden om de huidige MCS al te verbeteren wat betreft de analyse van de resultaten
Korte Termijn	Definieer de nieuwe Prestatie indicatoren voor de NWWA
Korte Termijn	Formaliseer afspraken wat betreft de sturing tussen opdrachtgevers, eigenaar en NWWA
Langere Termijn	Pas de structuur van het jaarplan 2018 en de MCS 2018 aan om de het verband tussen de kaderbrief en deze producten beter te kunnen leggen
Langere Termijn	Pas de instructies van het jaarplan 2018 aan om te kunnen voldoen aan de nieuw sturing wensen
Langere Termijn	Leg de definities, meetmethoden en bronsystemen voor de gewenste output indicatoren vast
Langere Termijn	Neem de gewenste informatie- en verantwoordingsbehoefte mee in de specificaties van INSPECT (definities in INSPECT moeten aansluiten bij prestatieafspraken).
Lange Termijn	Opname van de effect-indicatoren (uit traject Nyenrode)
Langere Termijn	Inbedden van proces (keten) gericht sturen binnen de NWWA

#### 4. Bevindingen

# Adequate stuurinformatie







# BIJLAGEN

A  
B  
C  
D

Overzicht ontvangen informatie  
Overzicht interviews en begeleidingsgroep  
Overzicht verwachte productie per product (2016)  
Toepassing integraal besturingsraamwerk

# Overzicht ontvangen informatie (1/2)

Bestandsnaam	Bestandsnaam
(Haalbare) arbeidsfilm 2012.doc	Getekende Intern jaarverslag 2015 NWWA_20150315.pdf
1 roll up 2016 van product naar kosten.xls	Handleiding SPIN Tijdschrijven (17 december 2015).pdf
1ste_MCS-rapportage_NWWA.DOC	IG_financiële_verantwoording_NWWA_2015_20150322_DGV.PDF
2 van laag naar laag.xls	IG_Jaarrekening_2011_NWWA_20120910_DGV.pdf
20130404 Draaiboek begrotingscyclus concept (1).doc	IG_MCS_1_2016_DGV.pdf
2014 11 27 Programmplan 2.0 def.pdf	IG_MCS_2015_II_NWWA_20160229_DGV.PDF
2015 11 23 Programmplan versie 0 9 lijn 1 K&R_bgv2.doc	IG_MCSII_2014_NWWA_20150304_DGV.pdf
2016 04 05 DEF 4e dira Presentatie Inzicht Portfolio.ppt	Instructie Tijdschrijven Divise CV 20160427.doc
3 productieve uren per afdeling.xls	Investeringsbehoefte2017kpmg26102016.pptx
354579-119039, brief NWWA, kader brief 2015.pdf.pdf	Investeringsbehoefte20102016.pptx
5 budget maart.xls	Jaarplan 2016 versie definitief (2).pdf
6 accounting manual 28 april 2015.pdf	Jaarplan NWWA 2014-totaal (1).pdf
7 model 2016.zip (kostprijsmodel NWWA 2016)	JP2015 - Definitief - 20141203_3_.pdf
757583-135784, kaderbrief NWWA.pdf.pdf	JP2015 - Planning en verantwoording VWS.xls
Aanwijzingen-over-de-rijksinspecties.pdf	JP2015 - Uren en EGB pva VWS.xls
ADR_Auditrapport_2015_NWWA_20160315_IG.PDF	Kaderbrief 2014.docx
Analyse afname budget 2013 naar 2014.xls	Kaderbrief VWS 2015 - bijlage.docx
ATT00001.txt	Kopie van JP2016_-_productiviteit.xls
Bijlage 2 Extra capaciteit VWS domeinen.docx	Kostprijsontwikkeling 2013 - 2017 - 20160921.xls
Bijlegnota Plan Plateau 3 20160721 (1).pdf	MCS 2014-II definitief.pdf
Bijlegnota Plan Plateau 3 20160721.pdf	Mijpalenplanning Hoofdspoor 16 06 03.pdf
Brief 2016-04-05 9_52_40 160816.docx	Notitie urenregistratie NWWA 201501118 definitief.docx
Cirkel van wolffheze.ppt	NWWA fte&uren per afdeling 2016.xls
CONCEPT VOB NWWA_VERSIE 160711.pdf	NWWA Kostprijzen 2016 5d.xls
Database Portfolio 50 originele projecten VP 16 07 06.xls	NWWA plaat 11 december in opzet cf plan van aanpak.xls
Def MCS 2013-II NWWA (2).pdf	Ontwikkelingen kengetallen 2016.docx
Definitieve raamovereenkomst opdrachtgevers.pdf	Overzicht kosten parentstructuur 2016.xls
Dossier_voorcalculatie_kostprijzen_2016 20160202.pdf	P01 Intelligence 20160929 v1 2.docx
FORMAT MANCP domeinen 2015.doc	P02 Integrale Ketenanalyse.docx
FPP01 financieel prognose proces 17-12-2015 def.doc	P03 Projectplan 'De Staten van' augustus 2016.docx



