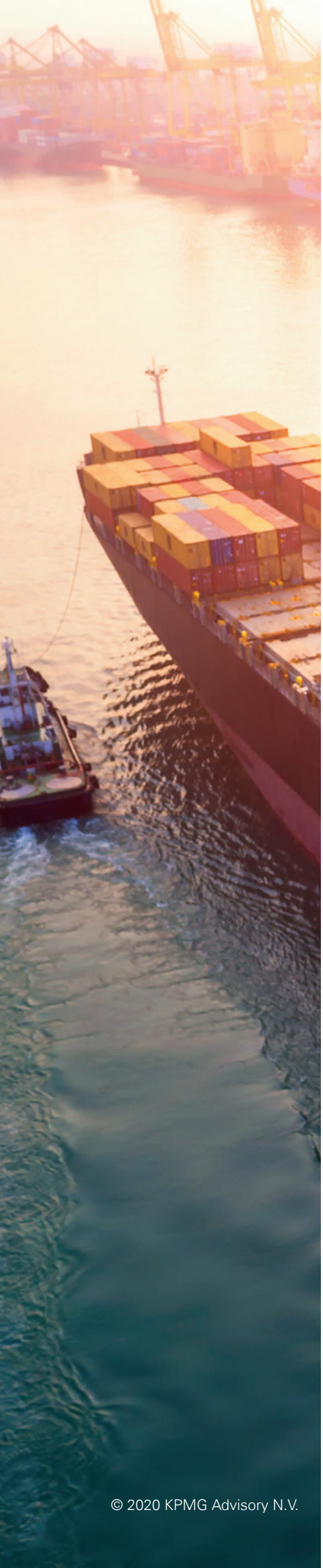
Kosten-toerekening en doelmatigheid van de NVWA

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Februari 2020

kpmg.nl



Inhoud

1. Inleiding 3

2. Verschillende perspectieven bij elkaar gebracht 6
- 2.1 De NVWA ligt binnen de bandbreedtes van de verschillende perspectieven 7
- 2.2 Er bestaan verschillende beelden over de hoogte van de tarieven 9
- 2.3 Aanbevelingen 12

3. Inzicht in de kosten van de NVWA 14
- 3.1 Inleiding 15
- 3.2 Inzichten in de kosten van de NVWA 15

4. Inzicht in impact van gehanteerde kostenallocaties 27
- 4.1 Inleiding 28
- 4.2 Verschillende onderwerpen inzake allocaties nader bezien 28
- 4.3 Overige observaties 33

5. Verkenning wet- en regelgeving 36
- 5.1 Inleiding 37
- 5.2 Het van toepassing zijnde kader 37

6. De NVWA vergeleken met andere organisaties 45
- 6.1 Inleiding 46
- 6.2 Uitkomsten vergelijking met organisaties in Nederland 46
- 6.3 Tariefvergelijking met organisaties in het buitenland 61

Bijlagen
- A. Onderzoeksverantwoording
- B. Omschrijving sectoren
- C. De onderlinge perceptie op de NVWA in een aantal beelden
- D. Nadere beschrijving van relevante wet- en regelgeving
- F. Overzicht definities benchmark
- G. Lijst betrokken personen

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Deze rapportage is tot stand gekomen met medewerking van een ingestelde stuurgroep, adviesgroepen en de NVWA. Zie voor een nadere toelichting van de onderzoek verantwoording en betrokken personen de bijlagen A en G.

Alle rechten voorbehouden. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van dit rapport anders dan waarvoor het is opgesteld en aanvaardt geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan het Ministerie van LNV als opdrachtgever. De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht hebben uitgevoerd op de aan ons aangeleverde cijfers. Daarom kan aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens of participeert in enig besluitvormingsproces. In deze rapportage worden derhalve geen keuzes gemaakt.

1 Inleiding

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) staat als toezichthouder voor de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, voor dierenwelzijn en voor de natuur. De NVWA controleert en bevordert de naleving van wet- en regelgeving. De NVWA heeft een brede taakopdracht. Maatschappelijke en economische belangen moeten beschermd worden en een groot aantal EU-verordeningen moeten worden uitgevoerd.

De twee grootste opdrachtgevers van de NVWA zijn het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De Europese controleverordeningen, beleidsprioriteiten van deze opdrachtgevers en de kennis en inzichten uit de risicoanalyses van de NVWA kleuren samen prioriteiten voor de inzet van het toezicht van de NVWA.

De opdrachtgevers stellen financiële middelen ter beschikking aan de NVWA. Aanvullend kent de NVWA het retributiesysteem, waarbij er tarieven worden geheven aan het bedrijfsleven voor verschillende activiteiten die de NVWA uitvoert.

Afrekening van de geleverde werkzaamheden voor de opdracht gevende departementen vindt plaats aan de hand van de kostprijs. Afrekening voor de uitgevoerde werkzaamheden met het bedrijfsleven geschiedt aan de hand van de vastgestelde tarieven.

Het retributiesysteem van de NVWA is in 2014 algeheel herzien. Deze herziening stond een vereenvoudiging van het retributiestelsel voor met meer transparantie voor het bedrijfsleven. Daarnaast heeft het kabinet ervoor gekozen om toe te werken naar kostendekkende tarieven.[1]

De hoogte en de wijze van berekening van deze tarieven zijn regelmatig onderwerp van gesprek bij zowel bedrijfsleven als politiek. Het bedrijfsleven geeft aan onvoldoende inzicht te hebben in de opbouw van de in rekening gebrachte retributietarieven.

In het Regeerakkoord is opgenomen dat de NVWA wordt doorgelicht op kosteneffectiviteit en efficiëntie.[2] De Auditdienst Rijk (ADR) heeft deze doorlichting uitgevoerd van juli 2018 tot en met maart 2019 en twee onderzoeksrapporten opgeleverd.[3] De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft bij de aanbieding van de beide ADR-rapporten per brief aan de Tweede Kamer aangegeven een vervolgonderzoek in te stellen.[4]

KPMG is gevraagd om een onderzoek te doen naar de kostentoerekening tussen overheid en bedrijfsleven van de NVWA en de hoogte van het kostenniveau van de NVWA ten opzichte van vergelijkbare organisaties in Nederland. In het kader van het onderzoek is een benchmark met vergelijkbare organisaties in Nederland uitgevoerd, alsmede een verkenning van wet- en regelgeving met betrekking tot de bepaling van de retributietarieven. Het kostprijsmodel van de NVWA en de mate van kostendekkendheid van de tarieven zijn ook onderwerp van dit onderzoek.

Het onderzoek is onafhankelijk door KPMG uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd in nauwe afstemming met en met betrokkenheid van de overheid (ministeries van LNV, VWS en Financiën) en een brede vertegenwoordiging van het bedrijfsleven zonder dat KPMG – gelet op zijn onafhankelijke rol – daaraan gebonden is geweest. De bevindingen vertegenwoordigen dan ook niet per definitie de zienswijze van de stuurgroep of de zienswijze van de adviesgroepen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de context van een NVWA-brede herbezinning. De minister van LNV heeft het advies van het Bureau ICT-toetsing overgenomen om te stoppen met het ontwikkelen van Inspect en een periode van herbezinning in te lassen.[5] De uitvoering van de herbezinning loopt van april 2019 tot eind februari 2020. Resultaat van de bezinning is een probleemanalyse en een set van maatregelen die in samenhang oplossingen moeten bieden voor de gesignaleerde vraagstukken.[6]

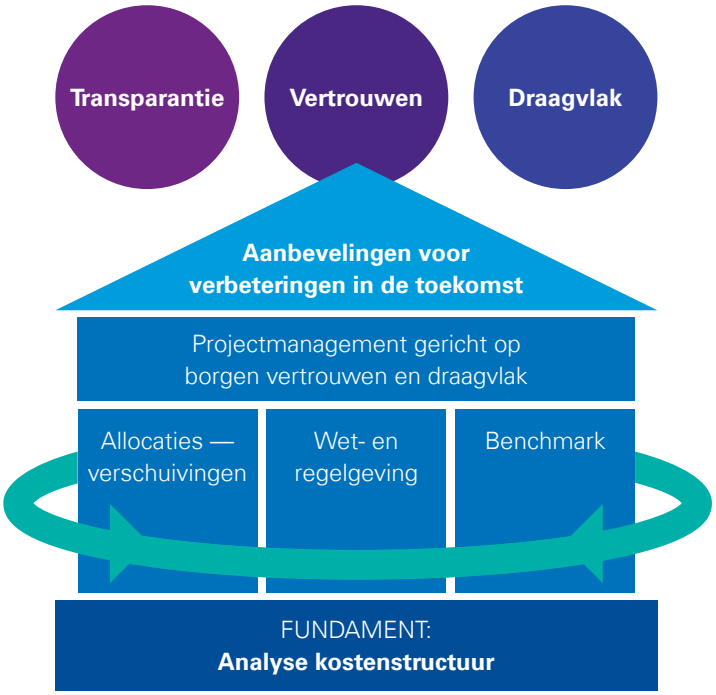
[1] Kamerstuk II 2013/14, 33 835, 2, p. 1.
[2] VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017), Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 – 2021, p. 46.
[3] Auditdienst Rijk (2019). Beheersing kosteneffectiviteit en efficiëntie NVWA.
Auditdienst Rijk (2019). Onderzoek kostenopbouw tarieven NVWA.
[4] Kamerstuk II 2018/19, 33 835, 118, p. 1.
[5] Kamerstuk II 2018/19, 33 835, 127, p.1.
[6] Kamerstuk II 2019/20, 33 835, 131, p.6.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Leeswijzer

In dit document presenteren wij de uitkomsten van het onderzoek. Het rapport is opgebouwd in analogie met de opzet van het onderzoek zoals visueel hieronder in onderlinge samenhang weergeven op de belangrijkste onderdelen.

FIGUUR 1 **Verschillende onderdelen in samenhang**



Het onderzoek steunt op de analyse en begrip van de kostenstructuur van de NVWA (het kostprijsmodel) en is daarmee het fundament en eindigt met een samenhangend concluderend beeld van de onderzoekspeilers met aanbevelingen voor de toekomst. De drie onderzoekspeilers zijn:

- **Allocatieverschuivingen:** geeft inzicht in de allocatiemethodiek biedt inzicht in de gemaakte keuzes in het model en het maakt transparant uit welke kostensoorten de retribueerbare kosten zijn opgebouwd, wat wel- en wat niet in rekening wordt gebracht.
- **Wet- en regelgeving:** biedt inzicht in de ruimte om kosten op te nemen in de tarieven of voor rekening te laten komen voor de opdrachtgevers.
- **Benchmark:** geeft inzicht in hoe de kosten van de NVWA zich verhouden ten opzichte van vergelijkbare organisaties.

In het rapport brengt hoofdstuk 2 de inzichten uit de verschillende onderdelen van het onderzoek samen tot één geheel en worden aanbevelingen gegeven voor de toekomst. Hoofdstuk 3 beschrijft de kostenstructuur van de NVWA en de wijze waarop kosten worden toegerekend tussen overheid en het bedrijfsleven. Hoofdstuk 4 verkent de keuzes van de allocatiemethodiek en de impact hiervan op de kosten voor de overheid, het bedrijfsleven en sectoren hierbinnen. Hoofdstuk 5 bevat een analyse van het wetgevend kader en een kwantitatieve doorrekening van een aantal keuzes ten aanzien van de invulling van de beleidsruimte omtrent de bepaling van de retributietarieven. In hoofdstuk 6 zijn de uitkomsten van de benchmark met vergelijkbare organisaties in Nederland weergegeven.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

2 Verschillende perspectieven bij elkaar gebracht

2.1 De NVWA ligt binnen de bandbreedtes van de verschillende perspectieven

Het onderzoek richt zich primair op de retribueerbare kosten van de NVWA. Het totaal aan retribueerbare kosten bedraagt EUR 85 mln., waarvan EUR 82 mln. retribueerbaar is in de tarieven van het bedrijfsleven.[7] De totale voorcalculatorische kosten gedragen door het bedrijfsleven zijn EUR 103 mln., omdat een deel van de kosten (voor KDS en E-CertNL ad EUR 21 mln.[8]) buiten de scope van dit onderzoek vallen.

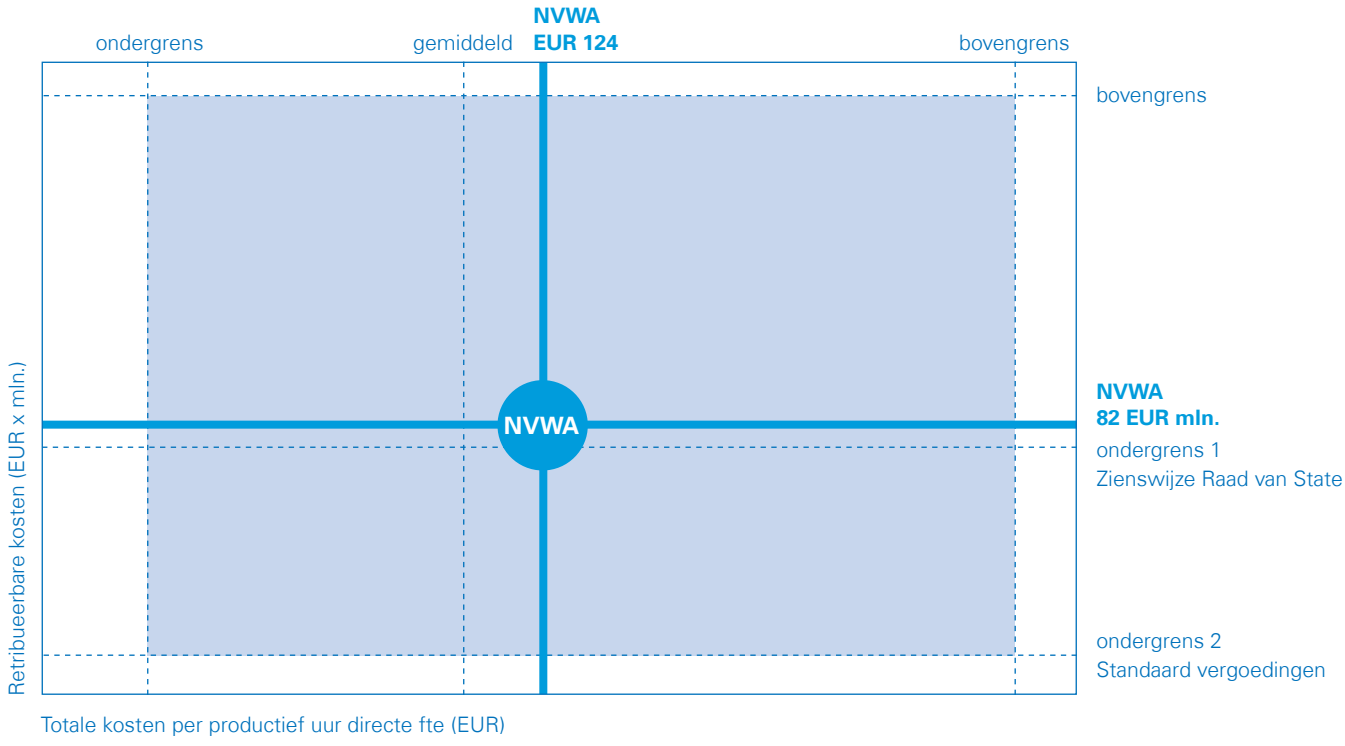
De totale kostenbasis van de NVWA is EUR 357 mln., waarvan de genoemde EUR 103 mln. door het bedrijfsleven wordt gedragen en EUR 254 mln. door de overheid.[9] De totale kostenbasis vormt de basis voor de benchmark, waarin we de totale kosten van de NVWA hebben vergeleken met vergelijkbare organisaties in Nederland op het totaalniveau van de organisatie. Dit is wenselijk geweest in verband met de betere vergelijkbaarheid van de gegevens.

Onderstaande figuur geeft een totaalbeeld van het resultaat van de uitgevoerde analyses in voorliggend onderzoek. De horizontale as laat de uitkomsten van de benchmark zien. Het maakt duidelijk dat de kosten (toezicht en keuren) van de NVWA over het algemeen redelijk in lijn liggen met vergelijkbare organisaties in Nederland. De verticale as laat zien dat enerzijds vanuit wetgeving en richtlijnen het mogelijk is om aanvullende kosten in de retributietarieven op te nemen en anderzijds er sprake is van een verschil in zienswijze en/of een andere keuze in de toepassing van de wetgeving mogelijk is, waardoor een deel van de kosten niet retribueerbaar is.

Op basis van figuur 2 kan geconcludeerd worden dat de NVWA vanuit de verschillende perspectieven in dit onderzoek binnen de gevonden bandbreedtes opereert. De figuur brengt op grafische wijze de belangrijkste bevindingen uit de vergelijking met andere organisaties in Nederland samen op de horizontale as (zie hiervoor hoofdstuk 6). De verkenning op de wet- en regelgeving (zie hiervoor hoofdstuk 5) en de analyse op de kostenstructuur en kostenallocatie (zie hiervoor hoofdstukken 3 en 4) is zichtbaar op de verticale as.

De NVWA is als blauwe bol weergegeven in de figuur. De verticale as toont de retribueerbare kosten van de NVWA in de tarieven voor het bedrijfsleven (EUR 82 mln.). De horizontale as toont de kosten per productief uur van een directe fte (EUR 124) als proxy voor de positie van de NVWA ten opzichte van vergelijkbare organisaties in

FIGUUR 2 **Totaalbeeld van de verschillende analyses**



[7] De voorcalculatorisch retribueerbare kosten van de NVWA bedragen EUR 85 mln. Deze zijn gecorrigeerd door twee maatregelen genomen door de overheid (EUR 2,8 mln.). Dit betreft de demping tarieven i.v.m. tariefstijgingen en compensatie kleine slagers. Dit resulteert in EUR 82 mln. aan retribueerbare kosten in de tarieven van het bedrijfsleven. Zie voor een verdieping hoofdstuk 3.

[8] KDS staat voor Kwaliteitskeuring Dierlijke sector. E-CertNL is een digitaal portaal voor exportcertificaten. Zie voor een verdieping hoofdstuk 3.

[9] De systematiek rekent in totaal EUR 106 mln. (EUR 85 mln. in kostprijsmodel + EUR 21 mln. KDS en E-CertNL) toe aan het bedrijfsleven en EUR 251 mln. komt ten laste van de overheid. Zie hiervoor ook paragraaf 3.2.1. Op basis van deze toerekening hebben correcties plaatsgevonden (dekking tariefstijgingen en compensatie kleine slagers), resulterend in een voorcalculatorische bijdrage van EUR 103 mln. (EUR 82 mln. + EUR 21 mln.) voor het bedrijfsleven en EUR 254 mln. voor de overheid.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Nederland.[10] De bandbreedtes (ondergrens en bovengrens) op beide assen zijn de uitkomsten van de uitgevoerde analyses. De uitkomsten dienen in samenhang te worden geïnterpreteerd, omdat de verschillende cijfers en inzichten op elkaar ingrijpen. Zo heeft een verschuiving van de NVWA op de horizontale as direct impact op de omvang van de bandbreedtes op de verticale as.

De ruimte 'boven de horizontale lijn' ten opzichte van de NVWA staat gelijk aan de som van gevonden kosten die nu niet als retribueerbare kosten worden beschouwd, maar waarbij wetgeving en richtlijnen de NVWA niet verhinderen om deze kosten eventueel wel in rekening te brengen. Dit gebeurt nu niet, want deze kosten worden door de overheid gedragen.[11] Een nadere toelichting hierop is gegeven in hoofdstuk 4.

Het benutten van deze ruimte leidt tot een lastenverlichting voor de overheid en een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven.

De ruimte 'onder de horizontale lijn' ten opzichte van de NVWA staat gelijk aan de som van gevonden kosten die nu als retribueerbaar worden beschouwd (en dus in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven), maar waarbij andere varianten in het toepassen van de wetgeving mogelijk zijn. Het betreft hier het verschil in zienswijze op de wet- en regelgeving tussen het kabinet en de Raad van State, alsook de doorrekening wanneer, op basis van de Europese wetgeving, niet langer met berekende kosten maar met standaard vergoedingen wordt gerekend.[12] Wel merken wij op dat beide ondergrenzen indicatief zijn, tot stand zijn genomen gebruikmakend van aannames en afhankelijk zijn c.q. interfereren met het huidige kabinetsbeleid.

Het benutten van deze ruimte leidt tot een lastenverlichting voor het bedrijfsleven en een lastenverzwaring voor de overheid. De lastenverlichting voor het bedrijfsleven bij het hanteren standaard vergoedingen zal fors groter zijn, omdat in figuur 2 de kosten van KDS niet zijn meegenomen.[13] Een nadere toelichting hierop is gegeven in hoofdstuk 5.

De ruimte 'links van de verticale lijn' ten opzichte van de NVWA staat gelijk aan het verschil tussen de NVWA en de organisatie in de benchmark die de laagste (beste) score heeft op deze ratio. Enkele resultaten waarbij de NVWA verbeterpotentieel heeft ten opzichte van de referentiegroep betreffen de Informatisering & Automatisering-kosten en het ziekteverzuim. Een nadere toelichting hierop is gegeven in hoofdstuk 6.

Het benutten van deze ruimte leidt tot een lastenverlichting voor het bedrijfsleven en een lastenverlichting voor de overheid.

De ruimte 'rechts van de verticale lijn' ten opzichte van de NVWA staat gelijk aan het verschil tussen de NVWA en de organisatie in de benchmark die de hoogste (minst goede) score heeft op deze ratio. Enkele resultaten waarbij de NVWA positief presteert ten opzichte van de referentiegroep betreffen: productiviteit, kosten voor opsporing en laboratoria.

De positieve productiviteit is deels een gevolg van de vergoeding (en daarmee productiviteit) die de ambulante directe medewerkers van de NVWA behalen als gevolg van de zogenaamde 'reistijd is werktijd'-regeling (hierna RT=WT), waarbij geldt dat de woonplaats tevens de standplaats is. Door deze arbeidsvoorwaarde is de tijd van woon-werkverkeer van deze NVWA-medewerkers productief. De overheid draagt de kosten van deze arbeidsvoorwaarde, maar hier staat feitelijk nu geen 'reële productiviteit' tegenover. Deze arbeidsvoorwaarde kan, bij afschaffing, beschouwd worden als een efficiencymaatregel, omdat deze tijd dan grotendeels ingezet kan worden op bijvoorbeeld keurings- of toezichtsactiviteiten.

Een nadere toelichting hierop is gegeven in hoofdstuk 6.

[10] In dit onderzoek is de NVWA vergeleken met zeven andere organisaties in Nederland. Zie voor een verdieping hoofdstuk 6. De getoonde ratio Totale kosten per productief uur directe fte is berekend door gerealiseerde kosten van de NVWA in 2018 te delen door het aantal gerealiseerde productieve uren van de fte die als direct zijn gekwalificeerd.

[11] Dit zijn de kosten die nu niet in rekening worden gebracht. Zie tabel in paragraaf 4.2.2. voor een verdere verdieping.

[12] Het eerste weergegeven minimum is de kwantificering van het verschil in zienswijze tussen kabinet en Raad van State. Het tweede weergegeven minimum is de doorrekening van standaard vergoedingen op basis van VO 2017/625, bijlage IV waar mogelijk, aangevuld met Maat houden. Kosten voor herinspecties zijn hier niet in meegenomen, omdat kosten niet kwantificeerbaar waren. Het gegeven minimum kan zodoende nog naar boven schuiven. In het kader van dit onderzoek is besloten geen kwantitatieve aannames te doen op de uitkomst van het lopende juridisch traject. Daarom is onzeker welk effect dit heeft op de retribueerbare kosten. Het gegeven minimum kan zodoende nog naar beneden schuiven. Zie hoofdstuk 5 voor een verdere verdieping.

[13] In figuur 2 zijn de retribueerbare kosten van de NVWA opgenomen. Omdat de NVWA en KDS in roodvleesslachthuizen controles uitvoeren op hetzelfde volume mogen de standaard vergoedingen slechts één keer worden toegepast. Zie voor een verdieping paragraaf 5.2.5.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

2.2 Er bestaan verschillende beelden over de hoogte van de tarieven

Zoals hiervoor is toegelicht, bevinden de kosten van de NVWA zich binnen aanvaardbare bandbreedtes. De totale kosten van de NVWA bevinden zich in het algemeen redelijk in lijn met vergelijkbare organisaties in Nederland en qua tarieven die in rekening worden gebracht zijn er aanknopingspunten om meer maar ook om minder in rekening te brengen bij het bedrijfsleven.

Tegelijkertijd is er het signaal vanuit het bedrijfsleven dat er onvrede is over de tarieven van de NVWA. Wij identificeren hier op hoofdlijnen een drietal redenen voor:

1. Duidelijkheid opbouw van de tarieven
2. De gemaakte keuzes in de opzet van het kostprijsmodel
3. Dommunicatie tussen verschillende betrokkenen.

2.2.1 Duidelijkheid opbouw van de tarieven

Transparantie in de samenstelling van de kostenopbouw

Het is niet altijd duidelijk uit welke kosten de verschillende tarieven bestaan die in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven. Het blijkt complex deze te doorgronden, ondanks het feit dat de NVWA op haar website[14] uitleg geeft over de opzet en werking van het huidige model. Onderstaande tabel toont hoe verschillende kostensoorten bijdragen aan de retribueerbare kosten die in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven.

De personeelskosten zijn met ruim 58% de voornaamste kostenpost. De kosten van direct personeel, denk hierbij aan dierenartsen en/of inspecteurs, zijn hier een onderdeel van. Grosso modo 37% van de totale kosten die in rekening worden gebracht aan het bedrijfsleven betreft kosten voor direct personeel. Aanvullend bestaan de specifieke kosten (11,5%) voornamelijk uit de kosten voor inhuur van practitioners. Daarnaast zijn hier de kosten voor uitbesteed onderzoek in het kader van het Nationaal Plan Residuen Vlees ondergebracht. De tabel laat verder het aandeel automatiseringskosten (5,3%) en het aandeel huisvesting (3,1%) in de retribueerbare kosten zien. Een gedetailleerde specificering is opgenomen in paragraaf 3.2.8. Per product van de NVWA zal de verhouding tussen de verschillende kostencategorieën wel verschillen ten opzichte van dit gemiddelde totaalbeeld.

TABEL 1 **Onderscheid in kosten binnen de retributiekosten**

Kostensoorten	**Totale kosten** (EUR mln.)	**Aandeel totale kosten** (%)
Direct personeel	31,2	36,7%
Semidirect personeel	9,2	10,8%
Overhead personeel	8,4	9,9%
Inhuur	0,9	1,0%
Personeelskosten	49,7	58,4%
Specifieke kosten	9,7	11,5%
Automatiseringskosten	4,5	5,3%
Afschrijvingskosten	3,3	3,8%
Algemene materiële kosten	2,8	3,2%
Huisvesting	2,6	3,1%
Overig	0,9	1,0%
Laboratorium kosten	5,5	6,4%
CoA-kosten	6,1	7,2%
Totaal retribueerbare kosten	**85,0**	**100,0%**
Demping tarieven	1,7	
Kleine slagers	1,1	
Totaal retribueerbare kosten in tarief bedrijfsleven	**82,2**	

[14] www.nvwa.nl/tarieven.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Transparantie in de tijdsbesteding van een dierenarts of inspecteur

Onderstaande tabel toont ter indicatie de opbouw van de productiviteit van een directe medewerker binnen de categorie Erkende Bedrijven. Dit zijn bijvoorbeeld inspecteurs (vis) of dierenartsen (vlees).

De tabel maakt duidelijk dat ongeveer 31% van de contracturen de medewerker niet productief is. Dit zijn uren samenhangend met vakantie, ziekteverzuim, feestdagen, maar ook indirecte uren besteed aan bijvoorbeeld training en overleg.[15] Ongeveer 30% van de tijd wordt besteed aan reis- en voorbereidingstijd (gedekt in het starttarief) in combinatie met RT=WT. De eerstgenoemde reis- en voorbereidingstijd wordt in rekening gebracht bij het bedrijfsleven, de RT=WT wordt gedragen door de overheid. De RT=WT is de arbeidsvoorwaarde voor ambulante medewerkers, waarbij geldt dat de woonplaats tevens de standplaats is. Dit heeft tot gevolg dat elke werkgerelateerde reis die zij maken geclassificeerd wordt als een dienstreis, waarvan alle reistijd als werktijd wordt aangemerkt. Dit is productieve tijd. Ongeveer 39% van de tijd van deze medewerker wordt productief gezien in het kwartiertarief en wordt in rekening gebracht bij het bedrijfsleven. Dit is de voor het bedrijfsleven zichtbare productiviteit op locatie. Een nader inzicht in hoe de productiviteit van de NVWA zich verhoudt ten opzichte van andere organisaties is uitgewerkt in paragraaf 6.2.5.

2.2.2 De gemaakte keuzes in de opzet van het kostprijsmodel

Verschillen tussen sectoren komen soms niet tot uiting in het kostprijsmodel

Het kostprijsmodel is in het verleden, mede op basis van wensen van het bedrijfsleven, tot stand gebracht. Dit heeft geleid tot een vereenvoudiging in tarieven en een reductie in beheerslasten voor de NVWA. Het kostprijsmodel rekent kosten toe naar een aantal categorieën, waardoor een groep van bedrijven in verschillende sectoren één start- en kwartiertarief of één stuktarief krijgt doorberekend.

Zo krijgt een verscheidenheid[16] aan bedrijven hetzelfde tarief doorbelast, ondanks dat er onderlinge verschillen zijn, zoals in facturabiliteit[17] en functiemix van het ingezette personeel. Zo wordt voor een dierenarts ingezet op een bedrijf met permanent toezicht gerekend met dezelfde voorbereidings- en reistijd in het starttarief als een collega die meerdere bedrijven op een dag bezoekt. En er wordt in het huidige model geen rekening gehouden met het gegeven dat binnen de sector vlees duurder personeel wordt ingezet (dierenartsen, schaal 11 à 12) in vergelijking met bijvoorbeeld vis, waar met name inspecteurs worden ingezet (schaal 9).

Het starttarief is op basis van een berekening uit het verleden en wordt jaarlijks geïndexeerd

Ongeveer 65% van de totale retributie-inkomsten wordt verrekend op basis van een start- en kwartiertarief.[18] Het starttarief is een vergoedingsbedrag dat bepaald is op basis van een berekening in 2013, en wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de procentuele wijziging van de kostprijzen.

Het starttarief is niet gebaseerd op een zuivere toerekening van actuele informatie over reis- en voorbereidingstijd en is op die manier ook niet met tijdsallocatie in het model opgenomen. Hiermee is er geen actuele en zuivere verdeling tussen de start- en kwartiertarieven.

TABEL 2 **Productiviteitsopbouw directe fte Erkende Bedrijven**

Beschrijving	**Uren**	**Aandeel in contracturen** (%)
Totaal contract uren (o.b.v. werkweek van 36 uur)	1.880	100%
Uren verlof, feestdagen, ziekte en indirecte uren	577	31%
Totaal productieve uren	**1.303**	**69%**
Uren productief bij klant (kwartiertarief)	728	39%
Uren productief reis- en voorbereidingstijd (starttarief)	375	20%
Uren productief RT=WT	200	10%
Totaal productieve uren	**1.303**	**69%**

[15] Het aantal productieve uren in de Handleiding Overheidstarieven 2018 is 1.378 op basis van 1.880 contracturen.

[16] Ter illustratie: in de categorie Erkende Bedrijven zit Roodvlees, Pluimvee en Vis. Binnen Roodvlees en Pluimvee geldt aanvullend dat daarbinnen sprake kan zijn van permanent toezicht.

[17] Met facturabiliteit wordt bedoelt de facturabele inspectie- en keuringsuren per fte. Facturabiliteit bestaat uit facturabele kwartieren (via kwartiertarief) en facturabele reistijd en voorbereidingstijd (via het starttarief).

[18] De overige inkomsten (35%) komen voort uit tarieven op basis van volume-eenheden, zoals # kg, # certificaten, etc.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Het kostprijsmodel rekent niet met integrale kostprijzen

Het kostprijsmodel gaat niet uit van integrale kostprijzen. Sommige kosten worden buiten het kostprijsmodel gehouden[19] als gevolg van beleidsmatige keuzes. Deze kosten worden separaat gefinancierd door het Ministerie van LNV en het Ministerie van VWS. Deze methodiek wordt al een aantal jaar toegepast, maar over de juistheid hiervan zijn inmiddels twijfels ontstaan.[20] Dit heeft betrekking op de wijze waarop de administratie wordt gevoerd en de kostprijs wordt berekend. Het heeft niet direct betrekking op de wijze waarop kosten in de retributietarieven gebracht worden.

De verdeling van IT-kosten in het model kent een beperkte causale relatie

Een deel van de IT-kosten (EUR 17 mln.) wordt in het huidige model verdeeld op basis van het aantal fte. De aanname is dat personeelsintensieve kostenplaatsen meer IT gebruiken. De huidige verdeling kent een beperkte causale relatie tussen kosten en kostenveroorzaker, omdat fte in beperkte mate de intensiteit van het gebruik van IT verklaart. Het houdt geen rekening met specifieke IT benodigd voor bepaalde afdelingen en/of activiteiten en de generieke IT. Bovendien houdt het geen rekening met het feit dat een hogere automatiseringsgraad op afdelingen gepaard kan gaan met hoge IT-kosten en daarom juist een relatief laag aantal mensen (fte).

Voor de NVWA bestaat op dit moment geen inzicht in eventuele effecten van een alternatieve verdeling.

2.2.3 Onderlinge communicatie heeft invloed op de relatie

Uit gesprekken met diverse betrokkenen uit het bedrijfsleven ontstaat het beeld dat het bedrijfsleven tevreden is met de 'A van autoriteit', maar er ook zorgen zijn over de interactie met het bedrijfsleven. Dit raakt zowel de NVWA als het Ministerie van LNV en het Ministerie van VWS.

Afstemmingsproces tarieven

Het kostprijsmodel rekent toe naar voorgestelde tarieven. Deze worden na in concept te zijn vastgesteld, besproken met het georganiseerde bedrijfsleven, waarna deze definitief worden vastgesteld door de minister van LNV en door de minister van VWS. Betrokkenen geven aan dat verbetering in dit proces mogelijk is.

In de raamovereenkomst[21] tussen opdrachtgevers en de NVWA is vastgelegd dat opdrachtnemer (NVWA) de vastgestelde concepttarieven bij het georganiseerd bedrijfsleven consulteert. Hieruit volgt een definitief voorstel dat voorgelegd wordt aan opdrachtgevers om via deze weg door de minister te worden vastgesteld.

In de praktijk is voor de betrokkenen duidelijk dat deze taak toebehoort aan de departementen (VWS en LNV). Dit is een discrepantie met de vastlegging in de raamovereenkomst.

Voor de VWS-tarieven geldt dat de opdrachtgever de consultatie met het bedrijfsleven organiseert. Dit wordt meegenomen in het Regulier Overleg Warenwet (ROW). Dit is een vaste overlegstructuur tussen het Ministerie van VWS en betrokken organisaties uit het bedrijfsleven. Voor de LNV-tarieven geldt dat er in het verleden onduidelijkheid is geweest wie binnen het departement verantwoordelijk is voor dit overleg. In het verleden heeft opdrachtgever het overleg gefaciliteerd, waarna deze verantwoordelijkheid is overgedragen aan de eigenaar (SG), ondersteund door de directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van LNV (FEZ).

Omdat de NVWA bij vragen over de hoogte van de tarieven doorverwijst naar de ministeries én binnen het LNV-domein in het verleden niet alles duidelijk was, bestond er een risico op onduidelijkheid. Om effectief te kunnen communiceren, moet het voor alle betrokkenen helder zijn wie waarover gaat en hoe daarover gecommuniceerd wordt.

Reguliere afstemming met het bedrijfsleven

De NVWA heeft als toezichthouder te maken met een bedrijfsleven dat bestaat uit veel verschillende sectoren en bedrijven. Er zijn periodiek sector- en themaoverleggen tussen de NVWA en ketenpartijen en maatschappelijke organisaties. Deze overleggen zijn veelal georganiseerd per keten. Aanvullend is er periodiek strategisch overleg met de strategische klankbordgroep van de NVWA met daarin een vertegenwoordiging van betrokkenen uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en wetenschapsinstituten. Ondanks deze verschillende overlegstructuren zijn er de signalen dat er behoefte is om nauwer en beter in verbinding te staan, omdat het gevoel leeft dat het potentieel van de samen¬werking beter kan worden benut. Daarbij kan aangetekend worden dat er ook onvrede van bedrijven is over het toezicht, terwijl dat feitelijk gaat over de inhoud van de regelgeving waarop de NVWA toeziet. Dat is iets waarvoor het beleidsdepartement c.q. de Tweede Kamer verantwoordelijk is.

Er is een gezamenlijk belang voor het bedrijfsleven en de NVWA in de vorm van veiligheid van voedsel en consumentenproducten, voor dierenwelzijn en plantgezondheid. Het perspectief hierop is soms toch anders. Een natuurlijke spanning tussen het bedrijfsleven en de NVWA is vrijwel onvermijdelijk. Het bedrijfsleven moet zich, als onder toezicht gestelde, houden aan de geldende wet- en regelgeving en de NVWA controleert als toezichthouder

[19] Zie voor een verdieping paragraaf 3.2.3.

[20] LNV heeft lopend voorliggend onderzoek aangegeven dat in het kader van de jaarrekening 2019 de ADR een verscherpt toetsingskader heeft opgesteld n.a.v. aanwijzingen van de Algemene Rekenkamer over de wijze waarop de ADR de Rijksbegrotingsvoorwaarden moet interpreteren. Dit proces loopt nog tussen de NVWA, de ADR en FEZ. Op dit moment is zodoende niet duidelijk of deze methode nog langer mogelijk is.

[21] Raamovereenkomst tussen Opdrachtgevers en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit 2014, artikel 18, lid 5.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

de naleving hierop. De NVWA voert haar activiteiten uit op basis van de wetgeving, beleidsprioriteiten van de opdrachtgevers en de eigen risico-inschattingen, tegelijkertijd zal het bedrijfsleven de gemaakte keuzes hierin niet altijd herkennen en/of hier andere ideeën/oplossingen bij hebben. Er blijven immers altijd andere perspectieven. Dit past bij de relatie en het verschil in onderlinge verantwoordelijkheden. Hierdoor is in gesprek blijven en uitleg blijven geven over gemaakte keuzes belangrijk, om zodoende te blijven werken aan begrip voor elkaar.

2.3 Aanbevelingen

De observaties laten zien dat de NVWA zich binnen de bandbreedte van de verschillende perspectieven bevindt. Daarbij kunnen een aantal zaken wel degelijk beter. Het traject heeft opgeleverd dat alle partijen met elkaar een nieuwe dialoog willen aangaan. Hiervoor staat niets in de weg. Beoordeel in gezamenlijk overleg tussen de NVWA, de betrokken ministeries en het bedrijfsleven op welke wijze deze dialoog in een nieuwe structuur gegoten kan worden. Ga hiermee samen een 'nieuwe fase' in met elkaar. De dialoog is gericht is op het samen benutten van kansen in de keten, het adresseren van zorgen en het versterken van de samenwerking. Door in deze dialoog de werkprocessen (en de inzet van middelen) waar nodig en mogelijk als hulpinstrument te gebruiken kan de NVWA noodzakelijke verbeteringen in het kostprijsmodel en de registraties doorvoeren en waar mogelijk ook efficiencyverbeteringen concreet maken en doorvoeren (zowel binnen de werkprocessen van de NVWA als binnen de keten).

Onderstaande aanbevelingen bieden hierbij handvatten en concentreren zich rondom een drietal onderwerpen:

1. Verbeteringen in en rondom het kostprijsmodel van de NVWA
2. Potentiële efficiencyverbeteringen vanuit het onderzoek en de benchmark
3. Verbeteren van de dialoog tussen bedrijfsleven, NVWA en opdrachtgevende ministeries

2.3.1 Verbeteringen in en rondom het kostprijsmodel van de NVWA

Zoals hiervoor is aangegeven, zijn er nog mogelijkheden om het kostprijsmodel verder te ontwikkelen. We denken daarbij aan het hiernavolgende:

a. Evalueer of het hanteren van een uniform tarief voor meerdere sectoren en/of type bedrijven in de huidige categorie-indeling nog passend is bij de kosten voor die bedrijven. Beoordeel met name de mate waarin de geïdentificeerde verschillen in facturabiliteit en functiemix impact hebben op het kwartiertarief. Voer de evaluatie op het juiste (detail)niveau uit door zowel sectorverschillen mee te nemen, als verschillen tussen het type toezicht (permanent of niet permanent). Constateer op basis van de evaluatie welke aanpassingen in het model wenselijk zijn. Verfijn het model waar nodig en neem hierbij het effect op de administratieve beheerslasten voor de NVWA, alsook de toenemende complexiteit in het tariefsmodel voor het bedrijfsleven, in overweging. Daarnaast helpt een evaluatie van gedane aannames/veronderstellingen in het huidige model bij de uitlegbaarheid en vergroot deze de transparantie.

b. Heroverweeg de wijze waarop IT-kosten in het model worden verdeeld naar afdelingen en/of kostenplaatsen. Neem hierin ook de structurele IT-kosten mee die nu buiten het kostprijsmodel worden gehouden. De kosten zijn materieel en de huidige verdeelsleutel vertegenwoordigt maar in beperkte mate een causale relatie met de kostenveroorzakers. Een keuze voor een andere verdeelsleutel kan leiden tot een verschuiving tussen kosten voor de overheid en het bedrijfsleven.

c. Evalueer de wijze waarop de kosten van het starttarief worden geraamd. Herbereken het starttarief, zodat dit gebaseerd is op werkelijke en actuele urenbestedingen en maak de urenbesteding (verdeling) onderdeel van het kostprijsmodel.

d. Evalueer de wijze waarop de tijdsbesteding over de categorieën wordt geraamd. De NVWA neemt nu het gemiddelde van de afgelopen drie jaar samen met een interne expertschatting als basis voor de prognose van het aantal uren. Deze methode kijkt vooral terug en kan daardoor zorgen voor grotere schommelingen in de tariefontwikkeling per jaar.

e. Onderzoek de werkprocessen en normering van activiteiten, tijdsbesteding en overige middelen. Hiermee is het ook mogelijk om beter meerjarig vooruit te kijken naar tariefontwikkelingen en grotere schommelingen te egaliseren. Ook is het daarmee beter mogelijk om beleidseffecten financieel te kwantificeren. Evalueer met deze inzichten of en waar eventuele aanpassingen of verdieping in de opzet en inrichting of hoogte van de tarieven wenselijk is. Neem in deze evaluatie expliciet het eventuele verschil tussen sectoren en/of toezicht mee (zie ook punt a) en de overige potentiële verbeterpunten.

f. In lijn met de voorgestelde verbeteringen voor het kostprijsmodel stellen wij ook voor om op enkele wezenlijke punten de wijze waarop medewerkers uren verantwoorden te verbeteren. Gedurende het onderzoek bleek dat betrouwbare data om verder verdiepende analyses te maken veelal niet voorhanden was. Denk hierbij onder meer aan een split tussen reis- en voorbereidingstijd en de registratie van RT=WT om inzicht te krijgen in de werkelijke omvang van deze uren. Een gedetailleerde nacalculatie helpt ook bij het verschaffen van inzichten.

g. Onderzoek gezamenlijk vanuit de NVWA, ADR en FEZ op welke wijze het model aansluiting houdt met de (laatste) richtlijnen door toe te werken naar integrale kostprijzen.

h. De wetgeving biedt op onderdelen ruimte om enerzijds aanvullende kosten in rekening te brengen en ander-

© 2020 KPMG Advisory N.V.

zijds om te werken met standaard vergoedingen als alternatief voor berekende kosten of minder kosten in rekening te brengen door de zienswijze van de Raad van State te volgen. Deze rapportage geeft een indicatie van de impact in EUR. Wij raden aan om een keuze vanuit een breder perspectief te benaderen dan sec de EUR impact. Zo heeft dit invloed op de structuur en de opzet van het kostprijsmodel, en op de mate van transparantie waar dit nu ontbreekt (zie ook het juridisch traject zoals genoemd in hoofdstuk 5). Tegelijkertijd is een keuze voor standaard vergoedingen een beperking in de sturing/beïnvloeding van kosten, zoals nu bijvoorbeeld het geval is in de allocatiemethodiek en/of bij het hanteren van de tariefsopbouw (zoals start- en kwartiertarieven). Verder kan meegewogen worden dat een keuze verder reikt dan de NVWA (zie ook onze opmerkingen over KDS) en dat standaard vergoedingen leiden tot een grotere afhankelijkheid van overheidsgelden.

2.3.2 Potentiële efficiency verbeteringen

Vanuit de benchmark zijn beperkt inzichten naar boven gekomen voor efficiencyverbeteringen. Doordat verdiepende KPI's niet vergelijkbaar en/of beschikbaar waren in de benchmarkgroep was het niet mogelijk om echt verdiepende analyses met betrouwbare resultaten uit te voeren. Wij raden daarom aan om de benchmarkgroep verder te continueren en in de vervolgstappen de verdiepende KPI's verder de harmoniseren en ook beschikbaar te maken voor verdere analyses binnen de benchmarkgroep. De benchmark kan hiermee dienen als een nieuw prikkelmechanisme voor de NVWA.

Er zijn wel indicaties naar voren gekomen voor gebieden waar verbeteringen te behalen zijn. Wij denken daarbij aan het terugdringen van het ziekteverzuim, het voeren van gericht beleid op in- en uitstroom om gemiddelde personeelskosten terug te brengen en het terugbrengen van IT-kosten en/of het laten bijdragen van IT aan efficiëntie in de keten. Daarnaast valt er belangrijke winst te behalen door, samen met het Ministerie van BZK, de RT=WT-problematiek op te lossen aangezien daar een substantieel deel van de werktijd feitelijk niet direct productief wordt ingezet op toezichts- en keuringsactiviteiten. Ook zien wij in het starttarief dat een substantieel deel van de productieve tijd besteed wordt aan voorbereidings- en reistijd. Zoals hiervoor in hoofdstuk 2.2.1 gepresenteerd, is het overall beeld dat een gemiddelde directe fte van de NVWA uiteindelijk daarmee 39% van de tijd zichtbaar productief is voor het bedrijfsleven. Een evaluatie van deze tijdsbestedingen lijkt daarmee gewenst.

2.3.3 Verbeteren van de dialoog

Onderzoek op welke wijze het inzetten van communicatiemethoden en middelen verdere mogelijkheden biedt om de interactie met het bedrijfsleven verder te verbeteren. Beschouw dit als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de NVWA, de ministeries en het bedrijfsleven.

Ondanks dat op verschillende manieren overleg plaatsvindt en de website informatie geeft over onder andere de tariefsopbouw, zijn er de signalen dat de tarieven en/of activiteiten van de NVWA niet transparant zijn en/of niet worden begrepen door het bedrijfsleven. Maak daarom ook naar elkaar en richting het bedrijfsleven duidelijk wie waarvan is en waar men voor welke vragen terechtkan (NVWA, LNV als eigenaar, LNV en VWS als opdrachtgevers). Zorg er zo gezamenlijk voor dat vragen opgepakt worden. Blijvende aandacht en het aanbrengen van structuur op de verschillende niveaus leiden hierin tot meer duidelijkheid. Actualiseer hiertoe de raamovereenkomst.

