pwc

Ministerie van Economische Zaken
DG AGRO

Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

4 juli 2013

Referentie: 296992

Betreft: Validering retributiestelsel NVWA

Geachte ,

In de afgelopen maanden hebben wij op uw verzoek een validerend onderzoek uitgevoerd naar het nieuwe kostprijs- en retributiestelsel van de NVWA. Hierbij doen wij u onze rapportages toekomen.

U heeft ons gevraagd te adviseren over de volgende drie door het ministerie van EZ schriftelijk geformuleerde onderdelen:

1. Een validatie van het kostprijsmodel van de NVWA (*is dit reëel, realistisch, uitvoerbaar en acceptabel voor het bedrijfsleven?*)

2. Het sectormodel, zowel ten aanzien van de indeling in sectoren als de toedeling van de kosten aan de sectoren *(is dit een evenwichtige, rationele en acceptabele indeling?)*

3. De rekensystematiek van het retributiestelsel, waarbij het gaat om de doorwerking van kostprijs in kosten en in tarieven

De schuin weergegeven vragen zijn deelvragen die tijdens onze besprekingen nader zijn toegelicht. Daarbij is onder meer aangegeven dat 'acceptabel' in deze context niet bedoeld is als draagvlak of acceptatie door de sector, maar dat het hierbij gaat om uitlegbaarheid, transparantie en duidelijkheid.

Bij onze werkzaamheden heeft de NVWA haar documentatie zonder terughoudendheid ter beschikking gesteld en zorggedragen voor tijdige toelichtingen. Hetzelfde geldt door u, uw medewerkers en de betrokkenen van het Ministerie van VWS. Wij danken u voor de effectieve samenwerking.

Ter toelichting graag het volgende.

- Voor **vraag 1** is het kostprijsmodel voor alle NVWA activiteiten onderzocht. Daarbij is de opzet van de NVWA en de daarmee samenhangende totale begroting voor 2013 voor ons onderzoek een gegeven.

PricewaterhouseCoopers Accountants N.V., Prinses Margrietplantsoen 46, 2595 BR Den Haag, Postbus 30715, 2500 GS Den Haag
T: 088 792 00 70, F: 088 792 95 20, www.pwc.nl

PwC is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N V (KvK 34180285) PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N V (KvK 34180284) PricewaterhouseCoopers Advisory N V (KvK 34180287) PricewaterhouseCoopers Compliance Services B V (KvK 51414405) PricewaterhouseCoopers Pensions Actuarial & Insurance Services B V (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B V (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing Op www pwc nl treft u meer informatie over deze vennootschappen waaronder deze algemene inkoopvoorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam

pwc

De vraag ziet op de totale begroting 2013 en de daarop van toepassing zijnde verdeling naar retribueerbare en niet retribueerbare onderdelen. Wij sluiten daarbij nauw aan op kwaliteit van de interne analyses en de onderbouwingen van de genomen besluiten. Gelet op de vraagstelling beoordelen we de getoonde uitkomsten op logica en consistentie. Dit met een open oog voor logische (keten)samenhang en logica waar het publiek / privaat betreft. De uitkomsten moeten immers reëel, realistisch en transparant uitlegbaar te zijn.

- Vervolgens staat in **vraag 2** de aangepaste indeling naar sectoren centraal. Het aantal sectoren is verminderd door het combineren en clusteren van voorheen afzonderlijk doorbelaste activiteiten. Dit leidt enerzijds tot een vereenvoudiging van de kostendoorberekening, anderzijds is sprake van een grotere uniformiteit en daardoor minder maatwerk op kosten- en activiteitenniveau.

  Ook hierbij sluiten we nauw aan op de kwaliteit van de interne analyses en de onderbouwingen voor de genomen besluiten. De overwegingen om te komen tot de thans voorgestelde indeling staan centraal. De vraag is welk probleem nu voor wie is opgelost. De intern aangelegde criteria – inclusief de logische uitlegbaarheid hiervan – en uitgevoerde gevoeligheidsanalyses hebben hierbij onze bijzondere aandacht. De uitkomsten moeten immers evenwichtig, rationeel en acceptabel zijn.

- In **vraag 3** worden de – kostendekkende – tarieven onderzocht, die als basis dienen voor de retribueerbare activiteiten van de NVWA. De vertaling van kostendrijvers naar tarieven is hierbij wezenlijk. Daarbij komen ook vragen aan de orde naar de gehanteerde uitgangspunten voor bijvoorbeeld productiviteit.

  Het gaat om het goed begrijpen van de veranderingen ten opzichte van de tot heden gehanteerde rekenmethodiek en de logica daarvan. Tevens is aan de orde of de methodiek als zodanig logisch en robuust is.

  Om de werking van het systeem te begrijpen voeren we een aantal calculaties uit. Deze hebben niet het oogmerk om een uitspraak te kunnen doen over de juistheid van de berekende tarieven. De berekening en vaststelling van de tarieven valt buiten de reikwijdte van onze werkzaamheden. Door ons is geen accountantscontrole toegepast, noch is een beoordelingsopdracht op het cijfermateriaal uitgevoerd. Onze werkzaamheden beogen u inzicht te geven voor nadere besluitvorming.

Tijdens onze werkzaamheden hebben we met grote regelmaat overlegd en tussenresultaten besproken. De uitkomsten van onze werkzaamheden zijn in twee rapporten samengevat. Deze treft u hierbij aan.

- Het rapport *EZ Validering retributiestelsel NVWA* van 3 juni 2013 beantwoordt de door u gestelde vragen en geeft aandachtspunten aan voor de verdere uitwerking;

- Naar aanleiding van de bespreking op 3 juni jl, heeft u vervolgvragen gesteld. Deze zijn beantwoord in het rapport *Validering retributiestelsel NVWA, beoordeling herziening kostenbasis en tarieven* van 28 juni 2013.

Beide rapporten horen onlosmakelijk bij elkaar en geven in samenhang antwoord op de door u gestelde vragen.

pwc

Wij zijn graag beschikbaar voor nader overleg en danken u voor het in ons gestelde vertrouwen.

Met vriendelijke groet,
PricewaterhouseCoopers Accountants N.V.

Bijlagen:

1. EZ Validering retributiestelsel NVWA, 3 juni 2013
2. Validering retributiestelsel NVWA beoordeling herziening kostenbasis en tarieven, 28 juni 2013

www.pwc.nl

EZ
Validering retributiestelsel van de NVWA

3 juni 2013

pwc

Inhoudsopgave

1.	**Validering van het retributiestelsel**	4
1.1.	Validering van het retributiestelsel	4
1.2.	Het retributiestelsel van de NVWA wordt herzien	4
1.2.1.	Herziening leidt tot hogere retributie inkomsten	4
1.2.2.	PwC valideert specifieke aspecten van het retributiestelsel	4
1.3.	Herziening van het retributiestelsel leidt tot extra inkomsten voor de NVWA	5
1.4.	Het retributiestelsel staat niet op zichzelf	6
1.4.1.	Retributies is één van de financieringsbronnen van de NVWA	6
1.4.2.	Financiële robuustheid van de NVWA is ook afhankelijk van meerjarige afspraken met EZ en VWS	6
1.4.3.	Beperkte vermogenspositie van de NVWA beïnvloedt financiële robuustheid bij verlaging activiteitenniveau	7
2.	**Kostprijsmodel vormt een belangrijke pijler voor het retributiestelsel**	8
2.1.	Kostprijsmodel gaat niet uit van integrale kosten	8
2.1.1.	19 mln euro wordt niet via de tarieven doorberekend	8
2.1.2.	Financieringsafspraken zijn mogelijk, maar noodzaken tot strakke(re) sturing door de NVWA	8
3.	**Retribueerbare activiteiten**	9
3.1.	Aanpassing van de huidige grondslag om meer kosten door te doorberekenen	9
3.2.	Meer activiteiten retribueerbaar maken	9
3.3.	Periodieke evaluatie retribueerbare activiteiten is noodzakelijk	10
4.	**Sectormodel leidt vooral tot vereenvoudiging van tarieven**	11
4.1.	Nieuwe indeling leidt tot minder tariefdifferentiatie	11
4.2.	Gekwalificeerd toezicht wordt hierdoor 'goedkoper'	12
5.	**Facturabiliteit**	13
5.1.	Facturabiliteitsnorm 2010 is niet realistisch gebleken	13
5.2.	Nieuwe facturabiliteitsnorm 2012+ 10% als uitgangspunt voor tariefberekeningen	13
5.2.1.	Verbeteren planning en teamindeling	14
5.2.2.	Wijziging arbeidsvoorwaarden	14
6.	**Het sectormodel als uitgangspunt voor nieuwe tarieven**	15
6.1.	Voor start- en kwartiertarieven hanteert de NVWA een forfaitaire verdeling	15
6.1.1.	Scenario's voor de sector Erkende bedrijven bij een andere kostenverdeling	15
6.1.2.	Scenario's voor de Sector Levende dieren bij een andere kostenverdeling	16

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414405), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene inkoopvoorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

6.2. Grondige actualisatie van certificeringstarieven 17
6.2.1. Huidige certificeringstarieven zijn niet kostendekkend 17
6.2.2. Voorstel leidt tot grote wijzigingen in certificeringstarieven 17
7. Overige onderwerpen 19
7.1. Roodvleesconvenant 19
7.2. Faciliteit kleine slachterijen 19
7.3. Andere financiële afspraken, zoals met COKZ 20
8. Effecten van gefaseerde invoering 21
8.1. Impact aftoppingscenario's 20% en 10% 21
A. Start- en kwartiertarieven 23

1. Validering van het retributiestelsel

1.1. Validering van het retributiestelsel

Aanleiding voor de validering van het herziene retributiestelsel van de NVWA vormt het verzoek van het Ministerie van EZ op 7 mei 2013 aan PwC om de robuustheid van het door de NVWA uitgewerkte herziene retributiestelsel te valideren. Hierbij is ook aandacht te geven aan door PwC onderkende aandachtspunten, met name:

- het weerstandsvermogen van de NVWA in de nieuwe context
- de integraliteit van de kostentoerekening
- risico's samenhangend met de fusievoortgang en de afbouw van de eigenaarsfinanciering

In dat kader toetst PwC het door de NVWA uitgewerkte voorstel en rapporteert PwC haar bevindingen in het onderhavige rapport. De opdracht omvat niet de toepassing van accountantscontrole of het uitvoeren van een beoordelingsopdracht gericht op het verstrekken van een verklaring. Door ons is geen juridische toets gedaan.

Onze rapportage dient als onafhankelijk commentaar bij het door de NVWA uitgewerkte voorstel Herziening retributiestelsel, exclusief bijlage (versie 29 mei 2013) als input voor de beslissingsvoorbereiding door het Ministerie van EZ en het Ministerie van VWS.

In dit rapport zijn onze waarnemingen en aandachtspunten opgenomen. De aandachtspunten zijn aan het einde van de betreffende paragrafen in "boxen" zichtbaar gemaakt ten behoeve van de bespreking op 3 juni 2013.

1.2. Het retributiestelsel van de NVWA wordt herzien

1.2.1. Herziening leidt tot hogere retributie inkomsten

Jaarlijks ontvangt de NVWA circa € 60 mln inkomsten uit retributies voor haar keurings- en toezichtactiviteiten. Door het actualiseren van het retributiestelsel wordt de kostendekkendheid van deze activiteiten verhoogd en worden de kosten beter toegerekend naar de opdrachtgevers, in casu het bedrijfsleven. Op jaarbasis verwacht de NVWA vanaf 2014 tenminste € 10 mln extra inkomsten te kunnen genereren als gevolg van deze actualisering van het stelsel.

1.2.2. PwC valideert specifieke aspecten van het retributiestelsel

Het Ministerie van EZ heeft PwC gevraagd een validatie uit te voeren op het herziene retributiestelsel. De invoering van deze wijzigingen wordt in de komende tijd verwacht. De door ons uitgevoerde validatie op de robuustheid van het herziene retributiestelsel heeft zich gericht op de volgende aspecten:

- De aansluiting met het kostprijsmodel van de NVWA
- De extra activiteiten die retribueerbaar worden
- Het nieuwe categorieënmodel ter vervanging van de huidige categorieën
- De facturabiliteit[1] van de NVWA medewerkers
- De – cumulatieve – effecten op de nieuwe tarieven binnen het herziene retributiestelsel
- Overige onderwerpen, waaronder de faciliteit voor de kleine slachterijen en het roodvleesconvenant

In het vervolg van onze rapportage worden deze aspecten afzonderlijk door ons uitgewerkt.

[1] Facturabiliteit betreft het aantal gedeclareerde uren van NVWA medewerkers via de zogenoemde 'kwartiertarieven'. De tijdsbesteding voor reistijd wordt afzonderlijk doorberekend in de starttarieven en vormt daarmee geen onderdeel van de facturabiliteit.