# Overzicht ontvangen informatie (2/2)

Bestandsnaam	Bestandsnaam
P04 Integrale risicobeoordeling ketens v0.6.docx	PDC nwa definitief.pdf
P07 Kennismanagement 160928.docx	Penr Concern-financier 2015-12 Ber.dat. 20160110.xlsx
P10 Evaluatie en effectmeting_EI_versie 1.0.docx	Placemat_2015_NVWA_v_1_4.xls
P11 Openbaarstelling 2015 NVWA versie 07.1.doc	Plan Plateau 3 - implementeren 1.0.pdf
P12 Kwaliteitsystemen werkplan CT KS v3.0 20-11-15.doc	Plan van Aanpak NVWA_deel VWS.DOC
P13 Administratieve controles versie DEFINITIEF 1.0.docx	PR 2012-2015 P 2016.xlsx
P14 Voortgangsrapportageinternettoezicht.docx	Presentatie kpm bij VWS 20160419.pptx
P15 Fraudeaanpak Definitief v 1.0.docx	Printscreen OBIEE aantallen inspecties.docx
P16 pva Instrumentenkoffer 0.4.docx	Prodverliesalleprojecten02.xlsx
P17 PID Digiwerkplek 20150217-Definitief.doc	Programmaplan mam def29042016.docx
P18 2.6 PID Plateau 2 Concern Architectuur herijkt.pdf	Reactie MCS 2 2015.docx
P19 2.5 PID Plateau 2 PP&I herijkt.pdf	Steekproefplan juistheid uren 2015.docx
P20 2 PID Plateau 2 VIIV herijkt.pdf	Tijdrubrieken 2016 per afdeling CV (MH16 febr 2016).xlsx
P21 4.3 Inrichten maakplaats.doc	Toezichtkader-nvwa.pdf
P23 Integraal programmaplan mam 29092016.docx	Totale kosten 5d.xlsx
P27 Tweede lijns toezicht COKZ 16 08 01.docx	Uitgangspunten_voorcalculatie_2016_20150629.doc
P34 Werkvoorbereiding in cv 160908_CONCEPT.docx	Uitgangspunten_voorcalculatie_2016_20151118 1026.pdf
P35 Pluimveeketen LN 2017 0.3_AH.DOCX	Verdeelsleutel productieve uren.xls
P36 Verbeterplan_Plantketens_160912_vs4.docx	Verslag dira besluit uitstellen Blok D Portfolio.pdf
P37 Projectplan Verbeterplan Vleesketen 160825.docx	Vjn NVWA meerjarenreeks.pdf
P38 EKS juli 2016.doc	

## Toelichting

Omwille van de herkenbaarheid en herleidbaarheid van de ontvangen informatie is aangesloten bij de originele bestandsnamen.