Een goede dialoog tussen de NVWA en het bedrijfsleven draagt er aan bij dat de samenwerking effectiever wordt, omdat beter wordt begrepen waar ieders zorgen, behoefte, maar ook mogelijk- en onmogelijkheden zitten. Alle partijen hebben daarbij een verantwoordelijkheid in het borgen van de kwaliteit van overleg: zowel de NVWA als het bedrijfsleven (inclusief zorgen dat de achterban goed meegenomen wordt door de verschillende vertegenwoordigers). Denk hierbij aan aansluiting op de werkprocessen van het bedrijfsleven en meedenken op herbezinning van typen keuringen. Dit leidt potentieel tot aanpassingen in de wijze waarop activiteiten van de NVWA (ook) plaats kunnen vinden. Dit draagt bij aan het vergroten van de effectiviteit en kostenbesparingen in de keten. Bespreek daarom de signalen en borg opvolging in de verschillende bestaande overlegstructuren, maar koppel deze dialoog los van de gesprekken over tarieven. Ga waar nodig in gesprek met individuele bedrijven. De bedrijfsbezoeken die gedurende dit onderzoek – veelal in gezamenlijkheid – zijn afgelegd zijn hier een goed voorbeeld van. Dit helpt ook bij het identificeren van prikkels om het toezicht efficiënter in te richten met potentieel een hogere kwaliteit en tevredenheid tot gevolg. Uit de benchmark kwam naar voren dat de NVWA relatief weinig middelen inzet op communicatie ten opzichte van de partijen in de referentiegroep. Verken hoe andere partijen communicatie inzetten en beoordeel hoe dit bij kan dragen aan het vergroten van draagvlak en vertrouwen in de NVWA. Heb hierbij waar mogelijk ook aandacht voor de achterliggende economische belangen, zodat beoordeeld kan worden hoe deze gezamenlijk het beste te adresseren.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

3 Inzicht in de kosten van de NVWA

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de kostenstructuur van de NVWA en de wijze waarop kosten worden toegerekend. Zo wordt transparant gemaakt welke retribueerbare kosten per sector aan het bedrijfsleven in rekening worden gebracht en welk deel van de kosten wordt gedragen door de overheid. Ook wordt beschreven welke kosten niet worden meegenomen en zodoende buiten de kostprijsberekening worden gehouden. De basis voor de analyses vormt het kostprijsmodel van de NVWA. De basis van de cijfers wordt gevormd door de begroting 2018.[22]

3.2 Inzichten in de kosten van de NVWA

3.2.1 De kosten van de NVWA zijn in totaal EUR 357 mln. Hiervan wordt EUR 251 mln. (70%) toegerekend naar de overheid en wordt EUR 106 mln. (30%) toegerekend naar het bedrijfsleven.

De totale kosten van de NVWA in 2018 bedragen EUR 357 mln. Deze kosten bestaan uit verschillende kostensoorten zoals personeel gerelateerde kosten, materiële kosten, kosten voor afschrijvingen etc.

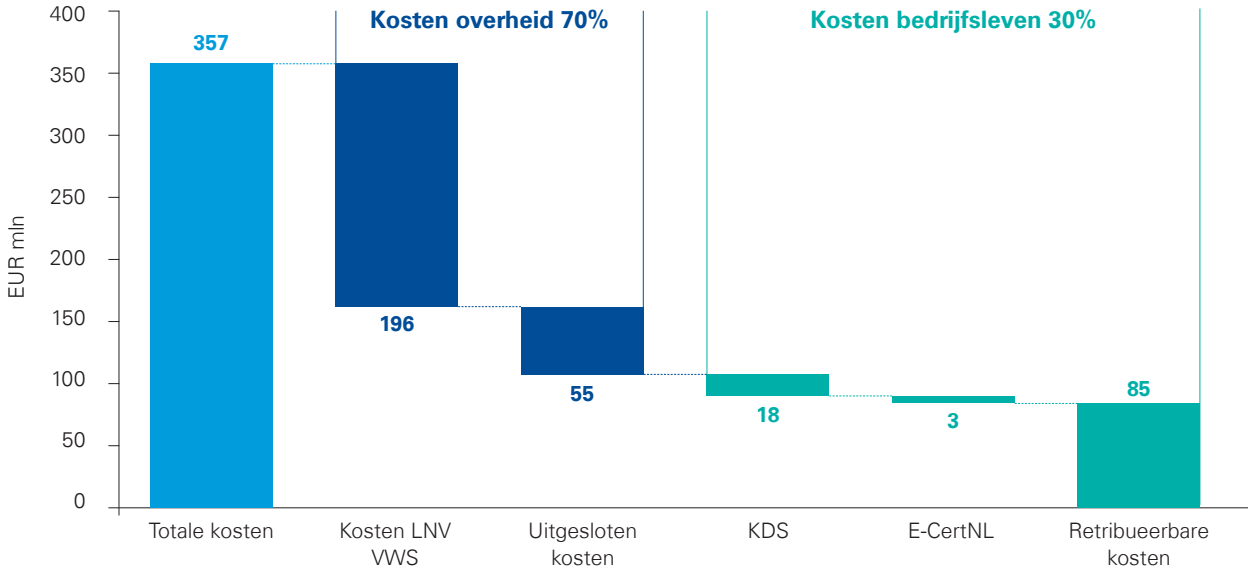
Het merendeel van deze kosten (EUR 196 mln.) bestaat uit kosten samenhangend met toezichts- en monitoringsactiviteiten. Deze activiteiten zijn overheidstaken en worden vergoed door LNV en VWS als de twee opdrachtgevers van de NVWA. Aanvullend financieren genoemde partijen EUR 55 mln. aan zogenoemde uitgesloten kosten.[23]

Dit zijn kosten die buiten de kostprijsberekening zijn gehouden op basis van politieke besluiten, en separaat worden gefinancierd. Dit betreft bijvoorbeeld IT-kosten waarvan de overheid heeft besloten deze voor haar rekening te nemen, maar ook incidentele kosten zoals inhuur en advisering ten aanzien van NVWA 2020 en ten slotte kosten die gerelateerd zijn aan overheidstaken zoals toezicht en monitoring. Deze uitgesloten kosten worden zodoende niet gealloceerd aan toezichts- of keuringsactiviteiten en bestaan voor EUR 42 mln. uit indirecte kosten en voor EUR 13 mln. uit directe kosten. In totaal bedraagt het aandeel van de overheid hiermee EUR 251 mln. of 70% van de totale kosten van de NVWA. De overige EUR 106 mln. (30%) betreft kosten die toegerekend worden naar activiteiten voor het bedrijfsleven.

De retribueerbare kosten (EUR 85 mln.) vormen het grootste deel van de kosten die bij het bedrijfsleven middels de retributietarieven in rekening worden gebracht. Aanvullend worden de kosten voor de inzet van KDS bij roodvleesslachthuizen via de NVWA in rekening gebracht (EUR 18 mln.) en brengt de NVWA de kosten van e-CertNL à EUR 3 mln. in rekening bij het bedrijfsleven.[24]

Voorliggend onderzoek concentreert zich op de retribueerbare kosten (EUR 85 mln.) zoals deze in het kostprijsmodel zijn opgenomen. De kosten van KDS en e-CertNL vormen geen onderdeel van deze retribueerbare kosten en zijn derhalve geen onderdeel van dit onderzoek.

FIGUUR 3 **Totale kosten NVWA uitgesplitst tussen overheid en bedrijfsleven**



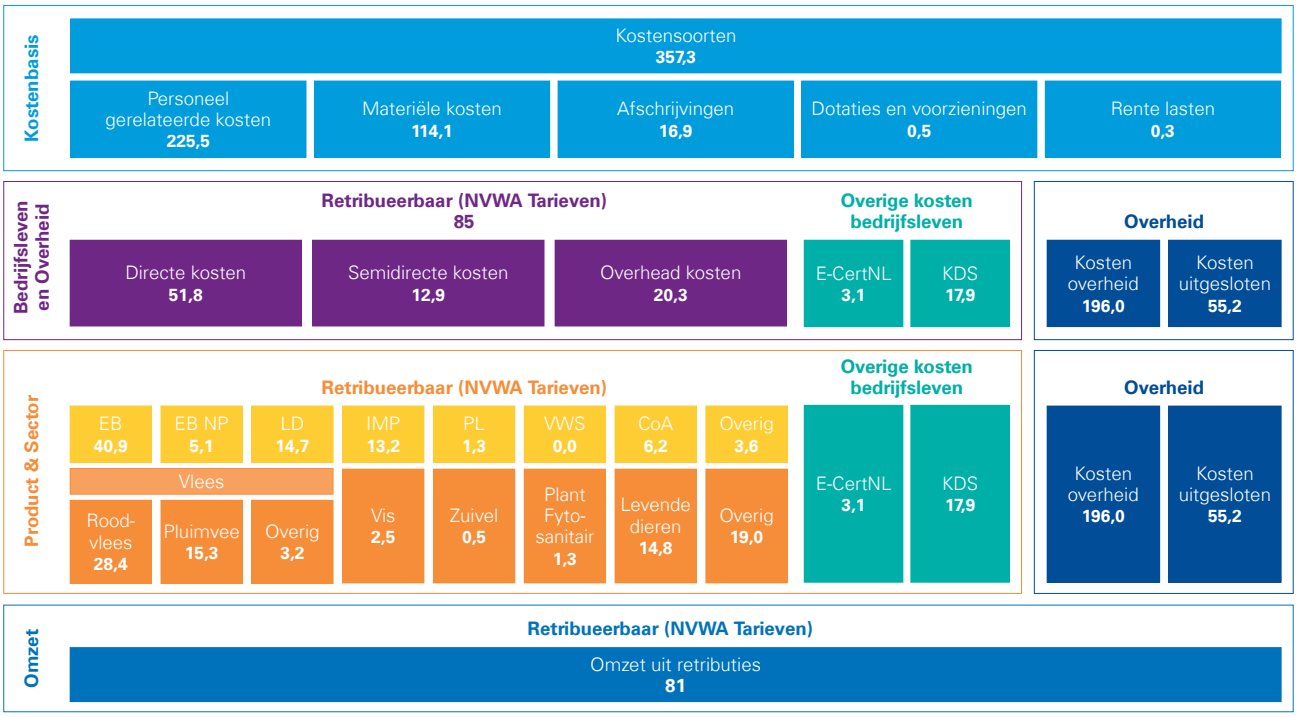
[22] Begroting 2018 geeft het meest actuele inzicht, omdat de aansluiting te maken is met de tarieven 2018. In 2019 zijn de tarieven geïndexeerd op basis van 2018. De versie van het kostprijsmodel waar in voorliggend onderzoek mee gewerkt is omvat EUR 357 mln. aan kosten, en is de definitieve versie waarop de tarieven zijn gebaseerd voor 2018.

[23] Een nadere uitwerking van deze kosten is opgenomen in paragraaf 3.2.3.

[24] KDS staat voor Kwaliteitskeuring Dierlijke sector. KDS levert officiële dierenartsassistenten voor het verrichten van post mortem keuringswerkzaamheden in alle Nederlandse roodvlees slachthuizen. De NVWA brengt de kosten namens KDS in rekening bij het bedrijfsleven, nadat KDS deze bij de NVWA in rekening heeft gebracht (wordt doorgefactureerd). E-CertNL is een digitaal portaal dat de aanvraag en afgifte van exportcertificaten regelt. De kosten van E-CertNL lopen in het kostprijsmodel van de NVWA buiten het model om. Deze worden als toeslag separaat in rekening gebracht. Deze kosten maken geen onderdeel uit van de kostprijs.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

FIGUUR 4 **Metamodel NVWA (EUR mln.)**



Bovenstaande figuur biedt schematisch een vereenvoudigd inzicht in het kostprijsmodel van de NVWA (hierna metamodel). Dit model ondersteund bij het analyseren van de kostenstructuur van de NVWA.

Het metamodel laat zich het beste vergelijken met een 'knikkerbak', waarin de kosten (knikkers) eenduidig door de verschillende lagen van het model zijn gevolgd (van boven naar beneden). Zo is transparant gemaakt hoe kosten van de NVWA leiden tot kosten die in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven en/of worden gedragen door de overheid. Hieronder worden de lagen kort toegelicht.

— De bovenste laag bevat de kostenbasis van de NVWA (EUR 357 mln.).
— De tweede laag laat het onderscheid zien tussen kosten voor het bedrijfsleven (EUR 106 mln.) en voor de overheid (251 mln.). Bij de retribueerbare kosten (EUR 85 mln.) is in de figuur onderscheid gemaakt naar directe kosten, semidirecte kosten en overhead. In deze laag zijn ook de kosten van KDS en e-CertNL ondergebracht om aansluiting te houden met de kostenbasis van de NVWA. Daarnaast bevat deze laag de kosten die voor rekening komen van de overheid.
— De derde laag van het kostprijsmodel is de product- en sectorlaag. Dit is een verdere verdieping van de voorgaande laag. De producten omvatten de verschillende retributietarieven die de NVWA aan het bedrijfsleven in rekening brengt. Verder is deze laag verrijkt met de verschillende sectoren die zijn gedefinieerd ten behoeve van voorliggend onderzoek: Roodvlees, Pluimvee, Overige producten dierlijke oorsprong, Vis, zuivel, Plant - fytosanitair, Levende Dieren (Export) en Levende Dieren (Herinspecties) en Overig, bestaande uit Import Hoog Risico (Levensmiddelen, Diervoeders en Productveiligheid), Import Veterinair, Tabak, Levensmiddelen Bedrijven (Herinspecties) en Ei.
— In de vierde laag wordt de realisatie 2018 (EUR 81 mln.) weergegeven om de vergelijking met de voorcalculatie (EUR 85 mln.) te kunnen maken.

In de volgende paragrafen zoomen we nader in op de samenstelling van de kosten en de wijze waarop deze leiden tot tarieven. De structuur van de bevindingen in dit hoofdstuk volgt de structuur van bovenliggend metamodel. Allereerst wordt er in 3.2.2 t/m 3.2.5 ingegaan op de tweede laag van het metamodel, vervolgens wordt er in 3.2.6 t/m 3.2.8 ingegaan op de derde laag van het metamodel. Tot slot wordt de vierde laag behandeld in 3.2.9.

3.2.2 De totale overheadkosten bedragen EUR 108 mln. Dit is 30% van de totale kosten binnen de NVWA. Hiervan wordt EUR 87 mln. (81%) door de overheid gedragen en hiervan wordt EUR 20 mln. (19%) bij het bedrijfsleven in rekening gebracht

Kosten voor overhead bestaan uit de kosten van de ondersteunende functies / overheadfuncties die binnen de overheid doorgaans worden aangeduid met het acroniem PIOFACH (Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Algemene zaken, Communicatie en Huisvesting).

De NVWA hanteert in haar kostprijsmodel de kostenplaatsmethode. Hierdoor worden kosten voor overhead eerst toegerekend aan afdelingen binnen directies, om vervolgens te worden toegerekend naar kostendragers (producten Handhaven en Keuren van de NVWA).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Hierdoor rekent de NVWA in het kostprijsmodel met productieve afdelingen en niet-productieve afdelingen. In eerstgenoemde zijn de kosten van direct en semidirect personeel betrokken bij het primaire proces opgenomen. In laatstgenoemde zijn de overheadkosten opgenomen. Deze methodiek zorgt ervoor dat productieve afdelingen een-op-een worden toegewezen aan producten. Niet-productieve afdelingen (overhead) worden op basis van het aantal productieve uren (van direct en semidirect personeel) toegerekend naar de producten van de NVWA. Op basis van de ingeschatte retribueerbare uren worden vervolgens de kosten bepaald op basis van de kostprijzen. Deze methode borgt dat overheadkosten eenduidig inzichtelijk zijn te maken.

De totale overheadkosten bedragen EUR 108 miljoen, ofwel 30% van de totale kosten binnen de NVWA. Hiervan komt EUR 20 mln. (19%) ten laste van het bedrijfsleven[25] en EUR 87 mln. (81%) wordt gedragen door de overheid[26]. Zodoende bestaat 19% van de kosten in rekening gebracht aan het bedrijfsleven uit overhead. Voor de overheid geldt dat het aandeel overhead in de totale kosten die door de overheid worden gedragen 35% bedraagt.

Het verschil tussen beide wordt veroorzaakt door twee factoren. Enerzijds doordat het aandeel van KDS en e-CertNL bij het bedrijfsleven in de berekening van het overheadspercentage is meegenomen (EUR 21 mln.). Anderzijds doordat het aandeel overhead bij de overheid deels bestaat uit de eerder genoemde EUR 42 mln. overheadkosten als onderdeel van de kosten die door de NVWA buiten het kostprijsmodel worden gehouden. Figuur 5 maakt dit inzichtelijk.

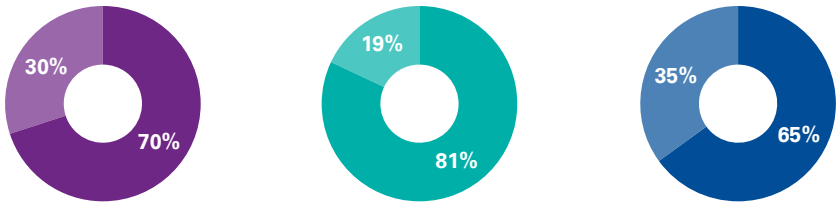
Als het onderscheid wordt gemaakt in toerekening voor keuringsactiviteiten enerzijds en toerekening voor toezichtactiviteiten anderzijds dan tekent dezelfde verdeling zich af. In totaal bedraagt de toerekening van overhead voor keuringsactiviteiten EUR 19 mln. en voor toezichtsactiviteiten geldt dat EUR 46 mln. wordt toegerekend. Tabel 4 maakt dit inzichtelijk.

De volgende paragraaf brengt een verdieping op de kosten voor de overheid en de navolgende paragraaf gaat in op de retribueerbare kosten die het bedrijfsleven draagt.

TABEL 3 **Aandeel directe kosten en overhead I Bedrijfsleven en Overheid (EUR mln.)**

Type	NVWA	Bedrijfsleven	Overheid
KDS	18	18	-
E-CertNL	3	3	-
Uitgesloten directe kosten	14	-	14
Directe kosten (in kostprijs)	215	65	150
Totaal directe kosten	250	86	164
Uitgesloten indirecte kosten	42	-	42
Overhead (in kostprijs)	66	20	46
Totaal overhead	108	20	87
Totaal	**357**	**106**	**251**

FIGUUR 5
Aandeel directe kosten en overhead



TABEL 4 **Verdeling totale NVWA kosten over Toezicht en Keuren (EUR mln.)**

Omschrijving	NVWA	Toezicht en Keuren	Toezicht	Keuren	Overige kosten
Directe kosten	250	215	151	63	35
Overhead kosten	108	65	46	19	42
Totaal direct en indirect	**357**	**280**	**197**	**83**	**78**

[25] Gehanteerde aanname: De kosten samenhangend met KDS en e-CertNL zijn geclassificeerd als directe kosten. Wanneer deze aanname niet gehanteerd zou worden en de kosten buiten beschouwing zouden worden gehouden, bedraagt het percentage overhead voor het bedrijfsleven 23%. Afgerond op hele miljoenen. KDS en e-CertNL zijn verder buiten scope van dit onderzoek.

[26] Voor de overheid geldt dat dit bedrag deels bestaat uit de eerder genoemde EUR 42 mln. overheadkosten als onderdeel van de EUR 55 mln. buiten het kostprijsmodel gehouden kosten (separaat gefinancierd door de opdrachtgevers).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

3.2.3 De totale bijdrage van de overheid bedraagt EUR 251 mln.[27] Dit zijn grotendeels kosten samenhangend met toezicht (EUR 196 mln.), aangevuld met het deel (EUR 55 mln.) dat de NVWA buiten het kostprijsmodel heeft gehouden en derhalve niet in de retributiekosten terechtkomt.

Het merendeel van de kosten bestaat uit kosten samenhangend met toezichts- en monitoringsactiviteiten. Deze activiteiten zijn overheidstaken waarvan de kosten worden vergoed door LNV en VWS als de twee opdrachtgevers van de NVWA. Deze kosten komen tot stand door de geraamde uurinzet te vermenigvuldigen met de kostprijs per uur.

Daarnaast wordt EUR 55,2 mln. buiten de kostprijsberekening gehouden. Deze kosten worden gefinancierd door de opdrachtgevers (LNV en VWS). Zie hiervoor ook laag 2 en 3 van het metamodel. Doordat deze kosten uit de kostprijsberekening worden gehouden, heeft dit een dempend effect op de hoogte van de kostprijzen. Tabel 6 toont een specificatie van deze uitgesloten kosten. Deze zijn vervolgens toegelicht.

a) **Inhuur personeel: EUR 20,4 mln.** (36%) bestaat uit kosten inhuur van personeel. Een nadere specificering is opgenomen in onderstaande tabel. De externe inhuur heeft grotendeels betrekking op inzet op automatiseringsprogramma's zoals NVWA 2020 en Inspect. Deze kosten worden buiten het kostprijsmodel gehouden, omdat deze incidenteel van aard zijn en omdat het ontwikkelkosten betreft. Deze kosten zijn zodoende niet opgenomen in de kostprijs (zie tabel 7).

b) **Automatiseringskosten: EUR 15,4 mln.** (28%) zijn automatiseringskosten. Dit betreft de zogenoemde 'Jacobi-gelden', naar aanleiding van de motie van Jacobi c.s. van juli 2012.[28] In deze motie is verzocht om te komen met maatregelen om grote overschrijdingen van het budget bij de NVWA in de toekomst te voorkomen. Een van de maatregelen hiervan is geweest dat LNV structureel een deel van de licenties DICTU[29] voor rekening zijn neemt. Deze kosten zijn zodoende nu niet opgenomen in de kostprijs.[30]

TABEL 5 **Totale kosten overheid**

Omschrijving	**Totale kosten** (EUR mln.)	**Aandeel totale kosten** (%)
Kosten LNV VWS	196	78,01%
Uitgesloten kosten	55	21,99%
Totaal	**251**	**100,00%**

TABEL 6 **Kostenbasis uitgesloten kosten**

Kostensoort	**Totale kosten** (EUR mln.)	**Aandeel totale kosten** (%)
A. Inhuur	20,4	36,9%
B. Automatiseringskosten	15,4	27,9%
C. Specifieke kosten	15,2	27,5%
D. Afschrijvingskosten IMVA	4,2	7,6%
Totaal	**55,2**	**100,00%**

TABEL 7 **Kosten inhuur**

Beschrijving	**Totale kosten** (EUR mln.)	**Aandeel totale kosten** (%)
Inhuur advisering automatisering	16,6	81,6%
Inhuur Beleidsadvies	3,6	17,8%
Inhuur Uitzendkracht / Int. -management	0,1	0,5%
Totaal	**20,4**	**100,00%**

[27] Dit betreft voorcalculatorische cijfers, in de gehanteerde dataset wordt geen nadere uitsplitsing gemaakt naar LNV en VWS. Op basis van de jaarrekening 2018 kan hiervoor wel een indicatie worden gegeven. In 2018 financiert LNV 64%, VWS 34% en overige overheid 2%. Het toepassen van deze verhouding resulteert in een voorcalculatorische bijdrage van EUR 161 mln. voor LNV, EUR 85 mln. voor VWS en EUR 5 mln. voor overige overheid.

[28] Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240 XIII, nr. 18.

[29] Dienst ICT Uitvoering. DICTU is ICT dienstverlener binnen de overheid.

[30] Bij de agentschapsdoorlichting van het Ministerie van Financiën op de NVWA is vastgesteld dat deze kosten structureel zijn, en dat er vanuit de eigenaar de wens is om deze kosten onderdeel te laten zijn van de integrale kostprijs. Het voorstel is een deel ten laste te laten komen van het bedrijfsleven (Doorlichting NVWA, 2016).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

c) **Specifieke kosten: EUR 15,2 mln.** (27%) is gekwalificeerd als specifieke kosten. Dit betreft voornamelijk toezicht of monitoring, uitbesteed werk en wetenschappelijk onderzoek bestaande uit werkzaamheden uitgevoerd door derden o.a. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) en Team Invasieve Exoten (IE). De kosten worden beschouwd als een overheidstaak en/of als kosten voortvloeiend uit organisatorische wijzigingen.[31] Deze kosten zijn zodoende niet opgenomen in de kostprijs.

d) **Afschrijvingskosten IMVA: EUR 4,2 mln.** betreft afschrijvingskosten immateriële vaste activa. De uitgesloten afschrijvingskosten IMVA betreffen de afschrijvingen op Programma Blik op NVWA 2017. De kosten worden gefinancierd vanuit het EGB[32] (Extern Geoormerkt Budget). Het betreft eenmalige afschrijvingen van modernisering van ICT en gebruik van Commercial off the shelf (COTS) software. Deze kosten zijn zodoende niet opgenomen in de kostprijs.

De EUR 55,2 mln. zijn als gevolg van beleidsmatige keuzes niet in de kostprijsberekening opgenomen en worden separaat gefinancierd. Deze methodiek wordt al een aantal jaar toegepast, maar over de juistheid hiervan zijn inmiddels twijfels ontstaan. LNV heeft aangegeven dat in het kader van de jaarrekening 2019 de ADR een verscherpt toetsingskader heeft opgesteld n.a.v. aanwijzingen van de Algemene Rekenkamer over de wijze waarop de ADR de Rijksbegrotingsvoorwaarden moet interpreteren. Dit proces loopt nog tussen de NVWA, de ADR en FEZ. Op dit moment is zodoende niet duidelijk of deze methode (uitsluiten van kosten uit de kostprijs) in de toekomst nog langer mogelijk is. Aanpassingen in deze berekeningswijze hebben impact op de hoogte van de kostprijs.

3.2.4 De retribueerbare kosten bedragen EUR 106 mln. Deze kosten komen tot stand door een inschatting van benodigde retribueerbare uren te vermenigvuldigen met de kostprijs

De kosten voor het bedrijfsleven bedragen EUR 106 mln. De retribueerbare kosten (EUR 85 mln.) vormen het grootste deel van de kosten die bij het bedrijfsleven middels de retributietarieven in rekening worden gebracht.

Aanvullend worden de kosten voor de inzet van KDS bij roodvleesslachthuizen via de NVWA in rekening gebracht (EUR 18 mln.) en brengt de NVWA de kosten van e-CertNL à EUR 3 mln. in rekening bij het bedrijfsleven. De retribueerbare kosten van EUR 85 mln. komen tot stand door (a) een inschatting van de benodigde retribueerbare uren te vermenigvuldigen met (b) de kostprijzen per uur.

a) Het aantal benodigde uren betreft een inschatting voor het direct personeel en het semidirect personeel. De gemiddelde urenrealisatie van de afgelopen drie jaar dient bij deze raming als uitgangspunt. Deze raming wordt intern binnen de NVWA getoetst door CSIs (Coördinerend Specialistisch Inspecteur) en teamleiders op bestendigheid.

b) De retribueerbare kosten worden vervolgens bepaald door de retribueerbare uren te vermenigvuldigen met de kostprijs per uur. Hierbij geldt dat directe en semidirecte kosten een-op-een worden gealloceerd aan retribueerbare producten, waarbij overhead op basis van directe uren wordt toegerekend aan producten.

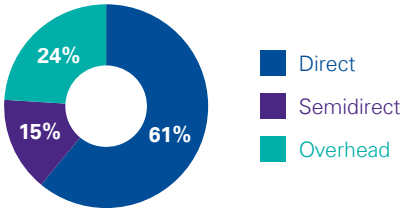
De opbouw van de retribueerbare kosten is als volgt: directe kosten (EUR 52 mln.), semidirecte kosten (EUR 13 mln.) en overhead (EUR 20 mln.). Het verschil is hieronder kort toegelicht.

Directe kosten (EUR 52 mln.) zijn kosten van het primaire proces (keuren en toezicht). Dit betreft kosten van het personeel dat direct bij het primaire proces is betrokken (dierenartsen en inspecteurs), die keuringen, monsternames, inspecties etc. uitvoeren. Binnen de NVWA wordt hieraan ook wel gerefereerd als TU (Toezicht Uitvoering).

Semidirecte kosten (EUR 13 mln.) zijn kosten van ondersteunende activiteiten, nauw gerelateerd aan het primaire proces. Dit betreft kosten ten behoeve van professionele ondersteuning, zoals het ontwerpen, voorbereiden, bewaken van uniformiteit en evalueren van werkzaamheden en ontwikkelen van protocollen en werkvoorschriften voor de Toezicht Uitvoering. Daarnaast bestaan semidirecte werkzaamheden ook uit de planning van inspecteurs en dierenartsen, voorscreening, technische administratie en voorbereidingen voor afgifte van certificaten op locatie. Binnen de NVWA wordt hier ook wel aan gerefereerd als TO (Toezicht Ondersteuning)-uren.

TABEL 8 **Retributiekosten uitgesplitst**

Type	**Totale kosten** (EUR mln.)	**Aandeel totale kosten** (%)
Direct	52	60,9%
Semidirect	13	15,2%
Overhead	20	23,9%
Totaal	**85**	**100,00%**



[31] Betreft kosten Merita EUR 0,5 mln. Zie verder paragraaf 4.2.2

[32] Er zijn verschillende soorten EGB's: 1) Een door LNV of VWS beschikbaar gesteld lumpsum gefinancierd budget voor een specifiek omschreven taak, die wordt uitgevoerd door een externe instantie. 2) Bijdrage van eigenaar voor kosten die buiten de kostprijs moeten worden gehouden. (De financier, dus opdrachtgever LNV/VWS of eigenaar LNV bepaalt of het een EGB is. De NVWA neemt dit vervolgens op in het financiële jaarplan).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Overheadkosten (EUR 20 mln.) zijn de resterende kosten. Dit zijn de gealloceerde kosten van de ondersteunende functies / overheadfuncties die binnen de overheid doorgaans worden aangeduid met het acroniem PIOFACH (Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Algemene zaken, Communicatie en Huisvesting). Deze zijn in een eerdere paragraaf beschreven.

3.2.5 Een aantal kosten zijn geen onderdeel van de gecalculeerde retribueerbare kosten (EUR 85 mln.) door beleidsmatige keuzes en een gerechtelijke uitspraak.

Een aantal postenposten worden als gevolg van beleidsmatige keuzes en een gerechtelijke uitspraak niet in rekening gebracht bij het bedrijfsleven, maar door de overheid genomen. Deze zijn hieronder toegelicht.

Kosten voor Reistijd = Werktijd problematiek (RT=WT) worden gedragen door de overheid (EUR 8,6 mln.)
Voor de ambulante medewerkers van de NVWA geldt dat woonplaats tevens standplaats is. Dit heeft tot gevolg dat elke werkgerelateerde reis die zij maken, gekwalificeerd wordt als een dienstreis, waarbij deze reistijd (woon-werk) als werktijd wordt aangemerkt.

Door de NVWA is in het verleden ingeschat dat EUR 8,6 miljoen zou kunnen worden bespaard door een forfaitaire reistijd in te voeren, waardoor deze reistijd niet langer als werktijd wordt aangemerkt.

Het is de NVWA tot op heden nog niet gelukt om hierover tot overeenstemming te komen met de bonden, betrokkenheid van BZK is hierbij nodig.

Omdat het als niet redelijk wordt geacht deze kosten in rekening te brengen bij het bedrijfsleven, komen deze uren (en daarmee de kosten) van deze arbeidsvoorwaarde voor rekening van LNV. Deze inschatting is de laatste jaren niet herijkt.

Omzetbelasting 21% voor inhuur practitioners wordt niet verrekend (EUR 1,9 mln.)
Voor het opvangen van pieken zet de NVWA practitioners in. Dit betreft de inhuur van dierenartsen via uitzendbureaus. Zij fungeren als flexibele schil voor de organisatie. Op basis van de realisatie 2018 blijkt dat alle practitioners in de retribueerbare keuringen zijn ingehuurd door twee uitzendbureaus. De NVWA verrekent de voorheffing omzetbelasting van 21% voor dienstverlening door inhuur van practitioners niet. De btw op de facturen van uitzendbureaus wordt door de overheid betaald. Daarnaast wordt de btw-compensatie voor KDS ook voor rekening van LNV genomen (ongeveer EUR 3,8 mln.).

Interne opleidingskosten zijn met terugwerkende kracht uit de tarieven gehaald en gecompenseerd aan het bedrijfsleven (EUR 2,9 mln.)
Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft een tussenuitspraak gedaan dat op basis van de geldende wet- en regelgeving de kosten van interne opleidingen van officiële assistenten, officiële dierenartsen en practitioners aan slachthuizen, uitsnijderijen en wildverwerkingseenheden niet mogen worden doorbelast aan het bedrijfsleven. Deze kostenposten zijn uit de betreffende retributietarieven[33] gehaald.

3.2.6 De sector Roodvlees levert de grootste bijdrage aan retributiekosten, gevolgd door Pluimvee en Export Levende dieren. De omvang van de bijdrage is direct gerelateerd aan de uurinzet per sector

De NVWA hanteert in het kostprijsmodel geen specifiek sectoronderscheid.[34] Zodoende is er ook geen kostentoerekening naar sectoren in het model. De NVWA hanteert in haar model een indeling op basis van categorieën[35], waaronder vervolgens meerdere sectoren (kunnen) vallen (zie laag 3 van het metamodel). Alhoewel categorieën in sommige gevallen zijn te relateren aan een sector, is het vaak niet mogelijk om de categorieën een-op-een te vertalen naar een sector. Het uitgangspunt van de categorieën is dat de onderliggende werkzaamheden van een groep bedrijven binnen de categorie vergelijkbaar zijn, waardoor er binnen de categorie voor het grootste deel één tarief bestaat. Het doel van deze categorieën is het leveren van een bijdrage aan een vereenvoudiging voor het bedrijfsleven en aan een rekenkundige en administratieve vereenvoudiging voor de NVWA.

TABEL 9 **Beleidsmatige aanpassingen (EUR mln.)**

Onderwerp	**Ten gunste van bedrijfsleven**
RT = WT	8,6
BTW-compensatie inhuur practitioners (21%)	1,9
Interne opleidingskosten - CBb	2,9
Totaal	**13,4**

[33] In totaal omvat de correctie voor interne opleidingskosten EUR 4,4 mln. Hiervan betreft EUR 1,5 mln. correcties voor KDS en EUR 2,9 mln. voor de NVWA-retributies.

[34] Wanneer in deze rapportage wordt gesproken over sectoren, dan zijn dit sectoren zoals genoemd in de onderzoeksvragen. Het betreft Vlees (roodvlees, pluimveevlees, overige dierlijke producten), Vis, Levend Vee (export), Zuivel, Plant, overige producten dierlijke oorsprong, Import Veterinair en Import Hoog Risico, Tabak, Ei en Levensmiddelen overige bedrijven. Deze indeling is geïdentificeerd ten behoeve van voorliggend onderzoek. Zie bijlage B voor een omschrijving.

[35] De categorieën zoals gehanteerd door de NVWA in het kostprijsmodel zijn Erkende Bedrijven en Erkende Bedrijven NP, Levende Dieren, Import, Plant, en Overig (VWS, CoA, Herinspecties).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Om inzicht te geven in onderscheid tussen sectoren was het ten behoeve van voorliggend onderzoek nodig om de verbinding tussen beide te maken om vervolgens kosten naar sectoren te kunnen toerekenen op basis van de gerealiseerde directe en semidirecte uren per sector. De verbinding is in drie stappen gemaakt:

— Allereerst zijn de categorieën uit het kostprijsmodel gemapt naar de sectoren. Er is een mapping gemaakt per categorie waaraan sector(en) te relateren zijn. Hierbij was het in een aantal gevallen mogelijk om de aansluiting een-op-een te maken. Zo staat de categorie Export Levende Dieren gelijk aan de sector Levend Vee (export). In andere gevallen was deze aansluiting niet eenduidig te maken en was het nodig om een categorie onder te verdelen naar meerdere sectoren. De gehanteerde verdeelsleutel zijn de begrote directe en semidirecte uren per werkpakket. Een werkpakket is een verzameling van directe en semidirecte activiteiten uitgevoerd binnen een domein.[36] Op deze wijze is bijvoorbeeld de categorie Erkende Bedrijven (grosso modo 50% van de retributiekosten) onderverdeeld naar sectoren Roodvlees, Pluimvee, Vis en overige producten dierlijke oorsprong.

— Vervolgens zijn de uren (direct en semidirect) per werkpakket leidend geweest voor de allocatie van kosten. Uitzondering hierop zijn de categorieën Laboratorium (Lab) en Certificering op Afstand (CoA). Deze onderdelen voeren werkzaamheden uit voor diverse sectoren. De uren en daarmee kosten hiervan zijn vervolgens gealloceerd aan de sectoren op basis van verdeelsleutels. Lab is deels direct toe te wijzen aan sectoren en deels op basis van het aantal monsters. CoA is toegewezen op basis van het aantal certificaten. De kosten van Lab en CoA worden als directe kosten meegenomen.

— Tot slot is gebruikmakend van de kostprijzen (P x Q) de inzet financieel gemaakt en is zodoende een indicatie van EUR-omvang per sector berekend.

Onderstaande tabel laat zien hoe de totale retributiekosten (EUR 85 mln.) zijn verdeeld naar sectoren. Dit maakt inzichtelijk dat Vlees het grootste aandeel heeft: Roodvlees en Pluimveevlees vormen samen circa 50% van de totale retributiekosten.

TABEL 10 **Kosten per sector en aandeel van totaal retribueerbare kosten (EUR mln.)**

Beschrijving	Totale kosten	Aandeel totale kosten
Vlees		
Roodvlees excl. Import	28,4	33,4%
Pluimveevlees excl. Import	15,3	18,0%
Vis excl. Import	2,5	2,9%
Overige prod. dierlijke oorsprong	3,2	3,8%
Zuivel	0,5	0,6%
Plant - Fytosanitair	1,3	1,6%
Levende dieren		
Export Levende dieren	14,1	16,6%
Herinspecties Levende dieren	0,7	0,8%
Import uit derde landen		
Import Vlees	3,4	4,0%
Import Vis	4,0	4,7%
Import Overig	3,4	4,0%
Import Veterinair	10,8	12,7%
Import Hoog Risico	2,5	2,9%
Overig		
Levensmiddelen bedrijven	4,9	5,8%
Tabak	0,6	0,7%
Ei	0,2	0,2%
Totaal retributies	**85,0**	**100,00%**

[36] Op basis van de benaming van het werkpakket en/of de benaming van het domein is de aanname gedaan dat uren gelijk staan aan inzet op een sector. Deze aanname is gevalideerd door de NVWA. Een voorbeeld van een domein is 'Visketen'. Een voorbeeld van een werkpakket is 'WO VIS Aanlandkeuring derden'. De werkpakketten bestaan uit begrote uren 2018. Deze calculatiemethode biedt grotendeels het gewenste inzicht ten behoeve van dit onderzoek, maar is vrij grofmazig in haar opzet. Zij vertegenwoordigt beperkt de causale relatie tussen kosten en kostenveroorzakers (zoals allocatie op basis van activiteiten dat bijvoorbeeld sterker doet).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Van belang bij de interpretatie hiervan is dat genoemde omvang per sector exclusief toegerekende kosten van import is. De retributiekosten samenhangend met import van deze sectoren zijn opgenomen onder Import veterinair (EUR 10,8 mln.). Dit betreft inspecties op grensinspectieposten zoals Schiphol (luchtvracht) en Rotterdam (zeevracht) en bestaat uit een combinatie van Vlees, Vis en Overig.[37] Op basis van geregistreerde gerealiseerde kilogrammen zijn de kosten gesplitst naar deze categorieën. Op basis van deze aanname geldt dat visproducten de grootste omvang kennen (EUR 4 mln.) gevolgd door vleesproducten (EUR 3 mln.) en overige (EUR 3 mln.). De categorie Overig omvat verschillende producten zoals hondenvoer, kattenvoer, ingewanden, gelatine etc. Als gevolg van beperkingen van de data is het niet mogelijk gebleken om de kosten verder uit te splitsen.

Export Levende Dieren draagt EUR 14,1 mln. van de retributiekosten. De overige sectoren, zoals Plant – Fytosanitair[38] en Zuivel zijn relatief klein. De retributies voor de sector Plant – Fytosanitair bestaan voornamelijk uit inspecties (start- en minuuttarief) maar ook uit bijvoorbeeld aanvraag van transportvergunningen, laboratoriumonderzoeken van genomen monsters etc.

De sector Overige producten dierlijke oorsprong (EUR 3 mln.) omvat voornamelijk dierlijke bijproducten (DBP), uren voor wildbewerkingsinrichtingen en kosten voor mestcertificaten. Deze categorie bevat ook kosten voor de Roodvlees- en Pluimveesector, maar een nader onderscheid is niet mogelijk door datalimitaties.

Import Hoog Risico: niet-dierlijke levensmiddelen, diervoeders (plantaardige producten) en productveiligheid (EUR 2,5 mln.) omvat import van hoog risico producten zoals groenten, fruit en aardnoten, etc.

Levensmiddelenbedrijven ziet op de subsectoren BED, HAP en IP[39] en bedraagt EUR 4,9 mln. Dit betreft herinspecties waarvan de kosten worden doorbelast aan het bedrijfsleven wanneer een bedrijf een overtreding heeft begaan. Tabak (EUR 0,6 mln.) bestaat voornamelijk uit onderzoek van TNCO-gehalten (teer, nicotine, koolmonoxide) om te bepalen of fabrikanten niet te hoge waarden aan schadelijke stoffen in het product hanteren. De Ei-sector (EUR 0,2 mln.) betreft onderzoek in het kader van NP-residuen. In bijlage B zijn de sectoren zoals hier gehanteerd nader toegelicht. In paragraaf 3.2.7 en 3.2.8 wordt het inzicht in de kosten per sector in meer detail inzichtelijk gemaakt.

[37] Vlees bestaat uit een combinatie van Roodvlees en Pluimvee. De categorie Overig omvat verschillende producten zoals hondenvoer, kattenvoer, ingewanden, gelatine etc. Deze driedeling is gemaakt door de douanecodes import kilogrammen als verdeelsleutel te hanteren. Een nadere uitsplitsing (bijv. naar roodvlees en pluimvee) is niet mogelijk gebleken door het ontbreken van betrouwbare data.

[38] Het volledige fytosanitaire domein betreft activiteiten van de NVWA én de keuringsdiensten. De vier keuringdiensten betreffen NAK, NAKtuinbouw, KCB en BKD. Deze keuringsdiensten voeren het merendeel van de activiteiten uit binnen het fytosanitaire domein, dit betreft veelal het verzorgen van importcontroles, afgifte van plantenpaspoorten en fytosanitaire certificaten.

[39] Onder levensmiddelenbedrijven vallen Bijzondere eet- en drinkwaren (BED), Horeca Ambachtelijke Productie (HAP) en geregistreerde Industriële Productie (IP). De NVWA voert jaarlijks inspecties uit op deze bedrijven en hun producten. Deze inspecties worden niet in rekening gebracht bij het bedrijfsleven maar wanneer een bedrijf een overtreding begaat wordt de herinspectie wel doorbelast.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

3.2.7 Een nadere specificering van kosten per sector toont de onderliggende verhouding tussen directe kosten, semidirecte kosten en overhead per sector

Tabel 11 toont per sector het onderscheid tussen directe, semidirecte en overheadkosten. Zie hiervoor ook laag 3 van het metamodel.

Onderstaande tabel laat zien dat de kosten voor Roodvlees excl. import[40] voor 61,3% uit directe kosten, voor 13,9% uit semidirecte kosten en voor 24,8% uit overhead bestaan. Ook wordt inzichtelijk dat het aandeel semidirect bij Vis in verhouding een kleiner aandeel van de totale kosten beslaat (7,8%). Een aantal elementen geven inzicht in de kosten:

— Het aandeel overhead is voor alle sectoren grosso modo gelijk. Dit is een resultante van de gehanteerde allocatiemethode (opslag over uren). De uitzondering bij Tabak (1,1%) wordt verklaard doordat deze sector relatief weinig uurinzet kent. De directe kosten zijn voornamelijk specifieke kosten gerelateerd aan uitbesteed onderzoek via het RIVM.

— De directe kosten zijn kosten van het primaire proces. Dit omvat met name kosten van het direct personeel, waaronder personeelskosten, maar ook de kosten voor reis- en voorbereidingstijd). Binnen de NVWA wordt hier ook wel aan gerefereerd als TU (Toezicht Uitvoering). De directe kosten voor Pluimvee (EUR 9,2 mln.) en Roodvlees (EUR 17,4 mln.) worden onder meer verklaard door toegerekende kosten van laboratoriumonderzoeken in het kader van Nationaal Plan Residuen Vlees (EUR 3,9 mln.). Voor Pluimvee is dit EUR 1,2 mln. en voor Roodvlees is dit EUR 2,7 mln. Aanvullend kan de dierenarts tijdens het keuringsproces labonderzoeken initiëren.

— Herinspecties Levende Dieren hebben een relatief laag aandeel semidirecte kosten (7%), omdat hier relatief minder inzet van Ontwikkeling & Ondersteuning voor benodigd is. Herinspecties Levende Dieren vinden plaats als er een overtreding is begaan op het gebied van welzijn, diergezondheid en gebruik van diergeneesmiddelen bij dieren en niet tijdig kan worden aangetoond dat de overtreding opgeheven is. Herinspecties zijn een vorm van repressieve handhaving en vallen daarmee onder toezicht.

— Binnen Overige producten van dierlijke oorsprong (EUR 3,2 mln.) en Levensmiddelenbedrijven (EUR 4,9 mln.) wordt veel gebruikgemaakt van certificering op afstand (CoA). CoA betreft op afstand verstrekken van een exportcertificaat op basis van toegezonden informatie. Het in ontvangst nemen, verwerken en goedkeuren van een aanvraag heeft weinig tot geen (plannings) ondersteuning nodig. Deze kosten zijn opgenomen in de directe kosten van deze sectoren. De totale kosten van CoA binnen de NVWA bedragen EUR 6,2 mln. Hiervan bestaat het merendeel uit directe kosten en wordt circa 10% besteed aan toezichtontwikkeling. Hiervan komt EUR 2,7 mln. ten laste van Overige

TABEL 11 **Kosten per sector, uitgesplitst naar direct, semidirect en overhead**

	Totale kosten (EUR mln.)				**Kosten als percentage van totale kosten** (%)		
Sector	Totaal	Direct	Semidirect	Overhead	Direct	Semidirect	Overhead
Vlees							
Roodvlees excl. Import	28,4	17,4	3,9	7,0	61,3%	13,9%	24,8%
Pluimveevlees excl. Import	15,3	9,4	2,2	3,7	61,7%	14,3%	23,9%
Vis excl. Import	2,5	1,7	0,2	0,6	68,7%	8,2%	23,1%
Overige prod. dierlijke oorsprong	3,2	2,1	0,3	0,8	65,0%	10,7%	24,3%
Zuivel	0,5	0,3	0,1	0,1	53,0%	24,1%	22,9%
Plant - Fytosanitair	1,3	0,9	0,1	0,3	69,2%	7,6%	23,1%
Levende dieren							
Export Levende dieren	14,1	7,2	3,6	3,3	51,4%	25,6%	23,0%
Herinspecties Levende dieren	0,7	0,5	0,0	0,2	69,8%	7,0%	23,1%
Import uit derde landen							
Import Veterinair	10,8	6,6	1,5	2,6	61,5%	14,0%	24,5%
Import Hoog Risico	2,5	1,5	0,4	0,6	61,0%	15,2%	23,8%
Overig							
Levensmiddelen bedrijven	4,9	3,3	0,4	1,2	68,0%	8,0%	24,0%
Tabak	0,6	0,6	0,0	0,0	98,4%	0,4%	1,1%
Ei	0,2	0,1	0,0	0,0	71,2%	5,6%	23,1%
Totaal retributies	**85,0**	**51,8**	**12,9**	**20,3**	**60,9%**	**15,1%**	**23,9%**

[40] Voor een nadere specificering van Import Veterinair naar Vlees, Vis en Overig zie paragraaf 3.2.6.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

producten van dierlijke oorsprong (84% van directe kosten) en EUR 2,9 mln. ten laste van Levensmiddelenbedrijven (59% van directe kosten).

