

Kostentoerekening en doelmatigheid van de NVWA

**Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit**

Samenvatting rapportage

Introductie

In het regeerakkoord is opgenomen dat de NVWA wordt doorgelicht op kosteneffectiviteit en efficiëntie. Hiertoe is KPMG door het ministerie van LNV geselecteerd om een onderzoek te doen. Het onderzoek heeft in de periode van september 2019 - februari 2020 plaatsgevonden en heeft geleid tot de rapportage 'Kostentoerekening en doelmatigheid van de NVWA'.

Het onderzoek en de uitkomsten zijn gestructureerd in drie onderwerpen en deze zijn vervolgens samengebracht om ze in samenhang met elkaar te begrijpen:

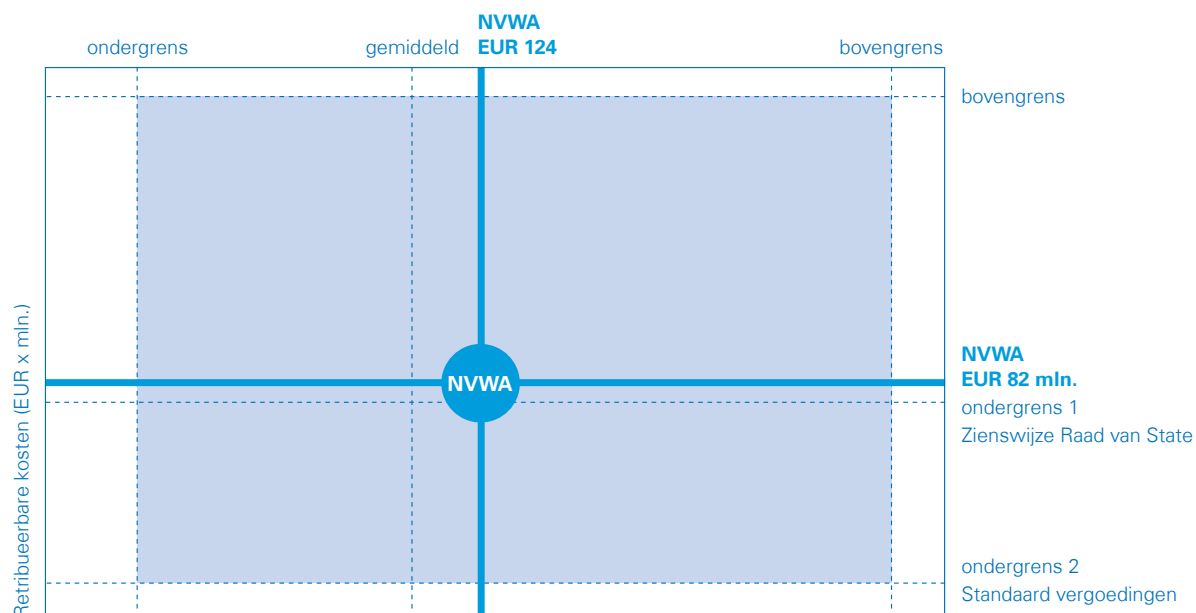
1. een vergelijking van het kostenniveau van de NVWA met andere organisaties in Nederland;
2. begrip van de kostenstructuur van de NVWA en kostentoerekening tussen overheid en bedrijfsleven;
3. een analyse op de geldende wetgeving en richtlijnen.

Deze flyer is een bondige samenvatting van de rapportage. Voor een volledig inzicht in observaties en aanbevelingen

verwijzen wij naar de rapportage. Het onderzoek is onafhankelijk door KPMG uitgevoerd. Gedurende het onderzoek is nauw afgestemd met vertegenwoordiging van het bedrijfsleven, de direct betrokken ministeries en de NVWA.

Onderstaande figuur laat het totaalbeeld uit het onderzoek zien. De horizontale as laat de uitkomsten van de vergelijking met andere organisaties zien. Het maakt duidelijk dat de kosten 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 tarieven voor het bedrijfsleven op te nemen en anderzijds dat er een andere keuze in de toepassing van de wetgeving mogelijk is, waarbij een deel van de kosten niet in rekening gebracht wordt bij het bedrijfsleven.