# Overzicht interviews en begeleidingsgroep

Interviews		
Organisatie	Naam	Datum interview
WWS	Peter Leeflang, Stefan Barkhuysen, Mariëlle van Gerwen	11 augustus 2016
NWWA	Ton Schleeidoorn, Freek van Zoeren	16 augustus 2016
NWWA	Marsja Uninge, Patrick Janssen	16 augustus 2016
NWWA	Peter van der Graaf	17 augustus 2016
NWWA	Willy van de Gevel, Geart de Vries	19 augustus 2016
NWWA	George Ruppe, Marsja Uninge	23 augustus 2016
NWWA	Patrick Janssen, Fred Bogaards	23 augustus 2016
NWWA	Emilie Steeghs, Fred Bogaards, Ed van Lopik	24 augustus 2016
WWS	Marije Beens, Stefan Barkhuysen, Mariëlle van Gerwen	24 augustus 2016
NWWA	Fred Bogaards, Hans Timmermans, Mei Wen Oolgaard	1 september 2016
NWWA	Peter van der Graaf	8 september 2016
NWWA	Mei Wen Oolgaard	21 september 2016
WWS	Peter Leeflang, Stefan Barkhuysen, Mariëlle van Gerwen	26 september 2016
NWWA	Marsja Uninge	3 oktober 2016
NWWA	Marsja Uninge, George Ruppe, Henk de Groot	3 oktober 2016
WWS	Peter Leeflang, Stefan Barkhuysen	21 oktober 2016
NWWA	Peter van der Graaf, Patrick Janssen	27 oktober 2016
NWWA	Niesko Dubbelboer	8 November 2016

## Toelichting

Naast deze interviews heeft tussentijds overleg plaatsgevonden met WWS als opdrachtgever om de voortgang van het onderzoek te bespreken.

© 2016 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ("KPMG International"), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Begeleidingsgroep	
Organisatie	Naam
WWS	Marije Beens
WWS	Peter Leeflang
WWS	Stefan Barkhuysen
WWS	Mariëlle van Gerwen
NWWA	Peter van der Graaf
NWWA	Freek van Zoeren

## Toelichting

De begeleidingsgroep is bijeengekomen op:

- 8 augustus 2016
- 29 augustus 2016
- 15 september 2016
- 6 oktober 2016
- 9 november 2016



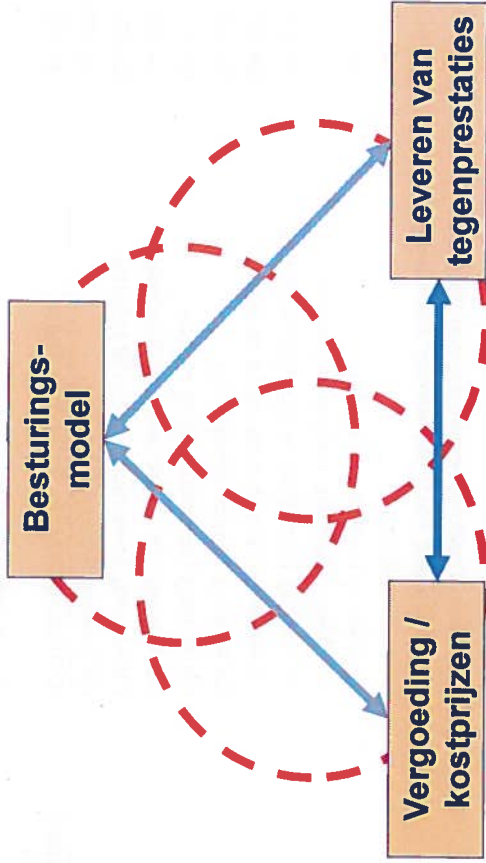
# Overzicht verwachte productie per product (2016)

Product	Input totaal arbeidspotentieel	Productieve uren
<b>Klantinteractie &amp; dienstverlening</b>		
KD Directiestaf		1.449
ST Afdeling Juridische Zaken		32.590
KD Afdeling Klantcontactcentrum		74.886
KD Afdeling Dienstverlening		179.198
LN Afdeling Toezichtuitvoering Plant en Natuur		7.640
<b>Communicatie</b>		16.953
ST Afdeling Communicatie		16.953
<b>Toezicht</b>		
VI Directiestaf		-1.167
VI Afdeling Toezichtontwikkeling		48.412
VI Afdeling Toezichtuitvoering Import		117.057
VI Afdeling Toezichtuitvoering Levend Vee		79.170
VI Afdeling Toezichtuitvoering Veterinair 1		301.145
LN Afdeling Beleid		8.569
LN Afdeling Toezichtontwikkeling		93.751
LN Afdeling Nationaal Referentie Centrum		6.778
LN Afdeling Toezichtuitvoering Plant en Natuur		154.500
LN Afdeling Toezichtuitvoering Landbouw		298.840
CV Afdeling Toezichtontwikkeling		101.943
CV Afdeling Toezichtuitvoering Horeca		244.523
CV Afdeling Toezichtuitvoering DVE Industrie		124.660
CV Afdeling Toezichtuitvoering VIP Industrie		133.977
CV Afdeling Productveiligheid		67.175
<b>Inlichtingen &amp; opsporing</b>		41.480
IO Afdeling Ontwikkeling en Inlichtingen		41.480
<b>Laboratoriumonderzoek</b>		100.234
LN Afdeling Nationaal Referentie Centrum		30.499
CV Afdeling Laboratorium Voedselveiligheid		146.979
CV Afdeling Productveiligheid		44.783