1.3. *Herziening van het retributiestelsel leidt tot extra inkomsten voor de NVWA*

In onderstaande tabel, opgesteld door de NVWA, zijn de financiële effecten als gevolg van de herziening van het retributiestelsel samengevat. Daarbij is rekening gehouden met een verhoogde facturabiliteit vanaf 2014 (gerealiseerde uren 2012 + 10 %) en een gefaseerde invoering met een tariefstijging per activiteit van gemiddeld maximaal 20%. De effecten zijn in eerste instantie geraamd ten behoeve van de bestuurlijke besluitvorming in het najaar van 2012, resulterend in een initiële raming van tenminste € 10 mln extra inkomsten (gespecificeerd in de eerste kolom).

De recent door de NVWA uitgevoerde analyses en doorrekeningen zijn in de tweede kolom opgenomen, resulterend in een *bruto* stijging van € 12,4 mln (exclusief herinspecties VWS voor € 1,4 mln). Deze verandering ten opzichte van de eerdere raming komt enerzijds door het verbreden en explicieter doorrekenen van de retribueerbare activiteiten. Anderzijds is de facturabiliteit met 10% verhoogd. Bij een mogelijk gefaseerde invoering door maximering van individuele tariefstijgingen ('aftopping gemiddeld 20%, NVWA variant', zie paragraaf 8.1) resulteert een netto stijging van € 10,9 mln. De besluitvorming daarover is onderwerp van nader overleg.

Tabel 1. Financieel effect aanpassingen retributiestelsel				Financieel beeld ultimo november 2012	Scenario totaal, facturabiliteits-norm realisatie 2012 + 10 %	Referentie validatie
Bedragen in € mln.						
4a	*Aansluiting bij NVWA-kostprijsmodel en vereenvoudiging retributiestelsel*					
		Aansluiting bij NVWA-kostprijsmodel en vereenvoudiging retributiestelsel		3,5	2,9	*6.2*
		Herinspecties VWS			1,4	
4b	*Actualiseren en verbreden retributies*					
		Meer kosten toerekenen				
			Toezichtontwikkeling en senior Toezichthoudend Dierenarts	5,5	4,7	*3.1*
			Voorscreening		0,5	*3.2*
		Meer activiteiten retribueerbaar maken				
			houten verpakkingsmateriaal (€ 0,4 mln vanaf 2014),	0,4	0,4	*3.2*
			het beheer van de derde landeneisen fytosanitair (€ 0,2 mln)	0,2	0,2	*3.2*
			retributies productveiligheid VWS (€ 0,2 mln)	0,2		
4c	*Kostendekkend maken Post mortem keuring/toezicht (roodvleesconvenant) en tarief kleine slachterijen*					
		Roodvleesconvenant		PM	2,6	*7.1*
			Correctie ivm TO en STDA		-0,8	*7.1*
		Tarief zelfslachtende slagers		0,4	0,4	*7.2*
	Verlagen norm facturabiliteit					
		Verlagen norm facturabiliteit naar realisatie 2012 + 10 %			1,5	*H 5*
			Subtotaal		13,8	
			Totaal excl productveiligheid VWS en excl herinspecties VWS	**10+PM**	**12,4**	
			Effect fasering fase 1 maximale tariefstijging per activiteit = 20 %*		-1,5	
			Totaal fase 1e fase		**10,9**	

Als laatste kolom is een verwijzing naar de paragrafen in dit rapport opgenomen.

1.4. Het retributiestelsel staat niet op zichzelf

1.4.1. Retributies is één van de financieringsbronnen van de NVWA

De financiering van de NVWA activiteiten komt voornamelijk van de Ministeries van EZ en VWS. Het grootste deel daarvan is gebaseerd op de zogenoemde outputfinanciering, waarvoor beide ministeries als belangrijke opdrachtgever voor de NVWA fungeren.

Daarnaast hebben beide ministeries extern geoormerkte budgetten beschikbaar gesteld, vooral ten behoeve van projectmatige onderzoeken. Bij deze extern geoormerkte budgetten fungeert de NVWA als intermediair. Naar ons is medegedeeld zijn deze budgetten vastgesteld in meerjarige financiële afspraken tot en met 2018 en vormen derhalve géén risico in het kader van het retributiestelsel.

Tevens financiert EZ als 'eigenaar' van de NVWA tijdelijk een deel van de fusiekosten, waaronder specifieke kosten op het gebied van huisvesting en ICT.

Deze drie financieringsbronnen dekken samen ruim 75% van de totale exploitatielasten van de NVWA. De inkomsten uit retributies zijn het overige deel van de baten.

Het retributiestelsel staat daarmee niet op zichzelf binnen de NVWA financiering. Het retributiestelsel is bijvoorbeeld direct gerelateerd aan het – interne – kostprijsmodel van de NVWA, dat de basis vormt voor de outputbekostiging door de Ministeries van EZ en VWS. Ook worden alle activiteiten van de NVWA, retribueerbaar of niet, op vergelijkbare wijze aangestuurd en uitgevoerd. Alleen de aard en opdrachtgever bepalen of en in hoeverre activiteiten retribueerbaar zijn. Door de actualisering wordt bijvoorbeeld ook een deel van de NVWA activiteiten toekomstgericht als retribueerbaar geclassificeerd, waaronder toezichtontwikkeling.

Hoewel onze validatie zich richt op het retributiestelsel en de herziening hiervan, plaatsen wij enkele beschouwende opmerkingen in de context van de robuustheid van de financiering en financiële situatie van de NVWA. Dit is temeer relevant omdat de herziening van het retributiestelsel wordt beschouwd als één van de maatregelen om de – financiële – problematiek van de NVWA op te lossen. Deze problematiek is mede het gevolg van de discrepantie tussen het beschikbare budget en de taken van de NVWA. Voorgestelde maatregelen zoals de verlaging van de uitvoeringskosten van de NVWA en het verhogen van de retributie opbrengsten zullen moeten bijdragen om het takenpakket van de NVWA op niveau te kunnen houden, zeker indien sprake is van een toenemende vraag naar toezichtactiviteiten.[2]

1.4.2. Financiële robuustheid van de NVWA is ook afhankelijk van meerjarige afspraken met EZ en VWS

Zoals hiervoor aangegeven wordt een deel van de exploitatiekosten van de NVWA gefinancierd door middel van geoormerkte budgetten voor onderzoek (circa € 13 mln). De NVWA geeft aan dat hier sluitende afspraken over bestaan. Indien deze ter discussie komen, heeft dat gevolgen voor het onderzoeksprogramma. De NVWA verwacht als dan een relatief beperkte impact op haar eigen organisatie op kortere termijn, omdat deze onderzoeksactiviteiten vooral door anderen dan de NVWA worden uitgevoerd.

Daarnaast ontvangt de NVWA tijdelijke bijdragen samenhangend met de fusie (afbouw ICT, huisvesting en harmonisatie arbeidsvoorwaarden), gezamenlijk circa € 16 mln. Hierbij is de feitelijke realisatie in relatie tot het veronderstelde afbouwritme wezenlijk. De financiering van de geplande transitie kosten voor huisvesting en ICT is voor de komende jaren geregeld.

De NVWA monitort de feitelijke kostenafbouw van zowel huisvesting als ICT regelmatig. Bij huisvesting bestaat een risico bij ongewijzigde omstandigheden van circa € 2,5 mln op jaarbasis. Bij ICT verwacht een externe adviseur tenminste tot en met 2016 een tekort op het ICT budget.

Het optreden van (onvoorziene) financiële risico's kan via het systeem van outputbekostiging alleen worden opgevangen door stijging van de kostprijzen, en daarmee tevens deels via de retributietarieven.

[2] Voor een uitgebreidere beschouwing van deze problematiek verwijzen wij naar de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 21 januari 2013.

1. Het regelmatig uitvoeren van een dynamische risicoanalyse en sturing daarop is wezenlijk voor de planmatige beheersing van de bedrijfsvoering en de financiering.

1.4.3. Beperkte vermogenspositie van de NVWA beïnvloedt financiële robuustheid bij verlaging activiteitenniveau

Conform de overige batenlastendiensten is het eigen vermogen van de NVWA aan strikte voorwaarden gebonden, waardoor de omvang relatief beperkt moet zijn. Dit impliceert tegelijkertijd een goede "in control", zodat bijsturing steeds tijdig plaatsvindt. In een situatie van transitie is verhoogde dijkbewaking aan de orde.

Naast kostenmutaties hebben schommelingen met betrekking tot de omvang van de toezichtactiviteiten vrijwel direct financiële consequenties voor de NVWA. Vooral onverwachte dalingen in het activiteitenniveau zullen vanwege de relatief vaste kosten van de NVWA snel leiden tot – aanzienlijke – financiële tekorten. Het huidige eigen vermogen (eind 2012 € 3,9 mln) biedt hiervoor een beperkte buffer. Alternatieve mogelijkheden op het gebied van reservering, voorzieningen of flexibilisering van het eigen vermogen achten wij belangrijke elementen om de robuustheid van de NVWA te versterken. Binnen de huidige financiële arrangementen voor batenlastendiensten is ruimte om het eigen vermogen van de NVWA met circa € 10 mln te laten toenemen.

Voeding van een weerstandsvermogen kan mede gevonden worden door het inverdienen op een overigens realistisch opgestelde exploitatiebegroting. Het afspreken van mogelijkheden daartoe kan een belangrijke "incentive" zijn om de efficiëntie van de NVWA te vergroten.

2. Het concretiseren van de risicoverdeling, het ramen van mogelijk op te vangen fluctuaties en het creëren van inverdienmogelijkheden binnen een realistische exploitatiebegroting dienen in samenhang beoordeeld en met de eigenaar nader besproken en afgestemd te worden.

2. Kostprijsmodel vormt een belangrijke pijler voor het retributiestelsel

2.1. Kostprijsmodel gaat niet uit van integrale kosten

2.1.1. 19 mln euro wordt niet via de tarieven doorberekend

De NVWA gebruikt een kostprijsmodel om kosten toe te rekenen aan activiteiten, waarbij integrale kostendekkendheid een van de uitgangspunten vormt. De door te berekenen kosten worden toegerekend naar 8 producten op basis van de beschikbare directe uren op jaarbasis. Deze kostprijzen per product zijn de basis voor de outputbekostiging ('p*q') door EZ en VWS als publieke opdrachtgevers. Aan het product Toezicht wordt ongeveer 2/3 van de totale kosten toegerekend. Dit product vormt ook vanwege de aard één van de belangrijkste componenten van het retributiestelsel.

Hoewel integrale kostendekkendheid het uitgangspunt vormt, wordt een deel van de exploitatiekosten van de NVWA buiten de kostprijsberekening gelaten. Deze kosten worden namelijk rechtstreeks doorberekend aan EZ als eigenaar. In onderstaande tabel is deze onderverdeling toegelicht.

Kostenpost	NVWA begroting 2013 (mln Euro)	Financieringswijze
ICT	7	EZ (eigenaar)
Huisvesting	6	EZ (eigenaar)
Harmonisatie arbeidsvoorwaarden	3	EZ (eigenaar)
Fusiekosten (tijdelijk)	*16*	
Salariskosten directeuren	1	EZ (eigenaar)
Verhoging pensioenpremies	2	EZ (eigenaar)
Specifieke afspraken	*3*	
Totaal aan kosten buiten kostprijsberekening	**19**	**EZ (eigenaar)**

2.1.2. Financieringsafspraken zijn mogelijk, maar noodzaken tot strakke(re) sturing door de NVWA

Wij hebben de volgende opmerkingen met betrekking tot de thans gemaakte afspraken:

- Het corrigeren van de **fusiekosten** is vanuit beleidsmatige overwegingen voorstelbaar, mede omdat hierdoor deze – tijdelijke – kosten niet via het retributiestelsel worden doorbelast aan het bedrijfsleven. De NVWA loopt hiermee echter wel een financieel risico, aangezien de financiering tijdelijk van aard is en een scherpe afbouw kent in de komende jaren. Dit betekent dat deze kosten door de NVWA op korte termijn moeten worden verlaagd ter voorkoming van onverwachte tekorten dan wel verhoging van de (kostendekkende) tarieven.

- Voor enkele salaris gerelateerde kosten zijn **specifieke financieringsafspraken** gemaakt met EZ. Dit sluit niet aan bij het uitgangspunt van integrale kostendoorberekening. Ook achten wij deze (salaris)kosten redelijkerwijs toerekenbaar aan de reguliere NVWA activiteiten en daarmee een logisch onderdeel van het kostprijsmodel.

3. Het doorberekenen van € 3 mln door af te zien van de specifieke financieringsafspraken resulteert in een generieke kostprijsstijging van 1,5%.

3. Retribueerbare activiteiten

3.1. Aanpassing van de huidige grondslag om meer kosten door te doorberekenen

De NVWA heeft in het kader van de actualisering van het retributiestelsel beoordeeld welke huidige activiteiten binnen de NVWA (in)direct gerelateerd zijn aan de huidige retribueerbare activiteiten. Deze activiteiten worden binnen de huidige outputbekostiging aan de publieke opdrachtgevers EZ en VWS doorberekend, maar passen naar hun aard beter in het retributiestelsel.