— Keuringen binnen de Vleessector zijn grotendeels vraaggestuurd[41]; de inspectieverzoeken komen vanuit het bedrijfsleven waarop de NVWA moet plannen. Dit vraagt inzet van planningscapaciteit en semidirecte uren binnen de NVWA. De mate waarin er efficiënt gepland kan worden is echter ook afhankelijk van de situatie. Een wisseling in aanvraagtijden bijvoorbeeld vereist extra planningstijd van het semidirecte personeel. Gevraagde flexibiliteit van bedrijven vertaalt zich naar meer gevraagde planningscapaciteit van de NVWA. Ook diensten die niet aansluiten bij reguliere arbeidstijden van medewerkers kunnen minder efficiënt worden gepland. De kosten voor planning vormen een onderdeel van de semidirecte kosten van sectoren. Voor Vis geldt gedeeltelijk (bij aanlandkeuringen verse vis en visvoedselveiligheid) dat de NVWA haar planning zelf kan bepalen. Het aandeel semidirecte kosten (8%) ligt hier lager dan bij de vleessectoren (14%) en wordt hier deels door verklaard.

— Het aandeel semidirect bij Export Levende dieren is relatief hoog (26%) in vergelijking met andere sectoren. Complexere wet- en regelgeving zorgt onder meer voor meer en/of uitgebreidere werkvoorschriften/protocollen, de noodzaak voor exportcertificaten etc. Deze activiteiten worden uitgevoerd door Ontwikkeling & Ondersteuning (O&O) en worden beschouwd als Toezicht Ondersteuning.

3.2.8 Onderscheid in kostensoorten leert dat personeelskosten een flink aandeel vormen van de retributiekosten (58%), gevolgd door specifieke kosten (12%) en automatiseringskosten (5,3%)

Tabel 12 maakt inzichtelijk uit welke kostensoorten de retribueerbare kosten per sector bestaan.·. Hieronder worden een aantal belangrijke kosten nader toegelicht.

Personeelskosten: Het aandeel personeelskosten is verschillend per sector, maar betreft vaak het grootste aandeel van de kosten binnen een sector. Binnen de personeelskosten kan het onderscheid worden gemaakt naar direct personeel (EUR 31,2 mln.) en semidirect personeel (EUR 9,2 mln.). Onderstaande tabel toont een verdieping hiervan. De gemiddelde personeelslast van de directe fte is grosso modo EUR 76.500. Aanvullend is ook

TABEL 12 **Kosten per sector uitgesplitst naar kostensoorten**

	Personeelskosten	%	Specifieke kosten	%	Automat. kosten	%	Afschrijv. kosten	%	Algemene materiële kosten	%	Huisvesting	%	Overig	%	Lab kosten	%	CoA kosten	%	**Totaal (EUR mln)**
Vlees																			
Roodvlees excl. Import	16,9	59,5	3,9	13,7	1,5	5,4	1,1	3,9	0,9	3,2	0,9	3,1	0,3	1,0	2,7	9,6	0,2	0,6	28,4
Pluimveevlees excl. Import	9,3	60,9	2,0	12,9	0,8	5,5	0,6	3,9	0,5	3,3	0,5	3,1	0,2	1,1	1,2	7,5	0,3	1,7	15,3
Vis excl. Import	1,8	72,8	0,2	6,5	0,2	6,2	0,1	4,5	0,1	3,8	0,1	4,4	0,0	1,2	0,0	0,2	0,0	0,5	2,5
Overige prod. dierlijke oorsprong	0,4	12,2	0,0	1,2	0,0	1,0	0,0	0,8	0,0	0,6	0,0	0,7	0,0	0,2	0,1	1,6	2,6	81,8	3,2
Zuivel	0,3	65,5	0,1	10,0	0,0	5,8	0,0	4,2	0,0	3,5	0,0	3,6	0,0	1,1	0,0	6,4	-	-	0,5
Plant - Fytosanitair	0,8	56,2	0,0	3,7	0,1	4,7	0,0	3,4	0,0	2,9	0,0	3,5	0,0	0,9	0,3	24,7	0,0	0,1	1,3
Levende dieren																			
Export Levende dieren	9,7	68,4	1,7	12,2	0,9	6,2	0,6	4,3	0,5	3,5	0,5	3,4	0,2	1,2	-	-	0,1	0,8	14,1
Herinspecties Levende dieren	0,5	74,7	0,0	4,9	0,0	6,2	0,0	4,5	0,0	3,9	0,0	4,6	0,0	1,2	-	-	-	-	0,7
Import uit derde landen																			
Import Veterinair	7,4	68,8	1,0	9,4	0,7	6,5	0,6	5,2	0,5	4,6	0,4	3,7	0,1	1,3	0,1	0,5	-	-	10,8
Import Hoog Risico	1,0	41,6	0,1	6,0	0,1	3,9	0,1	3,1	0,1	2,7	0,1	2,2	0,0	0,8	1,0	39,7	-	-	2,5
Overig																			
Levensmiddelen bedrijven	1,5	30,2	0,1	2,0	0,1	2,5	0,1	1,8	0,1	1,6	0,1	1,9	0,0	0,5	-	-	2,9	59,5	4,9
Tabak	0,0	3,6	0,6	95,3	0,0	0,3	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,1	-	-	0,0	0,1	0,6
Ei	0,1	28,4	0,0	1,9	0,0	2,4	0,0	1,7	0,0	1,5	0,0	1,8	0,0	0,5	0,1	61,9	-	-	0,2
Totaal retributies	**49,7**	58,4	**9,7**	11,5	**4,5**	5,3	**3,3**	3,8	**2,8**	3,2	**2,6**	3,1	**0,9**	1,0	**5,5**	6.4	**6,1**	7,2	**85,0**

[41] Uitzondering vormen de grote slachterijen met permanent toezicht. Bij Roodvlees betreft het hier grosso modo 20 bedrijven op een totaal van 150 onder toezicht gestelde bedrijven. Bij Pluimvee geldt dat permanent toezicht vrijwel de norm is, doordat de sector bestaat uit veel relatief grote slachterijen.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

TABEL 13 **Personeelskosten uitgesplitst per sector (EUR mln.)**

Sector	Personeelskosten	Direct	Semidirect	Overhead	Inhuur
Vlees					
Roodvlees excl. Import	16,9	10,9	2,9	2,9	0,3
Pluimveevlees excl. Import	9,3	6,0	1,6	1,6	0,2
Vis excl. Import	1,8	1,3	0,2	0,3	0,0
Overige prod. dierlijke oorsprong	0,4	0,2	0,1	0,1	0,0
Zuivel	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
Plant - Fytosanitair	0,8	0,6	0,1	0,1	0,0
Levende dieren					
Export Levende dieren	9,7	5,1	2,8	1,7	0,2
Herinspecties Levende dieren	0,5	0,4	0,0	0,1	0,0
Import uit derde landen					
Import Veterinair	7,4	4,9	1,1	1,3	0,1
Import Hoog Risico	1,0	0,6	0,3	0,2	0,0
Overig					
Levensmiddelen bedrijven	1,5	1,1	0,1	0,2	0,0
Tabak	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ei	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	**49,7**	**31,2**	**9,2**	**8,4**	**0,9**

de toegerekende overhead (OH) en inhuur opgenomen. Inhuur (EUR 0,9 mln.) betreft de kosten voor ingehuurd personeel of inleenkrachten van de NVWA die niet nader te specificeren zijn naar direct, semidirect of overhead. Voor inleenkrachten wordt in tegenstelling tot voor de inhuur van practitioners geen btw gecompenseerd.

Specifieke kosten bestaan voornamelijk uit de kosten voor inhuur van practitioners (EUR 7,2 mln. in de retributies), en uitbesteed onderzoek in het kader van Nationaal Plan Residuen Vlees (EUR 0,9 mln.) aan het laboratorium RIKILT (WUR). Daarnaast hebben de specifieke kosten binnen Tabak ook een groot aandeel (95%) in de totale kosten; dit wordt veroorzaakt door uitbesteed onderzoek aan het RIVM (EUR 0,6 mln.) en diverse overig (EUR 1 mln.).

Laboratoriumkosten omvatten laboratoriumonderzoek in het kader van Nationaal Plan Residuen[42], onderzoek geïnitieerd door dierenartsen/inspecteurs in slachthuizen en bij bedrijven met dierlijke bijproducten, controles met betrekking tot de import en export en onderzoek binnen het Nationaal Referentiecentrum Fytosanitair (NRC) laboratorium voor de sector Plant.

De totale kosten voor het lab Voeder- en Voedselveiligheid[43] en NRC bedragen respectievelijk EUR 16,1 mln. en EUR 7,9 mln. in 2018 (begroot). Hiervan komt in totaal EUR 5,5 mln. ten laste van het bedrijfsleven. Deze doorbelaste kosten voor het bedrijfsleven omvatten de kosten voor de laboratorium analyses. In deze kosten is ook overhead omgeslagen, zoals huisvesting, automatiseringskosten, personele overhead etc., die daarmee terechtkomt in de laboratoriumtarieven voor het bedrijfsleven.

De kosten voor het uitvoeren van het nationale monitoringsplan NP Residuen wordt doorbelast aan het bedrijfsleven. Binnen het Nationaal Plan Residuen worden monsters onderzocht in de sectoren Roodvlees, Pluimveevlees (zowel op de boerderij/primaire fase als in de slachtfase), Zuivel, Ei, en Import derde landen. Ook worden monsters in het kader van de keuring en in het kader van verdenkingen binnen de Roodvleessector onderzocht door het laboratorium en in het kader van erkenningverlening en onderhoud binnen de sector Overige producten dierlijke oorsprong.

Exportcontroles worden uitgevoerd voor bedrijven, zodat zij toestemming krijgen voor export naar een ander land. Diverse landen zoals de Verenigde Staten vereisen dat bepaalde laboratoriumcontroles zijn voltooid. Is dit niet het geval, dan mogen producten niet worden geëxporteerd. Onderzoek met betrekking tot de export ziet voornamelijk op de Roodvleessector. Het NRC lab legt de focus

[42] Het Nationaal Plan Residuen betreft een monitoringsprogramma van de NVWA met als richtlijnen monitoring ter controle van normoverschrijding, surveillance van het overall beeld en monitoring gericht op signaleren van nieuwe en opkomende risico's. Het Nationaal Plan Residuen is de uitwerking van de Europese Richtlijn nr. 96/23/EG over controlemaatregelen voor bepaalde stoffen en residuen daarvan in levende dieren en in producten daarvan. Daarmee vormt het Nationaal Plan Residuen een belangrijke pijler voor het vrije verkeer van dierlijke producten en voor de export van dierlijke producten buiten de EU.

[43] Het lab Voeder-Voedselveiligheid is samen met het RIKILT(WUR) per 2019 gefuseerd tot Wageningen Food Safety Research (WFSR).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

op plantenziekten en plagen, vectoren (organismen die ziekten kunnen dragen) en invasieve planten en voert onderzoek uit op verzoek van het bedrijfsleven, meestal ten behoeve van de export.

De kosten van bijvoorbeeld monitoring van ziekteverwekkers worden niet doorbelast aan het bedrijfsleven. Dit valt onder toezicht en niet onder keuren. Ten aanzien van het referentielaboratorium worden de referentietaken betaald door de overheid.

De overige kosten omvatten diverse kosten zoals Bureaukosten (EUR 0,7 mln.), Dotaties voorzieningen (EUR 0,1 mln.) en Rentelasten (EUR 0,1 mln.) en de kosten hiervoor worden voor meer dan 85% gedragen door de sectoren Roodvlees (34%), Pluimvee (19%), Export Levende dieren (19%) en Import Veterinair (16%).

3.2.9 De retributie-inkomsten dekken niet het totaal van retributiekosten (EUR 85 mln.)

De voorgaande paragrafen gaven inzicht in de voorcalculatorische retributiekosten (EUR 85 mln.). De omzet (zie laag 4 van het metamodel) bedraagt EUR 81 miljoen.[44] Het verschil van EUR 4 mln. wordt verklaard door drie factoren. Deze zijn hieronder toegelicht.

TABEL 14 **Niet kostendekkende tarieven (EUR mln.)**

Onderwerp	**Totale kosten**
Retribueerbare kosten | Voorcalculatie	85,0
Demping overheid	
Demping tarieven	1,7
Kleine slagers	1,1
	2,8
Retributies tarieven | Voorcalculatie	82,2
Retributies tarieven | Nacalculatie	81,0
Verschil voorcalculatie en nacalculatie	**1,2**

— Demping tarieven. De ministeries van LNV en VWS hebben besloten om in 2018 niet alle tariefstijgingen die noodzakelijk waren om kostendekkend te zijn door te belasten aan het bedrijfsleven. In enkele gevallen werd de verhoging als te groot ingeschat. Het ging in 2018 over tarieven die meer dan 10% ten opzichte van de tarieven van 2017 zouden moeten stijgen. De impact van deze maatregel is EUR 1,7 mln.

— Demping tarieven. Kleine slagers. Roodvlees omvat circa 90 kleine slagers. Deze 90 kleine slagers maken aanspraak op een gecorrigeerd tarief voor de ante mortem (AM) en post mortem (PM) keuringen. Slagers lager dan 10 GVE betalen één tarief dat gelijk staat aan circa 12% van het reguliere starttarief.[45] Bij kleine slagers wordt geen kwartiertarief in rekening gebracht. Het verschil wordt gedragen door LNV. De impact van deze maatregel is EUR 1,1 mln.

— Ten slotte is de realisatie lager dan verwacht. In de realisatie zijn er minder kwartieren in rekening gebracht dan begroot. Het totale effect hiervan is grosso modo EUR 1,2 mln.

[44] In hoofdstuk 2 wordt gesproken over retribueerbare kosten in tarieven van bedrijfsleven (EUR 82 mln.). Dit zijn de retributie tarieven I Voorcalculatie zoals hier weergegeven.

[45] De Europese Verordening (882/2014) schrijft diverse minimumvergoedingen voor. Er mag echter een lager tarief worden gehanteerd dan het minimumtarief voor kleine slagers wanneer wordt voldaan aan een van de criteria van lid 5 punt b: 'b) de belangen van bedrijven met een geringe productie'. Kleine slagers betreffen bedrijven met geringe productie; daarom is toegestaan een lager tarief te hanteren dan het minimumtarief. Dit hoort onlosmakelijk bij artikel 27 lid 6. In verordening 2017/625 is het hanteren van een lager tarief beschreven onder artikel 79, lid 3a.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

4 Inzicht in impact van gehanteerde kostenallocaties

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de (beleids)keuzes die zijn gemaakt ten behoeve van de kosten-allocatiemethodiek. De gehanteerde methodiek resulteert in kosten voor overheid en bedrijfsleven. In 2014 is er, mede op verzoek van het bedrijfsleven, gekozen voor een herziening van het kostprijsmodel. Dit heeft geleid tot een vereenvoudigd model met bijbehorende vereenvoudigde tariefstructuur. Dit hoofdstuk beschrijft gemaakte keuzes in deze methodiek en verkent wat de impact van alternatieven kan zijn.

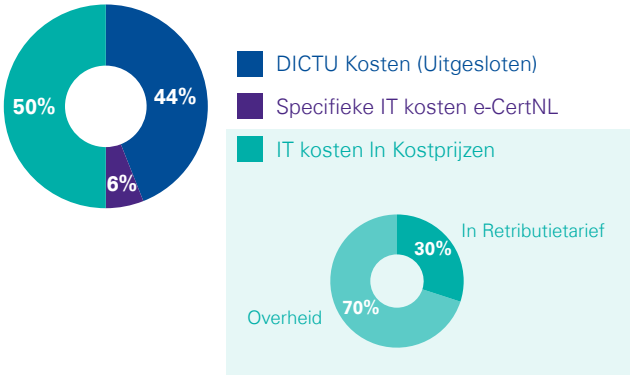
4.2 Verschillende onderwerpen inzake allocaties nader bezien

4.2.1 De wijze van het alloceren van IT-kosten is relatief grofmazig. Een verfijning leidt potentieel tot verschuivingen van kosten tussen overheid en bedrijfsleven

De totale automatiseringskosten binnen de NVWA (exclusief personele kosten) zijn EUR 35 mln. en bestaan uit de verschillende onderdelen zoals weergegeven in onderstaande tabel.

FIGUUR 6 **Totale IT kosten (excl. personeel) (EUR mln.)**

Kosten	Kosten
DICTU Kosten (Uitgesloten)	15,4
Specifieke IT kosten e-CertNL	2,0
IT kosten In Kostprijzen	17,4
Totaal	**34,8**



De NVWA houdt EUR 15 mln.[46] uit de kostprijsberekening en EUR 2 mln. wordt specifiek toegerekend aan e-CertNL. De overige IT-kosten (EUR 17 mln.) worden meegenomen in de kostprijsberekening. Hiervan komt een deel voor rekening van het bedrijfsleven (30%) via de retributietarieven en een deel hiervan komt voor rekening van de overheid (70%).

Voor de IT-kosten die worden meegenomen in de kostprijs vinden twee stappen plaats om kosten te alloceren. Allereerst worden de IT-kosten toegerekend aan afdelingen op basis van het aantal fte. Vervolgens worden de IT kosten op de afdelingen op basis van directe (en semidirecte) uren gealloceerd naar de kostprijzen.

Bij de keuze voor een verdeelsleutel dient zo veel als mogelijk is uitgegaan te worden van een causaal verband tussen kosten en kostenveroorzakers. De huidige sleutel is relatief grofmazig, omdat deze in beperkte mate een causale relatie vertegenwoordigt. Er wordt van uitgegaan dat personeelintensieve kostenplaatsen/afdelingen veel IT gebruiken.

Het is ook voor te stellen dat een hogere automatiseringsgraad op een kostenplaats/afdeling resulteert in relatief hoge IT-kosten en een relatief laag aantal mensen (fte). Het aantal mensen verklaart zodoende in beperkte mate de intensiteit van het gebruik van IT.

Verder zou differentiatie tussen specifieke en generieke IT leiden tot een zuiverder beeld. Hierbij worden allereerst specifieke IT-systemen ten behoeve van bepaalde activiteiten of afdelingen gealloceerd, alvorens de generieke kosten te verdelen over het aantal gebruikers/werkplekken, al dan niet met onderscheid tussen light users en heavy users.[47] Een dergelijke verfijning van het alloceren van de IT-kosten leidt tot zuiverder kostprijzen, omdat dit recht doet aan de cost drivers (gebruiker betaalt).

Het doorrekenen van het effect van het anders alloceren van IT-kosten in het kostprijsmodel, waarbij tevens rekening wordt gehouden met specifieke en generieke IT-kosten en alloceren op basis van (type) IT users vereist een hoge mate van aannames. De benodigde informatie is niet aanwezig in het kostprijsmodel. In het kostprijsmodel staan de IT-kosten op één niveau geboekt, zonder nadere specificatie welke systemen het bijvoorbeeld betreft. Daardoor is geen onderscheid te maken tussen generieke en specifieke IT-kosten om tot een nauwkeuriger allocatie te komen. Wel is gekeken naar de DICTU dienstverleningsovereenkomst (DVO) 2018 om specifieke en generieke IT-kosten te splitsen. Echter, omdat de IT-kosten in het kostprijsmodel op een hoog abstractieniveau niveau zijn opgenomen, is de aansluiting tussen de DVO en het kostprijsmodel op een gedetailleerd niveau niet te maken om dit onderscheid te duiden.

Omdat betrouwbare data ontbreekt in het kostprijsmodel en aannames derhalve onvoldoende inhoudelijke grond zouden hebben, is ervoor gekozen geen kwantitatieve doorrekening te doen.

[46] Zie paragraaf 3.2.3 betreft: "Jacobi" gelden.

[47] Light users worden gezien als personeel dat weinig tot geen gebruikmaakt van IT en Heavy users worden gezien als personeel dat met enige regelmaat of tamelijk veel gebruikmaakt van IT. Voor dit onderzoek was geen data voorhanden die inzicht geeft in gebruik van IT.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

4.2.2 Een deel van de kosten die nu niet in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven zou mogelijk wel in rekening gebracht kunnen worden

De totale kosten van de NVWA zijn EUR 357 mln. Dit bestaat uit EUR 251 mln., toegerekend naar de overheid en EUR 106 mln. aan retribueerbare kosten, inclusief KDS en e-CertNL, toegerekend naar het bedrijfsleven.
Van het deel dat de overheid betaalt wordt door beleidsmatige keuzes EUR 71,4 mln. niet in rekening gebracht. Dit betreft EUR 55,2 mln. die als uitgesloten kosten niet worden meegenomen in de kostprijsberekening (zie ook paragraaf 3.2.3), aangevuld met EUR 13,4 mln. aan kostenposten (zie paragraaf 3.2.5) die niet-retribueerbaar worden geacht. Tot slot wordt EUR 2,8 mln. uit de retribueerbare tarieven voor het bedrijfsleven gehouden (zie paragraaf 3.2.9). Er is voor deze kosten niet altijd een restrictie vanuit de wetgeving en richtlijnen.[48] Deze kosten zijn hieronder genoemd.

A. Deze kosten (inhuur en afschrijvingskosten IMVA) zijn uitgesloten uit de kostprijs en hebben betrekking op de gehele NVWA. Deze worden dus gemaakt ten behoeve van de overheid en het bedrijfsleven. De kosten ten behoeve van het bedrijfsleven zouden deels in rekening gebracht kunnen worden. Op basis van de aanname 70% overheid en 30% bedrijfsleven (dit volgt de huidige verdeling van kosten tussen overheid en bedrijfsleven) is een verdeling aangebracht in deze kosten. Dit geeft een indicatie van de impact op de retribueerbare kosten. Voor inhuur betreft dit EUR 6,1 mln. en voor afschrijvingskosten gaat het om EUR 1,3 mln. Wel wordt opgemerkt dat het hier deels incidentele kosten betreft en kosten van projecten die niet en/of slechts deels gerealiseerd zijn. Zodoende is, ondanks dat er wettelijk geen restrictie geldt, de huidige (bedrijfseconomische) afweging om kosten niet in rekening te brengen begrijpelijk.

B. Deze automatiseringskosten zijn uitgesloten uit de kostprijs. Dit zijn de zogenoemde Jacobi-gelden. Bij de agentschapdoorlichting van het Ministerie van Financiën van de NVWA is vastgesteld dat deze kosten inmiddels een structureel karakter hebben en daarmee in de kostprijs gebracht dienen te worden.[49] Uitgaande hiervan heeft de NVWA het deel voor het bedrijfsleven gecalculeerd op EUR 4,6 mln.[50] De overige kosten (EUR 10,8) blijven ten laste van de overheid.

C. Deze specifieke kosten zijn uitgesloten uit de kostprijs. Deze kosten worden grotendeels beschouwd als een overheidstaak (EUR 14,8 mln.). Een klein deel (EUR 0,5 mln.) betreft kosten samenhangend met Stichting Merita. Diverse keurmeesters hebben in 2006 de overstap gemaakt van de VWA naar Stichting Merita (onderdeel van KDS). Het personeel van Stichting

TABEL 15 **Kosten die potentieel in rekening gebracht kunnen worden (EUR mln.)**

Kostensoort	Totale kosten gedragen door de overheid	EUR doorbelasting mogelijk o.b.v. wettelijk kader	Kosten potentieel voor de overheid o.b.v. wetgeving	Kosten potentieel voor bedrijfsleven o.b.v. wetgeving	Referentie
Inhuur	20,4	deels	14,3	6,1	A
Automatiseringskosten	15,4	deels	10,8	4,6	B
Specifieke kosten	15,2	deels	14,8	0,5	C
Afschrijvingskosten IMVA	4,2	deels	2,9	1,3	A
Totaal Uitgesloten kosten	55,2				
RT = WT	8,6	ja		8,6	D
BTW-compensatie inhuur practitioners (21%)	1,9	ja		1,9	D
Interne opleidingskosten - CBb	2,9	nee	2,9*		E
Totaal Beleidsmatige aanpassingen	13,4				
Demping tarieven	1,7	ja		1,7	D
Kleine slagers	1,1	ja		1,1	D
Totaal Demping overheid	2,8				
Totaal	**71,4**		**45,7**	**25,7**	

* Hierbij is geen sprake van "potentieel". Bij deze kosten is vastgesteld dat deze niet in rekening gebracht mogen worden bij het bedrijfsleven.

[48] Zie voor het gehanteerde kader hoofdstuk 5
[49] Ministerie van Financiën (2016). Doorlichting NVWA.
[50] Doorrekening op basis van kostprijsmodel.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Merita werkt voor KDS. Dit personeel wordt ingezet voor de PM-keuringen in slachthuizen. Ten behoeve van deze medewerkers zijn bijzondere arbeidsvoorwaarden opgesteld. De kosten van deze bijzondere arbeidsvoorwaarden worden door Stichting Merita aan de NVWA gefactureerd, maar er is besloten dat deze kosten door de overheid worden gefinancierd.

D. Deze kosten zijn specifiek voor het bedrijfsleven en worden in mindering gebracht, omdat deze kosten vanuit beleidsmatig perspectief niet als reëel worden geacht. Zodoende is, ondanks dat er wettelijk geen restrictie geldt, de huidige afweging om kosten niet in rekening te brengen begrijpelijk. Specifiek geldt dat bij de demping kleine slagers (EUR 1,1 mln.) in de wetgeving is opgenomen dat lidstaten rekening houden met de belangen van bedrijven met kleine productie (EU verordening nr. 882/2004, artikel 27, lid 5). De korting doet recht aan dit punt.

E. Deze kosten werden tot en met 2018 in rekening gebracht bij het bedrijfsleven. Het betreft de initiële opleidingskosten voor dierenartsen. Op 17 juli 2018 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) een tussenuitspraak gedaan dat deze werkwijze strijdig is met de EU verordening nr. 882/2004 en de bijbehorende bijlage VI. Zodoende worden kosten niet langer in rekening gebracht. Naar aanleiding hiervan is het bedrijfsleven gecompenseerd en zijn tarieven aangepast. Zodoende geldt hier een wettelijke restrictie. Kosten mogen niet in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven.

Indicatie impact van het opnemen kosten automatisering in retribueerbare kosten (categorie B).
De kosten van automatisering (EUR 15,4 mln.) zijn als structureel gekwalificeerd en uitgesloten uit de kostprijs. Deze kosten zijn doorgerekend om een indicatie te krijgen van de impact op de retribueerbare kosten en daarbij op de tarieven. Voor de kosten inhuur en afschrijvingen IMVA is ervoor gekozen deze niet door te rekenen, omdat het hier deels incidentele kosten betreft en kosten van projecten die niet en/of slechts deels gerealiseerd zijn. De demping tarieven en kleine slagers zijn niet doorgerekend omdat het een aanpassing op de tarieven betreft, en niet van invloed is op de kostenbasis in het kostprijsmodel. Voor de overige kosten (specifieke kosten, RT=WT, btw-compensatie) geldt dat het model technisch niet in staat is om deze kosten toe te rekenen naar tarieven.

Het uitgangspunt bij de doorrekening van de kosten automatisering is dat het doorrekenen van deze kosten op basis van dezelfde toerekensystematiek geschiedt als in het kostprijsmodel, en deze kosten dus in de kostprijzen terecht komen. Conform de uitgangspunten van het kostprijsmodel zijn deze kosten op basis van het aantal fte gealloceerd naar afdelingen, en vervolgens gealloceerd op basis van directe uren naar de producten (kostprijzen).

Het effect hiervan wordt op twee dimensies weergegeven:
1. Op totaalniveau: Retribueerbare kosten en kosten die de overheid dekt.
2. Op acht tarieven en drie aggregaties (Overig import, Plant en Overig). Deze elf onderdelen maken in totaal 90% van de retribueerbare kosten uit. De overige 10% bestaat uit diverse tarieven. Deze zijn opgenomen als 'Overig'. Voor de aggregaties en de groep 'Overig' is alleen de impact op totale kosten doorgerekend.

Hieronder is het effect van het doorberekenen van de automatiseringskosten inzichtelijk gemaakt op deze twee dimensies.

1. Op totaalniveau wordt van de doorbelaste IT-kosten (EUR 15,4 mln.) EUR 4,6 mln. toegerekend aan het bedrijfsleven en EUR 10,8 mln. aan de overheid. Het bedrijfsleven krijgt als gevolg van het doorbelasten van de automatiseringskosten circa 5,4% meer kosten toegerekend, terwijl de overheid 1,7% minder kosten toegerekend krijgt, zoals blijkt uit tabel 16.

TABEL 16 **Impact op totale kosten bij doorberekening IT kosten (EUR mln.)**

Beschrijving	**Totale kosten 2018**	**Totale kosten na doorberekenen**	**Procentuele stijging van kosten (%)**
Bedrijfsleven	85	90	5,4%
Overheid	272	267	-1,7%
Totale kosten NVWA	**357**	**357**	**-**

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Als gevolg van het doorbelasten van de automatiseringskosten, komt er EUR 4,6 mln. extra voor rekening van het bedrijfsleven. Dit resulteert in onderstaande impact op de tarieven.

2. De tabel hieronder laat het effect van het doorberekenen van de automatiseringskosten op acht NVWA-tarieven (productniveau) zien. Om de aansluiting met de totale retribueerbare kosten te houden, is bij een aantal categorieën (Overig import, Plant, Overig) het effect op een geaggregeerd niveau inzichtelijk gemaakt:
   - Overig import bevat tarieven voor diverse import labonderzoeken (Tarief Aflatoxine is apart gehouden vanwege de omvang van kosten die het tarief dekt) bijvoorbeeld Melamine, Sulfiet, Ochratoxine etc.
   - Plant bevat een grote verscheidenheid aan kleine tarieven, waardoor deze zijn geaggregeerd. Het grootste tarief ziet op de inspectie van houten verpakkingsmateriaal.
   - Overig bestaat uit diverse overige tarieven van NP Residuen, Erkende Bedrijven, Levende dieren en CoA. Daarnaast omvat deze groep ook tarieven voor Herinspecties bij levensmiddelenbedrijven en tarieven voor de Tabaksector.

4.2.3 Tarieven kunnen verschuiven bij een specifiekere toerekening van kosten

Het kostprijsmodel van de NVWA is ingedeeld naar categorieën.[51] Hierdoor komen potentiele verschillen tussen sectoren soms onvoldoende tot uitdrukking in het tariefgebouw. De kostentoerekening is zodoende relatief grofmazig en hierdoor bestaat een potentieel risico van kruissubsidiëring tussen sectoren. Dit komt vooral tot uiting bij een tweetal zaken[52], namelijk facturabiliteit[53] en de functiemix. Sectoren Roodvlees, Pluimveevlees en Vis worden hierbij als voorbeeld aangehaald, omdat er momenteel een identiek start- en kwartiertarief wordt gehanteerd in de tarieven voor Erkende Bedrijven.

TABEL 17 **Impact op tarieven bij doorberekening IT kosten (EUR mln)**

Beschrijving	Totale kosten 2018	Totale kosten na doorberekenen	Tarief 2018	Tarief na doorberekenen	Procentuele stijging van het tarief (%)
Erkende bedrijven					
Kwartiertarief	29	30	33,8	35,7	5,5%
Starttarief	9	10	164,4	173,4	5,4%
Levende dieren					
Kwartiertarief	8	9	44,4	46,9	5,5%
Starttarief	5	5	108,2	114,1	5,5%
Import					
Veterinair - Kilogram tarief	11	11	0,0116	0,0122	5,8%
IMP Tarief Aflatoxine	1	1	570,2	602,2	5,6%
Overig import*	2	3	nvt	nvt	nvt
CoA					
Prijs per certificaat op afstand	5	6	55,2	58,0	5,2%
NP Residuen					
EB NP vlees - Tarief per ton geslacht gewicht	4	5	1,7	1,8	4,5%
Plant*	1	1	nvt	nvt	nvt
Overig*	9	9	nvt	nvt	nvt
Totaal	**85**	**90**	**nvt**	**nvt**	**nvt**

[51] De categorieën zoals gehanteerd door de NVWA zijn Erkende Bedrijven, Erkende Bedrijven NP, Levende Dieren, Import, Plant, VWS, CoA, Herinspecties

[52] Niet limitatief. Deze voorbeelden kwamen voort uit gesprekken met betrokkenen bij de NVWA en het bedrijfsleven.

[53] Met facturabiliteit wordt bedoeld de facturabele inspectie- en keuringsuren per fte. Facturabiliteit bestaat uit facturabele kwartieren (via kwartiertarief) en facturabele reistijd en voorbereidingstijd (via het starttarief).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Tabel 18 geeft een beeld van de vastgestelde (voorcalculatorische) start- en kwartiertarieven voor de sectoren Roodvlees, Pluimvee en Vis. Omdat er in de huidige systematiek geen onderscheid wordt gemaakt tussen sectoren, zijn de start- en kwartiertarieven en de onderliggende aannames (bijvoorbeeld ten aanzien van facturabiliteit) identiek binnen de sectoren. Zo wordt er uitgegaan van een facturabiliteit van 66% via het kwartiertarief en 34% die gedekt dient te worden via het starttarief. Dit is gebaseerd op het uitgangspunt bij de bepaling van het starttarief in 2013.[54]

Facturabiliteit als onderscheidende factor[55]

Facturabiliteit is een belangrijke factor die verschillend is per sector, maar waar het kostprijsmodel in zijn huidige opzet onvoldoende rekening mee houdt. Facturabiliteit kan worden benaderd per sector, waarbij het starttarief de kosten voor reistijd en voorbereidingstijd dient te dekken en het kwartiertarief de facturabele uren (kwartieren) zou moeten dekken. Grosso modo is te stellen dat:

— inspecteurs binnen de Vissector in de praktijk inspecties uitvoeren op diverse locaties in Nederland.[56] Zij zijn vaak niet op één dag bezig met inspecties bij één bedrijf (en dus één locatie). Dit zorgt voor meer reisbewegingen en voorbereidingstijd. Dit is herleidbaar naar een lagere facturabiliteit in het kwartiertarief dan bij de vleessector. De NVWA maakt op dit moment geen onderscheid in starttarieven binnen Erkende Bedrijven. Het starttarief is genormeerd (EUR 164 voor erkende bedrijven).[57]

— de vleesindustrie (roodvlees en pluimvee) in te delen is in grote, midden en kleine bedrijven.[58] Enerzijds zijn er de grote slachterijen waar sprake is van permanent toezicht; anderzijds zijn er midden en kleine bedrijven waar geen permanent toezicht is. Permanent toezicht resulteert in de praktijk in minder reis- en voorbereidingstijd en leidt tot een hogere facturabiliteit in het kwartiertarief. Er zou zodoende minder tijd moeten zitten in het starttarief. Dit verschil in facturabiliteit komt echter in de huidige situatie niet tot uiting in het starttarief, omdat geen onderscheid wordt gemaakt naar permanent en niet-permanent toezicht. Wanneer permanent toezicht een hogere facturabiliteit heeft dan niet-permanent toezicht en dit als onderscheidende factor wordt toegepast in de berekening van het starttarief, dan zou dit tot een lager starttarief leiden voor deze bedrijven.

Bovenstaande geeft het beeld dat wanneer gerekend zou worden met een facturabiliteit per sector, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen sectoren en/of tussen bedrijven (permanent of geen permanent toezicht) en bij een gelijkblijvende kostenbasis, een gedifferentieerd tarief voor de vleesindustrie (zowel roodvlees als pluimveevlees) en Vissector recht zou doen aan het onderscheid tussen sectoren en tussen bedrijven.

Het beeld bestaat dat dierenartsen bij slachterijen met permanent toezicht in vergelijking met de situatie bij slachterijen zonder permanent toezicht minder voorbereidingstijd en minder reisbewegingen (resulterend in minder reistijd) hebben, wat mogelijk tot uiting zou kunnen komen in een lager starttarief. Daarnaast kunnen er per sector en daarbinnen tussen bedrijven met permanent toezicht of zonder permanent toezicht ook verschillen bestaan in de voorbereidingstijd. Ook hierdoor kunnen er verschillen ontstaan in starttarieven tussen sectoren of verschillende typen bedrijven. In dit geval ontstaat er dus een voordelig effect voor de Pluimvee- en Roodvleessector en een nadelig effect voor de Vissector wanneer er een onderscheidend tarief per sector zou worden gehanteerd.

Een kwantificering van de impact van het hanteren van verschillende facturabiliteitsnormen op de tarieven binnen de sectoren is niet mogelijk op basis van de beschikbare data. Het kostprijsmodel voorziet niet in de genoemde doorsneden, o.a. omdat er vanuit de tijdschrijfregistratie geen onderscheid wordt gemaakt tussen reis- en voorbereidingstijd en de tijd samenhangend met RT=WT. Zodoende is ervoor gekozen geen kwantitatieve doorrekening te doen, omdat het model dit niet faciliteert en aannames onvoldoende inhoudelijke grond hebben.

TABEL 18 **Huidige start- en kwartiertarieven voor Roodvlees, Pluimvee en Vis op basis van 2018 (EUR mln.)**

Omschrijving	Kwartiertarief	Starttarief	Facturabel via kwartiertarief	Facturabel via starttarief
Roodvlees	34	164	66%	34%
Pluimvee	34	164	66%	34%
Vis	34	164	66%	34%

[54] Het starttarief is bepaald middels een kostprijsberekening in 2013, zie ook 4.2.1

[55] Betreft een illustratief voorbeeld om perspectief mee te geven. Werkelijke impact en/of de keuze voor een andere methodiek vraagt een verdiepende analyse en is geen onderdeel geweest van voorliggend onderzoek.

[56] Dit betreft inspecties bij aanlandkeuringen diepvriesvis, aanlandkeuringen verse vis, exportkeuringen en voedselveiligheid vis

[57] Zie ook paragraaf 4.3 Overige observaties.

[58] De Roodvleessector omvat circa 20 grote slachterijen met permanent toezicht, 40 middelgrote (regionale) slachterijen en 90 kleine slachterijen. De Pluimveesector bevat circa 18 grote slachterijen en 4 kleine slachterijen. Voor Roodvlees betreffen de grote slachterijen circa 95% van de omvang en bij Pluimvee circa 99% van de omvang.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Functiemix als onderscheidende factor[59]

Uit gesprekken met betrokkenen is het beeld naar voren gekomen dat er verschillen bestaan tussen sectoren op het gebied van functiemix. Binnen de Pluimvee- en Roodvleessector worden voornamelijk dierenartsen met een functieschaal 11/12 ingezet, terwijl bij de Vissector voornamelijk inspecteurs met een functieschaal 9 werkzaam zijn. In de huidige systematiek wordt een start- en kwartiertarief berekend voor Erkende Bedrijven waar de sectoren Roodvlees, Pluimveevlees en Vis onder vallen. Dit betekent dat het verschil in functiemix niet tot uiting komt in de tarieven.

Op basis hiervan lijkt de Vissector ook te betalen voor de hogere personele kosten binnen de Roodvlees- en Pluimveevleessector. Anderzijds lijken de Roodvlees- en Pluimveevleessector profijt te hebben van lagere personeelslasten binnen de Vissector. Het effect van het differentiëren tussen sectoren kan dan ook leiden tot een verschuiving van minder personele kosten bij Vis, naar hogere personeelskosten binnen de Pluimvee- en Roodvleessectoren. In dit geval ontstaat er dus een nadelig effect voor de Pluimvee- en Roodvleessector en een voordelig effect voor de Vissector wanneer er een onderscheidend tarief per sector zou worden gehanteerd.

Een kwantificering van de impact van het hanteren van verschillende functiemixen op de tarieven binnen de sectoren is niet mogelijk op basis van de beschikbare data in het kostprijsmodel. In de opzet van het kostprijsmodel is er geen inzicht in verschillende functies, zoals dierenartsen en inspecteurs. Alle fte's waaronder direct en semidirect personeel, en daarmee dus ook de kosten en uren zijn geaggregeerd op één kostenniveau (personeel). Hier zit dus een mix in van zowel direct als semidirect personeel. Via de kostprijzen worden de kosten op basis van uren toegerekend naar de categorieën. Zodoende is ervoor gekozen geen kwantitatieve doorrekening te doen, omdat het model dit niet faciliteert en aannames onvoldoende inhoudelijke grond hebben.

4.3 Overige observaties

Deze paragraaf beschrijft overige observaties die gedurende dit onderzoek aan bod zijn gekomen in gesprekken met betrokkenen vanuit de diverse betrokken ministeries en/of vanuit het bedrijfsleven. Er bestond behoefte aan nadere duiding op deze onderwerpen.

4.3.1 De grondslag voor het starttarief

Het starttarief is gebaseerd op een kostprijsberekening uit 2013, en wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de procentuele wijziging van de kostprijzen. De kosten die gedekt moeten worden in het starttarief worden bepaald door een inschatting van het aantal starts te vermenigvuldigen met het starttarief. Deze kosten worden afgetrokken van de totale kosten die in rekening worden gebracht binnen de categorie (bijvoorbeeld voor Erkende Bedrijven). Het totaal van start-, toeslag- en kwartiertarief sluit aan op de geraamde kosten in het kostprijsmodel, er is alleen geen toerekening van reis- en voorbereidingstijd (uren) aan het starttarief.

Het starttarief is dus niet gebaseerd op de werkelijke kosten (en tijd) die door het starttarief zouden moeten worden gedekt. Zodoende worden niet de werkelijke reis- en voorbereidingskosten in rekening gebracht in het starttarief.

Voor het principe van het starttarief geldt dat dit tarief de uren (en daarmee de kosten) dient te dekken die worden gebruikt voor reistijd en voorbereidingstijd. Door deze kosten te delen door het aantal starts wordt het starttarief berekend.[60] De overige kosten zijn dan facturabel via het kwartiertarief. Dit kwartiertarief wordt berekend door deze kosten te delen door het aantal facturabele kwartieren.[61]

Het aantal uren per fte dat gedekt dient te worden door het start- en kwartiertarief is in het kostprijsmodel genormeerd. In 2013 is het uitgangspunt gehanteerd dat er een productiviteitsnorm geldt van 1.300 uur per directe fte. Op basis van tijdsregistratiesystemen is destijds vastgesteld dat 66% (Erkende Bedrijven) en 51%[62] (Levende Dieren) van de uren facturabel is en gedekt wordt door het kwartiertarief.

TABEL 19 **Overzicht Facturabiliteit**

Categorie	Facturabel via kwartiertarief	Facturabel via starttarief	Totaal
Erkende Bedrijven	66%	34%	100%
Uren	909	469	1.378
Levende Dieren	51%	49%	100%
Uren	703	675	1.378

[59] Betreft een illustratief voorbeeld om perspectief mee te geven. Werkelijke impact en/of de keuze voor een andere methodiek vraagt een verdiepende analyse en is geen onderdeel geweest van voorliggend onderzoek.

[60] Het aantal starts voor Erkende Bedrijven (begroting 2018) bedraagt 56.752 en voor Levende Dieren 46.318.

[61] Het aantal kwartieren voor Erkende Bedrijven bedraagt (begroting 2018) 845.618 en voor Levende Dieren 187.833.

[62] Tabel 19 toont dat facturabiliteit in het kwartiertarief voor Levende Dieren lager is dan voor Erkende Bedrijven. Dit wordt veroorzaakt door de aard van de werkzaamheden. Binnen Levende Dieren worden meer kortdurende activiteiten uitgevoerd en bestaat meer reisbeweging.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

De overige tijd wordt gedekt door het starttarief. Het starttarief voor Erkende Bedrijven bedraagt EUR 164 in 2018, het startarief voor Levende Dieren bedraagt in 2018 EUR 108.

In 2018 is de productiviteitsnorm bijgesteld naar 1.378 in de HOT.[63] De genormeerde verhoudingen facturabiliteit en reis-en werktijd zijn niet aangepast in de tussentijd. Gegeven een blijvende 66% declarabel en 34% reistijd/ voorbereidingstijd verhouding voor Erkende Bedrijven, betekent dit 909 uur facturabele uren en 469 uren reistijd/ voorbereidingstijd per fte.

4.3.2 Wat is het aandeel voorbereidingstijd en reistijd in het starttarief?

Onderstaande figuur geeft een uitsplitsing van de productiviteit van een directe fte binnen de categorie Erkende Bedrijven. Het totaal aan beschikbare uren per fte is 1.880.[64] De gerealiseerde productiviteit van een directe fte in 2018 is 1.303 uur. Deze uren zijn te verdelen naar gerealiseerde facturabele uren in het kwartiertarief (728 uur) en gerealiseerde facturabele uren in het starttarief (575 uur).

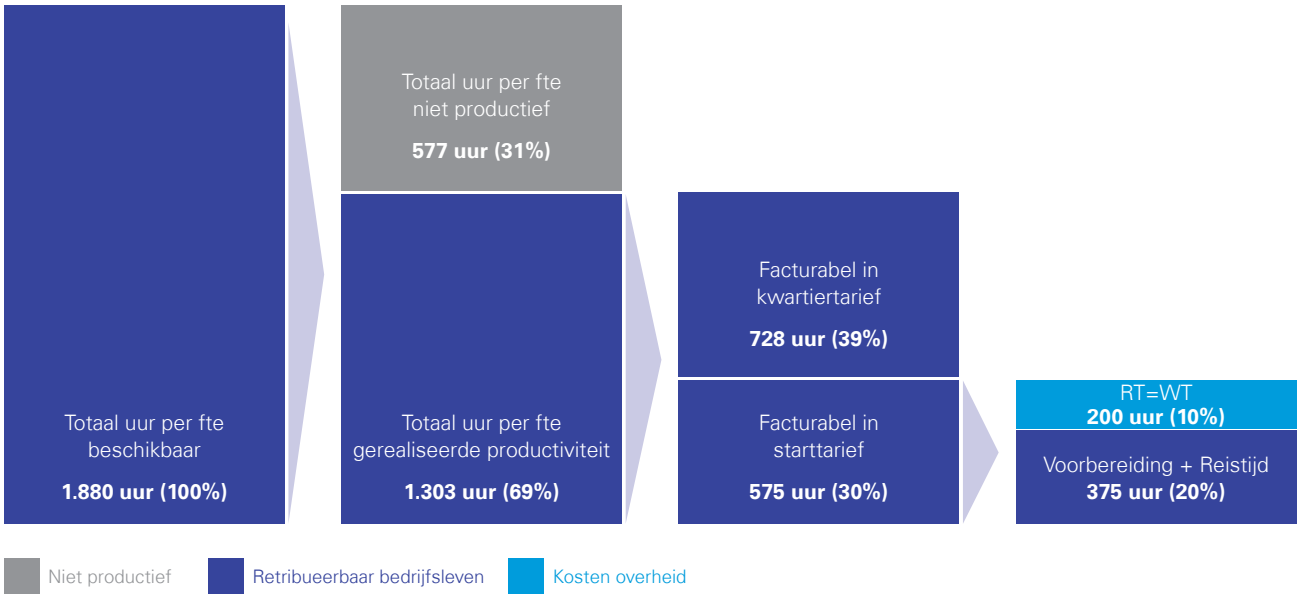
De kosten die gedekt moeten worden door het starttarief bestaan uit voorbereidings- en reistijd. De RT=WT wordt vergoed door de overheid; hierdoor maakt RT=WT geen deel uit van het starttarief. De uren, en daarmee kosten van RT=WT worden toegerekend aan de overheid. Om het aandeel voorbereidings- en reistijd in te schatten is de aanname gedaan dat het aandeel RT=WT grosso modo 200 uur per fte bedraagt.[65] Het restant van de uren in het starttarief is daarmee de voorbereidings- en reistijd (375 uur). Een nadere split tussen voorbereidingstijd en reistijd is niet te maken. Dat komt doordat deze tijd niet apart wordt geschreven. De geschreven tijd wordt namelijk op een totaalniveau geschreven, zonder een nadere uitsplitsing naar reistijd en voorbereidingstijd.