Product	Input totaal arbeidspotentieel	Productieve uren
<b>Advies &amp; vertegenwoordiging</b>		
VI Directiestaf		-18
RO Afdeling Onderzoekprogramma en Kennisontwikkeling		4.674
RO Afdeling Integrale Risicobeoordeling		20.063
VI Directiestaf		1.319
VI Afdeling Toezichtontwikkeling		6.916
LN Deputy Director		1.249
LN Afdeling Beleid		22.279
LN Afdeling Toezichtontwikkeling		16.544
LN Afdeling Nationaal Referentie Centrum		6.778
CV Afdeling Toezichtontwikkeling		13.592
<b>Kennis &amp; expertise</b>		-30
VI Directiestaf		-30
RO Afdeling Onderzoekprogramma en Kennisontwikkeling		4.674
VI Afdeling Toezichtontwikkeling		13.832
LN Afdeling Beleid		3.427
LN Afdeling Nationaal Referentie Centrum		23.722
CV Afdeling Toezichtontwikkeling		20.389
CV Afdeling Laboratorium Voedselveiligheid		32.264
<b>Incident- &amp; crisismanagement</b>		-105
VI Directiestaf		-105
VI Afdeling CVI en Crisisorganisatie		48.988
LN Afdeling Toezichtuitvoering Plant en Natuur		7.640
<b>Totaal</b>		<b>2.704.240</b>

# Toepassing integraal besturingsraamwerk

## Afstemming Bedrijfsstrategie - besturingsmodel



1. Inspanning verplichting voor de NVWA (input sturing). NVWA wordt primair beoordeeld op het aantal bestede productieve uren.
2. Proces verplichting voor de NVWA (throughput sturing). NVWA wordt primair beoordeeld op het aantal uitgevoerde processen en/of activiteiten
3. Output verplichting (output sturing) NVWA wordt primair beoordeeld op het aantal gerealiseerde producten. (aantal inspecties etc);
4. Resultaat verplichting (outcome sturing). NVWA wordt primair beoordeeld op het effect van die dienstverlening (dit effect dient nader te worden gedefinieerd in een aantal performance indicatoren);

Zijn de activiteiten homogeen?	Ja	Outputsturing	Processturing
	Nee	Taaksturing	Inputsturing
Is de output identificeerbaar		Ja	Nee



# Toepassing integraal besturingsraamwerk

Afstemming Bedrijfsstrategie -  
besturingsmodel

Primaire brondocument is de raamovereenkomst EZ/VWS (opdrachtgever) met de NVWA (opdrachtnemer)

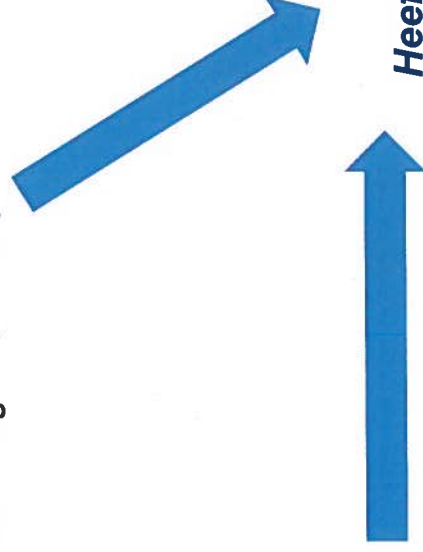
Artikel 9 : Opdrachtgever stelt de politieke prioriteiten vast alsmede de budgettaire kader.