Dit betreft de volgende werkzaamheden:

a. Inzet van Senior Toezichthoudende Dierenartsen (STDA's) ter verbetering van de kwaliteit van het toezicht door controlerende dierenartsen naar aanleiding van het advies uit het rapport 'Vanthemsche' uit 2011.
b. De afdeling Toezichtontwikkeling van de NVWA coördineert en evalueert alle voorbereidingen voor de correcte uitvoering van keuringen en toezicht door de controleurs van de NVWA. De medewerkers van deze afdeling onderhouden de contacten met de uitvoerende teams, maken werkvoorschriften en projectprotocollen, evalueren de uitgevoerde werkzaamheden en zijn het aanspreekpunt voor het bedrijfsleven en de ministeries van EZ en VWS voor het handhavingsbeleid.
c. Inzet van 'Certificering op Afstand' (CoA). Voor het bedrijfsleven is dat een kostenbesparing omdat daardoor minder dure controles op locatie nodig zijn. De kosten voor de inzet van de NVWA werden eerder niet volledig ten laste van het bedrijfsleven gebracht. Er werd bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de kosten voor de steekproefsgewijze controles voor deze certificaten ten behoeve van noodzakelijke monitoring. Het financiële effect van de tariefaanpassingen voor certificaten wordt nader toegelicht in paragraaf 6.2.

De toerekening van kosten aan retribueerbare werkzaamheden in plaats van aan de overheid zal jaarlijks naar verwachting € 4,7 miljoen opleveren, onderscheiden naar bovengenoemde onderdelen a. en b.

Werkzaamheden	Verwachte retributie inkomsten per jaar
a. Inzet STDA's	€ 1,6 mln
b. Toezichtontwikkeling	€ 3,1 mln
Totaal	€ 4,7 mln

Op basis van de verkregen mondelinge toelichtingen op het retribueerbaar maken van deze – reguliere – toezichtactiviteiten en beoordeling van de onderbouwing van de berekening van beide effecten, begrijpen wij de door de NVWA verwachte extra baten van € 4,7 mln.

3.2. Meer activiteiten retribueerbaar maken

Gedurende 2012 en 2013 hebben EZ, VWS en de NVWA verkend wat de mogelijkheden zijn om de reikwijdte van de te retribueren activiteiten uit te breiden. Op basis van hun analyse is geconcludeerd dat in enkele gevallen doorberekening op korte termijn kan worden gerealiseerd. In de meeste gevallen is echter aanpassing van de regelgeving aan de orde.

De uitbreiding van retribueerbare activiteiten resulteert in € 1,1 mln extra inkomsten op jaarbasis. De grondslag om deze activiteiten als retribueerbare activiteiten te beschouwen is dit jaar goedgekeurd door de directie van de NVWA. In onderstaande tabel zijn de financiële effecten van extra retributie inkomsten samengevat.

Uitbreiding retribueerbare activiteiten	Verwachte retributie inkomsten per jaar
Voorscreening bij exportcertificering	€ 0,5 mln
Importcontroles op houten verpakkingsmateriaal ***(sinds 1 april 2013)***	€ 0,4 mln
Beheer van derden landendeis fytosanitair ***(nieuw retribueerbaar, betreft bestaand werk)***	€ 0,2 mln
Totaal	**€ 1,1 mln**

3.3. *Periodieke evaluatie retribueerbare activiteiten is noodzakelijk*

Uit bovenstaande twee oorzaken om over te gaan tot een verhoging van de retributie inkomsten blijkt dat het relevant is om periodiek de grondslag voor retributies te evalueren. Enerzijds om te beoordelen naar de aard van de betreffende activiteiten, anderzijds naar de financiële toerekening hiervan. Uit deze analyse blijkt ook dat het raadzaam is om periodiek een dergelijke herijking uit te voeren. Daarbij wordt eveneens geadviseerd om te kijken of de uitgangspunten uit het rapport 'Maathouden' nog steeds actueel zijn.

Daarnaast heeft de EC recentelijk nieuwe voorstellen gedaan over de retribueerbaarheid van toezicht- en inspectie activiteiten. Deze hebben in komende jaren mogelijk een grote impact op de huidige Nederlandse aanpak.

4. Sectormodel leidt vooral tot vereenvoudiging van tarieven

4.1. Nieuwe indeling leidt tot minder tariefdifferentiatie

In het nieuwe retributiestelsel zijn de werkzaamheden van de NVWA verdeeld naar 5 categorieën/hoofdsectoren in plaats van voorheen de meer dan 20 categorieën. Daarnaast zijn per categorie/hoofdsector de werkzaamheden voor een groep van bedrijven samengevoegd en krijgen de hoofdsectoren met één uurtarief of stuktarief te maken. Voor elke hoofdsector gelden afzonderlijke regels met betrekking tot de te hanteren tarieven (tijdtarief, stuk). Hierbij hanteert de NVWA voor alle sectoren vergelijkbare uitgangspunten, en specifieke aannames en veronderstellingen aansluitend bij de aard van en ervaringen binnen de betreffende hoofdsector.

De overgang naar de vijf sectoren wordt vooral bepaald door:

- *Vereenvoudiging voor het bedrijfsleven*: deze gaat één tarief betalen voor de toezichthouder die verschillende werkzaamheden uitvoert.
- *Dezelfde tarieven voor vergelijkbare werkzaamheden* bij verschillende soorten bedrijven (bijvoorbeeld roodvlees- en viskeuringen).
- *Rekenkundige en administratieve vereenvoudiging*: door het hanteren van een beperkt aantal sectoren met een beperkt aantal tarieven zal de transparantie verhogen en zullen de administratieve lasten verlagen.

In onderstaande tabel zijn de retributie-inkomsten per sector opgenomen, zoals door de NVWA vastgesteld:

Categorie/Hoofdsector	Inkomsten uit retributies in 2012
Erkende bedrijven	€ 29 mln
Levend vee	€ 10 mln
Import	€ 9 mln
Plant	€ 1 mln
Overig	€ 10 mln
Totaal	€ 59 mln

Zoals uit de tabel blijkt is de sector Erkende Bedrijven verantwoordelijk voor ongeveer 50% van de totale retributie-inkomsten. De sector Erkende Bedrijven omvat een grote verscheidenheid van soorten bedrijven: slachterijen (roodvlees, wild en pluimvee slachterijen), overige vleesverwerkende bedrijven, dierlijke bijproducten, diervoeder bedrijven en visverwerkende bedrijven. Het betreft alle NVWA activiteiten op deze bedrijven, waaronder keuringen, systeemtoezicht en exportcertificering. Voor de sector Erkende bedrijven is in het nieuwe retributiestelsel één start- en kwartiertarief bepaald, waar voorheen 14 verschillende tarieven werden gehanteerd (zie verder hoofdstuk 6).

4.2. Gekwalificeerd toezicht wordt hierdoor 'goedkoper'

De uniformering van de tarieven heeft vooral consequenties voor de tarifering indien sprake is van afwijkende functieniveaus bij de uitvoering van de (toezicht)werkzaamheden. Uit analyses van de NVWA blijkt bijvoorbeeld dat de verhouding tussen lager en hoger gekwalificeerd[3] personeel bij het roodvlees ongeveer 25:75 bedraagt. Voor de viskeuringen, ook onderdeel van de sector Erkende bedrijven, is deze verhouding meer dan omgekeerd, namelijk 95:5. Voor de import is deze verhouding ongeveer gelijk. Om te bepalen wat de mogelijke consequenties zijn van verschillende teamsamenstellingen per (sub)sector heeft de NVWA voor de sector Erkende bedrijven aanvullende financiële analyses opgesteld.

Op basis van door de NVWA opgestelde analyses kunnen de volgende berekeningen worden herleid:

Analyse sector Erkende bedrijven	Functieniveau t/m schaal 10 ('laag gekwalificeerd')	Functieniveau vanaf schaal 11 ('hoog gekwalificeerd')	Voorgesteld uniform tarief
Kostprijstarief o.b.v. salariskosten (€ per uur)	48	65	53
Integraal kostprijstarief (€)	88	104	93

Op basis van de analyses, samengevat in deze tabel, constateren wij het volgende:

- Het tariefverschil van circa € 17 per uur uitgaande van alleen de salariskosten wordt relatief beperkter door de gehanteerde opslagen voor indirecte en overheadkosten. Deze opslagen zijn namelijk voor beide functieniveaus qua omvang vrijwel gelijk (circa € 40) en daarmee relatief functieonafhankelijk. Hierdoor wordt het relatief grote salariskostenverschil, meer dan 30% ten opzichte van het uurtarief, bij het integrale kostprijstarief 'uitgemiddeld' naar circa 18%. De door de NVWA gehanteerde integrale kostprijssystematiek leidt dus tot een afvlakking van tariefverschillen bij verschillende functieniveaus. Dit is overigens een veel voorkomend en logisch verklaarbaar gevolg van kostprijsberekeningen naar functies. De door de NVWA gehanteerde relatief vaste kostenopslag versterkt de afvlakking.

- Door de uniformering van de tarieven worden de hoger gekwalificeerde (toezicht)werkzaamheden relatief goedkoper ten opzichte van de lager gekwalificeerde werkzaamheden. Dit voordeel is vooral zichtbaar bij het roodvlees, aangezien daar het aandeel van hoger gekwalificeerd personeel aanzienlijk groter is dan bij vis. Concreet betekent de huidige kostprijscalculatie uitgaande van deze sectorindeling dat de werkelijke kostprijzen van roodvleeskeuringen voor hoger gekwalificeerd personeel circa 10% (€ 104 euro) hoger liggen dan het voorgestelde gemiddelde tarief (€ 93). Praktisch gesproken zijn de tarieven voor de toezichtactiviteiten bij vis relatief te hoog ten gunste van de door hoger gekwalificeerd personeel uitgevoerde roodvleeskeuringen. Het tariefvoordeel per kwartier bedraagt voor het roodvlees circa € 2,50.

De NVWA herkent zich in deze analyse, maar stelt dat deze tariefverschillen in belangrijke mate worden gecompenseerd door de verschillende facturabiliteit per subsector. Uit NVWA berekeningen blijkt dat de totale financiële effecten ("P*Q") voor de subsectoren binnen de sector Erkende bedrijven beperkt blijven tot 2 – 3%. Omdat bijvoorbeeld bij vis sprake is van relatief kleinschaliger toezichtactiviteiten met meer reistijd is de facturabiliteit lager dan in de roodvleessector. Omdat voor de sector Erkende bedrijven uitgegaan is van een hogere facturabiliteit wordt het hiervoor geconstateerde tariefverschil gedeeltelijk gecompenseerd ten gunste van bijvoorbeeld vis.

4. Uit deze analyse blijkt dat de mogelijke tariefdifferentiatie voortkomend uit functieniveauverschillen gecompenseerd wordt door de aard en omvang van de specifieke toezicht- en keuringsactiviteiten in de betreffende subsectoren. Wij begrijpen daarom de keuze van de NVWA om een uniform tarief te hanteren, gezien de beperkte verschuivingen tussen de subsectoren.

[3] In samenspraak met de NVWA is hierbij de grens gelegd op het functieschaalniveau 10, dus laag is tot en met schaal 10 en hoog is vanaf schaal 11.

5. Facturabiliteit

5.1. Facturabiliteitsnorm 2010 is niet realistisch gebleken

In 2010 heeft de NVWA nieuwe normen vastgesteld voor de productiviteit en facturabiliteit, zijnde de uren van een medewerker die gefactureerd kunnen worden aan het bedrijfsleven. Uitgangspunten van de 2010 normen zijn:

- Een fulltime medewerker staat gelijk aan 1.872 uur.
- Deze medewerker heeft recht op verlof, en kan tijd besteden aan opleiding, vergaderingen, administratie, OR werkzaamheden; hier wordt rekening gehouden met circa 600 uur. Er blijven 1.300 uur over, dit is de productiviteitsnorm.
- Een medewerker dient van deze 1.300 uur in de sector Erkende bedrijven ongeveer 900 uur facturabel te zijn en in de sector Levende dieren ongeveer 700 uur. Dit verschilt per sector en subsector aangezien de aard van de werkzaamheden anders is.

Sector	Normuren	Nacalculatie uren	% afwijking
Erkende bedrijven	900	780	-/- 13%
Levende dieren	660	600	-/- 10%

Uit de nacalculatie van 2011 en 2012 is gebleken dat de facturabiliteitsnormen van ongeveer 900 uur en 660 uur niet worden gehaald.