De reden waarom de RT=WT tijd is weergegeven in bovenstaande uitsplitsing van productiviteit is dat deze tijd als productief wordt geschreven. Deze tijd wordt niet apart geregistreerd, waardoor de werkelijke RT=WT niet inzichtelijk is.

Bij de voorcalculatorische facturabiliteit (66%) is ervan uitgegaan dat de RT=WT problematiek opgelost zou zijn. Dit verklaart ook deels waarom de gerealiseerde facturabiliteit lager ligt dan de voor-calculatorische facturabiliteit (de RT=WT uren worden immers geschreven).[66] Deze arbeidsvoorwaarde kan, bij afschaffing, beschouwd worden als een efficiencymaatregel, omdat deze tijd dan grotendeels ingezet kan worden op bijvoorbeeld keurings- of toezichtsactiviteiten. Voor afschaffing is overeenstemming met de vakbonden nodig en het is de NVWA tot op heden nog niet gelukt om dit te bereiken. Betrokkenheid van het Ministerie van BZK via het georganiseerd overleg tussen het Rijk en de bonden lijkt hierbij nodig.

Met de behulp van figuur 7 kan per sector een inschatting worden gemaakt van wat het effect zou zijn wanneer voorbereidingstijd of reistijd zou worden gemaximeerd of genormaliseerd.

FIGUUR 7 **Uitsplitsing productiviteit directe fte binnen Erkende Bedrijven**



[63] Handleiding overheidstarieven, 2018.

[64] Handleiding overheidstarieven, 2018.

[65] 229.500 uur reistijd aan de randen van de dag in 2015 / 1.198 ambulante medewerkers in 2015 = 192 uur = 200 uur per fte (afgerond naar boven).

[66] Zie voor gerealiseerde facturabiliteit bijlage c

© 2020 KPMG Advisory N.V.

4.3.3 Hoe komt het verschil tot stand tussen de kostprijs en de retributietarieven?

De kostprijs per uur voor overheid bedraagt grosso modo EUR 100, terwijl het uurtarief voor Erkende Bedrijven (bedrijfsleven) EUR 135 bedraagt.[67]

De kostprijs van EUR 100 wordt berekend door de toegerekende kosten (inclusief overhead) naar Handhaven en Keuren producten te delen door de totale directe en semidirecte uren zoals professionele ondersteuning (Toezicht Ontwikkeling, afdeling Ontwikkeling & Ondersteuning) en administratieve ondersteuning.

Het verschil wordt verklaard doordat het retributietarief van EUR 135 per uur wordt gecalculeerd door de toegerekende kosten (inclusief overhead) te delen door alleen het aantal directe facturabele kwartieren.

Ook binnen de categorie Levende Dieren wordt het start- en kwartiertarief gehanteerd. De rekenmethodiek van deze tarieven is gelijk aan die bij Erkende Bedrijven. Het uurtarief voor Levende Dieren bedraagt 4 × EUR 44,43 = EUR 177,72.

[67] Ter illustratie worden de starttarieven en kwartiertarieven binnen Erkende Bedrijven gebruikt. Deze vormen grosso modo 50% van de retributiekosten. In het voorbeeld wordt het kwartiertarief voor Erkende Bedrijven vermenigvuldigt met 4 om tot de kosten per uur te komen (EUR 33,81 maal 4 kwartieren is EUR 135,24).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

5 Verkenning wet- en regelgeving

5.1 Inleiding

De Europese verordeningen, nationaal beleid, wetgeving en richtlijnen vormen de basis voor datgene wat in de retributietarieven in rekening moet en/of mag worden gebracht bij het bedrijfsleven. Dit hoofdstuk bevat een analyse van dit landschap en schetst daarmee de kaders vanuit de wet- en regelgeving voor dit onderzoek.

Het voorliggend onderzoek is uitgevoerd in de tijdsperiode september 2019 – januari 2020. In dit tijdsvlak heeft de verordening 2017/625 de verordening 882/2004 vervangen (zie ook hoofdstuk 5.2). Doordat gedurende het onderzoek beide verordeningen (deels) van toepassing waren, zijn beide meegenomen in de analyse.

5.2 Het van toepassing zijnde kader

Een selectie van wetgeving en richtlijnen vormt in samenhang binnen dit onderzoek het kader voor datgene wat de NVWA in rekening kan brengen bij het bedrijfsleven. Dit is een combinatie van Europese wetgeving en nationaal beleid.

De figuur hieronder laat de samenhang zien tussen de wetgeving en richtlijnen met betrekking tot de bepaling van de retributietarieven van de NVWA in de tijd. Er bestaat een duidelijke hierarchie tussen de Europese verordeningen en richtlijnen en nationaal beleid. De Europese regelgeving is leidend in de bepaling van de retributietarieven. Daar waar de Europese regelgeving beleidsruimte biedt, bijvoorbeeld door alleen de mogelijkheid tot hanteren van tarieven te bieden, wordt het nationaal beleidskader Maat houden toegepast.

In dit onderzoek vormt de samenhang tussen, en daarmee de combinatie van, de Europese regelgeving en de toepassing van Maat houden het kader.

Verordening (EG) Nr. 882/2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (geldend tot 14 december 2019)

De Europese verordening 882/2004 vormde tot 14 december 2019 de basis van het kader waarin de ruimte voor retributietarieven werd geboden. Hierin werden de activiteiten die vallen onder officiële controles, de eventueel geldende minimale vergoedingen, en de in aanmerking komende kostensoorten die in tarieven mogen worden doorberekend vastgesteld. Vanuit verschillende andere verordeningen werd verwezen naar de verordening 882/2004, welke de grondslag gaf om tarieven voor officiële controles in rekening te brengen.[68]

Verordening (EU) Nr. 2017/625 betreffende diervoeders, levensmiddelen, diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen (geldend vanaf 14 december 2019)

De Europese verordening 2017/625 vervangt vanaf 14 december 2019 de Europese verordening 882/2004 en andere Uniehandelingen die gelden voor officiële controles en activiteiten op specifieke gebieden en brengt deze samen in één wetgevingskader.[69] Het vormt daarmee vanaf 14 december de basis van het kader waarin de ruimte voor retributietarieven wordt geboden. Het betreft zodoende, evenals de verordening 882/2004, de vaststelling van de activiteiten die vallen onder officiële controles, de wijze waarop vergoedingen of heffingen worden geïnd en de berekeningswijze waarop dit mogelijk is (standaard vergoedingen of berekende kosten).

Naast de Europese verordeningen nr. 882/2004 en 2017/625 gelden er twee Europese richtlijnen 2000/29/EG en 2014/40/EU waarin ook voor Plant en Tabak informatie over het innen van retributies staat beschreven. In richtlijn 2000/29/EG (plant) genoemde standaard vergoedingen komen overeen met verordening 2017/625. In richtlijn 2014/40/EU (tabak) zijn geen standaard vergoedingen opgenomen, wel wordt genoemd dat lidstaten retributies kunnen innen.

Maat houden

Maat houden is het nationaal beleidskader dat voorschrijft wanneer toelatings- en handhavingskosten mogen worden doorberekend. In zoverre de doorberekening van toelatings- of handhavingskosten niet op Europees niveau is voorgeschreven of beleidsruimte biedt, dient zo veel mogelijk aangesloten te worden bij de uitgangspunten van

FIGUUR 8 **Samenhang tussen wetgeving en richtlijnen**

[68] Voorbeelden hiervan zijn Europese verordening 852/2004 inzake levensmiddelen, 853/2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong en 854/2004 houdende vaststelling van specifieke voorschriften voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong.

[69] Ten tijde van het opstellen van bovengenoemd kader als onderdeel van dit onderzoek was allereerst VO 882/2004 van kracht en werd vervolgens VO 2017/625 van kracht. Derhalve is dit onderscheid zo in dit kader opgenomen.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Maat houden.[70] Een aantal ontwikkelingen zijn van belang om mee te nemen in de analyse.

5.2.1 Er loopt een zaak bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven over welke kosten mogen worden doorbelast in de tarieven voor slachthuizen volgens Europese verordening 882/2004. De uitspraak wordt in 2020 verwacht.

Tussen de NVWA en het bedrijfsleven bestaat een verschil in interpretatie van de kosten die doorbelast mogen worden in de tarieven volgens de Europese verordening 882/2004 voor slachthuizen en uitsnijderijen. Dit verschil wordt momenteel via verschillende zaken behandeld door het College van Beroep voor het bedrijfsleven.[71] De kosten die ter discussie staan zijn de salariskosten van het betrokken personeel, de doorberekening van aangevraagde maar niet gewerkte controletijd (kwartieren), en een component ten behoeve van de opbouw van het weerstandsvermogen in de tarieven van Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS).

Op 17 juni 2018 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) in de tussenuitspraak aangegeven dat de interne opleidingskosten tot officiële assistent, officiële dierenarts en practitioner geen deel uit mogen maken van de door te belasten kosten voor werkzaamheden in slachthuizen en uitsnijderijen. Na deze uitspraak heeft de NVWA deze kosten uit de retributietarieven gehaald. Voor de overige aspecten heeft het CBb prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, omdat er twijfel over de toepassing van de Europese verordening 882/2004 bestaat.

Op 18 september 2019 heeft de advocaat-generaal advies uitgebracht over de prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.[72]

De conclusie op Nationaal niveau uit dit juridisch traject is er nog niet

Dit advies van de advocaat-generaal geeft richting en diende als input voor de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze uitspraak heeft op 19 december 2019 plaatsgevonden. Een analyse van deze uitspraak heeft geen deel uitgemaakt van dit onderzoek en is niet nader beoordeeld omdat het juridisch traject nog lopende is. Na deze uitspraak zal namelijk het College van Beroep voor het bedrijfsleven de beroepszaken voortzetten en een uitspraak doen. De verwachting is dat dit in de loop van 2020 gedaan zal worden, maar de datum en tijdslijnen zijn vooralsnog onbekend.

Gegeven de onzekerheid over de uitkomst van het traject is het lastig het effect ervan op de tarieven te kwantificeren. In afstemming is besloten om aannames over de uitkomst van het traject, en de mogelijke effecten hiervan op de tarieven, niet nader uit te werken als onderdeel van dit onderzoek, om een onjuiste of onvolledige uitwerking te voorkomen.

5.2.2 De nieuwe verordening 2017/625 is veelal een specificering van de verordening 882/2004, maar heeft op onderdelen impact op de retribueerbare activiteiten van de NVWA.

De Europese verordening 2017/625 vervangt vanaf 14 december 2019 de verordening 882/2004 en andere Uniehandelingen die momenteel gelden voor officiële controles en activiteiten op specifieke gebieden en brengt deze samen in één wetgevingskader.

Wat betreft de bepaling van tarieven en de in aanmerking komende kostensoorten is de nieuwe verordening op veel onderwerpen vooral een specificering van de inhoud van de verordening 882/2004. De verordening beschrijft ook in meer detail volgens welke berekeningsmethode de geïnde vergoedingen of heffingen worden bepaald.[73] Op basis hiervan lijkt de invoering van de verordening 2017/625 ten opzichte van de verordening 882/2004 geen aanpassingen op te leveren in de in aanmerking komende kostensoorten en retributietarieven van de NVWA. Vooralsnog zijn hier twee uitzonderingen op bekend;

— Er is niet langer beleidsruimte op het al-dan-niet innen van vergoedingen of heffingen voor de officiële controles in slachthuizen. In verordening 882/2004 bestond deze ruimte er deels wel.[74] Dit betekent een aanpassing in de beleidsruimte voor nationaal beleid, en daarmee de toepassing van Maat houden voor deze bedrijven.

— Enkele nieuwe retribueerbare activiteiten zijn voorzien voor de categorie Plant; transit/transshipment, import van land- en bosbouwmachines en herinspecties (fyto en gewasbescherming). Het effect hiervan wordt op dit moment verder uitgewerkt en zal in de loop van 2020 bekend zijn.

Verder kunnen er nog andere aanpassingen optreden naar aanleiding van de uitvoeringsverordeningen (delegated acts). Deze bevatten meer informatie over de concrete vertaling van de effecten van de nieuwe verordening. Hoewel er geen grote aanpassingen worden verwacht, kan de inhoud van deze uitvoeringsverordeningen nog effect hebben op de retribueerbare activiteiten van de NVWA.

[70] Maat houden – Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, d.d. 11-4-2014, pagina 14.

[71] Tussenuitspraken College van Beroep voor het bedrijfsleven met referentie ECLI:NL:CBB:2018:340 en ECLI:NL:CBB:2018:341, d.d. 17 juli 2018.

[72] Conclusie van advocaat-generaal P. Pikamäe van 18 september 2019 over gevoegde zaken C-447/18 en C-478/18 Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (C-477/18) en Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV, Vitelco BV (C-478/18) tegen minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

[73] Zie artikel 82 van VO 2017/625 voor alle voorschriften voor de berekening van de tarieven.

[74] Zie hiervoor artikel 79 en bijlage IV hoofdstuk 2 in VO 2017/625 ten opzichte van artikel 27 lid 1 en lid 2 en bijlage IV, afdeling A en bijlage V, afdeling A in VO 882/2004.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

5.2.3 Er bestaat een verschil in zienswijze tussen de Raad van State en het kabinet met betrekking tot Maat houden. Dit verschil concentreert zich op de wijze waarop de kosten van toezicht op naleving in rekening worden gebracht.

Het algemene uitgangspunt van Maat houden is dat handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moet worden gefinancierd. Dit omdat deze activiteiten over het algemeen plaatsvinden ten behoeve van het algemeen belang.[75] Uitzonderingen op dit uitgangspunt zijn echter mogelijk indien er sprake is van:

— het profijtbeginsel: als individuele of groepen van partijen in substantiële mate profijt hebben bij toezicht en handhaving door de overheid;

— het 'veroorzaker betaalt'-beginsel: als individuele of groepen van partijen de overheid aanwijsbaar noodzaken tot meer dan regulier toezicht en handhaving;

— Indien sprake is van een van deze beginselen, dient de doorberekening van kosten aan een aantal basisprincipes en randvoorwaarden te voldoen (zie bijlage voor meer informatie).

Maat houden definieert binnen het domein handhaving drie categorieën met daarbij een advies over doorberekening:

— **Toelating:** Het door de overheid toetsen (of laten toetsen, middels bijvoorbeeld certificering) of bedrijven en burgers voldoen aan de wettelijke eisen om een bepaalde activiteit te mogen verrichten, het verlenen van de toestemming daartoe (i.c. bijvoorbeeld door middel van een vergunning) en het eventueel daaraan verbinden van voorschriften. Deze activiteiten kennen een concreet en individualiseerbaar profijt voor het betrokken bedrijf en de kosten die daarmee doorberekend mogen worden.

— **Toezicht op naleving:** Alle controleactiviteiten, stelselmatig of steekproefsgewijs, aangekondigd of niet aangekondigd, gericht op de naleving van wetgeving. In de regel worden kosten voor toezicht op naleving niet doorberekend.

— **Repressieve handhaving:** Handhavingsactiviteiten die zijn gebaseerd op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of een bestuursrechtelijke overtreding. In de regel worden kosten voor repressieve handhaving niet doorberekend.

De categorieën in Maat houden zijn niet eenduidig te vertalen naar de kostenstructuur van de NVWA. Op hoofdlijnen geldt dat de NVWA-werkzaamheden van Keuren overeenkomen met Toelating en de NVWA-definitie van Toezicht overeenkomt met Toezicht op naleving. De NVWA kiest echter voor het model waarin keuring in voorkomende gevallen wordt uitgebreid met toezicht in het verlengde van deze keuringstaken en andersom. Zo zal bijvoorbeeld de dierenarts die verantwoordelijk is voor de PM-keuring ook het reguliere (dagelijkse) toezicht op het slachthuis invullen, zoals onder andere het toezicht op het hygiënisch werken.

Om een beeld te geven van hoe de kosten van de NVWA zich verhouden tot deze categorieën wordt gesteund op de categorisering uit het PwC-onderzoek.[76] In genoemd onderzoek is op basis van de tarieven het aandeel toelating, toezicht op naleving of repressieve handhaving vastgesteld. Tevens is een inschatting van de omzet gemaakt. Onderliggende tabel de uitkomsten hiervan.

TABEL 20 **Verdeling omzet langs categorieën van Maat houden**

#	Categorie	% van de omzet
1	Toelating	65%
2	Toezicht op naleving	6%
3	Repressieve handhaving	0%
4	Toelating en toezicht op naleving	29%
	Totaal	**100%**

In 2016 heeft de Raad van State een voorlichting opgesteld over de doorberekening van kosten door het ministerie van EZ met betrekking tot de kosten van de NVWA en de ACM op basis van Maat houden.[77] De begrippen in de voorlichting sluiten aan bij de begrippen zoals die in Maat houden worden gebruikt.

De Raad van State acht de doorberekening van kosten van **toelating** gerechtvaardigd, niet vanwege het individuele profijt dat een betrokkene heeft, maar omdat betaald moet worden voor een concreet aanwijsbare tegenprestatie zoals een ontheffing, keuring, erkenning of vergunning.

Daarnaast onderschrijft de Raad van State het uitgangspunt van Maat houden dat de kosten van **toezicht op de naleving** in beginsel uit de algemene middelen moeten worden voldaan, omdat wetgeving steeds wordt opgesteld vanuit een algemeen belang en de handhaving ervan dus ook een algemeen belang dient. Tegelijkertijd stelt de Raad van State dat de geformuleerde uitzonderingen op dit uitgangspunt, het profijtbeginsel en het 'veroorzaker betaalt'-beginsel, geen rechtvaardiging vormen voor het doorberekenen van de kosten van **toezicht op naleving**. Dit betekent dat in elk geval een deel van de kosten van toezicht op naleving uit de algemene middelen moet worden betaald. De Raad van State geeft hier geen uitsluitsel over welk deel of type kosten niet doorberekend zou moeten worden. Dit laat ruimte voor interpretatie.

[75] Maat houden – Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden, d.d. 11 april 2014, pagina 5.

[76] PwC (2016). Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA en Toets aan Maat houden.

[77] Voorlichting over de doorberekening van kosten door het Ministerie van Economische Zaken aan het bedrijfsleven, in het bijzonder ten aanzien van de huidige wijze van doorberekening van handhavings-, toezichts- en keuringskosten door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), d.d. 5 september 2016.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Specifiek met betrekking tot de NVWA stelt de Raad van State dat het NVWA-retributiestelsel geen duidelijk onderscheid maakt tussen kosten voor toelating en kosten voor toezicht op naleving. Daardoor is er niet te beoordelen in hoeverre het stelsel voldoet aan de eisen van Maat houden. De conclusie die de Raad van State trekt is dat er lijkt te worden afgeweken van het uitgangspunt dat de kosten van toezicht op naleving uit de algemene middelen worden betaald.

Dit staat tegenover het huidige kabinetsbeleid, en het Ministerie die dit beleid in bepaling van de retributietarieven toepast, waarin op basis van Maat houden voor bepaalde activiteiten kosten van toezicht op naleving worden doorberekend aan het bedrijfsleven.[78]

In november 2016 heeft de staatsecretaris van Economische Zaken in een brief aan de kamer aangegeven dat naar aanleiding van de voorlichting van de Raad van State een interdepartementale werkgroep is ingesteld die zal bezien wat deze voorlichting betekent voor het kabinetsbeleid.[79] Ook zijn de resultaten van het PwC-onderzoek Toets aan Maat houden in deze brief gedeeld. Daarbij is geconcludeerd dat voor alle activiteiten van de NVWA waarvoor tarieven worden doorberekend die niet op EU-niveau zijn voorgeschreven, geldt dat het profijt- of 'veroorzaker betaalt'-beginsel van toepassing is, de randvoorwaarden die Maat houden stelt aan goed toezicht grotendeels op orde zijn en de basisprincipes voor doorberekening grotendeels worden gevolgd.[80]

De interdepartementale werkgroep heeft in de brief van 29 maart 2017 gereageerd op de voorlichting. Het kabinet geeft hierin aan dat alles overwegende het huidige kader voor het doorberekenen van toezichts- en handhavingskosten volgens het kabinet geen aanpassing behoeft, ook niet in het licht van de voorlichting van de Raad van State.[81] Er wordt aangegeven dat de uitgangspunten, grondslagen en beperkingen voor de doorberekening van toezichts- en handhavingskosten binnen de rijksoverheid van Maat houden een bestendig kader vormen om in concrete gevallen te komen tot een uitdrukkelijke belangenafweging over doorberekening van toezichts- en handhavingskosten aan het bedrijfsleven. Het kabinet stelt verder dat in ieder geval een deel van de kosten van toezicht op naleving wordt betaald uit de algemene middelen. Toch kan op een bepaald terrein, in een concreet geval, volledige doorberekening van toezichts- en handhavingskosten in de rede liggen.

5.2.4 Het verschil in zienswijzen tussen de Raad van State en het kabinet is grosso modo EUR 1,8 mln. Dit komt bij toepassing in vermindering op de retribueerbare kosten van de NVWA.

De Raad van State stelt in de voorlichting dat er bij de NVWA lijkt te worden afgeweken van het uitgangspunt Maat houden dat de kosten van toezicht op naleving uit algemene middelen worden betaald. De uitwerking van deze zienswijze beoogt daarmee het kwantitatieve effect op de retributietarieven te tonen in het geval alle kosten van toezicht op naleving die momenteel worden opgenomen in de retributietarieven niet meer doorbelast zouden worden.

De uitwerking van de zienswijze vraagt om duidelijke afbakening van de kosten met betrekking tot toezicht op naleving. Doordat de begrippen van Maat houden niet zuiver kunnen worden aangesloten op de kostenstructuur van de NVWA, is in afstemming met de NVWA gebruikgemaakt van de categorisering door PwC in het genoemde onderzoek om de kosten van toezicht op naleving uit de tarieven te destilleren.

TABEL 21 **Categorieën van Maat houden naar uitgangspunten kabinet en Raad van State**

#	Categorie	Huidige situatie	Kabinet	Raad van State
1	Toelating	✔	✔	✔
2	Toezicht op naleving	✔	✔	✘
3	Repressieve handhaving	✔	✔	✔

[78] Onderbouwing retributietarieven NVWA 2019, april 2019, pagina 4.

[79] Kamerstuk 33835, nr. 28 - Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken betreffende de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, d.d. 18 november 2016.

[80] Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA en Toets aan Maat houden – PwC, d.d. 29 september 2016.

[81] Kabinetsbeleid over doorberekening van toezichts- en handhavingskosten in relatie tot voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Tweede Kamer inzake de doorberekening van toezichts- en handhavingskosten, d.d. 29 maart 2017.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

In het onderzoek van PwC is 29% van de omzet uit 2015 gecategoriseerd als zowel toelating als toezicht op naleving (zie derde kolom in de tabel hieronder). Voor de uitwerking van de zienswijze is de aanname gedaan dat de omzetmix de afgelopen jaren grotendeels gelijk is gebleven. Deze aanname is geverifieerd bij de NVWA. Vervolgens is op basis van de voorcalculatorische omzet de verdeling naar de categorieën opnieuw gemaakt door langs de inhoud van de werkzaamheden een uitsplitsing te maken naar toelating of toezicht op naleving. De tabel hieronder toont het resultaat van de uitsplitsing uit de gesprekken met de NVWA en uit de gesprekken met het bedrijfsleven.

Uit de gesprekken blijkt dat de werkzaamheden van toelating en toezicht op naleving overeenkomen met de definitie van keuren respectievelijk toezicht van de NVWA. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de werkzaamheden van de dierenarts bij slachthuizen sterk met elkaar zijn verweven. Gegeven deze complexiteit en door het ontbreken van betrouwbare data, is niet eenduidig te herleiden welk deel van de tijd besteed wordt aan toelating of toezicht op naleving. Dit draagt ook bij aan het verschil in inzicht tussen de betrokkenen van de NVWA en het bedrijfsleven, waarbij de inschatting van de NVWA is dat 16% van de tijd wordt besteed aan toezicht op naleving en de inschatting van het bedrijfsleven is dat 31% van de tijd wordt besteed aan toezicht op naleving. Bovenstaande uitsplitsingen zijn zodoende een inschatting.[82]

Tabel 23 laat zien dat de totale kosten van toezicht op naleving EUR 13,5 mln. zijn op basis van de raming van de NVWA en EUR 25,5 mln. op basis van de raming van het bedrijfsleven.

Vervolgens is ingeschat voor welk deel van toezicht op naleving beleidsruimte bestaat voor de toepassing van Maat houden (oftewel, geen verplichte doorberekening op Europees of nationaal niveau is voorgeschreven). Uit de doorrekening blijkt dat de kosten voor het bedrijfsleven EUR 1,8 mln. lager zijn als de totale kosten van toezicht op naleving met beleidsruimte niet doorberekend worden. Deze kosten bestaan enerzijds uit de kosten die volledig zijn toe te rekenen aan toezicht op naleving (zie categorie 2 in tabel 22) en anderzijds uit de kosten van toezicht op naleving die met gebruik van aannames uitgesplitst zijn uit tarieven die zowel toelating als toezicht op naleving betreffen (zie categorie 4 in tabel 22).

TABEL 22 **Verdeling van NVWA-omzet langs categorieën van Maat houden**

#	Categorie	% van de omzet in onderzoek 'Toets aan Maat houden'	% van de omzet na uitsplitsing in afstemming met NVWA	% van de omzet na uitsplitsing in afstemming met bedrijfsleven
1	Toelating	65%	84%	69%
2	Toezicht op naleving	6%	16%	31%
3	Repressieve handhaving	0%	0%	0%
4	Toelating en toezicht op naleving	29%	0%	0%
	Totaal	**100%**	**100%**	**100%**

TABEL 23 **Ramingen toezicht op naleving met en zonder beleidsruimte**

Categorie	A. Toezicht op naleving inschatting NVWA	B. Toezicht op naleving inschatting bedrijfsleven	A1. Toezicht op naleving zonder beleidsruimte o.b.v. NVWA	B1. Toezicht op naleving zonder beleidsruimte o.b.v. bedrijfsleven	A2. Toezicht op naleving met beleidsruimte o.b.v. NVWA	B2. Toezicht op naleving met beleidsruimte o.b.v. bedrijfsleven
Erkende Bedrijven	8,8	20,8	7,2	19,2	1,6	1,6
Levende Dieren	1,1	1,1	0,8	0,8	0,3	0,3
Import Veterinair	0,4	0,4	0,4	0,4	-	-
Certificering Op Afstand	-	-	0,0	0,0	-	-
Nationaal Plan Residuen - EB	0,6	0,6	0,6	0,6	-	-
Import Hoog Risico	0,2	0,2	0,2	0,2	-	-
Levensmiddelen Bedrijven	2,0	2,0	2,0	2,0	-	-
Plant	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Laboratorium Veterinair	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-
Totaal	**13,5**	**25,5**	**11,7**	**23,7**	**1,8**	**1,8**

[82] Zie bijlage D voor een gedetailleerde toelichting van de gehanteerde methodiek.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Het verschil van inzicht tussen het bedrijfsleven en de NVWA ten aanzien van de omvang van toezicht op naleving vertaalt zich niet in kwantitatieve zin, omdat het verschil in inzicht zich concentreert op werkzaamheden in slachthuizen. Op basis van verordening 2016/275 is er geen ruimte voor het toepassen van Maat houden in deze categorie bedrijven.[83] Zodoende vertaalt het verschil in zienswijzen tussen de Raad van State en het kabinet zich naar grosso modo EUR 1,8 mln. Deze doorrekening maakt gebruik van aannames en geeft een indicatie. Gegeven de complexiteit is nader onderzoek nodig om tot scherpere inschatting te komen indien ervoor gekozen wordt de zienswijze van de Raad van State te overwegen.

5.2.5 Het verschil tussen de huidige berekeningswijze en het hanteren van standaard vergoedingen is grosso modo EUR 18,6 mln. Dit is een verlaging van de kosten voor het bedrijfsleven. De totale impact op de kosten voor het bedrijfsleven is naar schatting EUR 36,6 mln.

Voorliggend onderzoek hanteert een combinatie tussen Europese wetgeving en nationaal beleid als kader. De Europese verordening 2017/625 schrijft voor of een lidstaat tarieven moet innen voor officiële controles en indien dit verplicht wordt gesteld, welke methoden de lidstaat heeft dit te doen. Er zijn op hoofdlijnen twee berekeningsmethoden voor de wijze waarop vergoedingen of heffingen kunnen worden geïnd.[84] Enerzijds berekend op basis van kosten zoals voorgeschreven in de verordening, anderzijds op basis van standaard vergoedingen per eenheid (# kg, # zending, etc.) zoals opgenomen in de verordening.[85]

Op dit moment worden de retributietarieven door de NVWA berekend op basis van kostprijzen. Zodoende hanteren de departementen de eerstgenoemde variant. Zie voor een verdieping hoofdstuk 3. In zoverre doorberekening van kosten op Europees niveau niet is voorgeschreven of beleidsruimte biedt, is Maat houden van toepassing.

In deze paragraaf is de impact van het hanteren van standaard vergoedingen, als alternatief voor de berekende kosten, in nauwe afstemming met de NVWA verkend. Er zijn standaard vergoedingen gegeven voor de controles ten aanzien van de categorieën import (veterinair en fytosanitair), slachthuizen, uitsnijderijen, wildverwerkingsinrichtingen, melkproductie en de productie – en het in de handel brengen van visserij- en aquacultuurproducten.[86]

[83] Zie ook paragraaf 5.2.2.

[84] VO 2017/625, artikel 79, lid 1.

[85] VO 2017/625, artikel 79, lid 3 en artikel 79, lid 4 geven lidstaten ruimte vergoedingen te verminderen en/of niet in rekening brengen om recht te kunnen doen aan specifieke omstandigheden. Denk hierbij aan de belangen van exploitanten met geringe productie en/of wanneer inningskosten niet opwegen tegen de baten.

[86] VO 2017/625, bijlage IV.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Onderstaande tabel geeft een indicatief inzicht in de mogelijkheden die het wetgevend kader biedt. In kolom A is de huidige situatie weergegeven. Kolom B en C tonen de verplichte retributies voor activiteiten, waarbij er een keuze is te werken met berekende kosten (B) of standaard vergoedingen (C). Kolom D toont verplichte retributies voor activiteiten waarbij het verplicht is te werken met berekende kosten.[87] Tot slot toont kolom E de kosten voor activiteiten waarbij de lidstaat keuze heeft deze in rekening te brengen (niet verplicht) en toont kolom F de zienswijze van de Raad van State, zoals beschreven in de paragraaf 5.2.4. Deze keuzes resulteren in een drietal uitkomsten in de daarnaast gelegen kolommen (1, 2 en 3).

A. Kolom A bevat per sector een overzicht van de huidige retributies zoals op dit moment van toepassing. Deze retributies komen overeen met tabel 10 in hoofdstuk 3.
B. Kolom B omvat per sector een indicatie van de kosten die de lidstaat verplicht is te innen op basis van artikel 79, lid 1. In deze kolom is de berekeningswijze opgenomen die nu door de NVWA wordt toegepast én waarbij de doorberekening verplicht is.

TABEL 24 **Inzicht in keuzes binnen het wetgevend kader**

Retributies per sector bezien vanuit verordening 2017/625 en Maat houden in EUR mln.								**Uitkomsten verschillende keuzes**		
			A	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**1**	**2**	**3**
			Huidige retributies	**Verplicht, met keuze voor berekende kosten**	**Verplicht, met keuze voor standaard vergoedingen**	**Verplicht, met verplichting voor berekende kosten**	**Optioneel (Maat houden)**	**Optioneel (Maat houden) conform zienswijze RvS**	**Huidige retributies o.b.v. berekende kosten**	**Zienswijze Raad van State op huidige retributies o.b.v. berekende kosten**	**Standaard vergoedingen waar mogelijk, aangevuld met Maat houden**
Sector	EUR	%	Artikel 79, lid 1a	Artikel 79, lid 1b en bijlage IV	Artikel 79, lid 2	Artikel 80		B+D+E	B+D+F	C+D+E
Roodvlees excl. import	28,4	33,4%	43,7	30,3	n.b.	-	-	43,7	43,7	30,3
Pluimveevlees excl. import	15,3	18,0%			n.b.	-	-			
Vis excl. import	2,5	2,9%	2,5	0,2	n.b.	-	-	2,5	2,5	0,2
Overig prod. dierlijke oorsprong	3,2	3,8%	-	-	0,3	2,9	1,4	3,2	1,7	3,2
Zuivel	0,5	0,6%	0,4	*	n.b.	0,1	0,1	0,5	0,5	* + 0,1
Plant – Fytosanitair	1,3	1,5%	-	-	**1,0	0,3	0,3	1,3	1,3	1,3
Export levende dieren	14,1	16,6%	-	-	-	14,1	13,8	14,1	13,8	14,1
Herinspecties Levende dieren	0,7	0,8%	-	-	0,7	-	-	0,7	0,7	0,7
Import Vlees	3,4	4,0%	10,8	8,3	n.b.	-	-			
Import Vis	4,0	4,7%			n.b.	-	-	10,8	10,8	8,3
Import Overig	3,4	4,0%			n.b.	-	-			
Import Hoog Risico	2,5	2,9%	-	-	2,5	-	-	2,5	2,5	2,5
Levensmiddelen bedrijven	4,9	5,8%	-	-	2,0	2,9	2,9	4,9	4,9	4,9
Tabak	0,6	0,7%	-	-	-	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Ei	0,2	0,2%	-	-	0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Totaal	**85**	**100%**	**57,4**	**38,8**	**6,5 + n.b.**	**21,1**	**19,3**	**85**	**83,2**	**66,4**
								0	**-1,8**	**-18,6**

Indien '-' in de tabel is opgenomen dan is de kolom niet van toepassing voor de betreffende sector. Indien n.b. is opgenomen was de data niet voorhanden om tot een kwantificering te komen. Dit heeft met name betrekking op herinspecties.
* Binnen zuivel worden activiteiten grotendeels uitgevoerd door COKZ. Een doorrekening van standaard vergoedingen op tonnen melkproductie in relatie tot de activiteiten en kostenbasis van de NVWA is zodoende niet mogelijk en buiten beschouwing gelaten.
** 1,0 mln. is incl. 0,4 mln. controles op hout en verpakkingsmateriaal zoals voorgeschreven in 2000/29, artikel 13 quinquies. In 2020 is deze activiteit voor de NVWA komen te vervallen.

[87] Deze indicatie is gebaseerd op de voorcalculatorisch retribueerbare kosten van de NVWA. De correcties à EUR 2,8 mln. (demping tarieven en compensatie kleine slagers) zijn buiten beschouwing gelaten.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

C. Kolom C is een alternatief voor de berekeningswijze in kolom B. Kolom C omvat per sector een indicatie van de kosten die de lidstaat verplicht is te innen op basis van artikel 79, lid 1 en waarbij gerekend wordt met de standaard vergoedingen zoals opgenomen in bijlage IV. Hiertoe zijn de inschattingen op de volumes per eenheid[88] gedaan. De volumes zijn vermenigvuldigd met standaard vergoedingen in de verordening.
D. Kolom D omvat per sector een indicatie van de kosten die de lidstaat verplicht is te innen op basis van artikel 79, lid 2. Dit zijn in hoofdlijnen de Hoog Risico-producten (lid 2a), controles in bedrijven op verzoek van de ondernemers teneinde een diervoedererkenning te verkrijgen (lid 2b)[89], controles als gevolg van niet-naleving (lid 2c). Daar waar in de tabel n.b. opgenomen is betreft dit herinspecties. Voor de categorieën in kolom D is er geen mogelijkheid te rekenen met standaard vergoedingen.
E. Kolom E omvat per sector een indicatie van de kosten die niet verplicht zijn op basis van verordening 2017/625, maar waarvoor ruimte bestaat om Maat houden toe te passen.
F. Kolom F omvat per sector een indicatie van de kosten waarvoor ruimte bestaat om Maat houden toe te passen en waarin de zienswijze van de Raad van State in mee is genomen (uitkomst paragraaf 5.2.4).

De kosten voor het bedrijfsleven zijn grosso modo EUR 18,6 mln. lager als de keuze gemaakt zou worden voor standaard vergoedingen als alternatief voor berekende kosten. De totale kosten voor het bedrijfsleven worden grosso modo EUR 36,6 mln.[90] lager, omdat bij de keuze voor standaard vergoedingen de activiteiten van KDS niet aanvullend in rekening kunnen worden gebracht. Indien de zienswijze van de Raad van State wordt overgenomen dan leidt dit tot lagere kosten voor het bedrijfsleven van grosso modo 1,8 mln.

De huidige retributiekosten van de NVWA zijn EUR 85 mln., een deel hiervan is verplicht en een deel hiervan is een keuze vanuit nationaal beleid.

— Grosso modo EUR 63,9 mln.[91] (75%) wordt verplicht door Europese wetgeving op basis van de gekozen methodiek van berekende kosten. Indien gekozen wordt voor inning op basis van standaard-vergoedingen is grosso modo EUR 45,3 mln.[92] verplicht retribueerbaar (53%). Dit is een alternatief voor de genoemde EUR 63,9 mln.
— In totaal EUR 21,1 mln. (25%) van de huidige retribueerbare kosten komt voort uit toepassing van Maat houden. Deze kosten worden zodoende niet verplicht vanuit Europese wetgeving.

Een aantal noties zijn van belang bij de interpretatie van deze uitkomsten:

— Deze doorrekening maakt gegeven de complexiteit en het ontbreken van data op onderdelen gebruik van aannames en geeft een indicatie. De aannames zijn beschreven in bijlage D. Nader onderzoek is nodig om tot een scherpere inschatting te komen van de impact.
— De uitkomsten richten zicht op de kosten van de NVWA. Tegelijkertijd levert KDS de inzet van officiële assistenten bij roodvleesslachthuizen. De totale kosten van KDS bedragen EUR 18 mln. en deze kosten zijn buiten scope van de retribueerbare kosten van de NVWA[93]. Omdat de NVWA en KDS controles uitvoeren op hetzelfde volume, geldt dat dit volume de basis vormt voor de berekening van de gecombineerde activiteiten van de NVWA en KDS. Zodoende kunnen bij een keuze voor standaard vergoedingen de activiteiten van KDS niet aanvullend aan de NVWA in rekening gebracht worden.
— Een vergelijking tussen het toepassen van de standaardvergoedingen en berekende kosten binnen het domein van plant-fytosanitair en binnen het domein van zuivel schetst een onjuist beeld en is zodoende niet opgenomen in bovenstaande tabel. Een groot deel van de activiteiten binnen het domein van plant-fytosanitair wordt niet uitgevoerd door de NVWA, maar door de keuringsdiensten. Binnen zuivel worden activiteiten grotendeels uitgevoerd door COKZ. De activiteiten door de keuringsdiensten en COKZ zijn buiten scope van dit onderzoek en er is geen beeld van de EUR omvang van de activiteiten bij deze diensten waar een standaard vergoeding voor geldt. Een vergelijking is zodoende niet te maken.
— Herinspecties zijn grotendeels niet te distilleren uit de beschikbare data. Daar waar dit onderscheid niet te maken is zijn deze opgenomen als n.b. De kosten voor herinspecties zijn meegenomen in kolom B. Indien de keuze wordt gemaakt standaard vergoedingen toe te passen, dan gelden voor de activiteiten van herinspecties aanvullende kosten.
— De verordening sluit niet uit dat per sector/domein de keuze voor standaard vergoedingen gemaakt kan worden. Wel dient deze keuze onderbouwd en gerechtvaardigd te worden. Indien de overweging zich richt op het domein van plant-fytosanitair of zuivel dan heeft dit invloed op de keuringsdiensten en COKZ.

[88] Denk hierbij aan # volwassen runderen, # eenden en ganzen, # varkens met slachtgewicht van minder dan 12 kg, etc. Zie voor een totaaloverzicht VO 2017/625, bijlage IV, hoofdstuk II.
[89] Controles in bedrijven op verzoek van de ondernemers teneinde een diervoedererkenning te verkrijgen wordt door de NVWA als zeer incidenteel ingeschat (1 à 2 keer per jaar). Zodoende zijn deze activiteiten buiten beschouwing gelaten.
[90] EUR 36,6 mln. is impact standaardvergoedingen incl. de omzet van KDS = EUR 18,6 mln. + EUR 18 mln.
[91] EUR 63,9 mln. = 57,4 mln. + 6,5 mln.
[92] EUR 45,3 mln. = 38,8 mln. + 6,5 mln. + n.b.
[93] Zie voor een verdieping hoofdstuk 3.2.1

© 2020 KPMG Advisory N.V.

6 De NVWA vergeleken met andere organisaties

Op organisatieniveau is de NVWA vergeleken met andere organisaties. Paragraaf 6.1 beschrijft de doelstelling die ten grondslag ligt aan de benchmarkanalyses. In paragraaf 6.2 staan de uitkomsten weergegeven van de benchmark van overhead, semidirecte en directe kosten van de NVWA met zeven vergelijkbare organisaties in Nederland. Paragraaf 6.3 beschrijft de tariefvergelijking met het buitenland.

Voorgaande hoofdstukken richtten zich met name op het retribueerbare deel van de kosten van de NVWA (EUR 85 mln.). Dit hoofdstuk richt zich op de volledige kosten van de NVWA in vergelijking met zeven organisaties in Nederland. In dit hoofdstuk wordt geen onderscheid gemaakt tussen retribueerbare kosten en niet-retribueerbare kosten.

6.1 Inleiding

De benchmark heeft tot doel de NVWA op organisatieniveau te vergelijken met andere keuringsinstanties, inspecties en vergelijkbare organisaties in Nederland en daaruit waar mogelijk financieel verbeterpotentieel voor de NVWA te identificeren. Het onderzoek is erop gericht inzicht in de NVWA te verkrijgen in relatie tot vergelijkbare organisaties over een aantal doorsnedes:

- De totale kosten en de belangrijkste kostensoorten daarbinnen (ten opzichte van vergelijkbare organisaties in Nederland)
- De omvang van en relatie tussen de kosten van de overhead en de kosten van het primaire proces (ten opzichte van vergelijkbare organisaties in Nederland)
- Kwalitatieve aspecten, zoals gemiddelde leeftijd en ziekteverzuim (ten opzichte van vergelijkbare organisaties in Nederland)
- De retributietarieven (ten opzichte van vergelijkbare organisaties in het buitenland)

Voor een juiste interpretatie van de benchmarkuitkomsten is het van belang om de meerwaarde en beperkingen van een benchmark te duiden. Een benchmark is een cijfermatige vergelijking. Kwalitatieve aspecten maken geen deel uit van de benchmark, maar dienen ter duiding van de cijfermatige uitkomsten van een benchmark. Uitkomsten van specifieke analyses dienen in samenhang met het geheel van analyses en in de context van de gehele organisatie te worden bezien. Een benchmark biedt inzicht in potentiële financiële verbetermogelijkheden en besparingsmogelijkheden. De mate waarin deze daadwerkelijk van toepassing zijn voor een organisatie en gerealiseerd kunnen worden is afhankelijk van de specifieke context van die organisatie.

6.2 Uitkomsten vergelijking met organisaties in Nederland

6.2.1 De kosten van de NVWA zijn over het algemeen in lijn met vergelijkbare organisaties in Nederland

Uit de benchmark van het onderzoek komt naar voren dat de kosten van de NVWA over het algemeen in lijn zijn met vergelijkbare organisaties in Nederland. De NVWA als geheel, de overheadkosten, semidirecte kosten en directe kosten blijken voor de NVWA namelijk over het algemeen in lijn te zijn met de bandbreedte van de zeven vergelijkbare organisaties in Nederland (de referentiegroep). Daarnaast zijn bepaalde specifieke kosten of resultaten omtrent productiviteit en ziekteverzuim voor de NVWA wel relatief hoog of laag in verhouding tot de referentiegroep. Enkele resultaten waarbij de NVWA positief presteert ten opzichte van de referentiegroep betreffen: productiviteit, kosten voor opsporing en laboratoria. Voor een aantal uitkomsten, waaronder de kosten van informatisering & automatisering en het ziekteverzuim, heeft de NVWA verbeterpotentieel ten opzichte van de referentiegroep. Het verschilt per ratio welke organisatie aan de onderkant (minimum) of aan de bovenkant (maximum) van de referentiegroep zit. Dit betreft niet uitsluitend één organisatie. In het vervolg van deze paragraaf duiden we de mogelijkheden die de NVWA heeft voor verbetering en het creëren van meer efficiëntie in de uitvoering en welke prikkels daarbij nodig zijn.

6.2.2 De NVWA kan mogelijk kosten besparen door gericht te sturen op de hoogte van I&A-kosten en personeelskosten

Alvorens de verbetermogelijkheden voor de NVWA te identificeren, is het van belang aan te merken dat er sprake is van samenhang in verschillende kostencategorieën. Het sturen op verlaging van kosten in één categorie kan leiden tot een verhoging van kosten in een andere categorie. Dit betekent dat de organisatie de samenhang van sturingsmaatregelen en neveneffecten moet analyseren voordat de totale impact en efficiencybesparing kunnen worden vastgesteld.

De NVWA heeft in vergelijking met de referentiegroep relatief hoge Informatisering & Automatisering (I&A)-kosten, zowel voor de jaarlijks terugkerende I&A-kosten als de incidentele I&A-kosten met betrekking tot programma's en projecten. De incidentele I&A-kosten houden verband met grote IT-vernieuwingen. Voor de NVWA betreft dit de ontwikkeling van Inspect, een ICT-systeem ter ondersteuning van de keuren- en toezichtwerkzaamheden van de NVWA. De NVWA heeft in de afgelopen jaren het programma NVWA 2020 uitgevoerd. Inspect was hier onderdeel van. De implementatie van de ICT-vernieuwing is stopgezet naar aanleiding van de BIT-toets. Hierdoor is tevens een groot deel van de efficiencybesparingen als gevolg daarvan komen te vervallen. Gericht sturen op het verlagen van de I&A-kosten biedt mogelijkheden om de kosten voor de organisatie te verlagen. Tegelijkertijd kan de NVWA besluiten om te

© 2020 KPMG Advisory N.V.

TABEL 25 **Prestatie NVWA t.o.v. referentiegroep (EUR mln.)**
Overheadkosten zijn afgerond op hele getallen. Totale kosten, semidirecte kosten en directe kosten zijn afgerond op duizendtallen. Totale kosten en overheadkosten zijn gedeeld door het totaal aantal fte (bijv. Personeel & Organisatie kosten gedeeld door totaal fte). Semidirecte kosten en directe kosten zijn gedeeld door het aantal fte van de specifieke categorie (bijv. Inspectie kosten gedeeld door inspectie fte).