In de hiernavolgende paragrafen wordt op elk onderdeel nader ingegaan.





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

Voor verdere details over de vergelijking met andere organisaties verwijzen wij naar **hoofdstuk 6** van de rapportage.



Werkwijze

De NVWA is vergeleken met andere organisaties om te leren waar mogelijk financieel verbeterpotentieel voor de NVWA te behalen is. De NVWA is op het totaalniveau van de organisatie vergeleken met zeven andere keuringsinstanties, inspecties en vergelijkbare organisaties in Nederland.



Uitkomsten

Uit de vergelijking komt naar voren dat de kosten van de NVWA over het algemeen overeenkomen met die van vergelijkbare organisaties in Nederland. De overheadkosten, semidirecte kosten en directe kosten blijken over het algemeen in lijn te liggen met de bandbreedte van de andere organisaties.

Enkele resultaten waarop de NVWA positief presteert ten opzichte van de referentiegroep betreffen de 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.



Ons advies

Wij raden aan de benchmark te continueren en verder te verdiepen. Dit geeft de betrokken organisaties de mogelijkheid om van elkaar te blijven leren en tot efficiencyverbeteringen te komen. Bovendien kan een periodieke benchmark in de toekomst dienen als prikkelmecanisme.

Uit de benchmark zijn beperkt inzichten naar voren gekomen voor efficiencyverbeteringen, maar op onderdelen is wel degelijk verbetering mogelijk. Voorbeelden hiervan zijn de wijze waarop communicatie wordt ingezet, het terugbrengen van ziekteverzuim en de manier waarop IT ingezet wordt.

Verder geldt voor ambulante medewerkers bij de NVWA de arbeidsvoorwaarde dat de woonplaats tevens standplaats is. Door deze arbeidsvoorwaarde is de tijd van woon-werk verkeer van deze medewerkers productief. Een aanpassing van deze arbeidsvoorwaarde leidt ertoe dat meer werktijd ingezet kan worden voor toezicht- of keuringsactiviteiten. Dit punt maakt deel uit van Rijksbrede afspraken en kan de NVWA niet zelf oppakken. Wij hebben geadviseerd dit op te pakken in samenwerking met het ministerie van BZK.



Werkwijze

Het kostprijsmodel is onderzocht om te begrijpen hoe de kosten van de NVWA tot uitdrukking komen in de kostprijs, waar de kosten uit bestaan en hoe deze een plek krijgen in de tarieven van de NVWA. Zo is transparant gemaakt wie wat bijdraagt aan welke kosten.

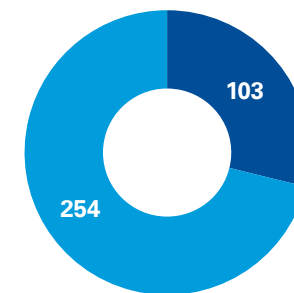
De kosten van de NVWA bedragen EUR 357 mln. Hiervan draagt de overheid EUR 254 mln. en het bedrijfsleven EUR 103 mln.



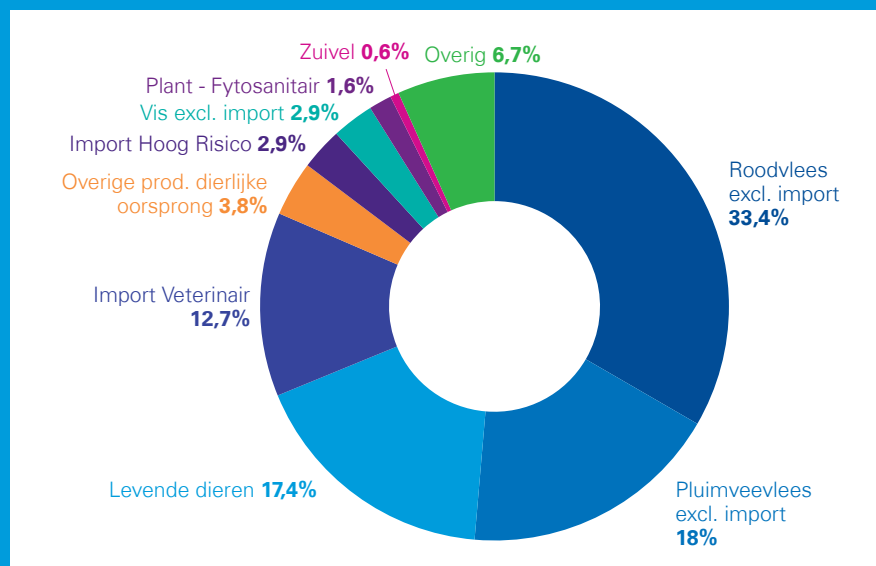
Uitkomsten

De 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 totale kosten van de NVWA bedragen EUR 357 mln.¹, deze worden betaald door de overheid en het bedrijfsleven.