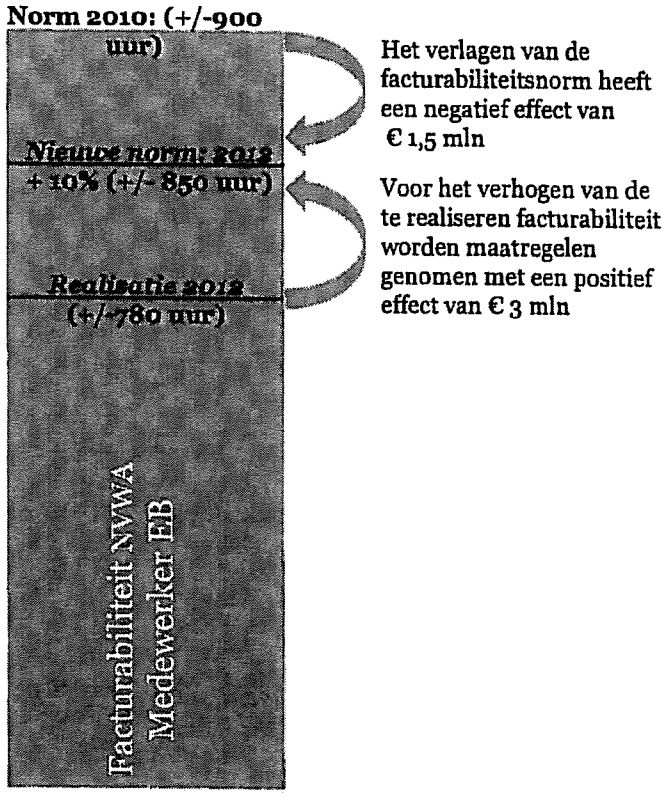
5.2. Nieuwe facturabiliteitsnorm 2012+10% als uitgangspunt voor tariefberekeningen

De NVWA heeft besloten als uitgangspunt voor de nieuwe tariefberekeningen ook uit te gaan van een nieuwe facturabiliteitsnorm, te weten: de realisatie van 2012+10%. Ondanks deze verhoging betekent dit dat de nieuwe norm lager ligt dan de 'oude' normstelling uit 2010. De NVWA geeft aan dat de 2010 norm niet realistisch was.

Verlaging van de norm: Het verlagen van de facturabiliteitsnorm heeft een negatief financieel effect van -/- € 1,5 mln ten opzichte van de gehanteerde 2010 norm. De totale opbrengsten van de NVWA worden lager doordat minder facturabele uren per medewerker worden begroot. In bijgaande figuur wordt dit geïllustreerd door de 'rode' neerwaartse pijl.

Verhoging van de realisatie: De geambieerde hogere gerealiseerde uren (+10%) ten opzichte van voorgaande jaren zorgen naar verwachting voor een positief effect van € 3 mln. Dit betekent dat meer facturabele uren worden gemaakt door de medewerkers ten opzichte van de norm. De facturabele uren per medewerker worden daarmee hoger. In bijgaande figuur wordt dit geïllustreerd door de 'groene' opwaartse pijl.

Per saldo heeft het "2012+10%" scenario een positief effect van € 1,5 mln.



Om deze 10% stijging te kunnen realiseren neemt de NVWA een aantal maatregelen:

- Verbeteren planning en teamindeling: *verwachte 2% stijging*
- Aanpassen arbeidsvoorwaarden en reis=werktijd regeling: *verwachte 8% stijging*

In de volgende paragrafen werken wij deze maatregelen uit.

5.2.1. Verbeteren planning en teamindeling

Door een andere teamindeling en een efficiëntere planning kan een effectiviteitswinst worden gerealiseerd. Een verbeterde planning en teamindeling zijn volgens de NVWA te realiseren vanaf 2014.

Een tegengestelde tendens hierbij is de vermindering van regeldruk, onder meer door vernieuwend toezicht. Hierdoor valt een deel van de efficiënt uit te voeren werkzaamheden bij de grotere bedrijven weg en blijven vooral werkzaamheden voor kleine en midden bedrijven over. Op totaalniveau betekent dit meer reistijd per werkdag en daardoor een lagere facturabiliteit.

Deze positieve en negatieve effecten door een verbeterde planning en andere teamindeling zijn beiden door de directeur VenI toegelicht. Het realiseren van de per saldo beoogde 2% stijging lijkt ons mogelijk, maar vergt voor de NVWA extra aandacht voor het logistieke uitvoeringsproces en tijdige monitoring en bijsturing op basis van de feitelijke realisatie.

5. Een cijfermatige en bedrijfsmatige onderbouwing van de effecten op detailniveau zijn niet beschikbaar. Voor de sturing is het wezenlijk beide componenten (planning en vermindering werk) afzonderlijk te onderscheiden en daarop te sturen.

5.2.2. Wijziging arbeidsvoorwaarden

De wijziging van de arbeidsvoorwaarden betreft het standplaatsenbeleid, de reis=werktijd regeling en de autoregelingen.

Doordat de 'woonwerk' reistijd van en naar de locaties sinds de fusie per 2012 wordt aangemerkt als werktijd, vervalt een deel van de productietijd van de medewerkers en kan daarmee niet worden gefactureerd. In de SG-nota van 13 november 2012 (SG 2 arbeidsvoorwaarden) zijn de ambitie en de acties van de IG NVWA (met medezeggenschapsraad en vakbonden) betreffende de aanpassing van de arbeidsvoorwaarden beschreven, resulterend in een concreet NVWA plan, dat voor de zomer 2013 gereed is. De nieuwe voorwaarden zullen voor nieuwe medewerkers direct impact hebben en naar verwachting zal voor de huidige werknemers van de NVWA een overgangsperiode gelden.

Uit een analyse van hiervoor genoemde en beoogde aanpassingen blijkt dat deze voor circa 5%- punt rijksbreed beleid betreffen. Dat betekent dat deze aanpassingen niet direct door de NVWA te beïnvloeden zijn. Dit draagt daarmee risico's op een tijdige realisatie - en daarmee impact op de 2014 taakstelling - in zich.

6. De beoogde 8% stijging als gevolg van de wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden is ambitieus, vooral op kortere termijn. Dit is nader besproken met de IG. Deze geeft aan zich bestuurlijk te committeren aan de beoogde 10%. Het is wezenlijk dat op korte termijn een realistisch en ambitieus programma wordt ingeregeld dat deze bestuurlijke taakstelling ondersteunt. Wij stellen voor om dit programma onderdeel te laten zijn van het kwartaaloverleg met de eigenaar, waarbij ook de voortgang van de tijdelijke fusiemaatregelen aan de orde komt. Bij negatieve afwijkingen is tijdige bijsturing noodzakelijk. Aan de kostenkant is de impact van de arbeidsvoorwaarden een significant item.

In het kader van tijdige bijsturing aan kan ook gedacht worden aan halfjaarlijkse bijstelling van de retributietarieven. Dit flexibiliseert de bijsturing aan de opbrengstenkant

6. Het sectormodel als uitgangspunt voor nieuwe tarieven

6.1. Voor start- en kwartiertarieven hanteert de NVWA een forfaitaire verdeling

In het retributiestelsel van de NVWA worden vooral start- en kwartiertarieven gehanteerd voor uitgevoerde (toezicht)werkzaamheden. Uitzonderingen hierop vormen de tarieven voor certificaten en kilogramtarieven voor import, waar met stuk tarieven wordt gewerkt, evenals laboratorium tarieven, waar met stuk- en minutentarieven wordt gewerkt.

Binnen de systematiek van de start- en kwartiertarieven geldt het volgende:

- Het *starttarief* wordt berekend voor elke start van de werkzaamheden bij een bedrijf.
- Voor elk gewerkt kwartier of een deel daarvan wordt het *kwartiertarief* in rekening gebracht.
- Daarnaast zijn er *toeslagen* voor de late aan- of afmelding, werkzaamheden buiten de openingstijden van de NVWA of uitloop van de werkzaamheden.

Bij de bepaling van de start- en kwartiertarieven zijn aannames gemaakt ten aanzien van de forfaitaire verdeling van de totale toerekenbare kosten. Wij hebben voor een tweetal categorieën/hoofdsectoren de scenario's bij een andere kostenverdeling gevalideerd, te weten Erkende bedrijven en Levende dieren. Voor de sector Erkende bedrijven wordt bijvoorbeeld een verhouding van 20:80 gehanteerd. Dit betekent dat 20% van de totale sectorkosten via het starttarief wordt gefinancierd en 80% via het kwartiertarief. Voor de sector Levende dieren wordt een verhouding van 40:60 gehanteerd.

Op basis van onze validatiewerkzaamheden hebben wij geconstateerd dat de verdeling naar start- en kwartiertarieven op basis van de feitelijke tijdsbesteding anders is dan de huidige forfaitaire verdeling. Voor beide sectoren betekent dit dat de starttarieven hoger zijn en de kwartiertarieven lager op basis van de werkelijke tijdsbesteding. Onderstaand hebben wij de belangrijkste bevindingen samengevat van de analyses die de NVWA voor beide sectoren heeft opgesteld. Deze analyses geven de effecten op de tarieven uitgaande van andere kostenverdelingen (op basis van de werkelijkheid). Ook zijn berekeningen gemaakt van de financiële effecten op individuele bedrijven uitgaande van de verdeling van start- en kwartiertarieven uit 2012. Dit is namelijk het niveau waarop andere start- en kwartiertarieven daadwerkelijk tot verschillen zullen leiden.

6.1.1. Scenario's voor de sector Erkende bedrijven bij een andere kostenverdeling

Voor de sector Erkende bedrijven zijn de volgende scenario's doorgerekend:

- Forfaitaire kostenverdeling van 20%/80%
- Werkelijke kostenverdeling van 30%/70%

Zoals al eerder aangegeven bestaat de sector Erkende bedrijven uit een grote diversiteit aan bedrijven en daarmee kent de sector op dit moment ook een grote diversiteit aan start en kwartiertarieven.

Tarief/Verdeling	Huidige 14 tarieven [4]	Sectormodel tarief [5]	Tariefstelling o.b.v. 20/80% verdeling [6]	Tariefstelling o.b.v. 30/70% verdeling
Starttarief	- Laagste: € 19 - Hoogste €116	€94	€103	€155
Kwartiertarief	- Laagste: € 21 - Hoogste € 29	€27	€32	€28

De aanpassing van de start- en kwartiertarieven heeft effect op het totaalbedrag dat ieder bedrijf moet betalen aan de NVWA. Het effect van de nieuwe tarieven is voor deze analyse door de NVWA doorgerekend op bedrijfsniveau. Het uitgangspunt vormt hier de betalingen van een bedrijf in 2012 aan de NVWA, waarbij de vraag naar NVWA activiteiten constant is gesteld, ook na invoering van de nieuwe tarieven. In bijlage A 1 zijn de resultaten van deze berekeningen voor het roodvlees, pluimvee en de overige bedrijven toegelicht. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen samengevat.

- Het hanteren van een verdeling voor **de start- en kwartiertarieven** op basis van de werkelijke tijdsbesteding (30:70) in plaats van de huidige forfaitaire verdeling resulteert in een aanzienlijke stijging van het starttarief, namelijk met € 52 ofwel een relatieve stijging van 50%. Het kwartiertarief daalt ook met € 4, wat een relatieve verlaging is van ongeveer 10%.

- De effecten voor de **individuele bedrijven** zijn eveneens gevarieerd. Voor de grote bedrijven in het roodvlees en pluimvee betekent dit bijvoorbeeld een kostenvoordeel van circa € 50.000 - € 70.000 (gemiddeld circa 8%) op jaarbasis indien de werkelijke verdeling van 30:70 wordt gehanteerd. Voor de subsector Overige zijn de financiële effecten beperkter qua omvang, dat komt vooral door de kleinere omvang van deze bedrijven.

- Hoewel de financiële effecten voor de individuele bedrijven relatief beperkter zijn dan de verschillen op tariefniveau, blijkt wel duidelijk dat het hanteren van de huidige forfaitaire verdeling leidt tot afvlakking van vooral het starttarief. Daarmee worden vooral de **kleinere bedrijven bevoordeeld** ten koste van de grote bedrijven. Grote bedrijven kunnen vooral financiële voordelen realiseren door efficiënter toezicht te stimuleren waardoor minder inzet van de NVWA (via kwartiertarieven) nodig is.

6.1.2. *Scenario's voor de Sector Levende dieren bij een andere kostenverdeling*

Voor de sector Levende dieren zijn de volgende scenario's doorgerekend:

- Forfaitaire kosten verdeling van 40%/60%
- Werkelijke kosten verdeling van 50%/50%

Voor alle scenario's geldt dat alle kosten voor de sector moeten worden opgebracht door een verhouding van start- en kwartiertarieven. Een aanpassing in de verhouding heeft echter wel invloed op het totale bedrag dat een individueel bedrijf moet betalen voor de werkzaamheden van de NVWA.