Ratio	Minimum	Gemiddelde	Maximum	NVWA
Totaalbeeld				
Totale kosten per fte (n=8)	91.000	117.000	142.000	133.000
Gerealiseerde productieve uren per directe fte (n=4)	1.034	1.175	1.303	1.303
Percentage ziekteverzuim (n=7)	3,2%	4,9%	6,6%	5,7%
Gemiddelde leeftijd personeel (n=8)	46	49	53	50
Percentage instroom (n=8)	5,8%	14,8%	39,7%	5,8%
Percentage uitstroom (n=8)	3,9%	9,2%	28,4%	3,9%
Overhead				
Percentage overheadkosten van totale kosten (n=8)	18,0%	29,8%	41,3%	35,3%
Personeel & Organisatie kosten per fte (n=7)	690	1.669	2.459	2.033
Financiën & Control kosten per fte (n=7)	673	2.012	3.388	1.769
Informatisering & Automatisering kosten per fte (n=8)	5.377	14.356	30.769	16.719
Marketing, Communicatie & Kwaliteitszorg kosten per fte (n=7)	251	1.040	2.754	790
Facilitaire Zaken kosten per fte (n=8)	602	2.085	3.495	2.106
Semidirecte kosten				
Klantcontact / meldkamer kosten per fte (n=5)	59.000	80.000	126.000	66.000
Beleidsondersteuning kosten per fte (n=6)	78.000	95.000	118.000	80.000
Directe kosten				
Inspectie kosten per fte (n=7)	64.000	84.000	105.000	73.000
Keuren kosten per fte (n=2)[1]	70.000	81.000	91.000	91.000
Opsporing kosten per fte (n=4)	72.000	76.000	81.000	72.000
Laboratoria kosten per fte (n=2)	64.000	69.000	75.000	64.000
Juridische zaken (n=5)	81.000	97.000	137.000	91.000

[1] Vanwege slechts één andere organisatie in de referentiegroep is de zeggingskracht beperkt.

investeren in I&A-kosten om bijvoorbeeld door middel van automatisering de efficiëntie in de keten te bevorderen en/of een verlaging in bijvoorbeeld de personeelskosten te realiseren.

De NVWA heeft met betrekking tot de totale personeelskosten een tweede mogelijkheid om de kosten te verlagen. Hierin spelen een aantal factoren, zoals gemiddelde leeftijd en ziekteverzuim, een rol. De gemiddelde leeftijd van NVWA-medewerkers is met 50,4 jaar relatief hoog ten opzichte van de referentiegroep, die een bandbreedte van 46 tot 53 jaar kent. Een relatief hoge gemiddelde leeftijd betekent dat personeel veelal in relatief hoge loonschalen zit (c.q. binnen de loonschalen in relatief hoge treden) wat gemiddeld hogere personeelskosten betekent.

De NVWA kent daarnaast een lage instroom en uitstroom van interne medewerkers. Restrictief aannamebeleid en een relatief oud personeelsbestand zijn hiervan de oorzaak. Op korte termijn zijn de sturingsmogelijkheden op het verlagen van de gemiddelde leeftijd beperkt. De gemiddelde leeftijd kan worden verlaagd door gericht beleid te voeren op de leeftijd van medewerkers die instromen, al dan niet in combinatie met het sturen op de leeftijd van medewerkers die uitstromen. Ongeveer 39% van het personeelsbestand bevindt zich in de leeftijdscategorie van 55 tot 64 jaar. Op middellange termijn zal zodoende een aanzienlijk deel van het personeelsbestand de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Hierdoor valt een verlaging van de gemiddelde leeftijd te verwachten.

De NVWA kent een ziekteverzuim dat relatief hoog ligt ten opzichte van de referentiegroep (5,70%). Het ziekteverzuim heeft met name betrekking op de medewerkers in het primaire proces van de NVWA. Onderzoek over het gericht sturen op het verlagen van de gemiddelde leeftijd en ziekteverzuim biedt de NVWA de mogelijkheid om de personeelskosten voor de gehele organisatie, zowel binnen overheadfuncties als binnen het primaire proces, te verlagen.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

De organisatie met het laagste ziekteverzuim in de referentiegroep (3,20%) heeft dit binnen een jaar aanzienlijk weten te verlagen door hier specifiek beleid op te voeren. In 2017 bedroeg het ziekteverzuim van deze organisatie 5,80%. Deze organisatie heeft specifiek beleid gevoerd om het ziekteverzuim te verlagen. Zo is het personeel middels trainingen en workshops getraind hoe om te gaan met verzuim. Bij directie en management is bewustwording gecreëerd en aangegeven hoe kan worden gestuurd op het verlagen van verzuim. Focus daarbij was het sturen op verzuim, niet het sturen op ziek zijn. Managers zijn verantwoordelijk gemaakt voor de hoogte van het verzuim van de afdeling die zij aansturen.

6.2.3 Het verhogen van de communicatie-uitgaven biedt de NVWA mogelijkheden om het draagvlak voor en vertrouwen in de NVWA te laten groeien

De Marketing, Communicatie & Kwaliteitszorgkosten van de NVWA (EUR 790 per fte) zijn relatief laag ten opzichte van de referentiegroep, die een bandbreedte van EUR 251 tot EUR 2.754 kent.[94] De personeelsomvang van deze functie (0,69%) is in vergelijking met de referentiegroep (0,29% - 3,18%) eveneens beperkt. Dat wil zeggen dat in relatie tot de totale omvang van de NVWA relatief weinig personeel werkzaam is binnen Marketing, Communicatie & Kwaliteitszorg. Tijdens de validatie van de uitkomsten met de referentiegroep kwam naar voren dat andere inspecties intensiever gebruikmaken van communicatie, waardoor de kosten en formatie groter zijn.

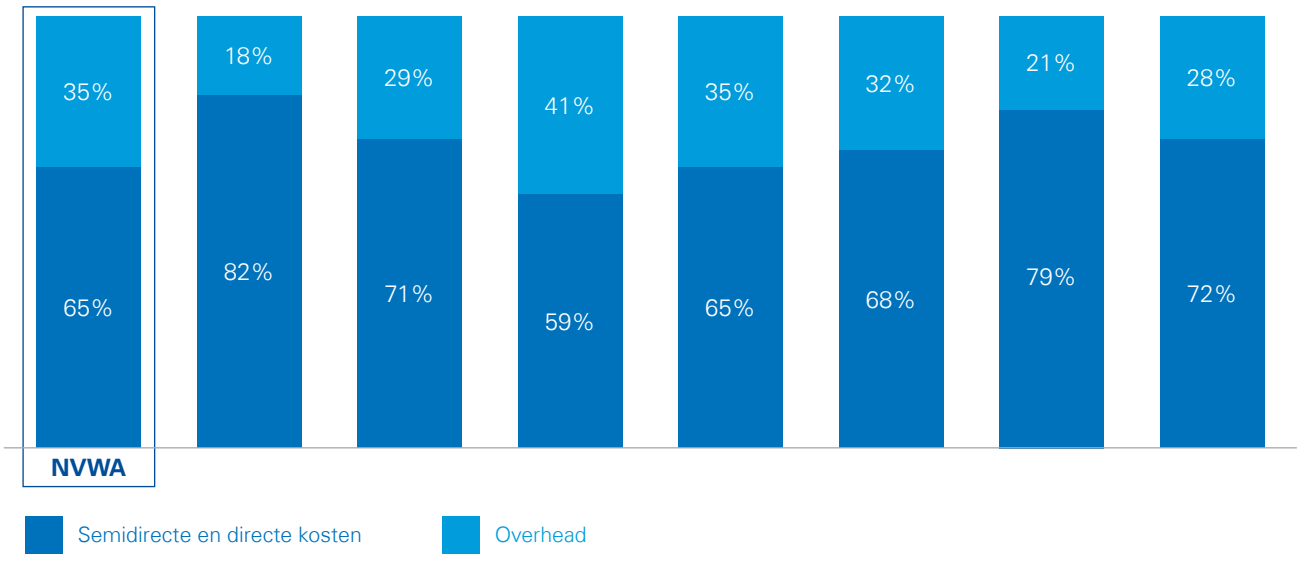
6.2.4 De kosten van NVWA zijn over het algemeen in lijn met vergelijkbare organisaties in Nederland

Uit het benchmarkonderzoek komt naar voren dat de kosten van de NVWA over het algemeen in lijn zijn met die van de vergelijkbare organisaties. Op hoofdlijnen zijn de overheadkosten van de NVWA hoger, terwijl de semidirecte kosten en de directe kosten lager zijn in vergelijking met de zeven andere organisaties in Nederland.

Ongeveer twee derde (65%) van de kosten van de NVWA bestaat uit semidirecte en directe kosten. 35% van de kosten bestaat uit overhead. In vergelijking met de andere organisaties zijn de overheadkosten hoog. Het gemiddelde overheadpercentage van de referentiegroep bedraagt circa 30%.

Het overheadpercentage verschilt met het overheadpercentage in hoofdstuk 3, omdat in het kader van de benchmark vanwege onderlinge vergelijkbaarheid tussen de organisaties een afwijkende definitie van overheadkosten is gehanteerd.

FIGUUR 9 **Verdeling totale kosten over overhead en semidirecte en directe kosten (in %)**



[94] Kosten voor het klantcontactcentrum van de NVWA maken geen deel uit van dit bedrag. Klantcontactcentrum is afzonderlijk vergeleken met de organisaties in de referentiegroep.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

6.2.5 Totale kosten per fte NVWA aan de hoge kant van de referentiegroep, alsook ziekteverzuim en gemiddelde leeftijd

Uit de benchmark komt naar voren dat bij de NVWA de totale kosten per fte aan de hoge kant zijn in verhouding tot de referentiegroep. De gemiddelde leeftijd van het personeel en het ziekteverzuim ligt bij de hoogsten van de referentiegroep, terwijl de in- en uitstroom relatief laag zijn.

Deze uitkomsten hangen met elkaar samen. Een relatief hoge gemiddelde leeftijd betekent dat personeel veelal in relatief hoge loonschalen zit (c.q. binnen de loonschalen in relatief hoge treden) waar gemiddeld hogere loonkosten mee zijn gemoeid. Het NVWA-personeel is daarmee relatief duur.

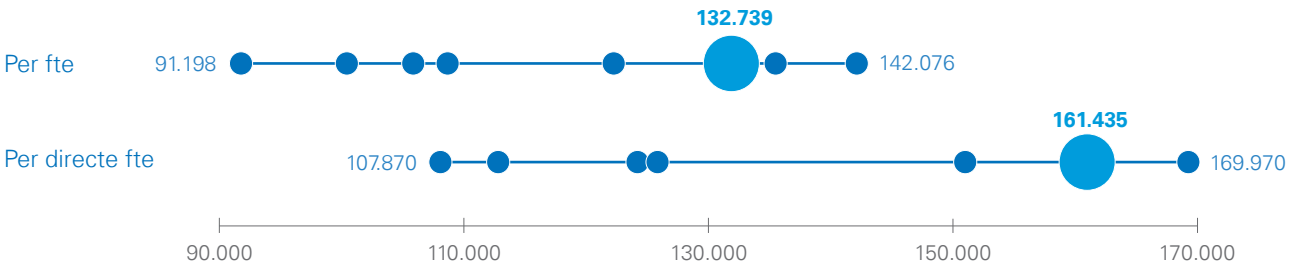
Totale kosten per fte NVWA zijn aan de hoge kant van de referentiegroep (zie figuur 10)
De totale kosten bestaan uit overhead, semidirecte en directe kosten. De totale kosten per fte geven een grofmazig beeld van de totale kosten van de organisatie per fte.[95] De totale kosten per fte bij de NVWA (EUR 133.000 per fte) zijn relatief hoog ten opzichte van de referentiegroep (gemiddeld EUR 117.000 per fte).

De totale kosten per directe fte zijn bij de NVWA (EUR 161.000 per fte) eveneens relatief hoog ten opzichte van de referentiegroep (gemiddeld EUR 139.000 per fte). Directe fte betreft het personeel dat belast is met onder meer inspectie en keuren en daarmee productieve werkzaamheden uitvoert. Verklaringen van deze uitkomst zijn te herleiden tot de verschillen tussen de organisaties op het gebied van overhead, semidirecte en directe kosten (zie hierna).

Ruim 6% van de totale kosten van de NVWA heeft betrekking op extern geoormerkte budgetten (EGB's). Deze budgetten worden door LNV en VWS aan de NVWA ter beschikking gesteld met een specifiek, extern bestedingsdoel. Hier staan geen fte's voor de NVWA tegenover, waardoor de kosten per fte naar boven worden gedreven. Bij de andere organisaties in de referentiegroep is hier niet, of slechts in zeer beperkte mate sprake van. Ruim 5% van de totale kosten van de NVWA heeft betrekking op Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). Dit betreft uitbesteed werk. Ook hier staan geen fte's voor de NVWA tegenover, waardoor de kosten per fte naar boven worden gedreven. Zowel EGB's als KDS betreffen directe kosten. Het onderzoek sluit aan bij de kostenbasis van de NVWA. Om een zuivere analyse en vergelijking te maken zijn er geen correcties toegepast op de data van de NVWA en/of van andere organisaties.

Eveneens speelt de mate van het uitbesteden van taken in deze ratio een rol. Organisaties die relatief veel taken hebben uitbesteed (wel de kosten, geen fte's) komen relatief hoog uit ten opzichte van de referentiegroep.

FIGUUR 10 **Totale kosten per fte (in EUR)**



Leeswijzer grafieken
De horizontale lijn geeft de spreiding weer van de benchmarkuitkomsten. De blauwe rondjes betreffen de geanonimiseerde uitkomsten van de vergelijkbare organisaties in Nederland. De uitkomsten van de NVWA zijn weergegeven middels een groter lichtblauw rondje, de waarde van de NVWA staat daarbij weergegeven. Eveneens zijn de minimale en maximale uitkomsten van de referentiegroep weergegeven.

[95] De totale kosten zijn gedeeld door het totaal fte.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Direct personeel NVWA heeft de hoogste productiviteit (inclusief RT=WT) ten opzichte van drie andere vergelijkbare organisaties (zie figuur 11)

Gerealiseerde productiviteit[96] van direct personeel is beperkt voorhanden bij de organisaties in de referentiegroep, omdat de medewerkers van een aantal organisaties geen tijd registeren. Deze gegevens zijn bij vier van de acht organisaties voorhanden (gemiddeld 1.175 uur). Binnen de referentiegroep kent de NVWA met 1.303 gerealiseerde productieve uren per directe fte de hoogste productiviteit. De gerealiseerde productiviteit ligt daarmee ongeveer 5% onder de norm van 1.378 productieve uren uit de Handleiding Overheidstarieven 2018.[97] De gerealiseerde productiviteit wordt in belangrijk mate beïnvloed door een hoog ziekteverzuim en relatief hoge verlofrechten zoals regulier verlof, PAS- en ouderschapsverlof. Daarnaast was er in 2018 enig productieverlies in verband met de transitie (met name Inspect). Dit verlies is opgevangen door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

De definitie van productieve tijd is per organisatie verschillend. Zo geldt bij de NVWA voor ambulante medewerkers de arbeidsvoorwaarde 'reistijd = werktijd' (RT=WT). Voor ambulante medewerkers geldt dat hun woonplaats tevens hun standplaats is. Dit heeft tot gevolg dat elke werkgerelateerde reis die zij maken geclassificeerd wordt als een dienstreis waarvan alle reistijd als werktijd wordt aangemerkt. Dit betekent dat de reistijd wordt aangemerkt als productieve tijd.[98] Als de RT=WT arbeidsvoorwaarde niet van toepassing zou zijn, dan zou deze tijd grotendeels kunnen worden ingezet op bijvoorbeeld keurings- of toezichtactiviteiten. Voor afschaffing is overeenstemming met de vakbonden nodig en het is de NVWA tot op heden nog niet gelukt om dit te bereiken. Betrokkenheid van het Ministerie van BZK via het georganiseerd overleg tussen het Rijk en de bonden lijkt hierbij nodig.

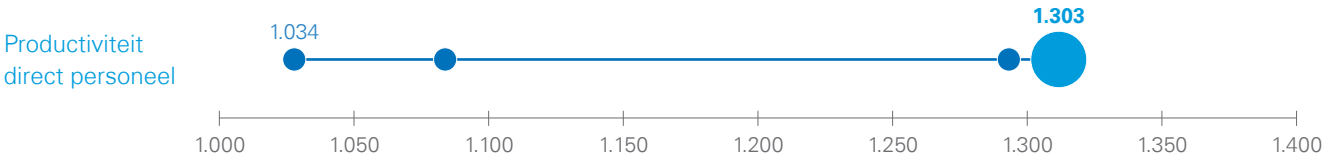
In 2015 bedroeg het aandeel RT=WT grosso modo 200 uur per fte.[99] De kosten voor RT=WT worden gedragen door de overheid. Deze arbeidsvoorwaarde is niet van toepassing voor de andere drie organisaties. Dit heeft een opwaarts effect op de productiviteit van de NVWA, ook in relatie tot de anderen, waar reistijd in het kader van woon-werkverkeer niet als werktijd en productieve tijd wordt aangemerkt.

De reistijd tussen inspectielocaties wordt bij drie van de vier organisaties net als bij de NVWA wel aangemerkt als productieve tijd. Bij de organisatie waar dit niet het geval is, heeft deze organisatie de data hiervoor gecorrigeerd teneinde een zuivere vergelijking tussen de organisaties te waarborgen.

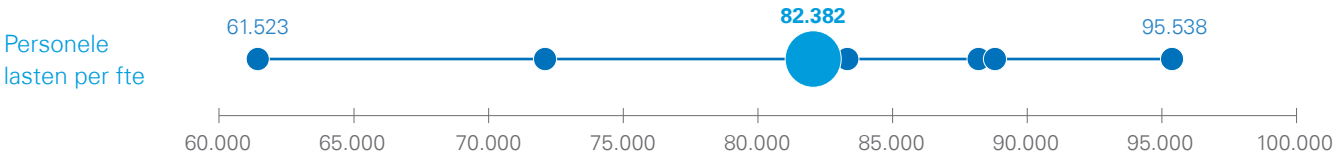
Personele lasten zijn in lijn met het gemiddelde van de referentiegroep (zie figuur 12)

De personele lasten per fte lopen binnen de referentiegroep uiteen van circa EUR 62.000 per fte tot circa EUR 96.000 per fte (gemiddeld EUR 82.000 per fte).[100] De NVWA komt gemiddeld uit ten opzichte van de referentiegroep met circa EUR 82.000 per fte. Vier organisaties verschillen hier met minder dan EUR 1.000 mee. Personele

FIGUUR 11 **Productiviteit direct personeel (in uren)**



FIGUUR 12 **Personele lasten per fte (in EUR)**



[96] De norm voor het aantal productieve uren voor 2018 bedraagt 1.378 uren per jaar conform de Handleiding Overheidstarieven. Gerealiseerde productiviteit van direct personeel betreft het daadwerkelijke aantal productieve uren voor direct personeel. Direct personeel is werkzaam in het primaire proces.

[97] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Handleiding Overheidstarieven 2018.

[98] Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). Overeenkomst arbeidsvoorwaarden nVWA. Bij de totstandkoming van NVWA is met bonden en ondernemingsraden een overeenkomst over de arbeidsvoorwaarden gesloten, de 'Overeenkomst Arbeidsvoorwaarden nVWA'. Daarin is onder meer het volgende opgenomen: "Voor nVWA geldt het volgende beleid: Voor ambulante medewerkers geldt: woonplaats = standplaats. Ambulante medewerkers zijn rechercheurs en inspecteurs bij de nVWA, zoals in het OB vastgesteld. In bijlage 1 is een limitatieve opsomming opgenomen van de functies die ambulant zijn."

[99] 229.500 uur reistijd aan de randen van de dag in 2015 / 1.198 ambulante medewerkers in 2015 = 192 uur = circa 200 uur per fte.

[100] De personele lasten bestaan uit de som van personele lasten voor interne medewerkers en personele lasten voor externe medewerkers, uitzendkrachten en gedetacheerd personeel.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

lasten worden in belangrijke mate bepaald door de leeftijdsopbouw, het ziekteverzuim en het opleidingsniveau van het personeel en de mate waarin taken zijn gedigitaliseerd en/of geautomatiseerd.

Leeftijdsopbouw en ziekteverzuim komen later in deze paragraaf aan de orde. Gegevens over het opleidingsniveau van het personeel zijn beperkt voorhanden. Hierdoor is onderlinge vergelijkbaarheid hiervan beperkt. Het opleidingsniveau binnen de NVWA loopt sterk uiteen: van gemiddeld mbo bij inspectie tot wo bij bijvoorbeeld dierenartsen bij keuren.

De mate waarin taken zijn gedigitaliseerd en/of geautomatiseerd loopt tussen de organisaties uiteen. Zo heeft een aantal organisaties de ambitie om de dienstverlening zo veel mogelijk digitaal aan te bieden. Bijvoorbeeld door het opzetten van een portaal waar klanten / onder toezicht gestelden gegevens kunnen invoeren, inzien en wijzigen. Of door vrijwel al het contact met klanten digitaal te laten verlopen. Dit biedt mogelijkheden om de personele lasten te verlagen.

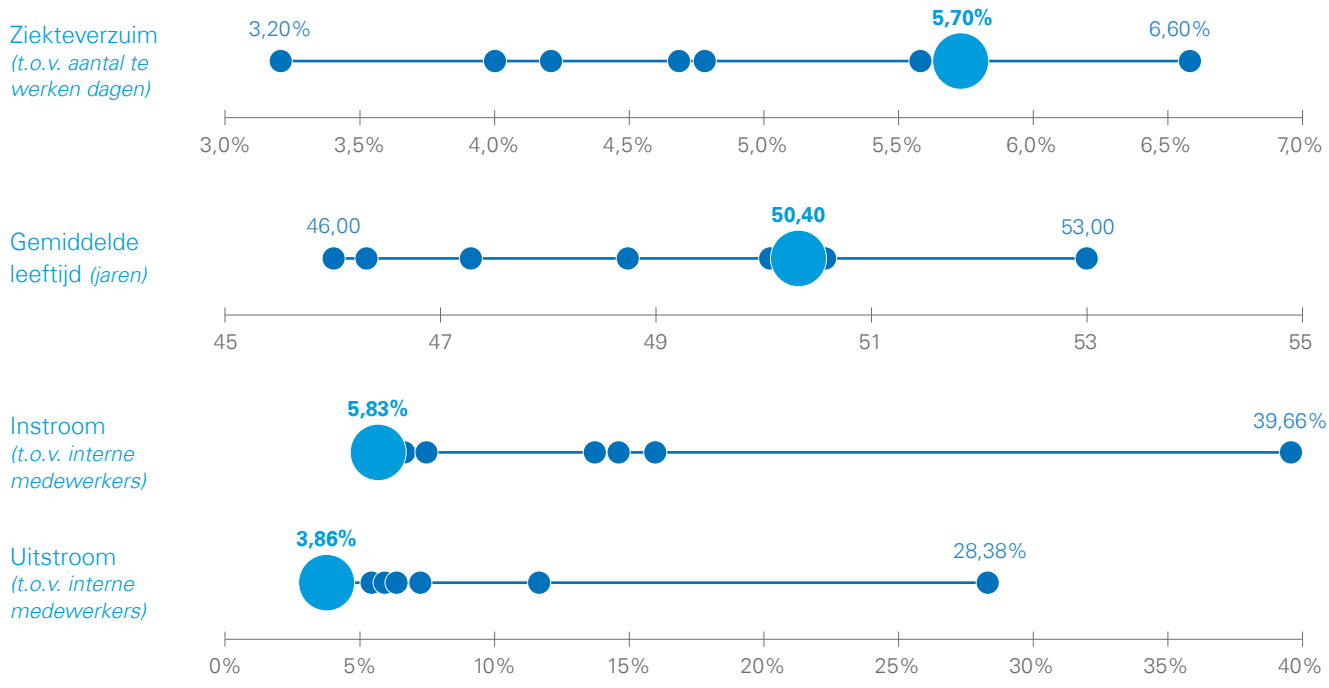
De NVWA kent een relatief hoog ziekteverzuim; instroom en uitstroom van personeel zijn aan de lage kant (zie figuur 13)
Met een ziekteverzuim van 5,70% zit NVWA aan de hoge kant van de referentiegroep (3,20 - 6,60%; gemiddeld: 4,85%). Ziekteverzuim betreft met name medewerkers in het primaire proces van de NVWA. Het ziekteverzuim wordt onder andere veroorzaakt door disbalans tussen werk-privé, werkbelasting, spanning in de arbeidsrelatie en toekomstonzekerheid. Het ziekteverzuim bij de NVWA is de afgelopen vier jaar gestegen; van 4,20% in 2015 en 4,50% in 2016 tot 4,80% in 2017 en 5,70% in 2018.

De organisatie met het laagste ziekteverzuim in de referentiegroep (3,20%) heeft dit aanzienlijk weten te verlagen. In 2017 bedroeg het ziekteverzuim van deze organisatie 5,80%. Deze organisatie heeft specifiek beleid gevoerd om het ziekteverzuim te verlagen. Zo is het personeel middels trainingen en workshops getraind hoe om te gaan met verzuim. Bij directie en management is bewustwording gecreëerd en aangegeven hoe kan worden gestuurd op het verlagen van verzuim. Focus daarbij was het sturen op verzuim, niet het sturen op ziek zijn. Managers zijn verantwoordelijk gemaakt voor de hoogte van het verzuim van de afdeling die zijn aansturen.

Bij de NVWA is monitoring en sturing op ziekteverzuim onderdeel van de reguliere werkprocessen middels maandelijkse managementrapportages en interne en externe sturingsgesprekken. Daarnaast zijn er acties op het gebied van preventie en re-integratie onder handen. Met een gemiddelde leeftijd van 50,4 jaar voor de interne medewerkers zit de NVWA eveneens aan de hoge kant van de referentiegroep (46,0 - 53,0; gemiddeld: 49,0). Een relatief hoge gemiddelde leeftijd betekent dat er sprake is van relatief veel werkervaring, mogelijk gemiddeld lagere opleidingskosten en potentieel gemiddeld minder inwerktijd.

Een relatief hoge gemiddelde leeftijd betekent daarnaast dat personeel veelal in relatief hoge loonschalen zit (c.q. binnen de loonschalen in relatief hoge treden) waar gemiddeld hogere loonkosten mee zijn gemoeid. De kosten van het NVWA-personeel zijn daarmee relatief hoog. De NVWA kent daarnaast een lage instroom (5,83% ten opzichte van het gemiddelde 14,73%) en uitstroom (3,86% ten opzichte van het gemiddelde 9,21%) van interne medewerkers. Restrictief aannamebeleid en een relatief oud personeelsbestand zijn hiervan de oorzaak.

FIGUUR 13 **Kengetallen personeelsbestand**



© 2020 KPMG Advisory N.V.

Organisaties in de referentiegroep met een relatief lage gemiddelde leeftijd geven aan dat dit is veroorzaakt door een groei in het personeelsbestand. Zo is het personeelsbestand van de organisatie met de laagste gemiddelde leeftijd de afgelopen vijf jaar toegenomen met ruim 30% (exclusief fusies). De groei van het personeelsbestand wordt veelal ingevuld door het aannemen van relatief jong personeel. Dit zorgt ervoor dat de gemiddelde leeftijd afneemt. Jonge werknemers blijven relatief minder lang werkzaam bij een organisatie. Relatief hoge instroom van (jong) personeel hangt daarmee samen met relatief hoge uitstroomcijfers.

Onderzoek naar het gericht sturen op het verlagen van het ziekteverzuim en het verlagen van de gemiddelde leeftijd biedt inzicht in de consequenties hiervan op de kosten voor de gehele organisatie, zowel binnen overheadfuncties als binnen het primaire proces. Zo kan een goed onderbouwd besluit hieromtrent worden genomen.

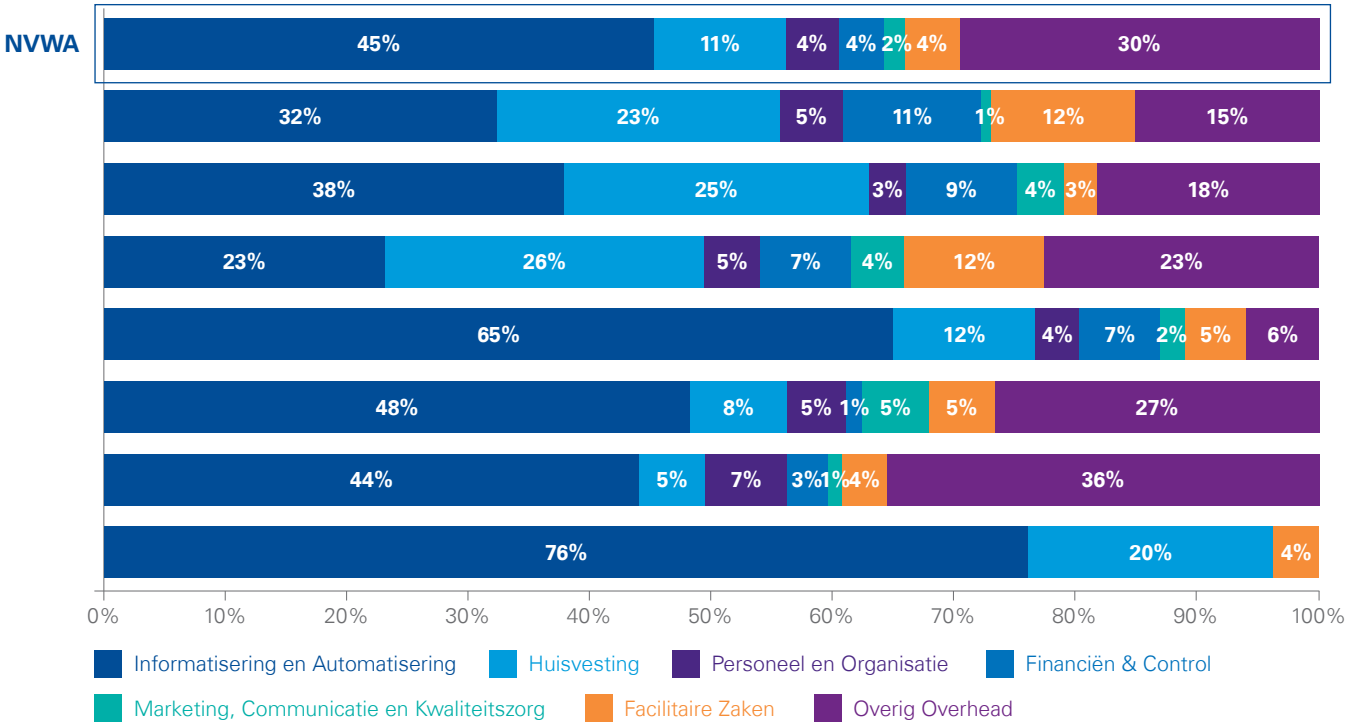
6.2.6 Kosten Personeel & Organisatie NVWA relatief hoog, terwijl Marketing, Communicatie & Kwaliteitszorg relatief beperkt van omvang en goedkoop is

Overheadkosten[101] van de NVWA betreffen voor een groot deel ICT-kosten (45%). Andere overheadkostencategorieën zijn significant kleiner. De overige overheadkosten (30%) van de NVWA bestaan met name uit personele kosten voor management, de interne auditdienst en de afdeling die zich met sturing en risicobeheersing bezighoudt. Eveneens vallen onder overige overhead onder meer proceskosten, bureaukosten, algemene materiële kosten, overige afschrijvingskosten en opleidingskosten. Vanwege het uiteenlopende karakter van de overige overheadkosten is de vergelijkbaarheid tussen organisaties beperkt. De gehanteerde sturingsfilosofie en mate van zelfsturing zijn bijvoorbeeld van invloed op de hoogte van personele kosten voor management.

Vanwege het ontbreken van de benodigde gegevens is er niet voor alle organisaties een volledig beeld omtrent de verdeling van de overheadkosten. Dit zet de onderlinge vergelijkbaarheid van de verdeling van de overheadkosten onder druk. Daarom is ervoor gekozen om in het vervolg van deze paragraaf de overheadkosten en de overheadformatie te relateren aan het totaal aantal fte's.

Op hoofdlijnen zijn de overheadkosten van de NVWA hoger in vergelijking met de referentiegroep. De kosten van Personeel & Organisatie bij de NVWA zijn aan de hoge kant van de referentiegroep door de in het verleden gewijzigde organisatie-inrichting, terwijl Marketing, Communicatie & Kwaliteitszorg relatief beperkt van omvang en goedkoop is.

FIGUUR 14 **Verdeling overheadkosten over de diverse overheadkostencategorieën**



[101] Dit betreffen personele en materiële kosten.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

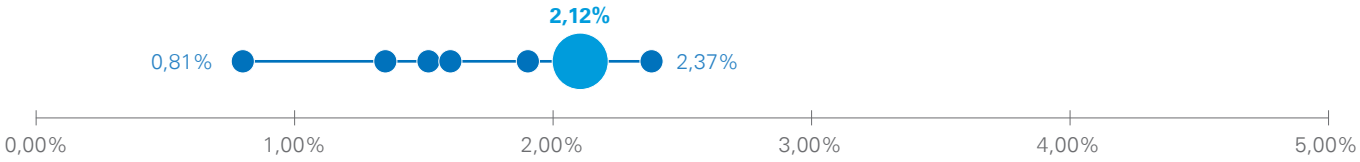
Zowel de kosten als de personele omvang van Personeel & Organisatie NVWA zijn aan de hoge kant van het gemiddelde van de referentiegroep; recent gewijzigde organisatie-inrichting, extra inzet op terugdringen ziekteverzuim en recruitment zijn mogelijke oorzaken hiervan (figuur 15 en 16)
De NVWA heeft een relatief grote P&O-functie. Dit is zowel terug te zien in de P&O-formatie ten opzichte van het totale personeelsbestand (2,12% ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep 1,67%) als in de kosten verdeeld over het aantal fte's (circa EUR 2.000 per fte ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep van EUR 1.700 per fte). Hieraan ligt ten grondslag een relatief hoge jaarlijkse uitgave op het gebied van werving-en-selectiekosten, loopbaanbegeleiding en de kosten voor de uitbesteding van de personeelsadministratie.

De recent gewijzigde organisatie-inrichting heeft tot gevolg gehad dat de personele inzet is toegenomen, bijvoorbeeld rondom duurzame inzetbaarheid in de vorm van het inrichten van het Coördinatiepunt Duurzame Inzetbaarheid (CDI). Daarnaast is de personele inzet verhoogd vanwege het terugdringen van ziekteverzuim en het werven van nieuw personeel.

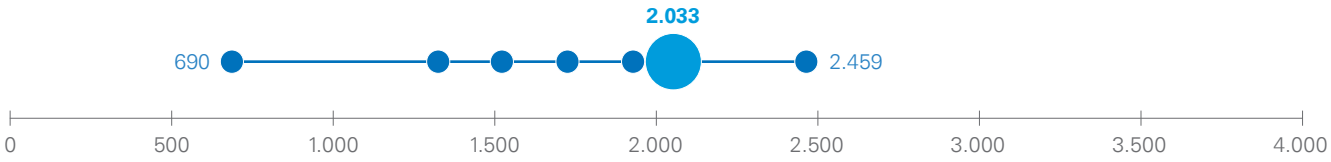
Kosten en personele omvang Financiën & Control NVWA zijn lager ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep (figuur 17 en 18)
De kosten voor Financiën & Control zijn relatief laag met EUR 1.800 per fte ten opzichte van het gemiddelde van de referentiegroep (EUR 2.000 per fte). De personeelsomvang van deze functie (2,07%) is in vergelijking met het gemiddelde van de referentiegroep (2,51%) eveneens relatief klein.

De NVWA hanteert net als vijf andere organisaties in de referentiegroep het baten-lastenstelsel. Twee organisaties hanteren het kasverplichtingenstelsel Een baten-lastenstelsel is een boekhoudkundige systematiek die zowel dient voor het opstellen van begrotingen en verantwoordingen als voor het ondersteunen van de bedrijfsvoering. Net als de NVWA zijn er binnen de referentiegroep organisaties die het baten-lastenstelsel toepassen, alsook organisaties die gebruikmaken van het kasverplichtingenstelsel. Het hanteren van het baten-lastenstelsel vraagt een grotere financiële functie in vergelijking met een kasverplichtingenstelsel. Zo kent een baten-lastenstelsel activering en waardering van activa en afschrijving op activa. Organisaties met baten-lastenstelsels kennen daardoor relatief hogere kosten op het gebied van Financiën & Control dan organisaties met een kasverplichtingenstelsel.

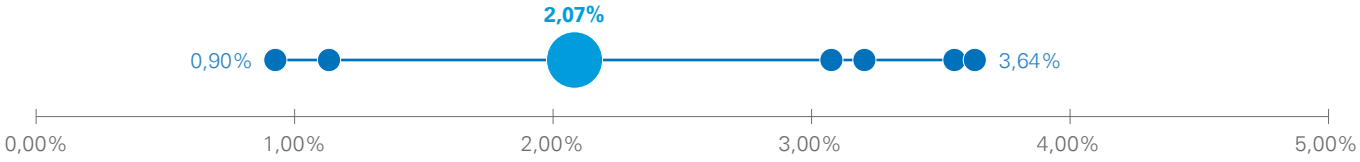
FIGUUR 15 **Formatie Personeel & Organisatie (in % van totaal fte)**



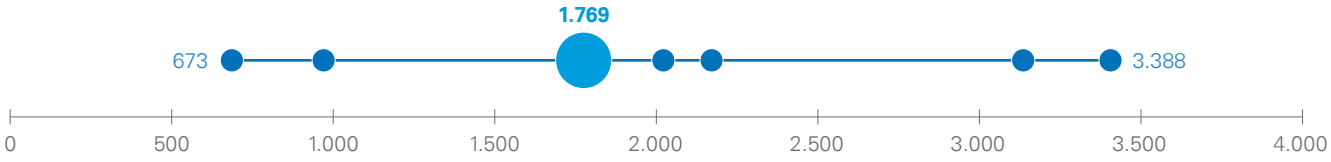
FIGUUR 16 **Kosten Personeel & Organisatie per fte (in EUR)**



FIGUUR 17 **Formatie Financiën & Control (in % van totaal fte)**



FIGUUR 18 **Kosten Financiën & Control per fte (in EUR)**



© 2020 KPMG Advisory N.V.

Doordat een deel van de inkomsten van de NVWA voortkomt uit retributietarieven voert de NVWA een debiteurenadministratie. Dit brengt kosten met zich mee en vraagt personele inzet. De NVWA ontvangt circa EUR 85 mln. van marktpartijen. De meeste organisaties in de referentiegroep worden geheel of gedeeltelijk middels retributies bekostigd.

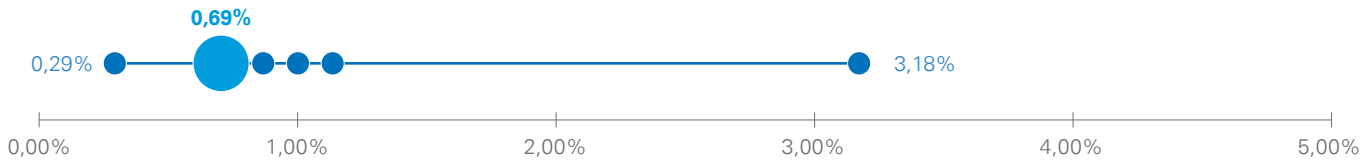
Een aantal organisaties heeft taken op het gebied van Financiën & Control uitbesteed aan een financieel dienstencentrum.

Kosten en personele omvang Marketing, Communicatie & Kwaliteitszorg NVWA zijn aan de lage kant van het gemiddelde van de referentiegroep door beperkte inzet van communicatie (figuur 19 en 20)
De NVWA kent geen marketingfunctie en de kosten voor communicatie en kwaliteitszorg (EUR 2,1 mln.) zijn relatief beperkt met EUR 790 per fte ten opzichte van het gemiddelde van referentiegroep (EUR 1.000 per fte). De personeelsomvang van deze functie (0,69%) is in vergelijking met het gemiddelde van de referentiegroep (1,08%) eveneens beperkt.[102] Dat wil zeggen dat in relatie tot de totale omvang van de NVWA relatief weinig personeel werkzaam is binnen Marketing, Communicatie & Kwaliteitszorg. De afdeling Communicatie binnen de directie Strategie omvat 18,7 fte.

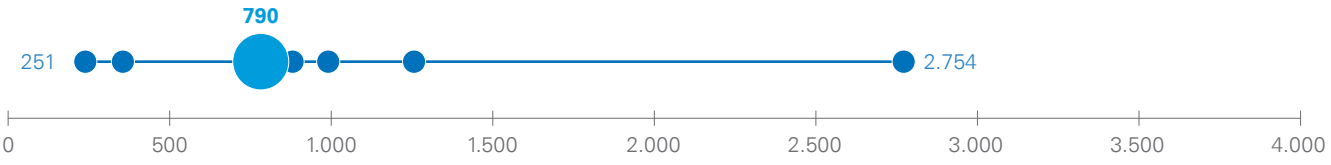
Andere inspecties maken intensiever gebruik van communicatie, waardoor de kosten en formatie groter zijn. Het gericht inzetten van communicatiemiddelen zou mogelijkheden kunnen bieden om de relatie met onder toezicht gestelden te verbeteren.

Kosten en personele omvang Facilitaire Zaken NVWA zijn in lijn met de referentiegroep (figuur 21 en 22)
De kosten van Facilitaire Zaken van de NVWA (EUR 2.100 per fte) zijn in lijn met het gemiddelde van de referentiegroep (EUR 2.100 per fte). De omvang van de formatie Facilitaire Zaken ligt met 3,84% boven het gemiddelde (2,83%). Een tweetal organisaties in de referentiegroep kent relatief gezien een grotere personele omvang bij facilitaire zaken. De mate van uitbesteding van facilitaire taken, zoals beveiliging, schoonmaak en inkoop, speelt hierbij mogelijk een rol.

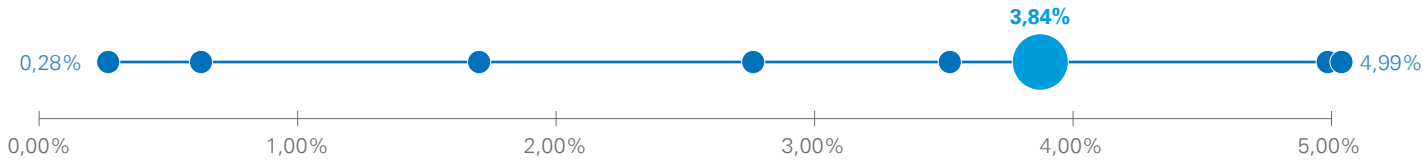
FIGUUR 19 **Formatie Marketing, Communicatie & Kwaliteitszorg (in % van totaal fte)**



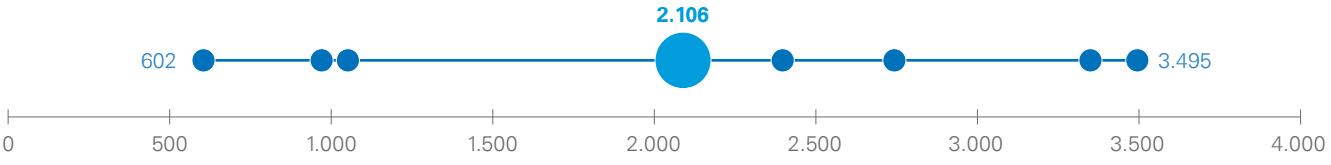
FIGUUR 20 **Kosten Marketing, Communicatie & Kwaliteitszorg per fte (in EUR)**



FIGUUR 21 **Formatie Facilitaire Zaken (in % van totaal fte)**



FIGUUR 22 **Kosten Facilitaire Zaken per fte (in EUR)**



[102] Kosten en formatie van het klantcontactcentrum van de NVWA maken geen deel uit van deze cijfers. Klantcontactcentrum is afzonderlijk vergeleken met de organisaties in de referentiegroep.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Kosten Informatisering & Automatisering NVWA zijn aan de hoge kant ten opzichte van de referentiegroep. NVWA kent relatief hoge incidentele ICT-kosten (figuur 23 en 24)

Kosten Informatisering & Automatisering vallen uiteen in incidentele (EUR 12,1 mln.) en niet-incidentele I&A-kosten (EUR 45,2 mln.).

Voor de NVWA bedroegen de niet-incidentele I&A-kosten in 2018 circa EUR 45,2 mln.[103] De I&A-kosten per fte lopen sterk uiteen binnen de referentiegroep; van circa EUR 5.400 tot EUR 30.800 per fte. Met circa EUR 16.700 per fte ligt de NVWA boven het gemiddelde van de referentiegroep (EUR 14.400 per fte).

Organisaties met een hogere digitale volwassenheid c.q. hoger ambitieniveau hebben relatief hogere I&A-kosten. Deze organisaties hebben echter wel veelal lagere personeelslasten in relatie tot de totale kosten, alsook in relatie tot de uitgevoerde taken. Personeelskosten zijn lager doordat taken zijn gedigitaliseerd en/of geautomatiseerd.

Een groot aantal organisaties in de referentiegroep inclusief de NVWA is verplicht afnemer van DICTU. Voor de NVWA heeft EUR 38 mln. van de EUR 45,2 mln. niet-incidentele I&A-kosten betrekking op DICTU (circa 86%). De incidentele I&A-kosten (EUR 12,1 mln.) hebben geen betrekking op DICTU.

De beïnvloedbaarheid van de DICTU-kosten is beperkt. De prijs van de DICTU-dienstverlening is een gegeven en daarmee niet-beïnvloedbaar voor de NVWA. Het volume is wel door de NVWA te beïnvloeden, bijvoorbeeld door het aantal werkplekken dat wordt afgenomen of het aantal gebruikers waarvoor licenties worden aangeschaft. Circa 55% van de DICTU-kosten wordt afgerekend op basis van P*Q en kan worden aangemerkt als variabel. Het overige deel (45%) van de DICTU-kosten wordt op basis van een fixed price bedrag afgerekend en kan worden aangemerkt als vast.[104] Belangrijke nuancering daarbij is dat als het aantal afgenomen producten en diensten (Q) afneemt, dit een potentieel opwaarts effect heeft op de prijs (P) per afgenomen product of dienst.

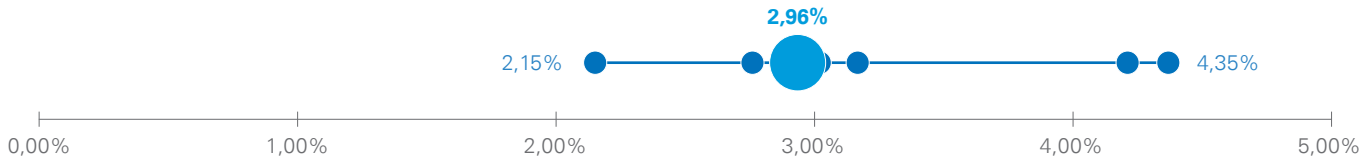
De organisaties die gebruikmaken van DICTU hebben gemiddeld gezien hogere I&A-kosten ten opzichte van de referentiegroep. Een aantal organisaties heeft taken op het gebied van Informatisering & Automatisering uitbesteed aan SSC-ICT.