De twee grootste opdrachtgevers van de NVWA zijn het ministerie van LNV en het ministerie van VWS. Deze opdrachtgevers stellen geld ter beschikking aan de NVWA. De kosten voor de opdrachtgevers bedragen EUR 254 mln. Hiervoor voert de NVWA toezicht- en monitoringactiviteiten uit. In deze kosten is ook een compensatie voor kleine slagers en een dekking voor tariefstijgingen opgenomen. Verder zijn in het bedrag een aantal kosten opgenomen die door beleidsmatige keuzes niet bij het bedrijfsleven in rekening worden gebracht, maar waarbij dit op basis van de wetgeving wel zou kunnen. Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor delen van de automatisering, afschrijvingen en externe inhuur.



■ Bijdrage bedrijfsleven (in EUR mln.)
■ Bijdrage overheid (in EUR mln.)



Aanvullend kent de NVWA het retributiesysteem, waarbij er tarieven worden geheven bij het bedrijfsleven voor verschillende (keurings)activiteiten die de NVWA uitvoert. De kosten voor het bedrijfsleven bedragen EUR 103 mln.² De werkzaamheden voor het bedrijfsleven worden verrekend door middel van tarieven. Het bedrijfsleven bestaat uit verschillende sectoren. Deze dragen, afhankelijk van de activiteiten van de NVWA, verschillend bij aan de NVWA via de tarieven.

De afbeelding links toont per sector de bijdrage aan de retributies. Hierin heeft Vlees (excl. import) het grootste aandeel: roodvlees en pluimvee vormen samen 51,4% van de retribueerbare kosten, gevolgd door Levende dieren (17,4%) en Import Veterinair (12,7%). Import Hoog Risico (2,9%), Vis excl. import (2,9%), Plant-Fyto sanitair (1,6%), Zuivel (0,6%) en Overig (6,7%) complementeren het beeld. De categorie Overig bestaat met name uit levensmiddelen bedrijven (4,9%) samen met tabak en ei.

¹ De kosten zijn op basis van begroting 2018

² Dit bestaat uit EUR 85 mln. via retributietarieven, aangevuld met de kosten voor de inzet van KDS die via de NVWA in rekening worden gebracht en de kosten van E-CertNL, het digitale portal voor aanvraag en afgifte van exportcertificaten die als toeslag separaat bij het bedrijfsleven in rekening worden gebracht. De kosten van KDS en E-CertNL zijn geen onderdeel geweest van het onderzoek.



Ons advies

Het kostprijsmodel, in combinatie met aanvullende analyses, heeft geholpen om zicht te krijgen op de kostenstructuur en de opbouw van de tarieven en de kosten per sector. Dit was waardevol. Tegelijkertijd waren een aantal aanvullende analyses niet mogelijk, omdat hiervoor de data ontbrak en/of omdat het model in de huidige opzet hier geen antwoord op kan geven. Denk hierbij aan inzicht in mogelijke kostenverschillen tussen sectoren. Dit was niet mogelijk omdat het model voor verschillende sectoren met één start- en kwartiertarief rekent en onderliggende brondata niet voorhanden was.

Wij raden aan om een aantal elementen in het kostprijsmodel te evalueren om vervolgens te kunnen beoordelen of aanpassingen kunnen leiden tot een betere kostenverdeling tussen overheid en bedrijfsleven en/of tussen verschillende sectoren en/of typen bedrijven. In lijn met de voorgestelde verbeteringen voor het kostprijsmodel stellen wij ook voor om op enkele punten de wijze waarop medewerkers uren verantwoord te verbeteren. Hierdoor kan een beter inzicht ontstaan in de tijdsbesteding van medewerkers en zijn verdiepende analyses op het kostprijsmodel mogelijk.