---

[4] Dit betreffen de op de NVWA website gepubliceerde tarieven voor de 14 verschillende werkzaamheden in de verschillende subsectoren die binnen de nieuwe sector Erkende bedrijven vallen.
[5] Dit betreft het tarief binnen het nieuwe sectormodel, waar wordt uitgegaan van één tarief per sector. In dit tarief zijn nog geen extra kosten verwerkt voor aanvullend retribueerbare activiteiten van de NVWA. Dit tarief is berekend voor alle werkzaamheden, ook voor de Roodvlees PM werkzaamheden.
[6] Dit betreffen de tarieven passend binnen het nieuwe sectormodel, verdeeld naar een verhouding van start- en kwartiertarieven. In deze tarieven zijn de kosten voor extra werkzaamheden van de NVWA doorberekend.

Tarief/Verdeling	Huidige drie tarieven	Sectormodel tarief	Tariefstelling o.b.v. 40/60% verdeling	Tariefstelling o.b.v. 50/50% verdeling
Starttarief	- Laagste: € 59 - Hoogste €116	€67	€80	€100
Kwartiertarief	- Laagste: € 31 - Hoogste € 36	€36	€43	€36

De effecten op de tarieven voor de sector Levende dieren zijn qua aard vergelijkbaar met de sector Erkende bedrijven. De relatieve omvang is echter minder groot doordat de werkelijke verdeling (50:50) relatief minder afwijkt van de gehanteerde forfaitaire verdeling (40:60). Dit is ook zichtbaar in de doorberekende financiële effecten op bedrijfsniveau, zoals toegelicht in bijlage A 2. Voor grote bedrijven in deze sector is het verwachte financiële voordeel van het hanteren van de werkelijke verdeling maximaal € 10.000 op jaarbasis.

7. Voor de herkenbaarheid van de te hanteren modellen, adviseren wij zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de waargenomen werkelijkheid.

Door de NVWA zijn de gerapporteerde effecten gewogen en aanvaard. Het betreft naast een technische kostprijsexercitie, vooral ook een politiek-bestuurlijk afweegpunt.

6.2. *Grondige actualisatie van certificeringstarieven*

6.2.1. *Huidige certificeringstarieven zijn niet kostendekkend*

Op dit moment worden drie tariefmodaliteiten voor certificering op afstand gehanteerd:

- *Eenheidstarief* voor certificaten van € 46.
- *Staffeltarief* voor certificaten van € 12, dit geldt wanneer meerdere certificaten worden uitgegeven over dezelfde lading op dezelfde dag of voor gewaarmerkte afschriften en geleidebiljetten.
- *Tarief voor fytosanitair certificaat*: € 140.

Daarnaast wordt een deel van de werkzaamheden voor certificering op afstand op dit moment niet via retributies doorberekend zoals het beoordelen van teksten voor certificaten.

Uit analyses van de NVWA blijkt dat de werkelijke kosten voor certificeringsactiviteiten hoger zijn dan de huidige inkomsten. In het kader van de actualisering van het retributiestelsel is daarom besloten het stelsel voor de tarifering van de certificerende activiteiten grondig te herzien en is de staffelkorting bij certificering komen te vervallen.

6.2.2. *Voorstel leidt tot grote wijzigingen in certificeringstarieven*

In het nieuwe tariefstelsel zijn de volgende tarieven bepaald per type werkzaamheden:

- *Digitaal tarief* voor de documenten die volledig geautomatiseerd worden afgegeven op basis van kwaliteitssystemen die bedrijven geïmplementeerd hebben.
- *Regulier certificaat tarief* voor de afgifte van certificaten die een gemiddelde inzet van de NVWA vragen.
- *Regulier certificaat tarief fytosanitair* voor werkzaamheden conform de fytosanitaire regeling.
- *Hoog certificaat tarief* voor de afgifte van certificaten die meer inzet vragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om certificaten die met spoed moeten worden afgegeven.
- *Beoordeling tekst tarief* voor de beoordeling van een nieuwe certificaattekst op verzoek van een bedrijf.

De voorgestelde tarieven met een totale impact van € 2,8 mln op jaarbasis betekenen de volgende veranderingen:

	Huidig tarief per certificaat	Voorgesteld tarief per certificaat	Percentuele verandering
Digitaal tarief	€ 11,68	€ 5,54	-53%
Regulier certificaat tarief	€ 11,68 / € 46,73	€ 65,31	459% / 36%
Regulier certificaat tarief - fyto	€ 140,07	€ 88,90	-37%
Hoog certificaat tarief	€ 46,73	€ 308,19	560%
Beoordelen tekst tarief	€ -	€ 642,06	

Opgemerkt wordt dat de omzetstroom regulier certificaat tarieven 75% van totale verwachte certificeringsopbrengsten betreft en de omzetstroom hoog certificaat 7% van de totale verwachte opbrengsten.

6.3 De NVWA streeft naar reductie van toezichtskosten

Bedrijven kunnen de kosten van het toezicht verminderen door zich aan te sluiten bij sectorale kwaliteitssystemen die afspraken hebben met de overheid, zoals QLL in de diertransportsector of VRV of EKS in de slachterijsector. Deze bedrijven krijgen dan minder toezicht of toezicht op een andere, goedkopere wijze, waarbij de NVWA dezelfde 'garanties' kan bieden als bij regulier toezicht (huidige methode). Ook de digitalisering van de aanvraagprocedures leidt tot minder kosten voor het bedrijfsleven. Verder streeft de NVWA er naar om, daar waar wettelijk mogelijk, het toezicht risicogericht uit te voeren. Daar waar de grootste risico's zijn vindt het meeste of het meest uitgebreide toezicht plaats. Deze systeemaanpassingen dragen naast de beoogde efficiëntiemaatregelen bij aan de noodzakelijke beheersing van kosten.

Concluderend streven zowel de NVWA als sector gezamenlijk naar generieke kostenverlaging. Dit heeft invloed op de omvang van de activiteiten, de te maken kosten en daarmee op de retributies per activiteit.

8. Dit vergt een goede projectie in de tijd van te verwachten effecten en hun mogelijke impact op de activiteiten en retributies. Daarmee wordt de stuurbaarheid van de NVWA vergroot, en kan aan de sectoren/categorieën eerder worden aangegeven wat het effect van te nemen en genomen maatregelen is, waardoor de voorspelbaarheid vergroot wordt. Dit draagt intern en extern bij aan transparantie en vertrouwen.

7. Overige onderwerpen

7.1. Roodvleesconvenant

Het roodvleesconvenant leidt in de praktijk tot een door de NVWA forfaitair geraamde verlaging van het reguliere start- en kwartiertarief voor de PM-roodvleeskeuringen. Op deze wijze houdt de NVWA voorafgaand aan het nieuwe jaar bij haar tariefstelling voor deze activiteiten rekening met het jaarlijkse maximum ('plafond') volgens het convenant. Dit plafond bedroeg voor 2012 bijvoorbeeld € 10,7 mln, inclusief trichinen. Vanaf 2013 worden de trichinen activiteiten niet meer uitgevoerd en vallen dus buiten dit convenant. Het plafond voor 2012 exclusief trichinen bedroeg ongeveer € 8,9 mln. Overigens is bij de nacalculatie gebleken dat de werkelijk doorbelaste kosten voor de PM-roodvleeskeuringen circa € 0,75 mln lager waren dan het afgesproken maximum plafond voor 2012.

De NVWA heeft een raming opgesteld van de totaal retribueerbare inkomsten voor de PM-roodvleeskeuringen over 2013. Daarbij is uitgegaan van het activiteitenniveau van 2012 en de reguliere start- en kwartiertarieven, dus zonder vooraf een verlaging te hanteren vanwege het roodvleesconvenant. De totale retribueerbare inkomsten voor 2013 bedragen volgens de NVWA circa € 11,5 mln. Daarbij is tevens rekening gehouden met de geraamde stijging van de facturabiliteit met10%. Het verschil tussen deze begrote inkomsten (voor 2013) en het plafond (voor 2012) bedraagt ongeveer € 2,6 mln. De € 2,6 mln dient nog te gecorrigeerd voor in de onderhavige herziening reeds toegerekende kosten toezichtontwikkeling en STDA's van € 0,8 mln en bedraagt gesaldeerd een geraamd voordeel van € 1,8 mln. Dit bedrag is door de NVWA als financieel voordeel door de actualisering van het retributiestelsel meegenomen.

Het aanpassen van het roodvleesconvenant is vanuit integrale kostendekkendheid en doorberekening van alle kosten aan de sector een logische wens vanuit het rijk. Het convenant is echter voor onbepaalde tijd overeengekomen. Het in het convenant overeengekomen plafond heeft ook een relatie met een eenmalige bijdrage van de sector in 2006. Deze bijdrage van € 18 mln was bedoeld voor de transitiekosten vanwege de overgang van assistenten van VWA naar de KDS. Het beoordelen van het geraamde netto voordeel van €1,8 mln dient daarom bij voorkeur in een meerjarig perspectief van baten/lasten en afspraken plaats te vinden.

7.2. Faciliteit kleine slachterijen

De faciliteit voor kleine slachterijen biedt financiële compensatie op de reguliere NVWA tarieven. In de huidige systematiek geldt bijvoorbeeld voor roodvleesslachterijen een verlaagd starttarief en geen kwartiertarief. Voor witvlees- en wildslachterijen geldt eveneens een verlaagd starttarief en een regulier kwartiertarief. Het verschil met de reguliere tarieven wordt geheel gecompenseerd door EZ. Voor 2012 bedroeg deze compensatie ongeveer € 0,8 mln. Het instandhouden van de faciliteit voor kleine slachterijen sluit niet aan bij het uitgangspunt van kostendekkendheid van retribueerbare activiteiten van de NVWA.

Volledige afschaffing van deze faciliteit is niet mogelijk omdat volgens de EU-verordening 882/2004, artikel 27, lid 5 lidstaten bij de vaststelling van de vergoedingen rekening moeten houden met de belangen van bedrijven met een geringe productie. Gedeeltelijke verlaging van de geboden compensatie leidt volgens analyses van de NVWA tot overeenkomstige besparingen. Halvering van de faciliteit resulteert daardoor tot een besparing van ongeveer € 0,35 mln op jaarbasis.

Analyses van de NVWA op het niveau van de afzonderlijke kleine slachterijen laten het volgende beeld zien indien wordt uitgegaan van een halvering van de faciliteit:

- Kostenverhoging voor zelfslachtende roodvleesslager van circa € 4.800 op jaarbasis als gevolg van een vervijfvoudiging van de gehanteerde tarieven.
- Kostenverhoging van pluimvee- of wildslachterijen van circa € 2.500 op jaarbasis.

Uitgaande van een gemiddelde kostenverhoging van circa € 3.500 per kleine slachterij en de geraamde besparing van € 350.000 betreft dit circa 100 kleine slachterijen. Uit deze analyses blijkt dat de financiële impact op de individuele slachterijen groot is, terwijl het effect als onderdeel van de actualisering van het retributiestelsel relatief beperkt is.

9. Conform eerdere ervaringen vormt deze faciliteit voor kleine slachterijen een belangrijk bespreekpunt met het bedrijfsleven. Belangrijke aanpassingen lijken daarmee op korte termijn niet realistisch in het kader van de actualisering van het retributiestelsel. Ook kunnen recente voorstellen in Europees verband in komende jaren effect hebben op de wijze waarop kleinere bedrijven in het retributiestelsel opgenomen dienen te worden.

7.3. Andere financiële afspraken, zoals met COKZ

Naast de reguliere tarieven op basis van start-, kwartier- of stuktarieven hanteert de NVWA andere financiële afspraken voor retribueerbare activiteiten. De uitzondering vormt de doorberekening van de toezichtsinzet aan het COKZ.[7] Voor de dagelijkse inzet van een dierenarts factureert de NVWA, conform de gebruikelijke systematiek, een vast bedrag op jaarbasis op basis van de geraamde inzet van 0,65 fte. De doorberekende kosten over 2012 bedroegen circa € 110.000, inclusief doorbelaste certificaatkosten van € 35.000.

De NVWA heeft een nieuwe raming opgesteld voor de door te berekenen kosten vanaf 1 juli 2013 aan het COKZ, die uitgaat van € 250.000. Deze verhoging is vooral gebaseerd op het uitgangspunt van kostendekkendheid, vooral door de grotere en continue inzet van dierenartsen bij het COKZ en toezichtsontwikkeling export voor de zuivelindustrie (totaal circa 2 fte). Deze kostenraming is gebaseerd op het kostprijsmodel van de NVWA.

EZ heeft voorgesteld ook voor deze uitzonderingsgevallen de uitgangspunten van het retributiestelsel te hanteren. Praktisch betekent dit dat start- en kwartiertarieven dienen te worden gehanteerd voor de inzet van de dierenarts(en). Hoewel wij geen gedetailleerde berekeningen hebben opgesteld verwachten wij dat deze systematiek niet in een significant ander totaalbedrag resulteert. Het blijft immers een verdelings- c.q. toerekeningsvraagstuk van dezelfde inzet van een dierenarts.