Artikel 11 : Inhoud van het jaarplan

- Gekwantificeerde handhaving doelstellingen
- Verwachte productie
- Verbonden kosten aan deze productie

Artikel 15: Inhoud van de MCS

- Voortgang werkzaamheden
- Gerealiseerde productie + bijbehorende kosten
- Prognose



**Heeft veel weg van  
outputsturing**

# Toepassing integraal besturingsraamwerk

## Kernvraag

- Sluit de interne aansturing binnen de NVWA aan op het sturingsmodel?

## Formele sturing

Sturing van de domeinen op:

- Uren
- Geld

## Interne sturing

Koppeling met uitvoering verschilt per domein. Inzicht in productie:

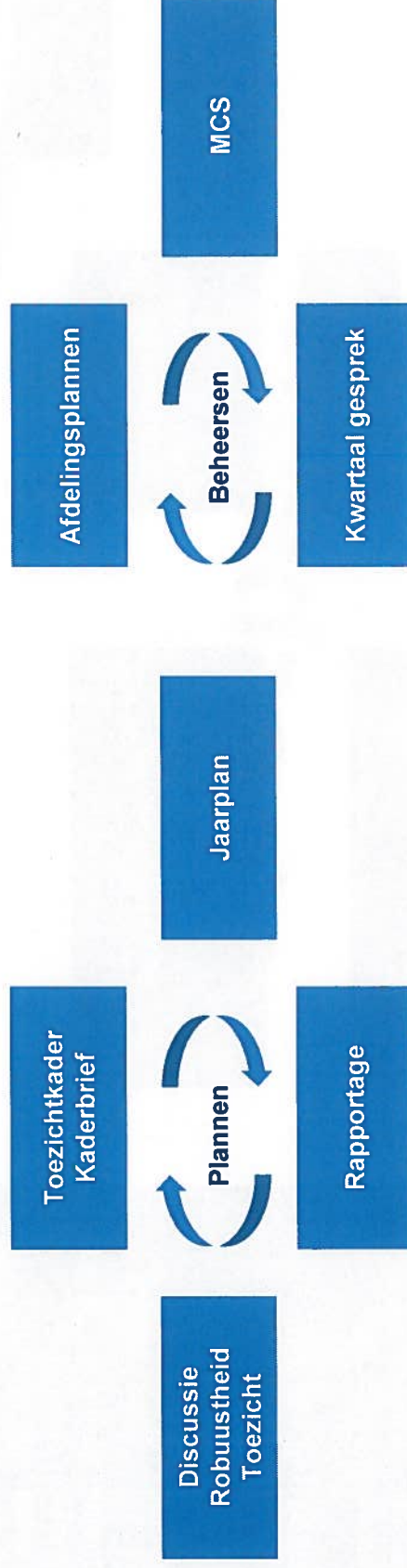
- Waarschuwingen
- Boetes
- Inspecties

Ontwikkeling naar procesgericht werken heeft gevolgen voor interne sturing



# Toepassing integraal besturingsraamwerk

Performance Management Proces en Rapportage



## Eisen aan het Jaarplan

- Bevat een heldere relatie met de gestelde prioriteiten in de kaderbrief
- Bevat gekwantificeerde productie doelstellingen (bijvoorbeeld aantal inspecties per domein)
- Bevat een verwachte kostprijs van de producten

## Eisen aan de MCS

- Heeft dezelfde structuur als het jaarplan
- Meet realisatie ten opzicht van het jaarplan (budget)
- Analyseert de belangrijkste verschillen en legt de relatie met de prognose via de acties die eventueel ondernomen zullen worden.