In het verleden zijn diverse rapporten verschenen waarin erop is gewezen dat de processen, informatie- en ICT-systemen van de NVWA niet van adequaat niveau zijn. Dit zijn o.a. de rapporten Hoekstra (2008), Vanthemsche I (2008), Vanthemsche II (2011), Rapport van de Algemene Rekenkamer over de fusie van de NVWA (2013) en Rapport Onderzoeksraad over risico's vleesketen (2014). In lijn met de aanbevelingen van deze rapporten heeft de NVWA besloten om te investeren in de modernisering van ICT.[105] De NVWA heeft in zowel absolute als relatieve zin de hoogste incidentele I&A-kosten in vergelijking met de referentiegroep. Dit zijn kosten die verband houden met grote ICT-vernieuwingen. Voor de NVWA betreft dit de ontwikkeling van Inspect. Hier was in 2018 circa EUR 12,1 mln. mee gemoeid. De andere organisaties kennen geen incidentele ICT-kosten, of in mindere mate.

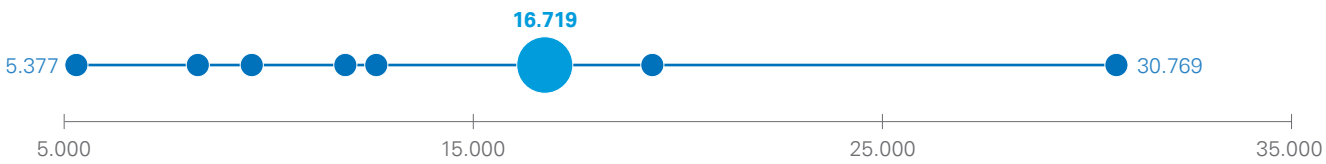
De NVWA heeft in de afgelopen jaren het programma NVWA 2020 uitgevoerd; Inspect was hier onderdeel van. De implementatie van de ICT-vernieuwing is stopgezet naar aanleiding van de BIT-toets. Als gevolg daarvan is een groot deel van de efficiencybesparingen komen te vervallen.

Gericht sturen op het verlagen van de I&A-kosten biedt mogelijkheden om de kosten voor de organisatie te verlagen. Tegelijkertijd kan de NVWA besluiten om te investeren in I&A-kosten om bijvoorbeeld door middel van automatisering de efficiëntie in de keten te bevorderen en/of om bijvoorbeeld een verlaging in de personeelskosten te realiseren.

FIGUUR 23 **(niet-incidentele) formatie Informatisering & Automatisering (in % van totaal fte)**



FIGUUR 24 **(niet-incidentele) kosten Informatisering & Automatisering per fte (in EUR)**



[103] De I&A-kosten die buiten de kostprijs worden gehouden door de NVWA (EUR 15,4 mln.) maken deel uit van de niet-incidentele I&A-kosten

[104] Dienstverleningsovereenkomst 2018 tussen de NVWA en Dienst ICT Uitvoering.

[105] Kamerstuk II 2013/14, 33 835, 1. NVWA (2018). Programmaplan Procesvernieuwing, Informatie & ICT (PI&I).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Huisvestingskosten NVWA zijn in lijn met het gemiddelde van de referentiegroep (figuur 25)
De huisvestigingskosten per medewerker lopen in de referentiegroep uiteen van circa EUR 4.000 per fte tot circa EUR 7.500 per fte (met één uitschieter naar beneden: EUR 1.500 per fte).[106] Met EUR 5.100 per fte zit de NVWA in lijn met het gemiddelde van de referentiegroep (gemiddeld EUR 5.200 per fte). Belangrijke verklarende factor betreft de bezetting van de werkplekken; een aantal organisaties geeft aan relatief aan de lage kant te zitten vanwege krapte.

Ook de gehanteerde norm van aantal medewerkers per werkplek speelt een belangrijke verklarende rol. Organisaties met een relatief hoge norm hebben logischerwijs hogere huisvestingskosten. De NVWA heeft met circa 1.580 werkplekken ongeveer 0,6 werkplek per fte. Het aantal werkplekken verschilt tussen kantoorpersoneel en ambulante medewerkers. Voor kantoorpersoneel loopt de werkplek per fte afhankelijk van de locatie uiteen van 0,7 tot 0,9. Voor ambulante medewerkers is er sprake van ongeveer 0,2 werkplek per fte.

Met het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst heeft het kabinet een werkpleknorm van 0,9 werkplek per fte vastgesteld en een ambitie uitgesproken van 0,7 werkplek per fte.[107]

De NVWA heeft kantoorlocaties op diverse plekken in het land. Een deel van het personeelsbestand van de NVWA is veelal buiten kantoor aan het werk, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van inspecties en keuringen. Organisaties binnen de referentiegroepen hebben veelal ook een deel van het personeel dat veelal buiten de eigen kantoorlocaties werkzaam is.

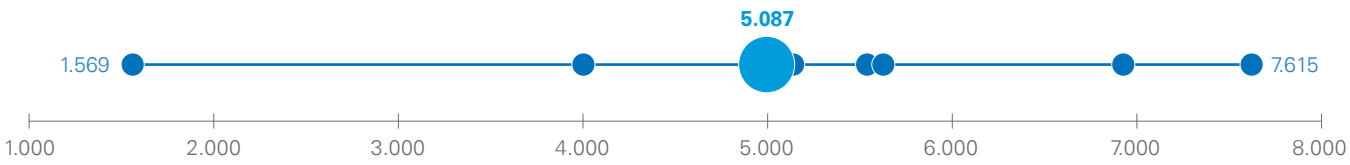
Overheadkosten zijn relatief vast
Een groot deel van het personeelsbestand van de NVWA bestaat uit interne medewerkers (94%). De personele lasten van interne medewerkers bedragen circa 55% van de totale kosten van de NVWA. Aangenomen dat een aanzienlijk deel van de interne medewerkers een vaste aanstelling heeft, maakt dat de flexibiliteit van de personeelskosten beperkt is. Personeelskosten van externe medewerkers kennen een grotere mate van flexibiliteit. Externe medewerkers, zoals uitzendkrachten, beslaan een klein deel (6%) van het totale personeelsbestand. De personele lasten van externe medewerkers bedragen circa 7% van de totale kosten.

Verder geldt dat de overheadkosten van de NVWA voor een groot deel bestaan uit ICT-kosten (45%). Andere overheadkostencategorieën zijn significant kleiner. De NVWA is verplicht afnemer van DICTU. 86% van de reguliere ICT-kosten wordt betaald aan DICTU. De DICTU-kosten worden afgerekend op basis van het afgenomen volume, zoals aantal werkplekken of het aantal gebruikers. Hiermee zijn de DICTU-kosten flexibel voor een krimp of groei van het primaire proces.[108]

Grotere flexibiliteit van de overheadkosten is potentieel mogelijk door overheadtaken uit te besteden aan derden zoals taken op het gebied van financiën en control (bijvoorbeeld debiteurenadministratie) en taken op het gebied van facilitaire zaken. Bij uitbesteding hangt de mate van flexibiliteit af van de precieze invulling en duur van de afspraken.

Voor een onderbouwde keuze is inzicht in de mogelijke consequenties ten aanzien van kosten, flexibiliteit en kwaliteit van de dienstverlening noodzakelijk.

FIGUUR 25 **Huisvestingskosten per fte (in EUR)**



[106] Deze uitschieter naar beneden wordt veroorzaakt doordat een aanzienlijk deel van de huisvestigingskosten van deze organisatie wordt betaald door het moederdepartement.
[107] Vaststellingsbesluit Rijkshuisvestingsstelsel kantoren, artikel 1.1. Werkpleknorm.
[108] E.e.a. afhankelijk van de specifieke contractuele afspraken met DICTU of krimp/groei van vraag.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

6.2.7 Personeelskosten klantcontactpersoneel NVWA is in lijn met de referentiegroep, terwijl beleidspersoneel relatief goedkoop is

Vanwege verschillen in het takenpakket van de organisaties in de referentiegroep zijn niet alle semidirecte en directe kosten zuiver en betrouwbaar te vergelijken. Het verschilt per kostensoort met hoeveel organisaties de vergelijking kan worden gemaakt.

Ten aanzien van de semidirecte kosten en directe kosten zijn uitsluitende personele kosten vergeleken. Materiële kosten maken geen deel uit van de vergelijking. Bepaalde taken en activiteiten, zoals bijvoorbeeld keuren, zijn van toepassing voor een zeer beperkt aantal organisaties. Hiermee is de zeggingskracht van de benchmarkuitkomsten in dergelijke gevallen beperkt. Daarnaast geldt dat bepaalde taken onderling sterk van elkaar kunnen verschillen vanwege de inhoudelijke diversiteit. Zo verschillen het type en de duur van inspecties tussen de organisaties sterk.

Tabel 26 geeft een overzicht van welke taken en activiteiten van toepassing zijn voor de organisaties in de referentiegroep.

De relatieve omvang van semidirecte en directe functies (bijvoorbeeld ten opzichte van de hele organisatie) biedt geen inzicht in de efficiëntie van de organisaties, maar slechts in de breedte van het takenpakket van de betrokken organisaties, en daarmee samenhangend de totale (semi)directe kosten.

Personeelskosten klantcontactpersoneel NVWA zijn in lijn met het gemiddelde van de referentiegroep, terwijl medewerkers Beleidsondersteuning relatief goedkoop zijn[109] (figuur 26)

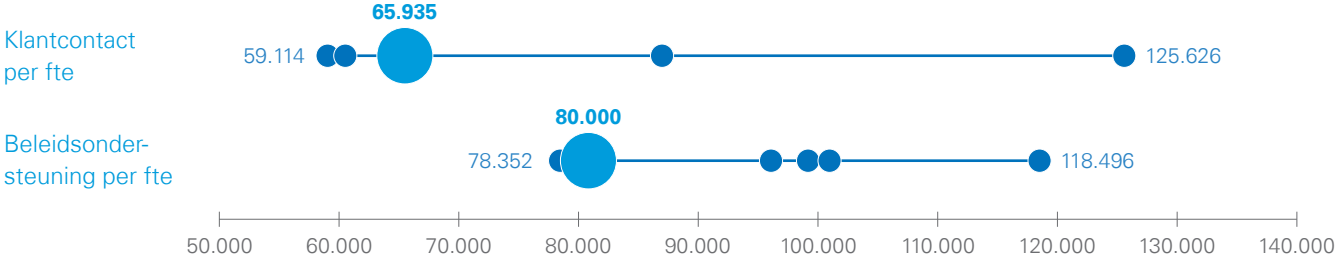
Met circa EUR 66.000 per fte zijn de kosten voor het klantcontactpersoneel van de NVWA gemiddeld, ten opzichte van de referentiegroep (gemiddeld EUR 80.000 per fte). Klantcontactpersoneel handelt meldingen, klachten, (aan)vragen en informatieverzoeken van burgers en bedrijven af. Twee andere organisaties zitten hier zo'n 10% (EUR 6.000) per fte onder. Eén andere organisatie steekt hier qua kosten ruim bovenuit (circa EUR 126.000 per fte). Deze gegevens zijn bij vijf van de acht organisaties voorhanden.

Met circa EUR 80.000 per fte zijn de kosten voor medewerkers Beleidsondersteuning van de NVWA gemiddeld lager ten opzichte van de referentiegroep (gemiddeld EUR 96.000 per fte). Dit betreft het deel van personeel dat beleidsondersteunende werkzaamheden uitvoert, zoals onder andere technische beleidsondersteuning aan de beleidsmedewerkers van LNV. De genoemde cijfers voor de NVWA hebben betrekking op beleidsondersteuning Fyto en Gewasbescherming (o.a.

TABEL 26 **Overzicht toepasselijkheid taken en activiteit organisaties in referentiegroep**

	NVWA	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8	Totaal
Semidirecte kosten									
Beleidsondersteuning	✔	-	✔	✔	✔	✔	-	✔	**6**
Klantcontactcentrum	✔	-	✔	✔	-	-	✔	✔	**5**
Directe kosten									
Inspectie	✔	✔	✔	✔	-	✔	✔	✔	**7**
Keuren	✔	-	-	-	✔	-	-	-	**2**
Opsporing	✔	-	✔	✔	-	-	-	✔	**4**
Laboratoria	✔	-	-	-	✔	-	-	-	**2**
Juridische zaken	✔	-	✔	✔	-	✔	✔	-	**5**

FIGUUR 26 **Kosten klantcontact / Beleidsondersteuning per klantcontact / Beleidsondersteuning per fte (in EUR)**



[109] Dit betreffen uitsluitend personele kosten.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

vertegenwoordiging in Brussel). Eén andere organisatie zit hier dicht onder, terwijl drie andere organisaties hier ruim boven liggen: twee organisaties met circa EUR 20.000 per fte en één organisatie met circa EUR 40.000 per fte. Deze gegevens zijn bij vijf van de acht organisaties voorhanden.

6.2.8 De personeelskosten van inspecteurs, medewerkers Opsporing en Laboratoria NVWA zijn relatief laag, terwijl de personeelskosten van medewerkers keuren relatief hoog zijn

Op hoofdlijnen zijn personeelskosten van de directe afdelingen van de NVWA lager in vergelijking met de referentiegroep.[110] De personeelskosten van medewerkers Keuren van de NVWA zijn ruim EUR 20.000 per fte hoger dan die van de enige andere organisatie in de referentiegroep. De zeggingskracht hiervan is beperkt, omdat naast de NVWA maar één andere organisatie in de referentiegroep keuringen uitvoert.

De personeelskosten van inspecteurs van de NVWA zijn relatief lager (EUR 73.000 per fte) in vergelijking met het gemiddelde van de referentiegroep (EUR 84.000 per fte). Hetzelfde geldt voor medewerkers Opsporing (EUR 72.000 per fte ten opzichte van gemiddeld EUR 76.000 per fte) en Laboratoria (EUR 64.000 per fte ten opzichte van gemiddeld EUR 69.000 per fte).

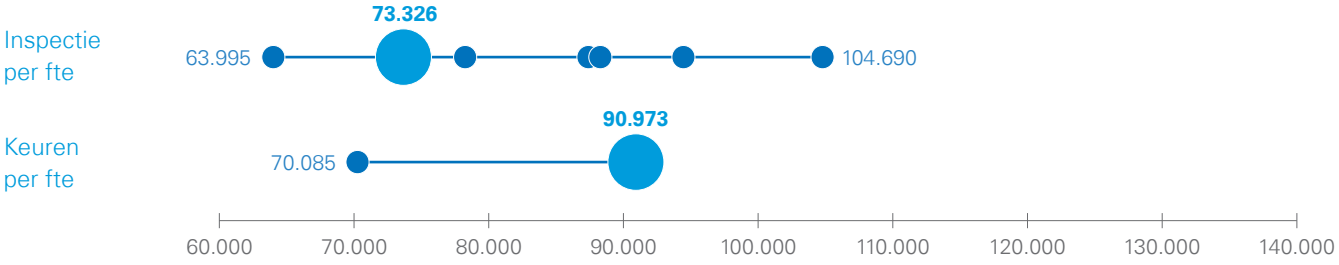
Personeelskosten inspecteurs NVWA zijn relatief laag ten opzichte van de referentiegroep, terwijl de personeelskosten van medewerkers Keuren relatief hoog zijn (figuur 27)

Zeven van de acht organisaties in de referentiegroep hebben inspecteurs in dienst. De personeelskosten per fte in de referentiegroep lopen sterk uiteen; van ongeveer EUR 64.000 per fte tot ongeveer EUR 105.000 per fte. De NVWA zit met EUR 73.000 aan de onderkant van de referentiegroep. Het gemiddelde van de referentiegroep is EUR 84.000 per fte.[111]

De personeelskosten van medewerkers Keuren van de NVWA zijn ruim EUR 20.000 per fte hoger dan die van de enige andere organisatie in de referentiegroep. Dit wordt verklaard door het verschil in type keuringen en daarmee het verschil in het vereiste opleidingsniveau tussen beide organisaties. Deze gegevens zijn bij twee van de acht organisaties voorhanden. Hiermee is de zeggingskracht beperkt.

De verschillen in personeelskosten tussen inspecteurs en medewerkers Keuren worden bepaald door de schaal waar het personeel in zit. Inspecteurs bij de NVWA zitten vooral in schaal 9, terwijl medewerkers Keuren bij de NVWA, zoals dierenartsen, in hogere schalen zitten. Ongeveer twee derde van het personeel zit in schaal 11 en ongeveer een derde zit in schaal 12.

FIGUUR 27 **Kosten Inspectie en Keuren per Inspectie en Keuren fte (in EUR)**



[110] Dit betreffen uitsluitend personele kosten.

[111] Inspectie betreft grotendeels de directie Handhaven en keuren betreft grotendeels de directie Keuren. Retribueerbare werkzaamheden van de directie Handhaven zijn toegevoegd aan Keuren, terwijl circa 12% van de directie Keuren betrekking heeft op toezicht en daarom is meegenomen onder inspectie.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Personeelskosten opsporing- en laboratorium-medewerkers NVWA zijn relatief laag ten opzichte van de referentiegroep. Personeelskosten Juridische Zaken NVWA zitten aan de bovenkant van de referentiegroep

De personeelskosten voor opsporingsmedewerkers binnen de referentiegroep kennen een beperkte spreiding; van circa EUR 72.000 per fte tot circa EUR 81.000 per fte. De kosten van opsporingspersoneel bij de NVWA zijn het laagst van de referentiegroep.[112]

Voor de laboratoriummedewerkers zit de NVWA eveneens aan de onderkant van de referentiegroep; met circa EUR 64.000 per fte ten opzichte van de enige andere organisatie in de referentiegroep (circa EUR 75.000 per fte). De NVWA heeft laboratoria voor productveiligheid, voedselveiligheid en plantgezondheid. Laboratoriumpersoneel dat zich bezighoudt met werkzaamheden op het gebied van productveiligheid (EUR 72.000 per fte) is gemiddeld duurder dan laboratoriumpersoneel dat zich bezighoudt met voedselveiligheid (EUR 62.000 per fte) of plantgezondheid (EUR 64.000 per fte). In 2019 heeft de NVWA het laboratorium voor voeder- en voedselveiligheid uitgeplaatst naar het RIKILT.

Deze gegevens zijn bij twee van de acht organisaties voorhanden. Hiermee is de zeggingskracht beperkt. Vijf van de acht organisaties in de referentiegroep hebben gegevens aangeleverd voor hun afdeling Juridische Zaken. De personeelskosten per juridisch medewerker lopen uiteen van circa EUR 81.000 per fte tot circa EUR 95.000 per fte (met één uitschieter naar boven: circa EUR 137.000 per fte).[113] De NVWA zit met circa EUR 91.000 per fte aan de bovenkant van deze groep. Het gemiddelde voor de referentiegroep exclusief de uitschieter bedraagt EUR 87.000 per fte. Binnen Juridische Zaken lopen de personeelskosten per medewerker uiteen. Medewerkers van de teams Bestuurlijke Maatregelen bij de NVWA zijn gemiddeld goedkoper dan medewerkers van de teams Advisering en Bezwaar en Beroep, gelet op de complexiteit en het al dan niet repetitieve karakter van de werkzaamheden.

6.2.9 Overige observaties

Deze paragraaf beschrijft een aantal overige observaties die gedurende het onderzoek aan bod zijn gekomen in gesprekken met betrokkenen vanuit de diverse betrokken ministeries en/of vanuit het bedrijfsleven.

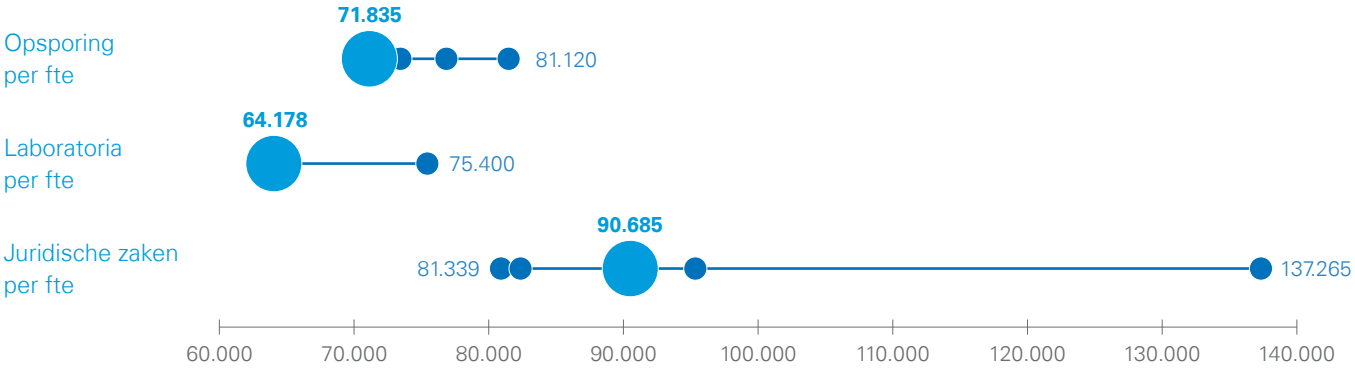
Uit de benchmark kunnen geen lessen worden getrokken over het verbeteren van de efficiënte in de samenwerking tussen toezichthouder en onder toezicht gestelden. Gevoerde gesprekken gedurende het onderzoek bieden hier wel handvatten voor.

Verdiepende data waaruit prikkels of lessen over de directe kosten (het primaire proces) kunnen worden getrokken waren onvoldoende beschikbaar binnen de benchmarkgroep. Vanwege het ontbreken van deze gegevens kunnen geen gerichte aanbevelingen op basis van inzichten uit de benchmark worden gedaan ten aanzien van via welke prikkels de NVWA en stakeholders gezamenlijk voor meer efficiëntie kunnen zorgen binnen de primaire ketens, met een optimale balans tussen kwaliteit van de dienstverlening en de kosten.

Gedetailleerd inzicht in de werkprocessen, taken en activiteiten van de NVWA kan inzicht bieden in 'best practices' ten aanzien van efficiënte uitvoeringsvormen tussen toezichthouder en onder toezicht gestelden. Wat goed werkt in één sector, kan als voorbeeld dienen voor de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd in andere sectoren.

Uitgangspunt in het Toezichtkader NVWA is dat de NVWA risicogericht en kennis gedreven toezicht houdt.[114] Met dezelfde capaciteit boekt de NVWA betere resultaten, omdat de capaciteit beter wordt gericht op de grootste risico's. Dat moet leiden tot effectievere en efficiëntere controles.[115]

FIGUUR 28 **Kosten Opsporing / Laboratoria / Juridische Zaken per opsporing / Laboratoria / Juridische Zaken fte (in EUR)**



[112] Dit betreft de divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD).

[113] Deze uitschieter naar boven wordt veroorzaakt doordat deze organisatie een zeer kleine afdeling Juridische Zaken heeft.

[114] Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Economische Zaken (2015). Toezichtkader NVWA: Leidende principes voor toezicht en handhaving.

[115] Auditdienst Rijk (2019). Beheersing kosteneffectiviteit en efficiënte NVWA.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Effectieve afstemming en interactie met het bedrijfsleven is een andere basis om samen te zorgen voor prikkelvorming en efficiëntie binnen de ketens. In gesprekken met het bedrijfsleven gedurende het onderzoek ontstaat het beeld dat men tevreden is met de "A van autoriteit", maar dat er ook zorgen zijn over de interactie met het bedrijfsleven. Dit raakt zowel de NVWA, alsook het Ministerie van LNV en het Ministerie van VWS.

A) Afstemmingsproces tarieven

Het kostprijsmodel rekent toe naar voorgestelde tarieven (zie hoofdstuk ook 4). Deze worden na in concept te zijn vastgesteld, besproken met het georganiseerde bedrijfsleven, waarna deze definitief worden vastgesteld door de minister van LNV en door de minister van VWS. Betrokkenen geven aan dat verbetering in dit proces mogelijk is. In de raamovereenkomst[116] tussen opdrachtgevers en de NVWA is vastgelegd dat opdrachtnemer (NVWA) de vastgestelde concepttarieven bij het georganiseerd bedrijfsleven consulteert. Hieruit volgt een definitief voorstel dat voorgelegd wordt aan opdrachtgevers om via deze weg door de minister te worden vastgesteld. In de praktijk is voor de betrokkenen duidelijk dat deze taak toebehoort aan de departementen (VWS en LNV). Dit is een discrepantie met de vastlegging in de raamovereenkomst.

Voor de VWS tarieven geldt dat de opdrachtgever de consultatie met het bedrijfsleven organiseert. Dit wordt meegenomen in het Regulier Overleg Warenwet (ROW). Dit is een vast overlegmoment tussen VWS en betrokken organisaties uit het bedrijfsleven. Voor de LNV tarieven geldt dat er in de afgelopen periode onduidelijkheid is geweest wie binnen het departement verantwoordelijk is voor dit overleg. In het verleden heeft opdrachtgever het overleg gefaciliteerd, waarna deze verantwoordelijkheid is overgedragen aan de eigenaar (SG), ondersteund door FEZ.

Omdat de NVWA bij vragen over de hoogte van de tarieven doorverwijst naar de ministeries én binnen het LNV domein in het verleden niet alles duidelijk was, bestond er een risico op onduidelijkheid. Om effectief te kunnen communiceren, moet het voor alle betrokkenen helder zijn wie waar over gaat en hoe daarover gecommuniceerd wordt.

B) Reguliere afstemming met het bedrijfsleven

De NVWA heeft als toezichthouder te maken met een bedrijfsleven dat bestaat uit veel verschillende sectoren en bedrijven. Er zijn periodiek sector- en thema overleggen tussen de NVWA met ketenpartijen en maatschappelijke organisaties. Deze overleggen zijn veelal georganiseerd per keten. Aanvullend is er periodiek strategisch overleg met de strategische klankbordgroep van de NVWA met daarin een vertegenwoordiging van betrokkenen uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en wetenschapsinstituten[117].

Ondanks deze verschillende overlegstructuren zijn er de signalen dat er behoefte is om nauwer en beter in verbinding te staan, omdat het gevoel leeft dat het potentieel van de samenwerking beter kan worden benut. Denk hierbij aan aansluiting op de werkprocessen van het bedrijfsleven en het meedenken op herbezinning van type keuringen. In sectoroverleggen kunnen de NVWA en het bedrijfsleven gezamenlijk verkennen hoe toezicht en keuren efficiënt kunnen worden ingericht. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld in welke gevallen het efficiënter is om te kiezen voor certificeren op afstand in plaats van certificeren op locatie.[118] Daarnaast kan worden verkend hoe goede naleving zo veel mogelijk kan worden beloond. Of door IT-investeringen te doen die deels bijdragen aan het vereenvoudigen van werkprocessen bij het bedrijfsleven, om zo ook de administratieve last bij het bedrijfsleven te verlagen.

Er is een gezamenlijk belang voor het bedrijfsleven en de NVWA in de vorm van de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, voor dierenwelzijn en plantgezondheid. Het perspectief hierop is soms toch anders. Een natuurlijke spanning tussen het bedrijfsleven en de NVWA is vrijwel onvermijdelijk. Het bedrijfsleven moet zich als onder toezicht gestelde houden aan de geldende wet- en regelgeving en de NVWA controleert als toezichthouder de naleving hierop. De NVWA voert haar activiteiten uit op basis van de wetgeving, beleidsprioriteiten van de opdrachtgevers en de eigen risico inschattingen, tegelijkertijd zal het bedrijfsleven de gemaakte keuzes hierin niet altijd herkennen en/of hier andere ideeën / oplossingen bij hebben. Er blijven immers altijd andere perspectieven. Dit past bij de relatie en het verschil in onderlinge verantwoordelijkheden. Hierdoor is in gesprek blijven en uitleg blijven geven over gemaakte keuzes belangrijk, om zodoende te blijven werken aan begrip voor elkaar.

Het realiseren van efficiëntie in de uitvoering leidt tot lagere (retribueerbare) kosten bij de NVWA en daarmee lagere tarieven voor het bedrijfsleven. Verbetermaatregelen vertalen zich echter niet altijd in kostenverlagingen. Bijvoorbeeld bij risicogericht werken constateert de NVWA meer afwijkingen die optreden vergen. Afhandeling kost hierdoor meer tijd, bijvoorbeeld door een toename in bezwaarschriften.[119]

[116] Raamovereenkomst tussen Opdrachtgevers en Nederlandse Voedsel – en Warenautoriteit 2014, artikel 18, lid 5.

[117] https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/organisatie/opbouw-van-de-nederlandse-voedsel-en-warenautoriteit

[118] Voorbeeld dat opkwam in gesprekken: Certificering op Afstand betreft het verstrekken van certificaten op afstand. Afrekening is P x Q. Wanneer in het huidige systeem meerdere certificaten tegelijkertijd worden aangevraagd is dit soms duurder dan wanneer keuring op locatie door een dierenarts plaatsvindt. Bij CoA is er geen schaalvoordeel, maar een dierenarts lijkt dit in zijn/haar werkzaamheden wel te halen (minder tijdsbesteding).

[119] Auditdienst Rijk (2019). Beheersing kosteneffectiviteit en efficiënte NVWA, p. 28.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Het bedrijfsleven in het fytosanitaire domein heeft behoefte aan waarborgen voor continuïteit van capaciteit en is bereid daar financieel aan bij te dragen

Het bedrijfsleven is bezorgd over de capaciteit bij de NVWA voor het organiseren van markttoegang. De zorg spitst zich met name toe op het fytosanitaire domein waar het bedrijfsleven afhankelijk is van de overheid. Markttoegang is benodigd voor het exporteren naar derde landen (landen buiten de EU). Markttoegang betreft het maken en onderhouden van afspraken met derde landen om de export van goederen mogelijk te maken. Dit is een gezamenlijke taak van LNV en de NVWA. Binnen de EU wordt markttoegang geregeld voor de inkomende plantaardige handel en daarin heeft Nederland een economisch belang. Markttoegang is vanwege bedrijfseconomische redenen van groot belang voor het bedrijfsleven, om dit belang te verdedigen is capaciteit nodig. Het ontbreken van markttoegang betekent dat niet geëxporteerd kan worden naar derde landen. Dit maakt het verdienvermogen van het bedrijfsleven mede afhankelijk van tijdige en voldoende inzet van LNV en de NVWA.

De NVWA prioriteert de inzet van haar medewerkerkers op basis van de Europese controleverordeningen, beleidsprioriteiten van haar opdrachtgevers (LNV en VWS) en de kennis en inzichten uit de risicoanalyses van de NVWA zelf. Deze inzet wordt gedekt door de financiële middelen vanuit de opdrachtgevers en de tarieven die worden geheven aan het bedrijfsleven voor verschillende activiteiten die de NVWA uitvoert. De zorg is dat de economische belangen onvoldoende worden meegewogen in de prioritering van activiteiten.

Voor het ontwikkelen en beheren van markttoegang is specifieke kennis benodigd. De NVWA levert deze kennis. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat deze expertise schaars voorhanden is. Het bedrijfsleven heeft zijn zorgen geuit dat continuïteit van deze capaciteit (betreft grosso modo 3,5 fte) bij de NVWA niet structureel geborgd is en dat door uitstroom en/of andere prioriteiten binnen de NVWA de betreffende mensen niet voldoende de tijd hebben om deze activiteiten uit te voeren. Hierop heeft het bedrijfsleven de suggestie gedaan een financiële bijdrage te leveren als dit zou leiden tot continuïteit op dit domein.

Met geoormerkte financiële middelen van het bedrijfsleven zou de NVWA meer specifieke medewerkers kunnen werven c.q. vrijstellen voor werkzaamheden op het gebied van markttoegang. Hiermee kunnen de economische belangen van het bedrijfsleven beter worden geborgd, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijke positie van de NVWA als toezichthouder. De NVWA vormt zich een onafhankelijk en onpartijdig oordeel. Net als bij andere activiteiten waar retributies aan de orde zijn.

Het vergroten van de capaciteit op dit domein om continuïteit te borgen, zodat deze op aanvraag gericht kan worden ingezet, leidt in de regel tot een suboptimale inzet van medewerkers. Dergelijke inefficiënties dienen in beschouwing te worden genomen bij een beslissing hieromtrent.

De (meer)kosten van de geoormerkte capaciteit kunnen niet door middel van een opslag in het NVWA-tarief in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven. De exportkeuringen worden immers niet door de NVWA uitgevoerd, maar door de keuringsdiensten. Een mogelijkheid is de kosten via de keuringsdiensten in rekening te brengen; zij doen de exportkeuringen binnen het fytosanitaire domein. Hierbij factureert de NVWA de kosten aan de keuringsdiensten, die deze vervolgens omslaan in de eigen tarieven. Een andere variant is om de kosten in rekening te brengen bij de brancheorganisatie.

Het door het bedrijfsleven financieren van capaciteit staat los van de vraag of dergelijke capaciteit zonder meer voorhanden is gegeven de gepercipieerde schaarste in de markt.

6.3 Tariefvergelijking met organisaties in het buitenland

Het is niet mogelijk gebleken om tot een volledige en betrouwbare tariefvergelijking met het buitenland te komen

De onderzoeksvraag vanuit het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is erop gericht om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de tarieven van de NVWA zich verhouden tot die van vergelijkbare organisaties in het buitenland.

De stuurgroep van het onderzoek heeft besloten dat de tariefvergelijking zich richt op de ons omringende landen België, Denemarken en Duitsland. Ten aanzien van Duitsland richt de vergelijking zich op de deelstaten Noordrijn-Westfalen, Hessen en Hamburg. De deelstaat Noordrijn-Westfalen grenst aan Nederland. Voor Hessen is gekozen vanwege de aanwezigheid van luchthaven Frankfurt, relevant in verband met export en import. Voor Hamburg is gekozen vanwege de aanwezigheid van een haven.

Een dergelijke tariefvergelijking tussen verschillende landen geeft geen direct inzicht in de doelmatigheid van de NVWA. Uit eerder onderzoek is namelijk gebleken dat, ondanks het feit dat alle toezichthoudende instanties aan dezelfde Europese regelgeving moeten voldoen, diverse landen een eigen systeem van keuring en toezicht hanteren, waardoor niet altijd dezelfde kosten worden toegerekend naar retributietarieven. Echter, een vergelijking op tarieven geeft wel inzicht of er aanleiding is te vermoeden dat er sprake is van een ongelijk speelveld, waar zich dit voordoet en of dit wordt veroorzaakt door de wijze van financieren en het gekozen systeem en/of de doelmatigheid van het toezichthoudend orgaan.

In het vervolg van deze paragraaf is te lezen waarom ten tijde van de uitvoering van het onderzoek is besloten de tariefvergelijking van de NVWA met het buitenland stop te zetten.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

6.3.1 Teneinde een betrouwbaar beeld over alle tarieven van de NVWA te verschaffen en uitspraken te kunnen doen over eventuele tariefverschillen is een volledige informatieverzameling benodigd

Een volledige informatieverzameling houdt in dat voor alle geselecteerde landen (in het geval van Duitsland de gekozen deelstaten) voor alle sectoren de benodigde informatie is aangeleverd. Dit betreft:

— voor elk van de sectoren een vergelijkend overzicht van de NVWA-tarieven met de tarieven in het buitenland. Het gaat daarbij om de tarieven in 2019;

— een kwalitatieve toelichting op de tarieven omtrent verschillen tussen Nederland en de andere landen, zoals kwaliteit, openingsuren, doorlooptijden en betrokken organisaties in de logistieke keten;

— authentieke broninformatie zoals tariefbladen/facturen.

Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen, is een kwalitatieve toelichting bij de gegevens randvoorwaardelijk. Ter illustratie: enkel een uurtarief geeft geen inzicht in de kosten van keuren (en toezicht) als er geen inzicht is in de inspectie-/keuringstijd en welke kosten er eventueel separaat in rekening worden gebracht (bijvoorbeeld laboratoriumonderzoeken).

Bij een onvolledige informatieverzameling (niet alle tarieven inzichtelijk) bestaat het risico dat er geen zuiver beeld van de tariefverschillen ontstaat. Een beperkte set aan informatie brengt het risico van potentiële 'kruis-subsidiering' met zich mee, waardoor de betreffende tarieven in de selectie mogelijk relatief laag of hoog uitvallen ten opzichte van de referentiegroep (omdat andere niet in beeld gebrachte tarieven evenredig hoger of lager uitvallen).

6.3.2 De context van de NVWA en die van de buitenlandse inspectiediensten verschillen over een dermate diverse set aan factoren dat het creëren van een betrouwbaar beeld over de gehele NVWA te complex is gebleken

Gegeven de doelstelling om tot een betrouwbaar beeld over de NVWA te komen, is een volledige informatieverzameling vereist. Dit is niet haalbaar gebleken door de grote verschillen die bestaan tussen de landen ten aanzien van:

— de tariefstructuur (wie brengt wat in rekening?);

— de mate waarin kosten worden doorbelast aan het bedrijfsleven;

— de wijze waarop keuren (en toezicht) is georganiseerd (wie doet wat, denk aan eventuele werkverdelingen tussen partijen);

— de aard, duur en frequentie van keuren (en toezicht) (wat valt onder keuren en toezicht?).

Denk hierbij concreet aan de volgende verschillen (niet limitatief):

— De tariefstructuur ten aanzien van onder andere:
  - o de eenheid die wordt gehanteerd voor het berekenen van tarieven verschilt tussen landen;
  - o de opslagen of kortingen die worden toegepast;
  - o de kosten die in de tarieven zijn verwerkt of separaat in rekening worden gebracht.

— Daarnaast verschilt het tussen landen welke kosten middels retributies worden doorbelast aan het bedrijfsleven en welke kosten uit de algemene rijksoverheidsmiddelen worden bekostigd.

— De NVWA is in opzet een organisatie met een breed takenpakket. De NVWA is een landelijke organisatie met toezicht en keuren, maar ook opsporing. Deze opzet is veelal anders in omringende landen (bijvoorbeeld op landelijk niveau, gedecentraliseerd niveau of een combinatie van beide).

— Verschillen in de aard, duur en hoeveelheid van de keuringen en (toezicht)activiteiten die voor een tarief worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld verschillen in inspectietijd die in rekening wordt gebracht, alsook verschillen in bereikbaarheid, doorlooptijd en beschikbaarheid van inspecteurs.

6.3.3 Ondanks alle verrichte inspanningen is het niet gelukt om een volledige informatieverzameling te realiseren om een betrouwbare vergelijking met de tarieven in het buitenland uit te kunnen voeren

Het resultaat van de informatieverzameling is, gelet op de eerder beschreven complexiteit, fragmentarisch:

— Voor een groot deel van de sectoren zijn Nederlandse en Belgische tarieven verzameld, maar er zijn beperkt tarieven verzameld voor Denemarken of de Duitse deelstaten.

— Voor een groot deel van de sectoren is de vereiste authentieke brondocumentatie verzameld (maar niet alle).

— De kwalitatieve toelichting bij de verzamelde tarieven en brondocumentatie is beperkt ontvangen. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen is een kwalitatieve duiding en toelichting bij de gegevens randvoorwaardelijk. Enkel het analyseren van tariefbladen/facturen volstaat niet.

Het is daarbij niet mogelijk gebleken om met meer tijd en energie wel tot een volledige informatieverzameling te komen. De huidige en verwachte informatieverzameling is daarmee onvoldoende om een betrouwbaar beeld over de gehele NVWA te verschaffen.

Er is voor gekozen om in het rapport geen informatie weer te geven over niet volledige gegevens die zijn ontvangen. Op basis van het bovenstaande is geconcludeerd dat het niet mogelijk is gebleken tot een volledige en betrouwbare tariefvergelijking met het buitenland te komen op het organisatieniveau van de NVWA. Zodoende kunnen we niet betrouwbaar vaststellen of de tarieven van de NVWA lager of hoger liggen in vergelijking met de tarieven in het buitenland.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Bijlagen

A. Onderzoeksverantwoording
B. Omschrijving sectoren
C. De onderlinge perceptie op de NVWA in een aantal beelden
D. Nadere beschrijving van relevante wet- en regelgeving
F. Overzicht definities benchmark
G. Lijst betrokken personen

A. Onderzoeksverantwoording

Inleiding

KPMG heeft in opdracht van het Ministerie van LNV een onafhankelijk onderzoek uitgevoerd.

In het kader van het onderzoek is op organisatieniveau een benchmark met vergelijkbare organisaties uitgevoerd, alsmede een verkenning van wet- en regelgeving met betrekking tot de bepaling van de retributietarieven. Het kostprijsmodel van de NVWA en de kostentoerekening tussen overheid en bedrijfsleven (mate van kostendekkendheid van de tarieven) zijn ook onderwerp van dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode medio september tot medio december 2019.

Deze bijlage beschrijft de verantwoording van het onderzoek. Allereerst wordt de betrokkenheid van de overheid en het bedrijfsleven bij het onderzoek toegelicht. Daarna worden een aantal noties toegelicht. Tot slot komt de verantwoording van twee specifieke onderdelen van het onderzoek aan de orde: (i) het transparant maken van de kostenstructuur, en (ii) de vergelijking met organisaties in Nederland.

Opdrachtgever, stuurgroep en adviesgroepen

Het Ministerie van LNV is de directe opdrachtgever van dit onderzoek, dat onafhankelijk door KPMG is uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd in nauwe afstemming met en met betrokkenheid van de overheid (o.a. ministeries van LNV, VWS en Financiën) en een brede vertegenwoordiging vanuit het bedrijfsleven.

Het onderzoek is begeleid door een breed samengestelde stuurgroep en twee adviesgroepen (adviesgroep overheid en adviesgroep bedrijfsleven), die gevraagd en ongevraagd hebben geadviseerd, zonder dat KPMG – gelet op zijn onafhankelijke rol – daaraan gebonden is geweest. De bevindingen vertegenwoordigen dan ook niet per definitie de zienswijze van de stuurgroep of de zienswijze van de adviesgroepen.

Gedurende het onderzoek is hoor en wederhoor toegepast. Met de stuurgroep is negenmaal overlegd. Met de adviesgroep overheid en de adviesgroep bedrijfsleven is zevenmaal overlegd.

De aanpak en opzet van het onderzoek zijn gedurende het onderzoek afgestemd met de stuurgroep en de adviesgroepen. Doel hiervan was om het onderzoek aan te sluiten bij de behoefte van zowel de overheid als het bedrijfsleven. Dit heeft ertoe geleid dat op onderdelen het onderzoek in een grotere mate van detail is uitgevoerd dan initieel was voorzien en aanvullende onderdelen aan het onderzoek zijn toegevoegd.

Eveneens heeft de afstemming met de stuurgroep en de adviesgroepen ertoe geleid dat vooraf beoogde onderdelen van het onderzoek zijn stopgezet, zoals de tariefvergelijking met organisaties in het buitenland. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal van de vooraf opgestelde onderzoeksvragen niet beantwoord konden worden. Zo zijn bijvoorbeeld eventuele verschillen ten aanzien van de wijze waarop de NVWA haar keuring uitvoert in vergelijking met andere EU-lidstaten niet inzichtelijk geworden.

Tussentijdse conceptbevindingen zijn gedurende het onderzoek teruggekoppeld naar de stuurgroep en de adviesgroepen. Feedback is meegenomen in de totstandkoming van dit eindrapport, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid waarmee KPMG als externe onderzoekende partij tot conclusies is gekomen.

Algemene uitgangspunten onderzoeksverantwoording

Het onderzoek heeft zich gericht op de kostenkant van de NVWA en de in de benchmark betrokken organisaties. Het onderzoek heeft zich uitdrukkelijk niet gericht op het in kaart brengen of meten van activiteiten, output, outcome of impact. Op basis van dit rapport is het dan ook niet mogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van de NVWA en de betrokken organisaties in de benchmark.

Er is geen accountantscontrole uitgevoerd en derhalve geen accountantsverklaring afgegeven bij de in het rapport opgenomen data. Wel zijn diverse activiteiten ondernomen om de kwaliteit van de data zo hoog mogelijk te krijgen. Een uitgebreide toelichting staat in de specifieke onderzoeksverantwoording hieronder.

De gegevens in het rapport zijn afkomstig van de NVWA, diverse betrokkenen bij de ministeries en de organisaties in de benchmark. Gedurende het onderzoek is de beschikbaarheid van gegevens een beperking gebleken. Indien het mogelijk was om op basis van interviews en documenten goed onderbouwde, betrouwbare aannames te maken, is voor dit alternatief gekozen. Het was echter niet in alle gevallen mogelijk om betrouwbare aannames te doen. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken om bepaalde analyses geheel of op het gewenste detailniveau uit te voeren. Dit heeft ertoe geleid dat de vooraf opgestelde onderzoeksvragen met een verschillend niveau van diepgang beantwoord zijn. Zo is bijvoorbeeld de suggestie om het percentage overheadkosten van de totale kosten in de tijd te volgen of bepaalde kosten per sector of type bedrijf transparant te maken niet mogelijk gebleken.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Het onderzoek sluit aan bij de kostenbasis van de NVWA. Om een zuivere analyse en vergelijking te maken zijn er geen correcties toegepast op de kostenbasis. Voor de analyse kostenstructuur (hoofdstuk 3 en 4) is de kostenbasis begroting 2018. Voor de benchmark met vergelijkbare organisaties in Nederland is de kostenbasis realisatie 2018 (hoofdstuk 6). Begroting 2018 en realisatie 2018 wijken op onderdelen af. Dit verklaart mogelijke verschillen tussen beide uitkomsten.

Onderzoeksverantwoording – analyse kostenstructuur en -allocatie

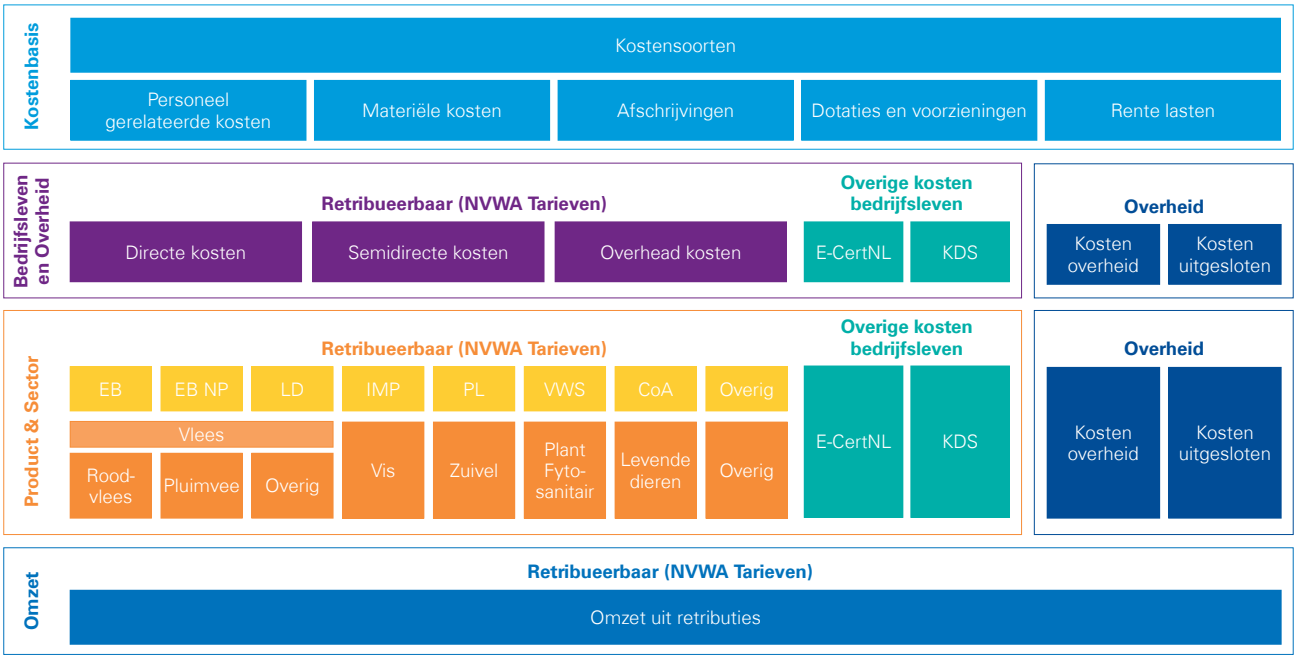
Voor de analyse is gesteund op het kostprijsmodel van de NVWA in QPR CostPerform. Het huidige kostprijsmodel van de NVWA is tot stand gekomen met de herziening van het retributiestelsel in 2014. Dit heeft geleid tot een vereenvoudigd model ten opzichte van de periode daarvoor met minder tarieven.