[7] COKZ: Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel

8. Effecten van gefaseerde invoering

8.1. Impact aftoppingscenario's 20% en 10%

Door de NVWA is een tweetal aftoppingsscenario's berekend, waarvan de resultaten in onderstaande tabel zijn samengevat.

			Alles faseren muv herinspecties		Advies NVWA faseren	
Categorie	Opbrengsten 2013	Opbr sc totaal, fact + 10 %	Minder opbrengsten bij fasering; 1e fase max stijging 20 %	Minder opbrengsten bij fasering; 1e fase max stijging 10 %	Minder opbrengsten bij fasering; 1e fase max stijging 20 %	Minder opbrengsten bij fasering; 1e fase max stijging 10 %
Erkende bedrijven	€ 29.510.221	€ 33.245.189	€ 1.196.823	€ 2.191.400	€ 1.196.823	€ 2.191.400
Levende Dieren	€ 8.908.969	€ 10.717.888	€ 219.705	€ 998.607	€ 219.705	€ 998.607
Import	€ 9.791.550	€ 12.538.908	€ 1.536.722	€ 1.667.360	€ -	€ 29.425
Certificering op Afstand	€ 3.953.556	€ 6.790.209	€ 2.045.942	€ 2.441.297	€ -	€ -
Fytosanitair	€ 380.000	€ 550.000	€ 94.000	€ 132.000	€ 94.000	€ 132.000
Herinspectie	€ 418.801	€ 1.800.000	nvt	nvt	nvt	nvt
Totaal	€ 52.963.098	€ 65.642.194	€ 5.093.192	€ 7.430.665	€ 1.510.528	€ 3.351.433

In de notitie Herziening retributiestelsel 2013 (versie 29 mei 2013), noemt de NVWA een totaal verwachte opbrengst van € 72,1 mln. Dit is inclusief een inschatting voor door te berekenen laboratoriumkosten evenals de (nieuwe) retributie activiteiten met een totaal van € 1 mln. Bovenstaande tabel sluit daarmee inhoudelijk aan op de notitie Herziening retributiestelsel 2013, versie 29 mei 2013.

Een toelichting op bovenstaande tabel:

- De retributie inkomsten voor 2013 ad € 65,6 mln zijn gebaseerd op het nieuwe retributiestelsel, uitgaande van de berekende tariefwijzigingen op basis van kostendekkendheid en directe implementatie. Tevens is het uitgangspunt van een stijging van de facturabiliteit van 10% ten opzichte van 2012 meegenomen.
- Bij een mogelijke fasering van de tariefwijzigingen is de NVWA uitgegaan van de effecten bij maximering ('aftopping') bij een jaarlijkse stijging van:
    - Gemiddeld 20% met als financieel effect minder retributie inkomsten van circa € 5,1 mln
    - Gemiddeld 10% met als financieel effect minder retributie inkomsten van circa € 7,4 mln
- In de laatste twee kolommen zijn de financiële effecten geraamd uitgaande van het advies van de NVWA om de fasering niet te hanteren voor Certificering op Afstand (CoA), herinspecties en Import. Dit betekent derhalve dat de extra retributie inkomsten daardoor minder worden gefaseerd en daardoor op jaarbasis hoger worden. Zoals ook uit de tabel in paragraaf 1.3 blijkt, stelt de NVWA voor uit te gaan van een fasering die leidt tot een lagere opbrengst van € 1,5 mln.

10. Hierbij merken wij op dat in de voorgaande hoofdstukken genoemde aandachtspunten een significante impact (kunnen) hebben op de totale door te berekenen kosten, en daarmee op de vast te stellen tarieven. Niet rekening houdend met meer algemeen geduide ontwikkelingen, als krimp van de sector en de impact van het systeemtoezicht, noemen wij als samenvattend als aandachtspunten bij de robuustheid van het stelsel:

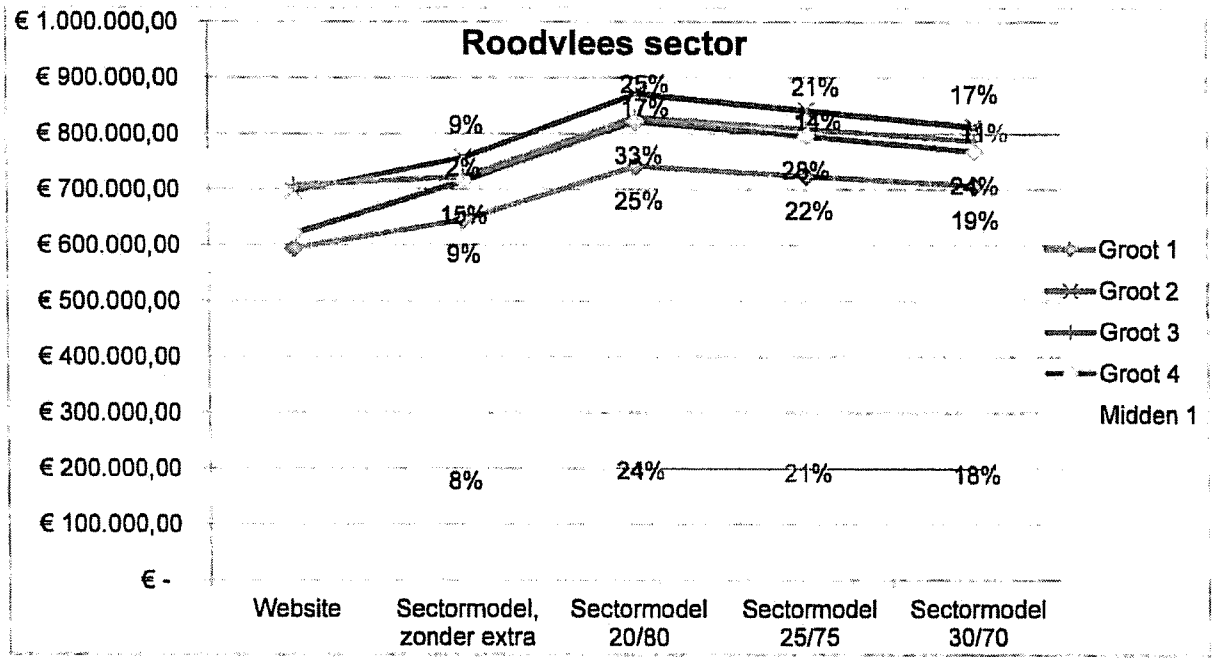
a. Het vergroten van het weerstandsvermogen. Dit primair via een realistische exploitatiebegroting, met de mogelijkheid inverdieneffecten te realiseren.
b. Het strak monitoren van de fusiekosten in relatie tot het afgesproken afbouwritme, en tijdig bijsturen via aanvullende financiering waar nodig.
c. Het realiseren van de 10% verhoogde facturabiliteit ingaande 2014. Deze verhoging kan volgens interne ramingen worden gerealiseerd door verbeterde planning (circa 2%) en arbeidsvoorwaardenaanpassingen (8%). Circa 5% - punt hiervan is afhankelijk van rijksbrede maatregelen en niet direct door de NVWA beïnvloedbaar. Als de betreffende aanpassingen niet voor 2014 gerealiseerd worden, is een andere dekking noodzakelijk.
d. Als vangnet is een directe vergroting van het weerstandsvermogen door de eigenaar een te overwegen optie.
e. Het doorberekenen van integrale kosten aan de roodvleessector. Dit vergt overeenstemming en het aanpassen van het convenant. Bij het niet effectueren daarvan voor 2014 impliceert dit een "min" op het tarief voor deze sector. Dit tekort vergt dan een afzonderlijke dekking.

A. Start- en kwartiertarieven

A.1. Erkende bedrijven

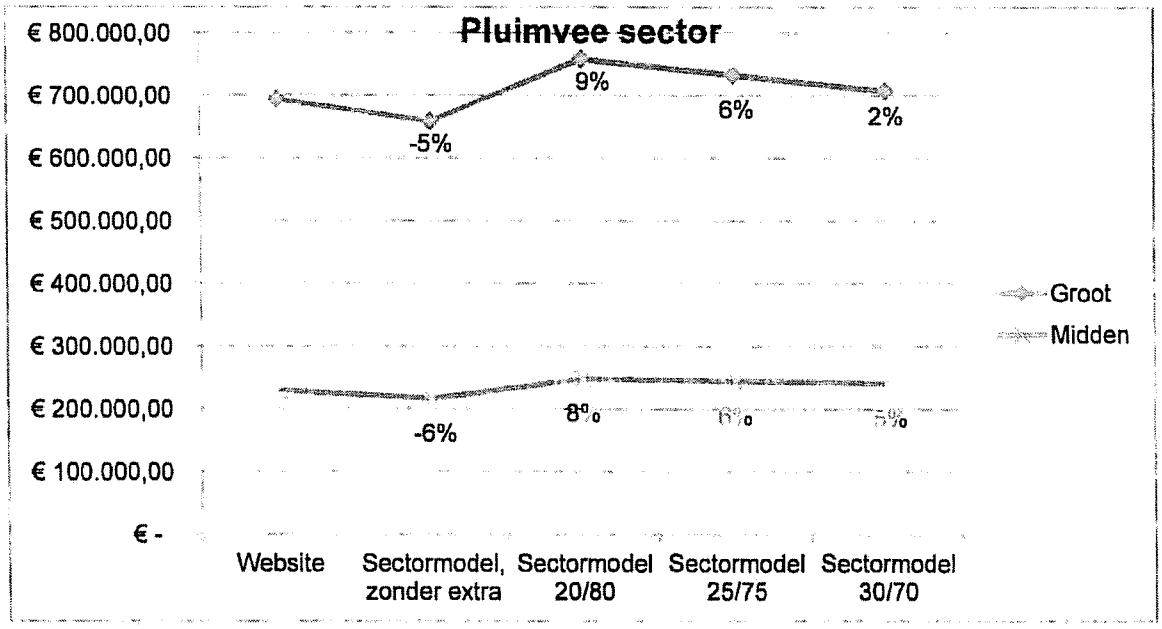
A.1.1. Roodvlees sector

Voor de roodvlees subsector zijn de totaal facturen van 5 bedrijven onderzocht en doorgerekend voor de verschillende scenario's. In deze sector geldt op dit moment het Roodvlees convenant voor PM keuringen. Bij het doorrekenen van de effecten is voor de eenvoud en de vergelijkbaarheid uitgegaan van het aanpassen van het Roodvlees convenant (zie ook hoofdstuk 7.1). Dit heeft een tariefsverhoging effect van ongeveer 16%, aangezien het maximum niveau voor doorberekende retribueerbare activiteiten vervalt.



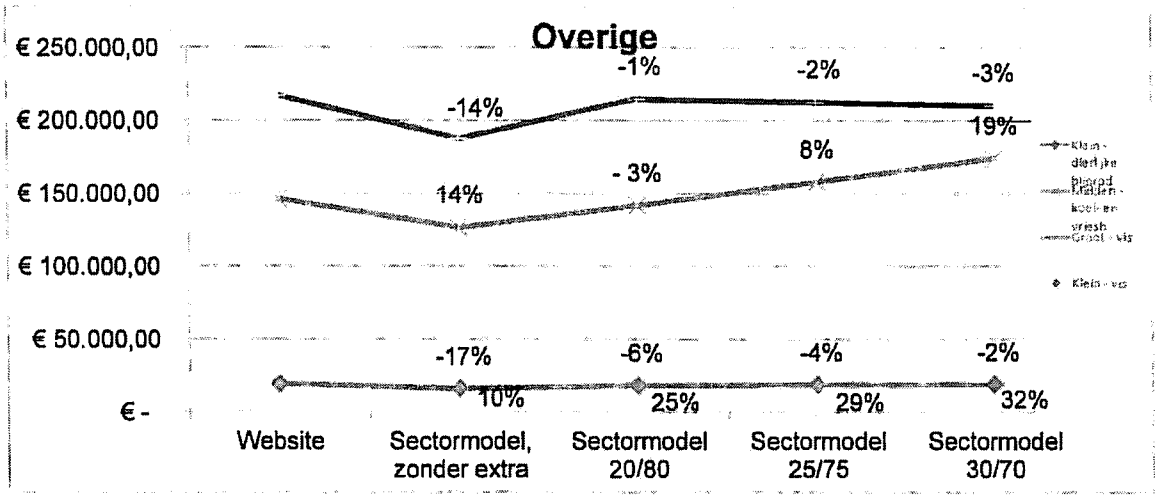
A.1.2. Pluimvee sector

Voor de pluimvee subsector zijn de totaal facturen van twee bedrijven onderzocht en doorgerekend voor de verschillende scenario's.