# Toepassing integraal besturingsraamwerk

## Performance Management Proces en Rapportage

### Kerntaken

1. Handhaving, risicobeoordeling en risicocommunicatie
2. Advisering van de minister over handhaafbaarheid, controleerbaarheid en uitvoerbaarheid van regelgeving
3. Afgeven garanties waardoor handel in dierlijke en plantaardige producten mogelijk is

### Kritische Succes factoren bij de uitvoering van de kerntaken

Efficiëntie van de uitvoering van de werkzaamheden

Efficiency/efficiënte uitvoering van de werkzaamheden

Beheersing van de kosten

### Key Performance Indicators

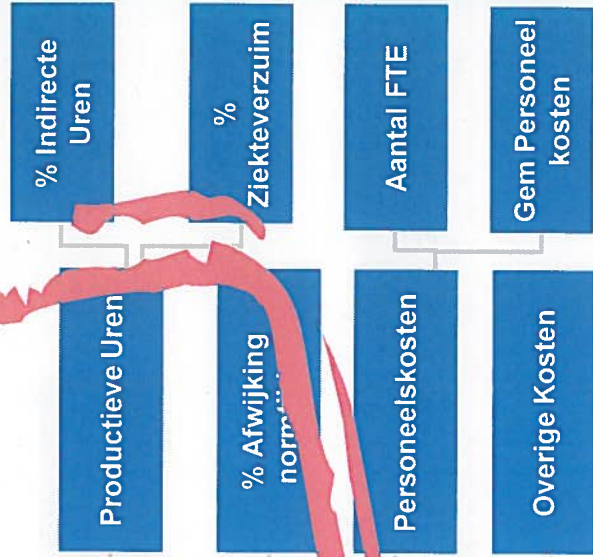
Gerealiseerde Productie

% overrenden

Gerealiseerde Productie

% werkelijk kosten / gebudgetteerde kosten

### Verklarende Indicatoren

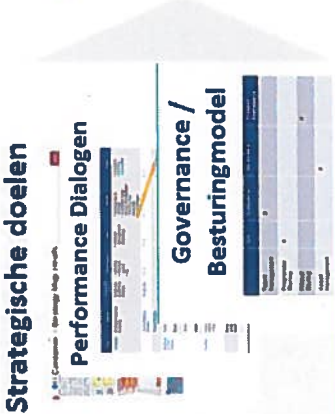
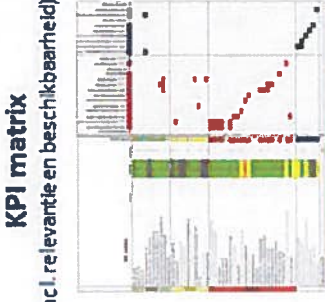
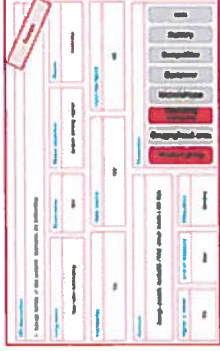





Voorbeeld



# Toepassing integraal besturingsraamwerk

## Informatie Management

<p>1</p> <p><u>Bepalen van KPI's en rapportages vanuit besturing model</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepalen strategische doelstellingen + functionele besturingseisen (bijv. vanuit inkoop; assetmanagement)</li> <li>• Vaststellen KPI's en rapportage behoefte;</li> <li>• Bepalen data sources, analyse beschikbare rapportages;</li> <li>• Bepalen frequentie van rapportages.</li> </ul>	 <p><b>Strategische doelen</b></p> <p>Performance Dialogen</p> <p><b>Governance / Besturingmodel</b></p>  <p><b>KPI matrix</b> (Incl. relevantie en beschikbaarheid)</p>
<p>2</p> <p><u>Bepalen benodigde dimensies en definities</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepalen benodigde dwarsdoorsnedes per KPI en rapportage (drilldown);</li> <li>• Integreeren van dwarsdoorsnede naar een dimensie structuur;</li> <li>• Bepalen masterdata model;</li> <li>• Vastleggen definities van KPI's en rapportage-items.</li> </ul>	 <p><b>KPI Definities</b></p>  <p><b>Master Datamodel</b> Dimensionen: Entrees (1/2)</p>
<p>3</p> <p><u>Ontwerp KPI scorecards, standaard rapportages en 'ad hoc' informatie behoefte</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwerp KPI Scorecards;</li> <li>• Ontwerp standaard rapportages;</li> <li>• Bepalen 'self service' informatie behoefte.</li> </ul>	 



**KPMG on social media**



**KPMG app**

© 2016 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ("KPMG International"), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken van KPMG International.