Het model bevat de begroting 2018.[120] Dit model is doorgrond, waarbij aanvullende inzichten zijn opgehaald in gesprekken met verschillende kennishouders binnen de NVWA. Dit was nodig om niet alleen rekenkundig, maar ook inhoudelijk te duiden hoe (beleidsmatige) keuzes hun beslag hebben gekregen in de structuur van het model en/of welke alternatieven hiervoor mogelijk zijn. Aanvullend is deskresearch uitgevoerd op basis van relevante documenten.[121] Tot slot is, ten behoeve van dit onderzoek, het onderscheid naar sectoren gemaakt. Het kostprijsmodel van de NVWA maakt dit onderscheid niet. Observaties en bevindingen zijn tussentijds gevalideerd met betrokkenen van de NVWA, betrokkenen vanuit de overheid en betrokkenen uit het bedrijfsleven zoals vertegenwoordigd in de adviesgroepen om te borgen dat de juiste inhoudelijke keuzes in het onderzoek werden gemaakt die leiden tot bruikbare inzichten.

Figuur 29 biedt schematisch een vereenvoudigd inzicht in het kostprijsmodel van de NVWA (hierna metamodel). Dit model helpt ons bij het analyseren van de kostenstructuur.

Het metamodel laat zich het beste vergelijken met een 'knikkerbak', waarin de kosten (knikkers) eenduidig door de verschillende lagen van het model zijn gevolgd. Zo is transparant gemaakt hoe kosten van de NVWA leiden tot kosten die in rekening worden gebracht bij het bedrijfsleven en/of worden gedragen door de overheid.

FIGUUR 29 **Metamodel NVWA**



[120] Begroting 2018 geeft het meest actuele inzicht omdat de aansluiting te maken is met de tarieven 2018. In 2019 zijn de tarieven geïndexeerd op basis van 2018.

[121] Hierbij valt te denken aan 1) Auditdienst Rijk (2019). Onderzoek kostenopbouw tarieven NVWA, 2) PwC (2013). Validering retributiestelsel NVWA. 3) Documenten verkregen van de NVWA, Jaarplan NVWA, Onderbouwing retributietarieven NVWA 2018.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Het metamodel maakt inzichtelijk welke kosten(componenten) aan welke producten ten behoeve van welke sectoren worden toegerekend. Hieronder worden de lagen kort toegelicht.

— De bovenste laag bevat de kostenbasis van de NVWA.
— De tweede laag bevat de retribueerbare kosten, waarbij er onderscheid kan worden gemaakt naar overhead, semidirecte en directe kosten. Daarnaast bevat deze laag de kosten die voor rekening komen van de overheid. Tot slot bevat de tweede laag ook de kosten van KDS[122] en e-CertNL[123]; deze kosten zijn hier weergegeven om aansluiting te houden met de kostenbasis van de NVWA, omdat deze onderdeel zijn van de begroting van de NVWA. De kosten voor KDS en e-CertNL zijn buiten scope van dit onderzoek.
— De derde laag van het kostprijsmodel is de product- en sectorlaag. De producten omvatten de verschillende retributietarieven die de NVWA aan het bedrijfsleven in rekening brengt. Verder is deze laag verrijkt met de verschillende sectoren die zijn gedefinieerd: Roodvlees, Pluimvee, Overige producten dierlijke oorsprong, Vis, zuivel, Plant - fytosanitair, Levende Dieren (Export) en Levende Dieren (Herinspecties) en Overig, bestaande uit Import Hoog Risico (Levensmiddelen, Diervoeders en Productveiligheid[124]), Import Veterinair, Tabak, Levensmiddelen Bedrijven (Herinspecties) en Ei.
— Ten slotte kan de omzet (realisatie 2018) tegen de kosten (begroting 2018) worden afgezet.
— De structuur van de bevindingen in dit hoofdstuk volgt de structuur van het metamodel.

Onderzoeksverantwoording – vergelijking met organisaties in Nederland

Eerder onderzoek leert dat de NVWA als totaal niet eenduidig te vergelijken is met andere organisaties.[125] Daarom is gekozen voor verschillende perspectieven die samen het verhaal vertellen. De benchmark op organisatieniveau bestaat uit een vergelijking van de kosten van de NVWA met de kosten van zeven vergelijkbare organisaties in Nederland.

Overhead, semidirecte en directe kosten van de NVWA zijn vergeleken met zeven vergelijkbare organisaties in Nederland

Om te komen tot een goed vergelijkbare benchmark van de NVWA zijn inspectiediensten en keuringsdiensten in Nederland geanalyseerd aan de hand van diverse aspecten zoals type werkzaamheden, takenpakket, grootte (in euro's en aantal fte) en complexiteit van wet- en regelgeving. Aan de hand van deze criteria is een selectie gemaakt van de te betrekken organisaties. Deze organisaties zijn alle bereid geweest om deel te nemen aan de benchmark.[126] De benchmark omvat naast de NVWA zeven vergelijkbare organisaties in Nederland:

— Agentschap Telecom ('AT')
— DCMR Milieudienst Rijnmond
— Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd ('IGJ')
— Inspectie Leefomgeving en Transport ('ILT')
— Inspectie SZW ('iSZW')
— Kwaliteits-Controle-Bureau ('KCB')
— Naktuinbouw

De benchmark richt zich op de kostenkant van de organisatie. De totale kosten van een organisatie vallen uiteen in overhead, semidirecte en directe kosten. Deze vormen tezamen de totale kosten.

— Binnen de overheid worden de ondersteunende/overheadfuncties doorgaans aangeduid met het acroniem PIOFACH (Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Algemene zaken, Communicatie en Huisvesting). Bij deze categorisering is aangesloten.
— Semidirecte kosten zijn kosten die betrekking hebben op afdelingen die een ondersteunende rol vervullen aan inspectie en keuren. Dit betreft bij de NVWA beleidsondersteuning, klantcontactcentrum en planning. Bij deze categorisering is aangesloten.
— Directe kosten zijn de kosten die betrekking hebben op alle afdelingen die een rol hebben in het primaire proces. Ter bepaling van welke directe kosten worden meegenomen in de benchmark, is gekeken naar het takenpakket en het type werkzaamheden van de betrokken organisaties. Op basis daarvan is een selectie gemaakt van overeenkomstige en goed vergelijkbare afdelingen binnen de betreffende organisaties. Dit betreft bij de NVWA inspectie, keuren, opsporing, laboratoria en juridische zaken.

Bij de allocatie van de totale kosten naar overhead, semidirecte en directe kosten, is aangesloten bij het kostprijsmodel van de NVWA. Ten behoeve van het maken van een vergelijking met de zeven andere organisaties in Nederland

[122] KDS staat voor Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector. KDS levert officiële dierenartsassistenten voor het verrichten van post mortem keuringswerkzaamheden in alle Nederlandse roodvlees slachthuizen. De NVWA brengt de kosten namens KDS in rekening bij het bedrijfsleven, nadat KDS deze bij de NVWA in rekening heeft gebracht (wordt doorgefactureerd).

[123] E-CertNL is een digitaal portaal dat de aanvraag en afgifte van exportcertificaten regelt. Exporteurs voeren zelf de benodigde exportgegevens digitaal in waarna geautomatiseerd een aantal controles plaatsvinden in het systeem. De NVWA voert daarnaast nog een handmatige controle uit waarna een conceptcertificaat opgesteld kan worden. Tot slot wordt het certificaat in de meeste gevallen nog aanvullend gecontroleerd door een dierenarts en afgemaakt.

[124] De kosten van de steekproefcontroles op Levensmiddelen (niet-veterinair), Diervoeders en Productveiligheid die een risico kunnen vormen voor de volksgezondheid worden doorbelast aan het bedrijfsleven. Het betreft waren met een tijdelijke maatregel of een levensmiddel waar een noodmaatregel op van toepassing is. Producten die een risico vormen zijn bijvoorbeeld groenten, fruit en aardnoten uit bepaalde derde landen.

[125] Auditdienst Rijk (2019). Onderzoek kostenopbouw tarieven NVWA.

[126] De gegevens van de zeven vergelijkbare organisaties in Nederland worden in het rapport geanonimiseerd weergegeven.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

zijn enkele aanpassingen hierop gedaan. Daarmee zijn er verschillen in de rubricering, waardoor er op onderdelen verschillen zijn tussen de benchmarkcijfers en de cijfers uit het kostprijsmodel. Het totaal sluit aan en de orde van grootte van deze verschillen is beperkt. Verder zijn de uitkomsten in de benchmark gebaseerd op gerealiseerde cijfers uit het jaar 2018.[127]

De benchmark richt zich primair op parameters die betrekking hebben op kosten. Secundair richt de benchmark zich op parameters ten aanzien van de productiviteit; deze parameters zijn mogelijk verklarend voor de uitkomsten ten aanzien van kosten. Eveneens zijn mogelijke verklarende factoren – zoals leeftijdsopbouw en andere kostendrijvers – uitgevraagd ter duiding van de benchmarkuitkomsten.

Het relateren van personele inzet of kosten aan operationele uitkomstvariabelen levert geen bruikbare inzichten op. Denk bijvoorbeeld aan het relateren van aantallen inspecties aan een inspectie fte. Als gevolg van een divers takenpakket loopt de tijdsbesteding dermate uiteen (van tientallen minuten tot meerdere dagen per inspectie) dat het niet mogelijk is om hier gefundeerde uitspraken over te doen.

De benchmark met vergelijkbare organisaties in Nederland omvat geen tariefvergelijking. Dit is geen onderdeel van de opdracht geweest. De organisaties in de referentiegroep maken verschillende keuzes omtrent het toerekenen van kosten tussen overheid en bedrijfsleven en kennen verschillende tariefstructuren. De uitkomsten van de benchmark ten aanzien van kosten zijn dan ook niet te relateren aan de hoogte van tarieven.

Gegevens over de impact van de wijze waarop toezicht of keuren wordt vormgegeven (bijvoorbeeld risicogericht toezicht of systeemtoezicht) al dan niet in relatie met de kwaliteit en de wijze waarop de onder toezicht gestelden zijn georganiseerd (bijvoorbeeld met of zonder bedrijfskeurders), op de efficiëntie van de uitvoering van toezicht of keuren zijn niet voorhanden bij de organisaties in de referentiegroep. Vanwege het ontbreken van deze gegevens kunnen geen aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van via welke prikkels de NVWA en stakeholders gezamenlijk voor meer efficiëntie kunnen zorgen binnen de ketens, met een optimale balans tussen kwaliteit van de dienstverlening en de kosten.

Verzamelde gegevens zijn gevalideerd met de betrokken organisaties: betrouwbaarheid van de gegevens is op diverse manieren geborgd.

Om te komen tot betrouwbare inzichten uit de benchmark zijn gedurende de uitvoering een aantal activiteiten bewerkstelligd. De betrouwbaarheid van de gegevens is geborgd door:

— het hanteren van heldere en eenduidige definities. Elke parameter in de gegevens uitvraag is voorzien van een heldere eenduidige definitie. De definities voor overhead zijn gebaseerd op gangbare definities zoals deze worden gehanteerd door de Rijksbrede Benchmark Groep en Berenschot Overhead Benchmark. Voor de directe kostencategorieën is aangesloten bij definities zoals deze in afstemming met de organisaties in de referentiegroep zijn opgesteld. In de startbijeenkomst voorafgaand aan de gegevensaanlevering zijn de definities met de betrokken organisaties doorgesproken en aangescherpt;

— het uitvoeren van diverse controles op de aangeleverde gegevens. De door de organisaties aangeleverde set van gegevens is, middels het uitvoeren van diverse checks, getoetst op betrouwbaarheid. Zo is een groot aantal ratio's uitgerekend, en op basis daarvan is beoordeeld of de aangeleverde gegevens een betrouwbare ordegrootte aangeven. Eveneens is getoetst of alle kosten en fte zijn opgenomen in de gegevensaanlevering. Hiermee is het risico dat kosten/fte buiten beschouwing worden gelaten, verminderd;

— het valideren en duiden van de benchmarkuitkomsten met de betrokken organisaties. Tijdens een gezamenlijke validatiebijeenkomst met de betrokken organisaties is de eerste integrale versie gegevensaanlevering gevalideerd. Gezamenlijk zijn de uitkomsten geduid, verschillen tussen de organisaties verklaard en vastgesteld wat er aanvullend nodig is om te komen tot betrouwbare inzichten. Dit heeft geleid tot een verdere aanscherping en verhoogde bruikbaarheid van de gegevens voor de benchmark. Op basis van deze validatie hebben organisaties hernieuwde gegevens aangeleverd. Hiermee is de onzekerheids¬marge zo klein mogelijk gemaakt. Teneinde een transparante vergelijking te maken heeft KPMG bij de presentatie van de uitkomsten in voorliggend rapport geen gegevens gecorrigeerd of gegevens verwijderd, maar in plaats daarvan een kwalitatieve duiding van de onderlinge verschillen opgenomen.

— het voorzien door betrokken organisaties van een toelichting op de berekeningswijze bij het aanleveren van de gegevens. Dit is van belang voor het correct interpreteren van de uitkomsten. Eveneens zijn, op basis van de definitieve set aan gegevens, in gesprekken met de betrokken organisaties de gegevens nader geduid. Verklarende factoren van kostenniveaus, zoals bijvoorbeeld de in-/uitbesteding van taken, zijn besproken.

De benchmark is zo vormgegeven dat deze continu gemonitord kan blijven worden.

[127] De kostenbasis zoals gehanteerd in hoofdstuk 3 Inzicht in de kosten van de NVWA wijkt af; dit betreft begroting 2018.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

B. Omschrijving sectoren

Vlees

Een groot deel van de retribueerbare inspecties en het retribueerbaar toezicht van de NVWA vindt plaats op het gebied van de Vleesketen / Voedselveiligheid slachthuizen en uitsnijderijen. Binnen dit gebied is onderscheid gemaakt in drie sectoren, namelijk Roodvlees, Pluimveevlees en Overige producten dierlijke oorsprong. Onderscheid is gemaakt op basis van het soort bedrijven en het product. Roodvlees betreft runderen, varkens, paarden, schapen en geiten slachthuizen en bijbehorende uitsnijderijen en vleesverwerkers. Pluimveevlees slachthuizen en uitsnijderijen betreffen witvlees slachthuizen (bijvoorbeeld kip) en bijbehorende uitsnijderijen en vleesverwerkers. Door middel van audits en/of dagelijks toezicht houdt de NVWA de naleving in de gaten bij slachterijen en uitsnijderijen.

De restcategorie Overige producten dierlijke oorsprong betreft voornamelijk Dierlijke Bijproducten (DBP), wildverwerkingsinrichtingen en kosten voor mestcertificaten, die wegens datalimitaties niet eenduidig kunnen worden toegerekend aan bijvoorbeeld roodvlees, pluimvee, vis, etc.

Vis

Bevat retribueerbare activiteiten zoals aanlandkeuringen diepvriesvis, aanlandkeuringen verse vis, exportkeuringen en voedselveiligheid van vis.

Zuivel

Binnen de sector Zuivel voert de NVWA inspecties uit in het kader van Nationaal Plan Residuen Zuivel. Daarnaast ziet het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) toe op de export van zuivelproducten en voert het COKZ het eerstelijnstoezicht voedselveiligheid uit.

Plant – Fytosanitair

Plant – Fytosanitair[128] ziet voornamelijk toe op import, teelt en handel en exportinspecties met als doel te voorkomen dat quarantaine(waardige) organismen Nederland binnenkomen en zich verspreiden, niet alleen binnen Nederland maar ook binnen de EU en naar derde landen. Planten en plantaardige producten worden na import gecontroleerd op besmettingen. Binnen teelt en handel worden uitgangsmateriaal, planten bestemd voor de consument en groene ruimte, snijbloemen, groenten, fruit, verpakkingshout en overige plantaardige producten gecontroleerd op schadelijke organismen. Een groot deel van de retribueerbare activiteiten van de NVWA ziet toe op controles van verpakkingshout. Fytosanitaire vrijwaring (handel van ziektevrije planten) betekent dat ontvangende landen gevrijwaard willen blijven van ziekten en plagen. Hiervoor zijn internationale afspraken gemaakt met betrekking tot het monitoren van ziekten en plagen en het afgeven van certificaten die bevestigen dat de geïmporteerde planten aan de eisen van het ontvangende land voldoen en vrij zijn van schadelijke organismen. Onder het convenant Plantkeur (2006) is de keuring en controle ondergebracht bij de plantaardige keuringsdiensten. De vier keuringsdiensten betreffen NAK, Naktuinbouw, KCB en BKD. Deze keuringsdiensten voeren het merendeel van de activiteiten uit binnen het fytosanitaire domein; dit betreft veelal de controles ten behoeve van de afgifte van plantenpaspoorten en fytosanitaire certificaten. De keuringsdiensten factureren kosten voor inspectie en afgifte certificaat rechtstreeks aan het bedrijfsleven. Dit betreffen dus geen retributies van de NVWA, maar retributies van de keuringsdiensten. De hoogte van retributies behoeft goedkeuring van het Ministerie. Een aparte opslag voor e-CertNL wordt opgelegd door de NVWA die door de keuringsdiensten wordt geïnd maar wordt één op één doorgegeven aan de NVWA.

Levende Dieren

Retribueerbare activiteiten zien ook toe op export levende dieren en herinspecties levende dieren. Zo mogen levende dieren alleen geëxporteerd worden als er verklaringen bij zitten waarin een bevoegde instantie aangeeft dat de producten voldoen aan de eisen van het ontvangende land. In Nederland is de NVWA die bevoegde instantie. De herinspecties zien toe op dierenwelzijn, diergezondheid en gebruik van diergeneesmiddelen bij veehouders. Herinspecties zijn een vorm van repressief toezicht. Indien een inspecteur tijdens regulier toezicht constateert dat er regels zijn overtreden, en er niet tijdig voldoende kan worden aangetoond dat de overtreding blijvend is opgeheven, dan kan een veehouder een herinspectie verwachten. Deze herinspectie wordt in rekening gebracht bij het betreffende bedrijf.

Import

De NVWA inspecteert producten bij binnenkomst in (lucht)havens en importlocaties. Retribueerbare activiteiten binnen Import zijn Import Veterinair (IMP VET) en Import Hoog Risico (IMP HR). Import Hoog Risico betreft import en doorvoerwerkzaamheden voor Hoog Risico Producten Levensmiddelen waaronder verse groente en fruit, Diervoeders en Productveiligheid (productveiligheid betreft hier specifieke retribueerbare noodmaatregelen, in 2018 ging het bijvoorbeeld extra inspecties ten aanzien van kwalijke stoffen in keukengerei zoals bakspatels). Import Veterinair houdt zich bezig met keuringen van dieren en dierlijke producten welke dienen te voldoen aan wettelijke voorwaarden. De NVWA controleert deze dieren

[128] Dit betreft ook activiteiten van de NVWA op het gebied van gewasbescherming. Dit gebied is echter relatief klein waardoor geen verdere vermelding is opgenomen.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

en producten daarom bij binnenkomst in grensinspectie-posten ((lucht)havens). Dit gebeurt in samenwerking met de Douane. Met deze controles wordt voorkomen dat er dierziekten en onveilige producten de Europese Unie in komen.

Levensmiddelenbedrijven

Hieronder vallen Bijzondere eet- en drinkwaren (BED), Horeca Ambachtelijke Productie (HAP) en geregistreerde Industriële Productie (IP). De NVWA voert jaarlijks inspecties uit op deze bedrijven en hun producten. Deze inspecties worden niet in rekening gebracht bij het bedrijfsleven, maar wanneer een bedrijf een overtreding begaat wordt de herinspectie wel doorbelast.

Tabak

Op basis van de Tabaks- en rookwarenregeling brengt de NVWA bij producenten en importeurs kosten (retributies) in rekening voor verschillende NVWA- én RIVM-werkzaamheden. Het betreft controles op producteisen en rapportageverplichtingen.

Ei

Binnen de sector Ei voert de NVWA inspecties uit in het kader van het Nationaal Plan Residuen Ei. Daarnaast ziet de Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (NCAE) toe op de export van ei(producten) en voert de NCAE het eerstelijnstoezicht voedselveiligheid uit.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

C. De onderlinge perceptie op de NVWA in een aantal beelden

Tijdens gesprekken met betrokkenen kwamen een aantal beelden naar voren. Het zijn daarmee een aantal voorbeelden van beelden die leven bij betrokkenen. Deze beelden zijn verzameld en hieronder opgenomen met als doel de bevindingen en feiten uit dit onderzoek te laten spreken.

A. "Eén dierenarts van de NVWA kost EUR 326.000 per jaar"

Dit beeld binnen permanent toezicht is gevormd door het kwartiertarief van Erkende Bedrijven (EUR 34) te vermenigvuldigen met 160 kwartier (40 uur) en 52 weken (8.320 kwartier of ruim EUR 282.880). Daarbij komen ook nog de kosten van het starttarief: 52 weken maal 5 dagen per week vermenigvuldigd met het starttarief (Erkende Bedrijven) van EUR 164. Dit komt neer op EUR 42.640. In totaal bedragen de jaarkosten permanent toezicht voor het starttarief en het kwartiertarief dan grosso modo EUR 326.000.

Hier zijn drie kanttekeningen bij de plaatsen:

- Het tarief bestaat naast de salariskosten van de dierenarts ook uit andere kosten. Dit zijn de kosten van semidirect personeel dat voorziet in professionele ondersteuning voor Toezicht Uitvoering, de toerekening van overhead en kosten voor bijvoorbeeld huisvesting en automatisering.
- Verder geldt dat meer capaciteit dan één dierenarts nodig is om de vraag (8.320 kwartier) in te vullen. Dit komt door de beschikbare productiviteit per dierenarts. Het aantal productieve uren in het kwartiertarief is 728 uur (of 2.912 kwartier) per jaar.[129] Om de gevraagde capaciteit van 8.320 kwartier per jaar in te kunnen vullen, zijn er dus in werkelijkheid 2,85 fte (8.320/2.912) aan dierenartsen nodig.
- De genoemde benodigde capaciteit (2,85 fte) wordt niet volledig door het bedrijfsleven betaald. De productiviteit in het kwartiertarief wordt beïnvloed door de RT=WT problematiek. Zou RT=WT niet van toepassing zijn, dan is het aantal productieve uren dat ingezet kan worden op keuringsactiviteiten 928 uur[130] (of 3.712 kwartier) per jaar en zijn 2,24 fte nodig om de gevraagde capaciteit in te vullen. Dit is de capaciteit die wordt betaald door het bedrijfsleven.

De tabel hiernaast laat zien hoe de kosten van het kwartiertarief binnen Erkende Bedrijven is opgebouwd uit diverse kostensoorten. Zo is te zien dat 79,6% bestaat uit personeelsgeraleerde kosten. Dit bestaat naast de inzet van direct personeel, ook de inzet van semidirect personeel. Overhead personeel en inhuur. De kosten voor inhuur practitioners (11,2%) zijn in onderstaande tabel voor het overzicht weergegeven als personeelskosten. In het kostprijsmodel en daarmee in de overige paragrafen in deze rapportage, zijn deze kosten door de NVWA gerubriceerd als specifieke kosten.

Het beeld dat de optelling van start- en kwartiertarieven kan leiden tot een totaalsom aan permanent toezicht van EUR 326.000 is juist. Het beeld dat deze kosten sec de personeelskosten van één dierenarts betreffen is onjuist.

B. "Er wordt te veel planning- en toezichtontwikkeling in rekening gebracht bij bepaalde sectoren"

Planning- en bijvoorbeeld toezichtontwikkeling wordt als onderdeel van de semidirecte kosten meegenomen in de bepaling van retribueerbare kosten en de tarieven. Er bestaan echter verschillen in de intensiteit van planningsactiviteiten per sector. Dit terwijl er binnen bijvoorbeeld Erkende Bedrijven voor het grootste deel gelijke tarieven gehanteerd worden. Dit betekent dat voor sectoren die daaronder vallen, zoals roodvlees, pluimveevlees en vis, de verschillen in planningsintensiteit maar ook zaken als voorbereidingstijd, door de huidige kostprijssystematiek niet tot uiting komen en daarmee niet te beoordelen zijn. Wanneer planning bijvoorbeeld relatief meer capaciteit vraagt voor de vleessector in vergelijking met de vissector, dan is het zo dat in de huidige opzet de vissector via de uniforme tarieven meer betaalt voor planning, omdat er in de tarieven niet wordt gedifferentieerd tussen kosten en tarieven per sector. Hetzelfde gaat op voor bedrijven die te maken hebben met permanent toezicht.

TABEL 27 **Opbouw van het kwartiertarief naar kostensoorten**

Beschrijving	**Aandeel totale kosten (%)**
Direct personeel	44,6%
Semidirect personeel	11,0%
Overhead personeel	11,6%
Inhuur practitioners	11,2%
Inhuur (overig)	1,2%
Personeelskosten	79,6%
Automatiseringskosten	6,2%
Afschrijvingskosten	4,4%
Algemene materiële kosten	3,7%
Huisvesting	3,5%
Specifieke kosten	1,4%
Overig	1,2%
Totaal retributies | kwartiertarief	**100,0%**

[129] Zie ook paragraaf 2.2.1. voor een productiviteitsopbouw.

[130] Zie ook tabel 2 in paragraaf 2.2.1

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Het beeld dat voor een aantal sectoren en/of voor specifieke bedrijven potentieel te veel plannings- en voorbereidingstijd in rekening wordt gebracht is goed mogelijk. Tegelijkertijd betekent dit dat bij andere sectoren potentieel te weinig tijd in rekening wordt gebracht. Echter onderbouwing vanuit tijdschrijfinfo of genormeerde en gedetailleerde werkprocessen ontbreekt. Een aanpassing in de toerekening heeft direct financiële consequenties voor andere bedrijven en/of sectoren.

C. "De grote betalen voor de kleintjes"

Facturabiliteit is een belangrijk verschil tussen grote en kleine bedrijven. Hierin wordt aangenomen dat bedrijven met permanent toezicht ook de grote bedrijven zijn. Het kostprijsmodel maakt in de huidige opzet geen verschil tussen grote bedrijven met permanent en overige bedrijven zonder permanent toezicht.

Het beeld bestaat dat wanneer er gerekend zou worden met een gedifferentieerde facturabiliteit tussen grote of kleine bedrijven (permanent of geen permanent toezicht) en bij een gelijkblijvende kostenbasis, een gedifferentieerd tarief voor bedrijven met en zonder permanent toezicht recht zou doen aan het onderscheid tussen dit type bedrijven.

De aanname is dat de facturabiliteit wordt beïnvloed door de mate van permanent toezicht. De gerealiseerde facturabiliteit 2018 in het kwartiertarief is bij pluimvee 63%, bij roodvlees 60% en bij vis 48%. Dit volgt de mate van permanent toezicht per sector. Bij pluimvee is de inschatting dat er bij 99% sprake is van permanent toezicht, bij roodvlees is dit 95% en bij vis komt dit niet voor.

Permanent toezicht resulteert in de praktijk in minder reis- en voorbereidingstijd en leidt daarmee tot een hogere facturabiliteit in het kwartiertarief, en minder facturabele uren die gedekt worden door het starttarief. Omdat het starttarief is bepaald op basis van de gemiddelde facturabiliteit (waar ook middelgrote en kleine slachterijen tussen zitten) kan er gesteld worden dat grote bedrijven met permanent toezicht een nadelig effect ondervinden van de huidige systematiek.

In de huidige opzet van het model is het uitgangspunt gehanteerd dat verschillen tussen bedrijven (en sectoren) elkaar uitmiddelen, omdat er tegengestelde effecten bestaan (enerzijds de facturabiliteit en anderzijds de functiemix). In het model van de NVWA wordt uitgegaan van categorieën; hierbij is het uitgangspunt dat de onderliggende werkzaamheden van een groep bedrijven binnen de categorie vergelijkbaar zijn. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bedrijven met en zonder permanent toezicht.

Een evaluatie op de uitgangspunten van het model is nodig om te beoordelen of er een effect van permanent toezicht is en zo ja, wat de omvang van dat effect is. Dit gegeven de andere effecten die hier doorheen lopen, en of deze effecten elkaar inderdaad nog uitmiddelen. Een kwantitatieve doorrekening is niet mogelijk, omdat een onderbouwing vanuit tijdschrijfinformatie ontbreekt.

D. "De NVWA mag alles in rekening brengen bij het bedrijfsleven en wordt hierin niet geremd"

Kosten worden niet zonder meer doorberekend aan het bedrijfsleven en sectoren betalen niet voor wat er misgaat en eventuele faalkosten (denk bijvoorbeeld aan het stopzetten van de ontwikkeling van het ICT-systeem en de ruime arbeidsvoorwaarden).

Het kostprijsmodel rekent toe naar kostendekkende (voorgestelde) tarieven. Deze worden na in concept te zijn vastgesteld, besproken met het georganiseerde bedrijfsleven, waarna deze definitief worden vastgesteld door de minister van LNV en door de minister van VWS. Zo hebben LNV en VWS in 2018 besloten niet alle noodzakelijke tariefstijgingen om kostendekkend te zijn door te belasten aan het bedrijfsleven en wordt een aanzienlijk deel van de kosten door het ministerie van LNV en het ministerie van VWS buiten het model gehouden. Aanvullend vindt periodiek overleg plaats tussen eigenaar en de NVWA waarin ook kostenbeheersing besproken wordt.[131] Tegelijkertijd is door betrokkenen aangegeven dat ten aanzien van de communicatie van tarieven richting betrokkenen verbeteringen mogelijk zijn in het proces (zie ook hoofdstuk 6).

Het beeld dat de NVWA geen prikkels heeft om kosten te beheersen is onjuist.

E. "De NVWA zit op een triple A-locatie in Utrecht en daar betaalt het bedrijfsleven voor"

De huisvestingskosten worden als overheadkosten deels doorbelast aan het bedrijfsleven via de retributietarieven. De huisvestingskosten omvatten een klein deel van de retribueerbare kosten (3,1%). Uit de benchmark blijkt dat de huisvestingskosten van de NVWA in lijn liggen met het gemiddelde van de referentiegroep. Huisvesting heeft daarmee een zeer beperkt effect op de tarieven.

F. "De productiviteit van de NVWA is erg laag"

Uit de benchmark blijkt dat de productiviteit van de NVWA in vergelijking met andere organisaties juist hoog is. Binnen de referentiegroep kent de NVWA met 1.303 gerealiseerde productieve uren per directe fte de hoogste productiviteit. De gerealiseerde productiviteit ligt wel ongeveer 5% onder de norm van 1.378 productieve uren uit de Handleiding Overheidstarieven 2018.[132] Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat hier het effect van de RT=WT doorheen loopt, omdat deze tijd als werktijd wordt geschreven.[133] Dit is de realiteit van de NVWA. Als

[131] ADR. (2019) Rapport onderzoek beheersing kosteneffectiviteit en efficiëntie NVWA.
[132] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). Handleiding Overheidstarieven 2018.
[133] Zie ook paragraaf 2.2.1.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

de RT=WT-arbeidsvoorwaarde niet van toepassing zou zijn, dan zou deze tijd grotendeels kunnen worden ingezet op bijvoorbeeld keurings- of toezichtsactiviteiten.

G. "De overheid betaalt een deel van de kosten voor het bedrijfsleven"

De opdrachtgevers van de NVWA, het ministerie van LNV en het ministerie van VWS hebben op basis van beleidsmatige keuzes ervoor gekozen een deel van de kosten niet in rekening te brengen bij het bedrijfsleven. Dit betreft in totaal EUR 25,7 mln. aan kosten, waarbij vanuit wetgeving en richtlijnen geen restrictie geldt. Het betreft hier bijvoorbeeld voorgestelde tariefstijgingen die niet redelijk werden geacht, compensatie voor de RT=WT-regeling in de arbeidsvoorwaarden, een deel van de ICT-kosten en een korting op het tarief van kleine slagers.[134]

Het beeld dat de overheid een deel van de kosten voor het bedrijfsleven betaalt is juist.

[134] Zie ook paragraaf 4.2.2.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

D. Nadere beschrijving van relevante wet- en regelgeving

Europese verordening nr. 882/2004 inzake officiële controles op de naleving van wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (geldend tot 14 december 2019)

De verordening stelt dat lidstaten vergoedingen of heffingen kunnen innen ter dekking van de kosten van officiële controles. De verordening laat de lidstaten vrij in het vaststellen van retributietarieven, zolang de kosten die worden doorberekend in de tarieven vallen onder de criteria voor de berekening van vergoedingen (zie tabel hieronder).

Voor twee typen activiteiten verzekeren de lidstaten dat vergoedingen of heffingen worden geïnd:

— Slacht en verwerking (activiteiten zoals beschreven in richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG, 93/119/EG en 96/23/EG).

— Dierlijke producten en levende dieren op het moment van invoer in de EU (activiteiten zoals beschreven in richtlijnen 97/78/EG en 91/496/EG).

Voor deze activiteiten zijn minimumvergoedingen voorgeschreven.[135] De minimumvergoedingen worden gesteld op een bedrag per eenheid (bijvoorbeeld volwassen runderen EUR 5 per dier). Het staat de lidstaten vrij hogere vergoedingen te stellen, zolang deze niet meer bedragen dan de kosten die vallen onder de criteria voor de berekening van vergoedingen.

In deze balans is ook het wetgevend kader van dit onderzoek opgesteld: de hoogte van de retributietarieven wordt bepaald op basis van de Europese regelgeving, aangevuld met de toepassing van Maat houden. Sec de Europese minimumvergoedingen aanhouden als ultiem minimum aan retribueerbare kosten doet geen recht aan de aanwezigheid van Maat houden. Totale uitsluiting van Maat houden en de geboden beleidsruimte in de Europese wetgeving is geen realistisch uitgangspunt.

De verordening stelt ook vast dat alle kosten voor activiteiten bij vermoeden van niet-naleving of aanvullende officiële controles moeten worden doorberekend aan de niet-nalever:

— De exploitant verantwoordelijk voor de zending draagt de kosten die de autoriteit moet maken voor maatregelen bij vermoeden van niet-naleving, speciale behandeling of terugsturen van zendingen (artikel 22).[136]

— Indien de vaststelling van niet-naleving aanleiding geeft tot officiële controles die verder gaan dan de gewone controleactiviteiten, worden de uitgaven hiervoor op de exploitanten verhaald (artikel 28). Activiteiten die hieronder vallen zijn het nemen en analyseren van monsters en het uitvoeren van controles om de omvang van een probleem vast te stellen en na te gaan of er corrigerende maatregelen zijn genomen.

Europese richtlijn 2000/29/EG betreffende beschermende maatregelen tegen het binnenbrengen en de verspreiding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen

Deze richtlijn is de communautaire regeling op fytosanitair gebied, waarin de voorwaarden, procedures en formaliteiten zijn opgenomen die in fytosanitair opzicht gelden voor het binnenbrengen van planten en plantaardige producten en het verkeer binnen de Gemeenschap van planten en plantaardige producten. De richtlijn stelt dat de lidstaten zorgen voor het innen van de retributies ter dekking van de kosten van de vastgestelde controles van de documenten, controles van de identiteit en fytosanitaire controles (artikel 13 quinquies, lid 1).

De lidstaten kunnen de hoogte van de retributie vaststellen op basis van een gedetailleerde kostenberekening (op basis van kostensoorten zoals omschreven in tabel 29 op de volgende pagina), of de standaardretributies in de richtlijn[137] (artikel 13 quinquies, lid 2).

TABEL 28 **In aanmerking komende kostensoorten volgens Europese verordening 882/2004**

Bijlage VI **Criteria voor de berekening van vergoedingen**
— de salarissen van het personeel dat betrokken is bij de officiële controles;
— de kosten voor het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles, inclusief kosten voor installaties, instrumenten, uitrusting, opleiding, alsmede reis- en daarmee verband houdende kosten;
— kosten voor bemonstering en laboratoriumonderzoek.

[135] De minimumvergoedingen zoals beschreven in Bijlage IV, afdeling B en Bijlage V, afdeling B van de VO 882/2004.
[136] De activiteiten zoals beschreven in artikelen 18 t/m 21 van de VO 882/2004.
[137] De standaardretributies zoals vermeld in Bijlage VIII bis van Europese richtlijn 2000/29/EG.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

TABEL 29 **Kostensoorten zoals omschreven in Europese richtlijn 2002/89/EG**

Richtlijn 2000/29/EG m.b.t. binnenbrengen en verspreiden van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen
Artikel 13 quinquies, lid 1 a) de salarissen, met inbegrip van de sociale zekerheid premies, van de inspecteurs die bij de bovenbedoelde controles betrokken zijn; b) het kantoor, de andere voorzieningen, de hulpmiddelen en de uitrusting ten behoeve van deze inspecteurs; c) de bemonstering voor visuele inspectie of voor laboratoriumtests; d) laboratoriumtests; e) de administratie (met inbegrip van vaste kosten) die nodig is voor het effectief uitvoeren van de betrokken controles, waaronder de uitgaven voor de opleiding vooraf en de interne opleiding van controleurs.

Europese richtlijn 2014/40/EU betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten

Deze richtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepaling van de lidstaten betreffende de ingrediënten en de emissies van tabaksproducten, bepaalde aspecten van de etikettering en verpakking van tabaksproducten, het verbod om tabak voor oraal gebruik in de handel te brengen, de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten, de verplichting om kennis te geven van nieuwsoortige tabaksproducten en het in de handel brengen en etiketteren van bepaalde producten die verwant zijn aan tabaksproducten (zoals elektronische sigaretten, navulverpakkingen en voor roken bestemde kruidenproducten).[138]

Voor de activiteiten die de lidstaten uitvoeren in het kader van deze richtlijn kunnen lidstaten producten en importeurs van tabaksproducten evenredige vergoedingen in rekening brengen. Denk hierbij aan het meten van teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten, het beoordelen van informatie over ingrediënten en emissies, het bijhouden van een prioriteitenlijst van additieven en beoordelingen van nieuwe ingrediënten en producten. Verdere informatie over de hoogte van vergoedingen of welke kosten mogen worden doorberekend staat niet in de richtlijn beschreven.

Europese verordening nr. 2017/625 betreffende diervoeders, levensmiddelen, diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen (geldend vanaf 14 december 2019)

De tabel hieronder toont de verdere specificering van de in aanmerking komende kostensoorten in de nieuwe Europese verordening nr. 2017/625 ten opzichte van de Europese verordening 882/2004.

De nieuwe Europese verordening 2017/625 specificeert ook verder de berekeningsmethode van de tarieven. Dit kan op basis van standaard vergoedingen of op basis van een berekening op basis van werkelijke kosten. De lidstaat heeft in laatstgenoemde twee mogelijkheden.

TABEL 30 **Vergelijking van kostensoorten tussen de verordeningen**

Verordening 882/2004 (geldend tot 14 december 2019)	**Verordening 2017/625** (geldend vanaf 14 december 2019)
Bijlage VI — de salarissen van het personeel dat betrokken is bij de officiële controles; — de kosten voor het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles, inclusief kosten voor installaties, instrumenten, uitrusting, opleiding, alsmede reis- en daarmee verband houdende kosten; — kosten voor bemonstering en laboratoriumonderzoek.	Artikel 81 a) de salarissen en sociale zekerheids-, pensioen- en verzekeringskosten van personeelsleden die bij de uitvoering van officiële controles betrokken zijn, met inbegrip van ondersteunend en administratief personeel; b) de kosten van faciliteiten en uitrusting, met inbegrip van onderhouds- en verzekeringskosten en andere aanverwante kosten; c) de kosten van verbruiksgoederen en instrumenten; d) de kosten van diensten die gemachtigde instanties voor aan hen gedelegeerde officiële controles bij de bevoegde autoriteiten in rekening hebben gebracht; e) de kosten van de opleiding van de onder a) bedoelde personeelsleden, met uitzondering van opleiding die noodzakelijk is om de voor aanstelling door de bevoegde autoriteiten vereiste kwalificaties te verkrijgen; f) de reiskosten van de onder a) bedoelde personeelsleden, alsmede bijbehorende verblijfskosten; g) de door officiële laboratoria in rekening gebrachte kosten van bemonstering en laboratoriumanalyses, -tests en -diagnoses.

[138] Zie artikel 1 van Europese richtlijn 2014/40/EU voor de volledige beschrijving van het onderwerp.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Allereerst kan een vast tarief worden bepaald op basis van de totale kosten van de officiële controles in een bepaalde periode. Hierin moet in de vaststelling wel rekening gehouden worden met het type en de omvang van de activiteit. In dit geval mogen de geïnde vergoedingen of heffingen niet hoger zijn dan de totale kosten die in die periode zijn gemaakt. De lidstaat kan ook op basis van de berekening van werkelijke kosten van elke afzonderlijke officiële controle vergoedingen vragen. De vergoedingen of heffingen mogen in dit geval niet meer bedragen dan de daadwerkelijke kosten van de verrichte officiële controle.

Maat houden

Maat houden stelt dat indien er sprake is van een van de twee uitzonderingsbeginselen – het profijtbeginsel of het 'veroorzaker betaalt'-beginsel – er ook moet worden voldaan aan een aantal basisprincipes en randvoorwaarden. Deze zijn samengevat in tabel 31.

Regeling Agentschappen

Als agentschap valt de NVWA onder de Regeling Agentschappen. Deze regeling stelt een aantal voorwaarden aan een agentschap omtrent sturingsmodel, financiering en bekostiging, administratie en vastlegging, toezicht en systeemverantwoordelijkheid en een aantal overige voorwaarden.

In het kader van ons onderzoek waarin we wetgeving beoordelen vanuit het perspectief van kostentoerekening naar retributietarieven biedt de Regeling Agentschappen geen aanvullende inzichten en/of input voor ons kader. Ter illustratie: het onderwerp dat het meest relevant is voor ons onderzoek is financiering en bekostiging. In dit onderdeel is vastgelegd dat agentschappen een bijdrage ontvangen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties. Gegeven het algemene karakter van de beschrijving biedt de Regeling Agentschappen geen aanvullend inzicht ten behoeve van ons onderzoek. Derhalve zullen wij deze regeling niet expliciet meenemen in ons kader.

Gedetailleerde toelichting van de methodiek voor bepaling van de kosten van toezicht op naleving

De categorieën gedefinieerd in Maat houden sluiten niet zuiver aan op de kostenstructuur van de NVWA. Om alsnog een indicatie te geven in het verschil in zienswijze tussen de Raad van State en het kabinet op Maat houden is een methodiek gehanteerd die gebruikmaakt van aannames.

TABEL 31 **Kader van Maat houden voor doorberekening van kosten**

Doorberekeningen mogen er niet toe leiden dat:

1. de baten van doorberekening niet opwegen tegen de kosten;
2. dit onaanvaardbare negatieve gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van bedrijven in het buitenland (level playing field) of de financiële positie van (rechts)personen (draagkracht);
3. dit per saldo leidt tot een (onaanvaardbare) verhoging van de regeldruk en de nalevingslasten voor het bedrijfsleven;
4. toezicht wordt ingezet/gestuurd vanuit financiële motieven van de toezichthouder (meer toezicht leidt tot meer inkomsten voor de toezichthouder);
5. er onverklaarbare verschillen ontstaan in het doorberekeningsbeleid in verschillende domeinen.

Daarbij dient er een zorgvuldige onderbouwing aan kosten ten grondslag te liggen.

6. Het moet duidelijk zijn welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend, o.a. door transparante opbouw, duidelijke grondslag, vergelijkbare eenheden en specificatie van te betalen kosten.
7. De bijdrage moet redelijk zijn en gebaseerd zijn op de werkelijke kosten die worden gemaakt. De bijdrage mag de werkelijke kosten niet overschrijden.
8. De door te berekenen kosten moeten niet in een te ver verwijderd verband staan tot de handhavingsactiviteiten.
9. Indien mogelijk moet de hoogte van de bijdrage beïnvloedbaar zijn voor de betrokkene. Dat wil zeggen dat goede naleving zo veel mogelijk moet worden beloond.
10. Bij de bepaling van de hoogte dient in voorkomend geval redelijkerwijs rekening te worden gehouden met zelfreguleringsinitiatieven die sectoren hebben ondernomen om te voldoen aan wet- en regelgeving, voor zover deze het beslag op het overheidstoezicht verminderen.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

In afstemming met de NVWA is besloten om te steunen op de categorisering zoals toegepast in het PwC-onderzoek Toets aan Maat houden om de kosten van toezicht op naleving uit de tarieven te destilleren. In dit onderzoek is langs de tarieven bepaald of het toelating, toezicht op naleving of repressieve handhaving betreft met daarbij een inschatting van het aandeel van de totale omzet van de NVWA. Wij nemen deze categorisering over om te bepalen welk aandeel van de totale NVWA-omzet toezicht op naleving betreft. Uit deze categorisering blijkt echter dat er kosten (29% van de nacalculatorische omzet 2015) gecategoriseerd zijn als zowel toelating als toezicht op naleving (zie derde kolom in de tabel hieronder). Een verdere uitsplitsing van deze categorie naar toelating en toezicht op naleving is toegepast voor de doorrekening van de zienswijze. Het resultaat is samengevat in tabel 32.

Allereerst is in afstemming met de NVWA de inschatting van de omzet uit 2015 bijgewerkt naar de cijfers van de voorcalculatie van 2018[139], omdat de omzetmix van tarieven relatief gelijk is gebleven. Daarin is de omzet van KDS niet meegenomen, omdat deze tarieven buiten scope van dit onderzoek staan. Het resultaat staat in tabel 33 hieronder en vormt de basis voor de uitsplitsing van de kosten van toezicht op naleving.

Uit de tabel blijkt dat EUR 48,6 mln. onder de categorie 'Toelating' vallen, EUR 6,6 mln. valt onder de categorie 'Toezicht op naleving' en tot slot omvat de categorie 'Toezicht op naleving en toelating' in totaal EUR 28,3 mln. Laatstgenoemde bestaat uit een tarief voor een omzet van EUR 27 mln. en 19 tarieven met een totale omzet van EUR 1,3 mln.:

1. Het tarief voor EUR 27 mln. omzet betreffen werkzaamheden verricht door een officiële dierenarts werkzaam bij de NVWA, bij slachthuizen en levensmiddelenbedrijven ter zake van het slachten van landbouwhuisdieren, pluimvee, vrij en gekweekt wild. Hiervoor is een opdeling naar toelating en toezicht op naleving gemaakt in afstemming met de NVWA. De gebruikte methode en aannames voor de splitsing naar toelating en toezicht op naleving worden hieronder verder toegelicht.
2. 19 tarieven voor EUR 1,3 mln. betreffen werkzaamheden rondom erkenningsverlening, erkenningsonderhoud, en benodigd laboratoriumonderzoek. In afstemming met de NVWA is de aanname gedaan dat de omzet uit deze tarieven 10% toelating en 90% toezicht op naleving betreft.