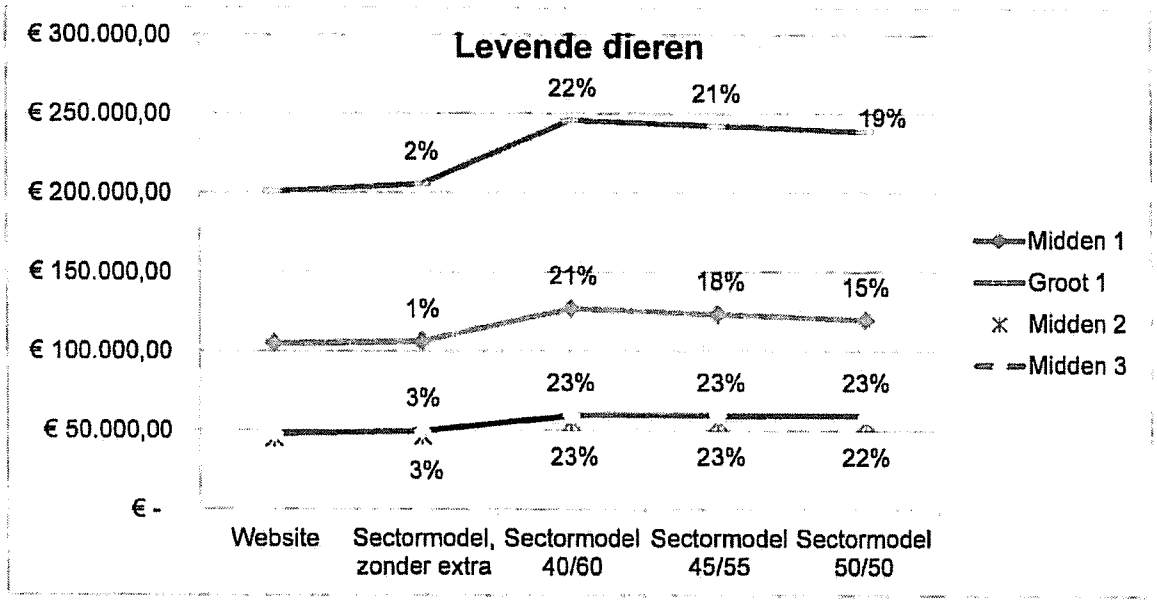
A.1.3. Overige

In de sector Erkende bedrijven bestaat zoals eerder aangegeven uit een groot aantal verschillende bedrijven. In deze sectie behandelen we een aantal bedrijven, dat niet binnen roodvlees en pluimvee vallen, zoals dierlijke bijproducten, koel en vrieshuizen en twee visbedrijven.



A.2. Levende dieren

Voor sector Levende dieren zijn de totaal facturen van vier bedrijven onderzocht en doorgerekend voor de verschillende scenario's.



www.pwc.nl

Validering retributiestelsel NVWA

Beoordeling herziening kostenbasis en tarieven

28 juni 2013

pwc

Inhoudsopgave

1.	**Herziening tarieven retributiestelsel**	3
1.1.	Aanvullende beoordeling van kostenbasis en tarieven	3
2.	**Herziening kostenbasis NVWA**	4
2.1.	Extra toevoeging van € 3,5 mln variabele kosten	4
2.1.1.	Salariskosten directeuren	4
2.1.2.	Kosten ABP-premie	4
2.1.3.	Extra kosten SSO en prijsstijging materiële kosten	4
2.2	ICT, huisvesting en personele kosten	5
2.3	Hogere kostenbasis leidt tot € 0,7 mln extra retributies	6
3	**Beoordeling voorzieningen NVWA**	7
3.1	Voorzieningen hebben geen invloed op het retributiestelsel	7
3.1.1	Voorziening leegstand laboratorium € 26,7 mln toereikend	7
3.1.2	Overschot € 4,6 mln voorziening oplevering Amsterdam en Zutphen	8
3.1.3	Voorziening reorganisatie is toereikend	8
4.	**Beoordeling stijging retributietarieven**	9
4.1	De cijfermatige uitwerking gevalideerd	9
4.2	Overwegingen bij de aanpassingen in 2014 en verder	9

PwC is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

1. Herziening tarieven retributiestelsel

1.1. Aanvullende beoordeling van kostenbasis en tarieven

In het kader van de herziening van het retributiestelsel heeft op 3 juni 2013 een bestuurlijk overleg plaatsgevonden tussen de betrokken DG's van de ministeries van EZ en VWS en de IG van de NVWA. Tijdens dit overleg is ondermeer ons rapport "EZ Validering retributiestelsel NVWA" besproken. Tijdens dit overleg is een aantal vraagstukken naar voren gekomen, waarvoor een nadere analyse nodig bleek.

Deze vraagstukken hebben betrekking op:

- De aanpassing van de kostenbasis van de NVWA, in het bijzonder de kosten voor ICT, huisvesting, salariskosten directie, pensioenpremies en overige materiële kosten.
- De omvang en samenstelling van de getroffen voorzieningen in de balans van de NVWA en de mogelijke consequenties hiervan voor de kostenbasis van de NVWA in de komende jaren.
- De doorberekening van de herziene tarieven en de toelichting van de aanpassingen ten opzichte van eerdere voorstellen. In het bijzonder gaat het daarbij om de onderbouwing en plausibiliteit van de tariefstijgingen hoger dan 20%.

In vervolg op de bestuurlijke bespreking heeft de NVWA op bovenstaande vraagstukken aanvullende berekeningen en analyses opgesteld. Ons is gevraagd om de uitkomsten van deze berekeningen te beoordelen in de context van de herziening van het retributiestelsel en in het verlengde van onze eerdere opmerkingen.

In dat kader toetst PwC het door de NVWA uitgewerkte voorstel en rapporteert PwC haar bevindingen in een rapport. De opdracht omvat niet de toepassing van accountantscontrole of het uitvoeren van een beoordelingsopdracht gericht op het verstrekken van een verklaring. Door ons is geen juridische toets gedaan.

Onze rapportage dient als onafhankelijk commentaar bij het door de NVWA, EZ en VWS uitgewerkte voorstel besluitvorming over voorstel herziening retributiestelsel NVWA per 1 januari 2014 (versie 28 juni 2013) als input voor beslissingsvoorbereiding door het Ministerie van EZ en het Ministerie van VWS.

2. Herziening kostenbasis NVWA

2.1. Extra toevoeging van € 3,5 mln variabele kosten

In onderstaande tabel zijn de variabele kostencomponenten opgenomen die door de NVWA worden toegevoegd aan het kostenniveau ten behoeve van de kostprijsberekening van 2014. Deze toevoegingen zijn vooral gelegen in het feit dat integrale kostendekkendheid een van de uitgangspunten van het kostprijsmodel is. In eerdere versies van de kostprijsberekening waren deze kostenposten echter niet meegenomen in de kostprijscalculatie. In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze drie componenten nader toegelicht.

Toevoegen variabele kosten in de kostprijsberekening	Omvang (€ mln)
Salariskosten directeuren	€ 1,1 mln
Pensioenkosten	€ 1,8 mln
Extra kosten SSO en prijsstijging materiële kosten	€ 0,6 mln
Toegevoegde variabele kosten in de kostprijsberekening	€ 3,5 mln

Het toevoegen van deze variabele kosten in de berekening van het kostprijsmodel resulteert in een gemiddelde kostprijsstijging van circa 1,6%. Deze stijging van de kostprijs geldt zowel voor de opdrachten voor EZ en VWS (als publieke opdrachtgevers) als ook voor het bedrijfsleven.

2.1.1. Salariskosten directeuren

De salariskosten voor de directeuren betreffen de zeven NVWA-directeuren en de plaatsvervangend IG. Deze salariskosten worden gefinancierd uit een bij EZ afgezonderd budget van circa € 1,1 mln per jaar. De salariskosten van de IG worden door het Ministerie van BZK betaald. Vanwege deze andere financieringsrelatie is besloten om de salariskosten van de IG niet onder het kostprijsmodel te brengen.

Vanuit het uitgangspunt van integrale kostendekkendheid achten wij deze (salaris)kosten redelijkerwijs toerekenbaar aan de reguliere NVWA activiteiten en daarmee een logisch onderdeel van het kostprijsmodel. Het niet betrekken van de salariskosten voor de IG vanwege de specifieke financieringsrelatie achten wij eveneens aanvaardbaar, ook al strookt dit niet met het uitgangspunt van integrale kostendekkendheid.

2.1.2. Kosten ABP-premie

Dit betreft de hogere pensioenkosten van € 1,8 mln per jaar die het ABP in 2012 en 2013 in rekening heeft gebracht om de dekkingsgraad te verhogen. Het herstelplan ABP loopt tot en met 2013. Aangezien door het ABP is aangegeven dat een reële kans aanwezig is op een tweede pensioenkorting, is het financieel beleidsmatig verstandig rekening te houden met hogere pensioenkosten in 2014. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat dit nog enkele jaren nodig zal zijn.

Vanuit het beginsel van voorzichtigheid en integrale kostendekkendheid is het expliciet verwerken van deze tijdelijke pensioenkosten in de kostprijsberekening realistisch en deugdelijk.

2.1.3. Extra kosten SSO en prijsstijging materiële kosten

Uit analyse van de NVWA is gebleken dat de kosten van Shared Service Organisaties en prijsstijging van de materiële kosten hoger zijn dan begroot. Ook voor de komende jaren worden vergelijkbare kostenoverschrijdingen verwacht.

Uit de nacalculaties van afgelopen jaren blijkt dat de daadwerkelijke SSO kosten de begroting overschrijden. In 2011 met € 1 mln, in 2012 met € 0,5 mln en voor de komende jaren wordt een jaarlijkse overschrijding van € 0,25 mln verwacht.

Daarnaast heeft de NVWA rekening gehouden met € 0,35 mln voor de stijging van materiële kosten. De NVWA heeft voorgesteld om de verwachte prijsstijging voor materiële kosten expliciet mee te nemen in de kostprijscalculatie. De directie FEZ heeft haar goedkeuring voor deze behandeling inmiddels verstrekt.

Ook wij achten het vanuit het voorzichtigheidsbeginsel aanvaardbaar om beide kostencomponenten voor een totaal van € 0,6 mln toe te voegen aan de kostprijsberekening voor 2014.

2.2 ICT, huisvesting en personele kosten

Voor ICT, huisvesting en personele kosten worden geen extra kosten toegevoegd.

Over de te realiseren besparingen heeft de NVWA met EZ en VWS afzonderlijke afspraken gemaakt, die momenteel in aparte trajecten worden uitgewerkt. EZ heeft tevens vanuit haar eigenaarsrol specifieke financiële afspraken met de NVWA gemaakt.

Voor de componenten huisvesting en personeel zijn binnen de balans van de NVWA voorzieningen gevormd samenhangend met het fusietraject. Deze voorzieningen bespreken we in hoofdstuk 3. Naar huidig inzicht zijn deze voorzieningen toereikend.

Voor ICT is geen voorziening gevormd. Naar verwachting is de komende jaren een extra ICT inspanning aan de orde, die thans nader wordt ingevuld. Het daarmee samenhangende extra kostenpakket wordt door NVWA niet als structureel beoordeeld. Daarmee wordt de extra ICT last niet in de kostprijs meegenomen.

De IG heeft als inzet geformuleerd de ICT, huisvesting en personele kosten samenhangend met het fusie/transitietraject uit het geheel van de bestaande voorzieningen te financieren. Daarmee wordt de kostprijs niet beïnvloed door fusie/transitiekosten, zoals ook is afgesproken met de Tweede Kamer.

Het is daarbij noodzakelijk dat:

1. Een strakke sturing op elke - voldoende specifiek ingevulde - component plaatsvindt, ter bewaking van besteding binnen de afgesproken en af te spreken kaders.
2. De bestaande voorzieningen naast specifieke huisvesting- en personele kostendoelen, tevens als geheel ingezet kunnen worden om de tijdelijke extra ICT kostenopdruk te dekken.
3. Ten behoeve van de transparantie in interne- en externe sturing de bestaande voorzieningen in 2013 nader worden gealloceerd naar ICT, huisvesting en personele kosten, waarbij EZ en VWS instemmen met een bredere aanwending van de bestaande voorzieningen.

Dit geheel van procedurele en inhoudelijke afspraken is essentieel om wederzijds duidelijkheid te krijgen en te houden over ieders verantwoordelijkheden en de wijze waarop sturing en verantwoording hierover plaatsvinden. Vanwege het materiële belang van deze - afzonderlijke - (kosten)posten benadrukken wij het belang van monitoring op voortgang en afwijkingen in de komende periode. Het ingestelde periodieke monitoring overleg tussen NVWA en beide ministeries is hiervan een goed voorbeeld.

Rekening houdend met het bevestigen van de bestaande en deels nader geconcretiseerde afspraken en de tijdige (bij)sturing op deze kostensoorten achten wij het aanvaardbaar om mogelijke kostenoverschrijdingen niet additioneel mee te nemen in de kostprijsberekening voor 2014.

2.3 Hogere kostenbasis leidt tot € 0,7 mln extra retributies

In onderstaande tabel zijn de wijzigingen op de retributie inkomsten aangegeven als gevolg van de hogere kostenbasis. De *middelste kolom geeft het actuele effect weer.* Het netto effect op de retributies is door de NVWA begroot op ongeveer € 0,7 mln. In deze tabel is eveneens rekening gehouden met de op 3 juni 2013 afgesproken aanpassingen in de kostenverdeling naar start- en kwartiertarieven. Na de tabel worden de afzonderlijke mutaties nader toegelicht.

Tabel 1. Financieel effect aanpassingen retributiestelsel	Financieel beeld ultimo november 2012	Scenario totaal, facturabiliteitsnorm realisatie 2012 + 10 % 21 juni	Scenario totaal, facturabiliteitsnorm realisatie 2012 + 10 % 3 juni	Flux
Bedragen in € mln.				
4a *Aansluiting bij NVWA-kostprijsmodel en vereenvoudiging retributiestelsel*				
Aansluiting bij NVWA-kostprijsmodel en vereenvoudiging retributiestelsel	3,5	3,8	2,9	0,9
Herinspecties VWS		1,4		
4b *Actualiseren en verbreden retributies*				
Meer kosten toerekenen				
Toezichtontwikkeling en senior Toezichthoudend Dierenarts	5,5	4,7		
voorscreening		0,5		
Meer activiteiten retribueerbaar maken				
houten verpakkingsmateriaal (€ 0,4 mln vanaf 2014),	0,4	0,4		
het beheer van de derde landeneisen fytosanitair (€ 0,2 mln)	0,2	0,2		
retributies productveiligheid VWS (€ 0,2 mln)	0,2			
4c *Kostendekkend maken Post mortem keuring/toezicht (roodvleesconvenant) en tarief kleine slachterijen*				
Roodvleesconvenant	PM	2,3	2,6	-0,3
Correctie ivm TO en STDA		-0,8		
Tarief zelfslachtende slagers	0,4	0,5	0,4	0,1
Verlagen norm facturabiliteit				
Verlagen norm facturabiliteit naar realisatie 2012 + 10 %		1,5		
Subtotaal		14,5	13,8	0,7
Totaal excl productveiligheid VWS en herinspecties VWS	**10+PM**	**13,1**	**12,4**	0,7
Effect fasering fase 1		pm	-1,5	
Totaal 1e fase		pm	10,9	

- Verhoging van € 0,9 mln aan verwachte retribueerbare inkomsten per jaar
  - € 0,5 mln Erkende Bedrijven,
  - € 0,2 mln Import
  - € 0,1 mln Certificering op Afstand
  - € 0,1 mln Levende Dieren
- Verlaging van € 0,3 mln aan verwachte retribueerbare inkomsten per jaar Roodvleesconvenant (zonder plafond) als gevolg van de aanpassing van start- en kwartiertarieven, resulterend is verhoudingsgewijs lagere kwartiertarieven.
- Verhoging van € 0,1 mln aan verwachte retribueerbare inkomsten per jaar voor de zelf slachtende slagers als gevolg van de hogere starttarieven als gevolg van de aangepaste start- en kwartiertarieven.

3 Beoordeling voorzieningen NVWA

3.1 Voorzieningen hebben geen invloed op het retributiestelsel

In het bestuurlijke overleg van 3 juni 2013 over het herziene retributiestelsel is gevraagd de afboeking van c.q. onttrekking aan de voorzieningen Huisvesting en Reorganisatie te beoordelen in relatie tot het kostprijsmodel.

Geconcludeerd kan worden dat het totaal van de voorzieningen voor de genoemde doeleinden toereikend is. Daarmee wordt de kostprijs 2014 niet beïnvloed door additionele transitie/fusiekosten.

Zoals in paragraaf 2.1.4 uit een is gezet, stellen wij voor om het bestaande volume aan voorzieningen in 2013 te ijken, waarbij ook de tijdelijke kostenopdruk samenhangend met ICT investeringen in het verlengde van de fusie, als integraal onderdeel wordt meegenomen in deze beschouwing. Gelet op eerder door ons gesignaleerde risico's bevelen we een strakke sturing aan op het gehele traject van nadere behoeftenstelling, planvorming en uitvoering.

De IG heeft aangegeven in te zetten op het afwikkelen van de lopende transities binnen de bestaande voorzieningenkaders. Ten behoeve van een strakke interne- en externe sturing bevelen we aan de voorzieningen in 2013 te ijken en nader toe te wijzen, uitgaande van het thans bestaande totaal aan voorzieningen binnen de NVWA.

In de overzichten hieronder zijn de standen weergegeven zoals deze zijn opgenomen in de NVWA jaarrekening 2012. Bij de jaarrekening is een goedkeurende verklaring afgegeven door de Auditdienst Rijk (ADR).

Totaaloverzicht voorzieningen NVWA	31-12-2012
Voorziening uit hoofde van claims, geschillen en rechtsgedingen	€ 0,5 mln
Voorziening leegstand gebouwen	€ 31,9 mln
Voorziening reorganisatie	€ 9,8 mln
Voorziening personele kosten regulier	€ 0,2 mln
Totaal toegevoegde variabele kosten in de kostprijsberekening	**€ 42,4 mln**

3.1.1 Voorziening leegstand laboratorium € 26,7 mln toereikend

Maandelijks wordt door de NVWA de stand van de voorzieningen beoordeeld en aangepast. De stand eind mei 2013 betreffende de voorziening leegstand gebouwen is besproken met de NVWA.

Voorzieningen Leegstand gebouwen NVWA	31-12-2012
1. Voorziening Laboratorium Zwijndrecht	€ 13,0 mln
2. Voorziening Laboratorium Eindhoven	€ 10,1 mln
3. Voorziening Laboratorium Groningen	€ 3,6 mln
4. Voorziening oplevering Amsterdam en Zutphen	€ 5,2 mln
Totaal toegevoegde variabele kosten in de kostprijsberekening	**€ 31,9 mln**

Voor de financiering van de afkoop resterende huurverplichting van drie laboratoria heeft de NVWA, in afstemming met het ministerie van EZ, in 2012 een bedrag van € 26,7 mln aan de voorziening leegstand toegevoegd. Het streven was om voor 1 januari 2014 de laboratoria af te kopen. De situatie per eind mei 2013 voor de Laboratoriumvoorziening is ongewijzigd, de voorziening wordt als toereikend beoordeeld. Momenteel vindt overleg plaats om te bezien welke aanpak het meest optimaal is op de lange termijn waarbij diverse scenario's mogelijk zijn.

De uiteindelijke keuze heeft effect op de uiteindelijke onttrekking en eventuele verrekening van het overschot met het ministerie van EZ, waarbij in 2013 herijking inclusief het meenemen van ICT investeringen in het verlengde van de fusie door de NVWA wordt voorgesteld.

3.1.2 Overschot € 4,6 mln voorziening oplevering Amsterdam en Zutphen

De opdrachtgevers (EZ en VWS) hebben in 2009, in het kader van de fusie, € 22,5 mln bijgedragen aan de voorziening leegstand kantoorpanden, waarbij een verdeling van 46% VWS en 54% EZ is afgesproken. Na afronding van de huisvestingsproblematiek zal verrekening met de opdrachtgevers plaatsvinden conform de verdeelsleutel bijdrage in het kader van de fusie.
Ultimo 2012 was € 5,2 mln voorzien voor toekomstige leegstandkosten. De voorziening eind mei 2013 van € 0,6 mln wordt door de NVWA als toereikend beoordeeld.

De NVWA stelt voor het overschot van € 4,6 mln te betrekken bij de totale voorziening beoordeling voor de componenten huisvesting, personeel en ICT. Dit vergt nader overleg en overeenstemming met VWS en EZ, aangezien dit een afwijking is van eerder geformuleerde uitgangspunten, te weten directe verrekening van het overschot met VWS en EZ.

3.1.3 Voorziening reorganisatie is toereikend

De NVWA heeft ultimo 2011 een voorziening van € 22,5 mln getroffen om de kosten volgend uit de reorganisatie per 1 januari 2012 te financieren. Ultimo boekjaar 2012 is de hoogte van de voorziening opnieuw berekend (€ 9,8 mln) om verwachte kosten volgend uit de reorganisatie voor de komende periode te financieren. Eind mei is de voorziening berekend op € 7,7 mln, hetgeen door de NVWA als toereikend wordt beoordeeld. Eind mei 2013 bedraagt de berekende vrijval reorganisatievoorziening € 0,3 mln.

Aangezien op de voorziening van de reorganisatiekosten géén terugbetalingsverplichting rust worden de vrijvallen in beginsel ten gunste van het NVWA resultaat in 2013 geboekt.

Zoals aangegeven stelt de NVWA voor in 2013 het geheel aan voorzieningen opnieuw te ijken in overleg met EZ en VWS om tot een nadere positiebepaling te komen van allocatie en inzet van deze middelen. Dit laatste met het doel een helder onderscheid in exploitatiekosten en kosten samenhangend met de transitie/fusie te geven, zoals met de Tweede Kamer is overeengekomen.

4. Beoordeling stijging retributietarieven

4.1 De cijfermatige uitwerking gevalideerd

Met de in de hoofdstukken 2 en 3 beschreven stappen, is het kostenpakket als basis voor het kostprijssysteem en de vertaling naar tarieven vastgesteld. In aansluiting daarop is als laatste stap het effect van alle voorgestelde en eerder besproken wijzigingen (zie ons rapport van 3 juni 2013) door de NVWA doorgerekend naar tarieven. Vervolgens is door de NVWA in samenspraak met EZ en VWS een analyse gemaakt van de impact van de wijzigingen op individuele sectoren. Daartoe zijn 5 scenario's benoemd, waarvan er 3 zijn uitgewerkt. De uitwerking is gedocumenteerd in de notitie "Retributies: scenario's en verschillen" van 28 juni 2013.

Wij hebben de retributie aanpassingen op totaal categorie niveau (5 categorieën) cijfermatig gevalideerd. Vanuit een kostprijs optiek is de aanpassing van het retributiestelsel op basis van de geformuleerde uitgangspunten juist.

4.2 Overwegingen bij de aanpassingen in 2014 en verder

Het in één keer doorvoeren van aanpassingen is voor de helderheid, de interne besturing en administratieve verwerking het naar onze mening te prefereren scenario. Dit betekent op basis van de intern opgestelde berekeningen een gemiddelde tariefverhoging van circa 25%.

Bij de uitwerking van scenario's is door NVWA, VWS en EZ gewerkt met een aftopping van 10% of 20% in het eerste jaar. Het bepalen van de maximaal aanvaardbaar geachte stijging in het eerste jaar is een politiek-bestuurlijke keuze. Vanuit onze werkzaamheden geven wij u hierbij het volgende ter nadere overweging mee.

De gekozen uitgangspunten voor het nieuwe retributiestelsel, de rekenkundige feiten en de context combinerend, is te overwegen bij invoering van het nieuwe retributiestelsel uit te gaan van de berekende aanpassingen.

Vanuit haalbaarheid is af te wegen stijgingen boven de 25% te temporiseren door een aftopping op 25% in het eerste jaar aangevuld met een verdere aanpassing in twee jaren daarna. Dat kan bij de start van de toepassing van het nieuwe retributiestelsel gelijk aangegeven worden, zodat mogelijke aanpassingen in de bedrijfsvoering (waaronder het inrichten van het toezicht) door retribuanten meegenomen kunnen worden in hun afwegingen.

Indicatief is het volume van retributies die een stijging van meer dan 25% betreffen circa € 10 mln op het totaal retributievolume in 2014 van naar schatting € 72 mln. De NVWA heeft berekend dat bij 25% aftopping voor de Ministeries in 2014 en 2015 additionele financiering aan de orde is van € 6,3 mln, gelet op het niet volledig aan het bedrijfsleven doorbelasten van retribueerbare kosten.

Uiteraard zijn varianten mogelijk. In ons rapport van 3 juni 2013 is in paragraaf 8.1 vermeld, dat de NVWA voorstelt om de fasering niet te hanteren voor Certificering op Afstand (CoA), herinspecties en Import. Dit betekent alsdan derhalve dat de extra retributie inkomsten daardoor minder worden gefaseerd en op jaarbasis hoger worden.

De juridische invalshoek dient bij te maken finale keuzes eveneens evenwichtig meegewogen te worden.

De NVWA zelf is bezig met het concreet inregelen van haar "post fusie" organisatie, en werkt toe naar het realiseren van haar plannen binnen de afgesproken financiële kaders. Het scherp monitoren op de voortgang daarvan, mede in relatie tot kosten, dekking en kwaliteit van dienstverlening is een wezenlijk aandachtspunt voor de komende jaren. Jaarlijkse ijking en vertaling naar onder meer retributies is daarbij een logisch gegeven.

Daarbij is evident dat de ontwikkeling van het Toezicht doorgaat en voortdurend nieuwe afwegingen vraagt. Het thans voorliggende retributiestelsel is mede ontwikkeld om wijzigingen adequaat te kunnen faciliteren.