In de volgende paragrafen is uitgewerkt hoe de categorie 'Toezicht op naleving en toelating' is gesplitst naar enerzijds 'Toelating' en anderzijds 'Toezicht op naleving'.

TABEL 32 **Verdeling van NVWA-omzet langs categorieën van Maat houden**

#	Categorie	% van de omzet in onderzoek 'Toets aan Maat houden'	% van de omzet na uitsplitsing in afstemming met NVWA	% van de omzet na uitsplitsing in afstemming met bedrijfsleven
1	Toelating	65%	84%	69%
2	Toezicht op naleving	6%	16%	31%
3	Repressieve handhaving	0%	0%	0%
4	Toelating en toezicht op naleving	29%	0%	0%
	Totaal	**100%**	**100%**	**100%**

TABEL 33 **Inschatting omvang voorcalculatie retributietarieven NVWA (EUR mln.)**

Categorie	Toelating	Toezicht op naleving	Toezicht op naleving en toelating	Repressieve handhaving	Totale omzet	Aandeel totale omzet (%)
Erkende Bedrijven	9,6	2,5	27,7	-	39,8	47,6%
Levende Dieren	13,6	0,7	0,4	-	14,7	17,6%
Import Veterinair	10,5	0,4	-	-	10,9	13,0%
Certificering Op Afstand	6,2	-	-	-	6,2	7,4%
Nationaal Plan Residuen - EB	4,4	0,6	-	-	5,0	6,0%
Import Hoog Risico	2,3	0,2	-	-	2,5	2,9%
Levensmiddelen Bedrijven	-	2,0	-	-	2,0	2,4%
Plant	1,3	-	0,0	-	1,4	1,6%
Laboratorium Veterinair	0,7	0,3	0,2	-	1,2	1,4%
Totaal	**48,6**	**6,6**	**28,3**	**-**	**83,6**	**100%**

[139] De categorisering van activiteiten is niet eenduidig aan te sluiten aan rubricering in kostprijsmodel. De inschatting (EUR 83,6 mln.) wijkt op totaal niveau licht af van de retribueerbare kosten (EUR 85 mln.).

© 2020 KPMG Advisory N.V.

1. Splitsing van de categorie 'toezicht op naleving en toelating' naar 'toelating' of 'toezicht op naleving' op basis van geraamde tijdsbesteding.

De werkzaamheden verricht door een officiële dierenarts werkzaam bij de NVWA, bij slachthuizen en levensmiddelenbedrijven ter zake van het slachten van landbouwhuisdieren, pluimvee, vrij en gekweekt wild zijn opgedeeld naar toelating en toezicht op naleving op basis van gesprekken met teamleiders Roodvlees en Pluimvee. Het doel van de gesprekken was om een indicatie te geven van de hoeveelheid tijd die een dierenarts spendeert aan toelating en toezicht op naleving.

De definities van toelating en toezicht op naleving[140], evenals de bijbehorende werkzaamheden[141], zoals weergegeven in tabel 34 zijn in de gesprekken met de teamleiders afgestemd.

Uit de gesprekken blijkt dat de werkzaamheden van toelating en toezicht op naleving overeenkomen met de definitie van keuren respectievelijk toezicht van de NVWA. Tegelijkertijd is opgemerkt dat de werkzaamheden van de dierenarts bij slachthuizen sterk met elkaar zijn verweven. Gegeven deze complexiteit en door het ontbreken van betrouwbare data, is niet eenduidig te herleiden welk deel van de tijd besteedt wordt aan toelating of toezicht op naleving. Zo is de dierenarts tijdens het uitvoeren van de PM-keuring ook het reguliere (dagelijkse) toezicht op het slachthuis, zoals onder andere het toezicht op het hygiënisch werken. De NVWA definieert deze werkwijze als 'toezicht in het verlengde van keuren'.

TABEL 34

Vertaling van de categorieën Maat houden naar de werkzaamheden van de NVWA-dierenarts bij slachterijen

#	Categorie	Definitie in deze context	Werkzaamheden
1	Toelating	Toelating als het gaat om in handel brengen vers vlees (artikel 5, lid 1, 854/2004)[1]	De officiële dierenarts voert in slachthuizen, wildverwerkingsinrichtingen en uitsnijderijen die vers vlees in de handel brengen inspecties uit overeenkomstig de algemene voorschriften van bijlage I, sectie I, hoofdstuk II, en de specifieke voorschriften van sectie IV, met name met betrekking tot: a) voedselketeninformatie; b) antemortemkeuring; c) dierenwelzijn; en
2	Toezicht op naleving	Toezicht op naleving van verschillende voorschriften (artikel 4, lid 2, 854/2004)[2]	De bevoegde autoriteit voert officiële controles uit om na te gaan of de exploitanten van levensmiddelenbedrijven voldoen aan de voorschriften van hygiëne van levensmiddelen, o.a.: a) Verordening (EG) nr. 852/2004 b) Verordening (EG) nr. 853/2004 c) Verordening (EG) nr. 1069/2009

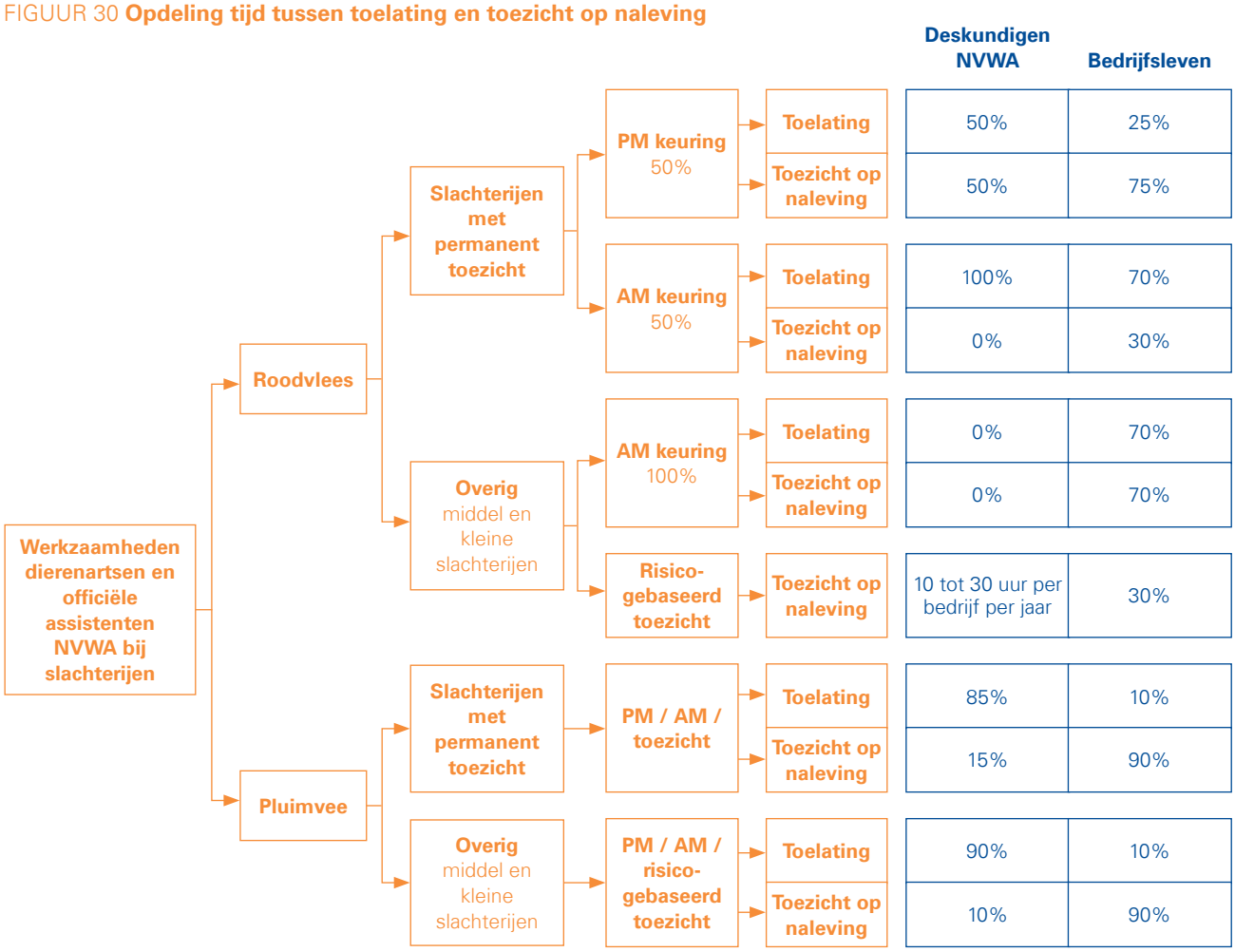
[1] Op basis van de concordantietabel in VO 2017/625 is dit in VO 2017/625 Artikel 17, artikel 18, leden 1 en 2, artikel 18, lid 7, onder a) en b), en artikel 18, lid 8, onder a) en d)
[2] Op basis van de concordantietabel in VO 2017/625 is dit in VO 2017/625 Artikel 18, lid 1

[140] PwC (2016). Toets aan Maat houden.
[141] De werkzaamheden corresponderen met (wets)artikelen zoals genoemd bij 'definitie' in de tabel.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Aan de hand van de variabelen in onderstaande figuur is een raming gemaakt van de tijdsbesteding aan toelating of toezicht op naleving. Figuur 30 figuur toont de opdeling van tijd met enerzijds de inschatting van de NVWA en anderzijds de inschatting van het bedrijfsleven. Vanuit het bedrijfsleven is gesproken met vertegenwoordigers van de sector roodvlees en pluimvee. In de tabellen 35 en 36 zijn de bijbehorende observaties uit de gesprekken met de NVWA en het bedrijfsleven opgenomen.

FIGUUR 30 **Opdeling tijd tussen toelating en toezicht op naleving**



TABEL 35

Bevindingen uit de gesprekken met teamleiders betreffende de werkzaamheden van de dierenarts bij slachthuizen

#	Observatie
1	Er bestaat een verschil in toezicht op naleving tussen werkzaamheden bij roodvleesslachthuizen en pluimveeslachthuizen door het takenpakket van de dierenarts. Deze bevatten voor roodvleesslachthuizen relatief meer toezicht dan voor pluimveeslachthuizen omdat de aantallen dieren lager liggen en daarmee de tijd voor administratieve handelingen beperkter is.
2	Er bestaat een verschil in werkzaamheden bij slachthuizen onder permanent toezicht (altijd een dierenarts aanwezig) ten opzichte van slachthuizen zonder permanent toezicht (dierenarts op aanvraag aanwezig). Doordat de dierenarts bij slachthuizen onder permanent toezicht al aanwezig is, kan er relatief meer tijd besteed worden aan toezicht op naleving.
3	Toezicht op naleving bij roodvleesslachthuizen met permanent toezicht wordt voornamelijk gedaan in de tijd van de postmortem (PM)-keuring. De verdeling van tijd binnen deze activiteit verschilt sterk per bedrijf en per type dier, maar gemiddeld wordt de tijd van toezicht op naleving geschat op 50% van alle tijd gerelateerd aan de PM-keuring.
4	Voor de overige roodvleesslachthuizen worden alleen AM-keuringen aangevraagd en worden de PM-keuringen door KDS uitgevoerd (buiten scope), waardoor er geen tot weinig tijd voor toezicht op naleving bestaat binnen deze tijd. Om alsnog toezicht te houden worden er vanuit de NVWA risico gebaseerd bezoeken gepland voor toezicht op verschillende voorschriften.
5	Voor de pluimveeslachthuizen met permanent toezicht wordt zo'n 15% van alle tijd aan toezicht op naleving gespendeerd. Voor de overige pluimveeslachthuizen wordt zo'n 10% aan toezicht op naleving gespendeerd. Dit is over alle werkzaamheden omtrent AM, PM en toezicht heen.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

TABEL 36

Bevindingen uit de gesprekken met het bedrijfsleven betreffende de werkzaamheden van de dierenarts bij slachthuizen

#	Observatie
1	Roodvlees: De AM-keuring wordt geschat op 70% toelating en 30% toezicht op naleving, i.p.v. op 100% toelating, omdat niet alle werkzaamheden onder toelating vallen, waaronder verschillende inspectietaken m.b.t. het opsporen van zoönoses en ziekten. Dit is een taak die voor nationaal belang wordt uitgevoerd en als zodanig niet kan worden geretribueerd.
2	Roodvlees: De PM-keuring wordt geschat op 25% toelating en 75% toezicht op naleving, i.p.v. op 50% toelating en 50% toezicht op naleving. De officiële dierenarts houdt voor deze keuring namelijk toezicht op de officiële assistenten van KDS, welke onder toezicht op naleving moet vallen.
3	Pluimvee: De tijdsverdeling van de dierenarts bij pluimveeslachthuizen wordt geschat op 10% toelating en 90% toezicht op naleving, i.p.v. op 85-90% toelating en 10-15% toezicht op naleving, omdat het merendeel van de werkzaamheden gericht is op controleactiviteiten op de naleving van wetgeving.

2. Kwantitatieve impact van splitsing categorie 'toezicht op naleving en toelating' naar 'toelating' of 'toezicht op naleving'

De kwantitatieve uitkomst van de uitsplitsing van de categorie "toezicht op naleving en toelating" is in de tabellen 37 en 38 samengevat. Tabel 37 toont de inschattingen van de NVWA en tabel 38 (op de volgende pagina) toont de inschattingen van het bedrijfsleven. Het toont de uitsplitsing van de werkzaamheden van dierenartsen bij slachthuizen (EUR 27 mln.) en de overige activiteiten met betrekking tot erkenningen, vergunningen en labonderzoek (EUR 1,3 mln.).

Tabel 37 laat de inschattingen van de NVWA zien. Hieruit wordt duidelijk dat EUR 6,9 mln. is gekwalificeerd als toezicht op naleving. Tabel 38 laat de inschattingen van het bedrijfsleven zien. Hieruit wordt duidelijk dat EUR 18,9 mln. is gekwalificeerd als toezicht op naleving. De totale kosten voor toezicht op naleving dienen te worden aangevuld met de eerder geïdentificeerde omzet voor toezicht op naleving van EUR 6,6 mln.[142]

De totale kosten van Toezicht op naleving op basis van inschattingen door de NVWA bedragen zodoende EUR 13,5 mln. Dit staat gelijk aan grosso modo 16% van de totale omzet (84% is toezicht). De totale kosten van Toezicht op naleving op basis van inschattingen door het bedrijfsleven bedragen zodoende EUR 25,5 mln. Dit staat gelijk aan grosso modo 31% van de totale omzet (69% is toezicht).

TABEL 37 **Uitsplitsing "toezicht op naleving en toelating" naar toelating of toezicht op naleving**

Omschrijving	Toezicht op naleving en toelating	Toelating	Toezicht op naleving
Erkende bedrijven			
Werkzaamheden verricht door officiële dierenarts			
Permanent toezicht - omzet AM keuring	8,0	8,0	-
Permanent toezicht - omzet PM keuring	8,0	4,0	4,0
Midden/kleine roodvlees slachterijen - omzet AM keuring	0,8	0,6	0,2
Midden/kleine roodvlees slachterijen - omzet PM keuring	-	-	-
Totaal omzet Roodvlees	16,9	12,6	4,3
Permanent toezicht - omzet AM en PM keuring	10,0	8,5	1,5
Kleine slachterijen - omzet AM en PM keuring	0,1	0,1	0,0
Totaal omzet Pluimvee	10,1	8,6	1,5
Totaal | Officiële dierenarts	**27,0**	**21,2**	**5,8**
Overige activiteiten			
Totaal | Overige activiteiten	**1,3**	**0,2**	**1,1**
Totaal uitkomsten uitsplitsing	**28,3**	**21,4**	**6,9**

[142] Zie ook tabel 33

© 2020 KPMG Advisory N.V.

TABEL 38 **Uitsplitsing "toezicht op naleving en toelating" naar toelating of toezicht op naleving**[143],[144],[145],[146]

Omschrijving	Toezicht op naleving en toelating	Toelating	Toezicht op naleving
Erkende bedrijven			
Werkzaamheden verricht door officiële dierenarts			
Permanent toezicht - omzet AM keuring	8,0	5,6	2,4
Permanent toezicht - omzet PM keuring	8,0	2,0	6,0
Midden/kleine roodvlees slachterijen - omzet AM keuring	0,8	0,6	0,3
Midden/kleine roodvlees slachterijen - omzet PM keuring	-	-	-
Totaal omzet Roodvlees	16,9	8,2	8,7
Permanent toezicht - omzet AM en PM keuring	10,0	1,0	9,0
Kleine slachterijen - omzet AM en PM keuring	0,1	0,0	0,1
Totaal omzet Pluimvee	10,1	1,0	9,1
Totaal | Officiële dierenarts	**27,0**	**9,2**	**17,8**
Overige activiteiten			
Totaal | Overige activiteiten	**1,3**	**0,2**	**1,1**
Totaal uitkomsten uitsplitsing	**28,3**	**9,4**	**18,9**

[143] De verdeling tussen roodvlees en pluimvee is gebaseerd op de gerealiseerde omzetverdeling uit 2018.

[144] De directe omzetverdeling tussen slachthuizen onder permanent toezicht en de overige slachthuizen is niet beschikbaar in het kostprijsmodel. De debiteurenadministratie biedt ook niet zondermeer de gewenste dwarsdoorsneden op het juiste detailniveau. Aannames zijn nodig. In afstemming met de NVWA is voor omzet van permanent toezicht voor roodvlees 95% gehanteerd o.b.v. aantal geslachte dieren en voor pluimvee 99% gehanteerd omdat deze vrijwel volledig onder permanent toezicht staat.

[145] De gerealiseerde omzetverdeling tussen PM- en AM-keuringen is 52% respectievelijk 48%. In deze berekening wordt aangenomen dat de verdeling 50/50 is.

[146] De bestede tijd aan toezicht op naleving bij overige slachthuizen is gebaseerd op gemiddeld 20 uur toezicht op verschillende voorschriften per jaar, welke naar inschatting voor 50% worden doorberekend aan het bedrijfsleven (bron: NVWA). Dit is tegen een uurtarief van EUR 100 meegenomen in de uitsplitsing.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

3. Raming beleidsruimte binnen de categorie 'toezicht op naleving'.

Voor de tarieven van de categorie toezicht op naleving is vervolgens bepaald of er beleidsruimte bestaat voor de toepassing van Maat houden (oftewel, geen verplichte doorberekening op Europees of nationaal niveau is voorgeschreven). Dit is gedaan langs dezelfde categorisering als in het onderzoek Toets aan Maat houden, waarbij de nationaal voorgeschreven tarieven of de Europees voorgeschreven tarieven zijn uitgesloten. Het resultaat is samengevat in de tabel hieronder.

Tabel 39 laat zien dat de kosten voor het bedrijfsleven naar schatting EUR 1,8 mln. lager zijn als de kosten van toezicht op naleving met beleidsruimte niet doorberekend worden.

Het verschil van inzicht in de omvang van toezicht op naleving tussen de NVWA en het bedrijfsleven vertaalt zich niet in kwantitatieve zin, omdat het verschil in inzicht zich concentreert op werkzaamheden in slachthuizen. Op basis van verordening 2017/675 is er geen ruimte voor de zienswijze van de Raad van State in slachthuizen. Zodoende vertaalt het verschil in zienswijzen tussen de Raad van State en het kabinet zich naar grosso modo EUR 1,8 mln. Deze kosten bestaan enerzijds uit de kosten die volledig zijn toe te rekenen aan toezicht op naleving en anderzijds uit de kosten van toezicht op naleving die met gebruik van aannames uitgesplitst zijn uit tarieven die zowel toelating als toezicht op naleving betreffen. Zie voor de details tabel 40.

TABEL 39 **Ramingen toezicht op naleving met en zonder beleidsruimte**

Categorie	A. Toezicht op naleving inschatting NVWA	B. Toezicht op naleving inschatting bedrijfsleven	A1. Toezicht op naleving zonder beleidsruimte o.b.v. NVWA	B1. Toezicht op naleving zonder beleidsruimte o.b.v. bedrijfsleven	A2. Toezicht op naleving met beleidsruimte o.b.v. NVWA	B2. Toezicht op naleving met beleidsruimte o.b.v. bedrijfsleven
Erkende Bedrijven	8,8	20,8	7,2	19,2	1,6	1,6
Levende Dieren	1,1	1,1	0,8	0,8	0,3	0,3
Import Veterinair	0,4	0,4	0,4	0,4	-	-
Certificering Op Afstand	-	-	0,0	0,0	-	-
Nationaal Plan Residuen - EB	0,6	0,6	0,6	0,6	-	-
Import Hoog Risico	0,2	0,2	0,2	0,2	-	-
Levensmiddelen Bedrijven	2,0	2,0	2,0	2,0	-	-
Plant	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Laboratorium Veterinair	0,5	0,5	0,5	0,5	-	-
Totaal	**13,5**	**25,5**	**11,7**	**23,7**	**1,8**	**1,8**

TABEL 40 **Ramingen toezicht op naleving met en zonder beleidsruimte**

Categorie	Inhoud werkzaamheden	Toezicht op naleving met beleidsruimte
Erkende Bedrijven	Controle op de naleving bij diervoederbedrijven	0,1
Erkende Bedrijven	Controle op de naleving bij handelaren etc.	1,3
Erkende Bedrijven	Controle op hygiënische omstandigheden waarin aanlandingen en eerste verkoop plaatsvinden	0,1
Subtotaal | Toezicht op naleving met beleidsruimte o.b.v. directe toewijzing		1,4
Erkende Bedrijven	Erkenning en periodieke controles hierop van een diervoederbedrijf	0,1
Erkende Bedrijven	Erkenning en periodieke controles hierop van bedrijven i.r.t. toevoegingsmiddelen, voormengsels of diervoeders	0,1
Erkende Bedrijven	Vergunning en periodieke controles voor vervaardigen of invoeren van diervoer met een medicinale werking	0,1
Levende Dieren	Erkenning en periodieke controles van opslag, entrepots, verzamelcentra, handelaren etc.	0,3
Levende Dieren	Vergunning en periodieke controles voor acquacultuurproductiebedrijven	0,0
Subtotaal | Toezicht op naleving met beleidsruimte na splitsing 'Toezicht op naleving en toelating'		**0,5**
Totaal | Toezicht op naleving met beleidsruimte		**1,8**

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Deze doorrekening maakt gebruik van aannames en geeft een indicatie. Gegeven de complexiteit is nader onderzoek nodig om tot scherpere inschatting te komen indien ervoor gekozen wordt de zienswijze van de Raad van State te overwegen.

Gehanteerde aannames bij de berekening van standaard vergoedingen ten opzichte van berekende kosten

In paragraaf 5.2.5 is uiteengezet wat de keuzes zijn ten aanzien van het wetgevend kader. Voorliggend onderzoek hanteert een combinatie tussen Europese wetgeving en Nationaal beleid als kader. De Europese verordening 2017/625 schrijft voor of een lidstaat tarieven moet innen voor officiële controles en indien dit verplicht is welke mogelijkheden de lidstaat heeft dit toe te passen. In zoverre doorberekening van kosten op Europees niveau niet is voorgeschreven of beleidsruimte biedt is Maat houden van toepassing. Onderstaande aannames zijn gedaan bij de berekening.

- Ten aanzien van slachthuizen, wildverwerkingsinstellingen en uitsnijderijen is de aansluiting tussen de benaming in VO 2017/625, bijlage IV en de beschikbare gegevens van de NVWA niet altijd één op één te maken. Denk hierbij aan het ontbreken van een gevraagde opsplitsing in de verordening tussen klein vederwild: 0,005 EUR/dier en klein haarwild: 0,01 EUR/dier (wildverwerkingsinrichtingen) die samen één categorie vormen in de brondata. In deze gevallen zijn inschattingen voor de verdeling gedaan.
- Het volume van herinspecties is veelal niet te distilleren uit de data, omdat gerekend wordt met een zelfde start en kwartiertarief als bij reguliere controles en zodoende het onderscheid niet zichtbaar is in de financiële administratie. In deze gevallen is n.b. opgenomen in tabel 24.
- Overige producties dierlijke oorsprong betreft op basis van inschattingen 10% herinspecties. Omdat voor deze activiteiten geen verplichte inning vanuit Europese wetgeving geldt, is 90% toepassing van Maat houden.
- Import veterinair bedraagt in totaal EUR 10,8 mln. Op deze activiteiten is het mogelijk standaard vergoedingen toe te passen. De tariefstructuur van de NVWA en de structuur in VO 2017/625, bijlage IV zijn met elkaar vergeleken. Bij 81% van de tarieven (EUR 8,8 mln.) komen de categorieën overeen. Bij deze categorieën geldt dat de NVWA tarieven gemiddeld 27% hoger zijn dan de standaard vergoedingen. Bij de overige categorieën is deze aansluiting niet te maken en is de inschatting dat het verschil ruimer is. Dit betreft bijvoorbeeld tarieven 'nachtdienst' en de tarieven 'doorgevoerde of overgeladen zendingen en goederen uit derde landen'. Op basis hiervan is de aanname gehanteerd dat de NVWA tarieven voor import veterinair 30% hoger liggen dan de standaard vergoedingen.
- Herinspecties voor ei zijn gelijkgesteld aan EUR 0., omdat deze activiteit bij de NVWA zeer beperkt voorkomt. De NCAE ziet toe op de export van ei(producten) en voert eerstelijnstoezicht op voedselveiligheid uit.
- De categorieën opgenomen in de standaard vergoedingen van VO 2017/625, bijlage IV voor controles betreffende de productie en het in de handel brengen van visserij- en aquacultuur producten sluit niet aan op de beschikbare data, omdat in de beschikbare data geen onderscheid gemaakt wordt tussen de eerste 50 ton en de volgende ton alsook niet in de verschillende categorieën (a, b en c). Zodoende is het totaal volume (478.783 ton) genomen en vermenigvuldigd met EUR 0,5. Aanname is dat overschatting (eerste verkoop op vismarkt) gecompenseerd door onderschatting op de overige twee categorieën. Verder wordt in de gehanteerde interpretatie 'in de handel brengen van' aangenomen dat dit ook export omvat.
- De volumes van uitsnijderijen zijn bij de NVWA niet bekend. Daarom is uitgegaan van gegevens uit het jaarverslag NEPLUVI 2018 en CBS-cijfers voor het roodvlees. Volgens deze gegevens is de productie in kilogrammen in uitsnijderijen 14 % hoger dan het geslacht gewicht van de slachthuizen (aantal kilogrammen dat wordt gebruikt voor de NVWA-factuurregels Nationaal Plan Residuen). , Dit verschil kan worden verklaard door het saldo effect van de volumes import, export en van uitsnijderij naar uitsnijderij. Zodoende worden de volumes waarbij één inrichting zowel een slachthuis, alsook een uitsnijderij bevat separaat geteld. Indien het op basis van VO 2016/275 toelaatbaar is dat slechts één vergoeding kan worden gevraagd voor diverse controles in één inrichting dan heeft dit een dalend effect op de retribueerbare kosten. Ter illustratie hiervan: indien aangenomen wordt dat 25% van de overcapaciteit van slachthuizen wordt verwerkt door losstaande uitsnijderijen, aanvullend op de eigen volumes (import, export en van uitsnijderij naar uitsnijderij) dan heeft dit grosso modo een dempend effect van EU 3,8 mln. op retribueerbare kosten. Hierin geldt; meer overcapaciteit van slachthuizen leidt tot meer retribueerbare kosten, minder overcapaciteit leidt tot minder retribueerbare kosten.
- Erkenningsverlening aan diervoederbedrijven op verzoek wordt door de NVWA als zeer incidenteel ingeschat (1 á 2 keer per jaar). Zodoende zijn deze activiteiten buiten beschouwing gelaten.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

F. Overzicht definities benchmark

Overhead

Nr.	Parameter	Definitie
1	**Gemiddeld aantal fte**	Een fte is een volledige werkweek van 36 uur. Het aantal uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisaties is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
2	**Gemiddeld aantal overhead fte**	De overhead is het deel van personeel dat taken uitvoert ten behoeve van de eigen organisatie dat niet direct betrokken is bij het primaire proces. Het aantal uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie. Een teamleider van een direct team valt onder directe kosten. Hetzelfde geldt voor divisiehoofden en afdelingshoofden. Directieniveau valt wel onder overhead. Juridische zaken, beleidsondersteuning en klantcontact/meldkamer vallen onder directe kosten.
3	**Gemiddeld aantal interne medewerkers** (fte)	Een interne medewerker is iemand die op de loonlijst van de organisatie staat. Stagiairs tellen niet mee als interne medewerkers.
4	**Gemiddeld aantal externe medewerkers** (fte)	Dit zijn uitzendkrachtkrachten en externe medewerkers. Het gaat hierbij om het totaalaantal externe medewerkers, dus ook externe medewerkers die vallen onder de onderstaande definitie van parameter 5.
5	**Gemiddeld aantal externe medewerkers** (fte) **- incidenteel project/programma**	Dit zijn uitzendkrachtkrachten en externe medewerkers die taken uitvoeren in het kader van een significant, incidenteel programma/project dat geen direct verband heeft met de uitvoering van werkzaamheden in het primaire proces. Dit heeft geen betrekking op reguliere, periodiek terugkerende (verbeter)trajecten.
6	**Totale kosten**	Alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de ambtelijke organisatie. Apparaatskosten die op de winst-en- verliesrekening of in de jaarrekening voorkomen zijn: personele kosten, materiële kosten, afschrijvingskosten, ICT-kosten en rentelasten.
7	**ICT-kosten** (personele kosten)	De ICT-kosten bestaan uit aan de automatisering gerelateerde personele kosten. In de ICT-kosten worden zowel de reguliere als de projectmatige kosten meegenomen.
8	**ICT-kosten** (materiële kosten)	De ICT-kosten bestaan uit de kosten voor hardware, software (licenties), telecommunicatie, pc's, netwerken, ontwikkelkosten van eigen applicaties en onderhouds- en beheerkosten. Het betreft zowel de kantoorautomatisering als de geautomatiseerde ondersteuning van de primaire processen. In de ICT-kosten worden zowel de reguliere als de projectmatige kosten meegenomen.
9	**ICT-kosten** (incidentele personele en materiële kosten)	Dit betreffen personele en materiële ICT-kosten die betrekking hebben op een significant, incidenteel ICT-programma/ICT-project, niet zijnde reguliere, periodiek terugkerende ICT-projectkosten.
10	**Huisvestingskosten**	Onder huisvestingskosten vallen kosten die direct verband hebben met de panden en inventaris van de organisatie: huur, gas, water en licht, verzekeringspremies, schoonmaakkosten en dergelijke, inrichtingskosten, zoals vloerbedekking, behang, bureau(s) en kastruimte (over deze kosten moet mogelijk afgeschreven worden).
11	**Personele lasten – interne medewerkers**	Personele lasten betreffen de salariskosten van interne medewerkers (inclusief de werkgeverslasten en boventallig personeel).
12	**Personele lasten – externe medewerkers**	Personele lasten betreffen de salariskosten voor uitzendkrachten, externe medewerkers en gedetacheerd personeel.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Nr.	Parameter	Definitie
13	**Instroom**	Iemand stroomt in wanneer hij of zij als interne medewerker in dienst van de organisatie komt.
14	**Uitstroom**	Iemand stroomt uit wanneer hij of zij (interne medewerker) de organisatie verlaat.
15	**Werving-en-selectiekosten**	De kosten gemaakt voor advertenties en externe werving-en-selectiebureaus.
16	**Ziekteverzuim** (percentage)	Het ziekteverzuimpercentage is: het aantal ziektedagen gedeeld door het aantal te werken dagen, inclusief vakantie, ADV, ziekteverzuim en dergelijke.
17	**Ziekteverzuim** (frequentie)	Totaalaantal ziekmeldingen van de interne medewerkers.
18	**Opbouw leeftijd personeel**	Leeftijdscategorieën: 15 tot en met 24 jaar; 25 tot en met 34 jaar; 35 tot en met 44 jaar; 45 tot en met 54 jaar; 55 tot en met 64 jaar; 65+.
19	**Gemiddelde leeftijd**	Gemiddelde leeftijd van alle interne medewerkers.
20	**Kosten Personeel en Organisatie**	Alle personele en materiële kosten die direct betrekking hebben op het uitvoeren van werkzaamheden op het gebied van 'Personeel en Organisatie', inclusief kosten voor inhuur en uitbesteding en exclusief kosten voor diensten aan derden. Het gaat hier niet om kosten die gemaakt zijn voor de hele organisatie, zoals bijvoorbeeld de kosten van een personeelsuitje, organisatiebrede kosten van arbo, kinderopvang, etc. Wel om de kosten van bijvoorbeeld een werving-en-selectiebureau, loopbaanbegeleiding en de kosten voor uitbesteding van de personeelsadministratie.
21	**Aantal fte Personeel en Organisatie**	Het deel van personeel dat (zowel centraal als decentraal) werkzaamheden op het gebied van 'Personeel en Organisatie' uitvoert. Bij het gemiddeld aantal fte dienen uitzendkrachten en externen ook meegeteld te worden. Onder Personeel en Organisatie vallen de volgende soortgelijke functies: Hoofd P&O, personeelsconsulenten/hrm-adviseurs, medewerkers personeelsadministratie, Arbo-coördinatie, interne opleidingen, loopbaanadvies en het secretariaat afdeling P&O.
22	**Kosten Financiën en Control**	Alle personele en materiële kosten die direct betrekking hebben op het uitvoeren van werkzaamheden op het gebied van 'Financiën en Control', inclusief kosten voor inhuur en uitbesteding en exclusief kosten voor diensten aan derden. In het geval van audits is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen: a. Audits op het functioneren van de eigen organisatie. Dit rekenen wij tot de overhead. b. Audits die deel uitmaken van de primaire taak van de organisatie. Dit rekenen wij niet tot de overhead. Een voorbeeld hiervan is een organisatie die subsidies verstrekt en toetst of een aanvragende partij aan de voorwaarden voldoet.
23	**Aantal fte Financiën en Control**	Het deel van personeel dat (zowel centraal als decentraal) werkzaamheden op het gebied van 'Financiën en Control' uitvoert. Bij het gemiddeld aantal fte dienen uitzendkrachten en externen ook meegeteld te worden. Onder Financiën en Control vallen de volgende soortgelijke functies: Hoofd Financiën en Control, controllers, IC, salarisadministratie, medewerkers financiële administratie, treasury, AO en het secretariaat afdeling Financiën en Control.
24	**Aantal fte Informatisering en Automatisering**	Het deel van personeel dat (zowel centraal als decentraal) werkzaamheden op het gebied van 'Informatisering en Automatisering' uitvoert. Bij het gemiddeld aantal fte dienen uitzendkrachten en externen ook meegeteld te worden. Onder Informatisering en Automatisering vallen de volgende soortgelijke functies: Hoofd I&A, medewerkers systeem- en netwerkbeheer, medewerkers helpdesk, medewerkers technische applicatiebeheer, medewerkers intranet/internet (technisch) en het secretariaat afdeling I&A.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Nr.	Parameter	Definitie
25	**Kosten Marketing, Communicatie, Kwaliteitszorg**	Alle personele en materiële kosten die direct betrekking hebben op het uitvoeren van werkzaamheden op het gebied van 'Marketing, Communicatie, Kwaliteitszorg', inclusief kosten voor inhuur en uitbesteding en exclusief kosten voor diensten aan derden. Communicatie omvat alle taken die worden uitgevoerd met betrekking tot de concerncommunicatie. Communicatieactiviteiten die te maken hebben met specifieke producten rekenen wij hier niet toe. Dit beschouwen wij als primair proces. Accountmanagement/relatiebeheer valt onder overhead indien dit intern gericht is. Indien dit extern gericht is, valt dit onder directe kosten.
26	**Aantal fte Marketing, Communicatie, Kwaliteitszorg**	Het deel van personeel dat (zowel centraal als decentraal) werkzaamheden op het gebied van 'Marketing, Communicatie, Kwaliteitszorg' uitvoert. Bij het gemiddeld aantal fte dienen uitzendkrachten en externen ook meegeteld te worden. Onder Marketing, Communicatie, Kwaliteitszorg vallen de volgende soortgelijke functies: Hoofd marketing en communicatie, medewerkers interne communicatie, medewerkers externe communicatie, medewerkers marketing, medewerkers kwaliteitszorg, medewerkers intranet/internet (inhoudelijk) en het secretariaat afdeling Marketing, Communicatie, Kwaliteitszorg. Accountmanagement/relatiebeheer valt onder overhead indien dit intern gericht is. Indien dit extern gericht is, valt dit onder directe kosten.
27	**Kosten Facilitaire Zaken**	Alle personele en materiële kosten die direct betrekking hebben op het uitvoeren van werkzaamheden op het gebied van 'Facilitaire Zaken'. Inclusief kosten voor inhuur en uitbesteding en exclusief kosten voor diensten aan derden.
28	**Aantal fte Facilitaire Zaken**	Het deel van personeel dat (zowel centraal als decentraal) werkzaamheden op het gebied van 'Facilitaire Zaken' uitvoert. Bij het gemiddeld aantal fte dienen uitzendkrachten en externen ook meegeteld te worden. Onder Facilitaire Zaken vallen de volgende soortgelijke functies: Hoofd Facilitaire Zaken, medewerkers gebouwenbeheer, medewerkers receptie, catering, onderhoudsmedewerkers, postverzorging/repro, presentatie & vormgeving, beveiliging & bewaking, schoonmaak, inkoop, bibliotheek & archief en het secretariaat afdeling Facilitaire Zaken.

Semidirect en direct

Nr.	Parameter	Definitie
Algemeen		
1	**Totaal aantal uren**	Het totale aantal werkzame uren van het personeel. Het aantal uur van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal uur van personeel dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal uur van personeel dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
2	**Aantal productieve uren**	Het totale aantal uren van het personeel besteed aan werkzaamheden in het primaire proces, niet zijnde ondersteunende taken. Het aantal uur van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal uur van personeel dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal uur van personeel dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Nr.	Parameter	Definitie
3	**Reistijd in uren**	Het totale aantal uren reistijd van het personeel dat wordt aangemerkt als werktijd (productieve uren). Het aantal uur van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal uur van personeel dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal uur van personeel dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
4a	**Aantal beschikbare uren** (gemiddeld aantal uren per fte – niet-overhead personeel)	Het totale aantal werkzame uren van het personeel. Het aantal uur van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal uur van personeel dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal uur van personeel dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
4b	**Aantal productieve uren** (gemiddeld aantal uren per fte – niet-overhead personeel)	Het totale aantal uren van het personeel besteed aan werkzaamheden in het primaire proces, niet zijnde ondersteunende taken. Het aantal uur van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal uur van personeel dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal uur van personeel dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
4c	**Aantal productieve uren – realisatie** (gemiddeld aantal uren per fte – niet-overhead personeel)	Het totale aantal uren reistijd van het personeel dat wordt aangemerkt als werktijd (productieve uren). Het aantal uur van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal uur van personeel dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal uur van personeel dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
Inspectie		
5	**Kosten inspectie**	Alle personele kosten die direct betrekking hebben op het uitvoeren van inspecties.
6	**Aantal fte inspectie**	Het deel van personeel dat inspecties uitvoert. Het aantal fte van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisaties is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
Keuren		
7	**Kosten keuren**	Alle personele kosten die direct betrekking hebben op het uitvoeren van keuringen.
8	**Aantal fte keuren**	Het deel van personeel dat keuringen uitvoert. Het aantal fte van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
Opsporing		
9	**Kosten opsporing**	Alle personele kosten die direct betrekking hebben op het uitvoeren van opsporingswerkzaamheden.
10	**Aantal fte opsporing**	Het deel van personeel dat opsporingswerkzaamheden uitvoert. Het aantal fte van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
Laboratoria		
11	**Kosten laboratoria**	Alle personele kosten die direct betrekking hebben op het uitvoeren van werkzaamheden omtrent laboratoria.
12	**Aantal fte laboratoria**	Het deel van personeel dat werkzaamheden omtrent laboratoria uitvoert. Het aantal fte van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Nr.	Parameter	Definitie
Juridische zaken		
13	Kosten juridische zaken	Alle personele kosten die direct betrekking hebben op het uitvoeren van juridische werkzaamheden.
14	Aantal fte juridische zaken	Het deel van personeel dat juridische werkzaamheden uitvoert. Het aantal fte van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
Klantcontactcentrum / meldkamer		
15	Kosten klantcontact/ meldkamer	Alle personele kosten die direct betrekking hebben op klantcontact/ meldkamer. Bijvoorbeeld het afhandelen van meldingen en klachten of het beantwoorden van vragen.
16	Aantal fte klantcontact/ meldkamer	Het deel van personeel dat klantcontact/meldkamer-werkzaamheden uitvoert. Het aantal fte van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
Beleidsondersteuning		
17	Kosten beleidsondersteuning	Alle personele kosten die direct betrekking hebben op beleidsondersteuning.
18	Aantal fte beleidsondersteuning	Het deel van personeel dat beleidsondersteunende werkzaamheden uitvoert. Het aantal fte van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.
Overige directe kosten		
19	Overige directe kosten	Alle directe personele en materiële kosten die geen betrekking hebben op de hierboven benoemde onderdelen.
20	Aantal fte overig direct	Het deel van het directe personeel dat geen betrekking heeft op de hierboven benoemde onderdelen. Het aantal fte van uitzendkrachten en externen dient ook meegeteld te worden. Exclusief het aantal fte dat vanuit de eigen organisatie is gedetacheerd bij een andere organisatie. Inclusief het aantal fte dat vanuit een andere organisatie is gedetacheerd bij de eigen organisatie.

© 2020 KPMG Advisory N.V.

G. Lijst betrokken personen

Stuurgroep

	Naam	Organisatie
1	**Elbert Dijkgraaf**	Voorzitter
2	**Jos Goebbels**	Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)
3	**Gert Mulder**	GroentenFruit Huis
4	**Thijs Cuijpers**	Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) Nederland
5	**Jan-Kees Goet**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
6	**Marjon de Groot - Kortekaas**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
7	**Hamza Kacha**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
8	**Rogér van Lier**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
9	**Angelique Berg**	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
10	**Rob van Lint**	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
11	**Bram Bierens**	Visserij Innovatie Platform

Adviesgroep overheid

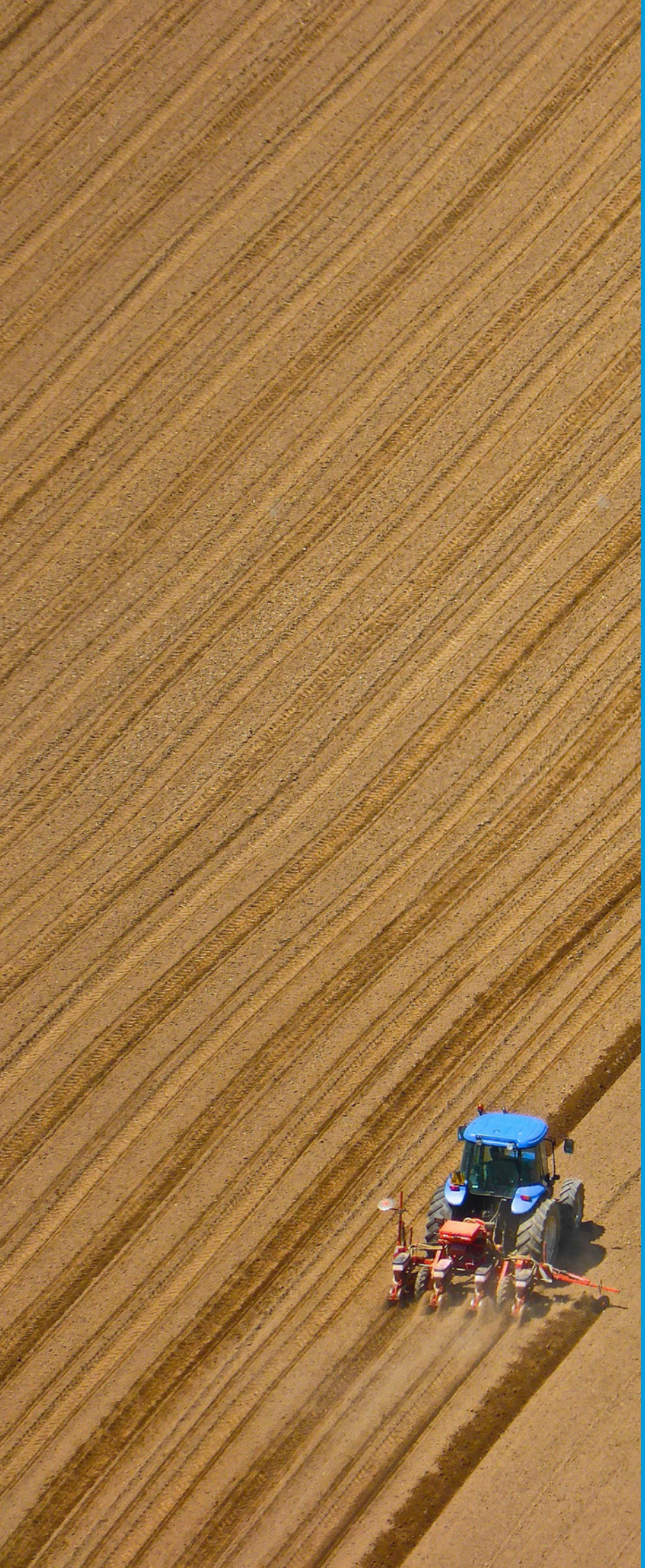
	Naam	Organisatie
1	**Emma Heijning**	Ministerie van Financiën
2	**Tom Heldens**	Ministerie van Financiën
3	**Christiaan Mulder**	Ministerie van Financiën
4	**Julien Schrijver**	Ministerie van Financiën
5	**Nina Straathof**	Ministerie van Financiën
6	**Gerco Weenink**	Ministerie van Financiën
7	**Alex Bruijnis**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
8	**Sander de Bruin**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
9	**Marjon de Groot - Kortekaas**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
10	**Hamza Kacha**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
11	**Rogér van Lier**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
12	**Irinka Schols**	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
13	**Jolanda van der Kamp**	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
14	**Pauline op den Kelder**	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
15	**Patrick Janssen**	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
16	**Maarten Ipenburg**	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

© 2020 KPMG Advisory N.V.

Adviesgroep bedrijfsleven

	Naam	Organisatie
1	**Richard de Mooij**	Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)
2	**Nicolette Quaedvlieg**	GroentenFruit Huis
3	**Jan Veltmans**	LTO vakgroep Bomen en Vaste Planten
4	**Barbara Niemans**	Nederlandse Zuidvruchten Vereniging (NZV)
5	**Gerard van Balsfoort**	Pelagicfish
6	**Henk Boelrijk**	Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)
7	**Jos Zegers**	Vee&Logistiek Nederland
8	**Mark den Hartog**	Vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (NEPLUVI)
9	**Guus Pastoor**	Visfederatie

© 2020 KPMG Advisory N.V.



© 2020 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.