Voor verdere details, inclusief een nadere specificering van typen kosten en de wijze waarop deze worden toegewezen aan tarieven verwijzen wij naar **hoofdstuk 3 en 4** van de rapportage.

Wetgeving en richtlijnen schrijven voor hoe kosten in rekening gebracht worden bij het bedrijfsleven



Een detail inzicht in de kosten die nu door de overheid worden betaald en/of inzicht in de verschillende keuzes die de wetgeving biedt is opgenomen in **hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5** van de rapportage.



Werkwijze

De hoogte van de tarieven wordt berekend door de NVWA en vervolgens vastgesteld door het ministerie van LNV en het ministerie van VWS. De wijze waarop kosten bij het bedrijfsleven in rekening worden gebracht en over welke kosten dit gaat is voorgeschreven in Europese wetgeving en in het nationaal beleidskader 'Maat houden'.

Deze wetgeving is geanalyseerd om inzicht te geven in wat de NVWA in rekening moet brengen, wat de NVWA in rekening mag brengen en welke keuzes hierin te maken zijn.



Uitkomsten

Het kabinet heeft ervoor gekozen toe te werken naar kostendekkende tarieven voor het bedrijfsleven. De huidige tarieven zijn niet altijd kostendekkend. Een deel van de kosten die toegerekend kunnen worden aan het bedrijfsleven wordt nu door de overheid gedragen. Wetgeving en richtlijnen verhinderen het niet deze kosten in rekening te brengen bij het bedrijfsleven. Een andere keuze hierin leidt tot een lastenverlichting voor de overheid en een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven.

Andersom geldt ook dat de wetgeving ruimte biedt om op onderdelen een andere manier van tarifiering toe te passen door te werken met standaardvergoedingen in tegenstelling tot berekende kosten. Indien voor deze optie gekozen wordt, is dit een lastenverlichting voor het bedrijfsleven en een lastenverzwaring voor de overheid.

Op dit moment wordt van de huidige retributies 75% verplicht in rekening gebracht op basis van Europese wetgeving en 25% volgt uit de toepassing van 'Maat houden' in Nederland.



Ons advies

De analyse op de wetgeving heeft inzicht gegeven in de ruimte die de wetgeving biedt om kosten bij het bedrijfsleven in rekening te brengen. Afhankelijk van de activiteiten en de onder toezicht gestelde is dit verplicht of optioneel. De impact van de verschillende opties is zo veel mogelijk gekwantificeerd. Het is een politieke keuze hoe hiermee om te gaan. In het onderzoek lag de focus op de kostenverdeling tussen overheid en het bedrijfsleven. Wij adviseren deze keuze vanuit een breder perspectief dan sec deze kostenverdeling te maken. Denk hierbij aan de impact op de sturing/beïnvloeding van kosten, de mate waarin een keuze leidt tot meer transparantie op onderdelen, of de impact van een keuze op organisaties buiten de NVWA (zoals KDS).



De inzichten uit het onderzoek worden verder opgepakt door de NVWA, VWS, LNV en het bedrijfsleven. Dit markeert een nieuwe fase van samenwerking

In het onderzoek komt naar voren dat het bedrijfsleven over het algemeen tevreden is met de 'A van autoriteit', maar dat er tegelijkertijd verbetering mogelijk is op de onderlinge samenwerking. Zo kan de overheid duidelijker aangeven wie waar over gaat (LNV, VWS of NVWA) en bestaat er de behoefte om op strategische onderwerpen nauwer met elkaar in contact te komen.

Wij adviseren om in een nieuwe structuur samen het gesprek aan te gaan. Dit helpt om kansen in de keten te benutten, bestaande knelpunten te verhelpen en zorgen te adresseren. Dit is een verantwoordelijkheid van de NVWA, LNV, VWS en het bedrijfsleven gezamenlijk.

De vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de departementen hebben aangegeven dat ze gezamenlijk invulling gaan geven aan de opvolging van de aanbevelingen uit het onderzoek. Daarmee is een basis gelegd voor structureel overleg tussen NVWA, VWS, LNV en bedrijfsleven over retributies en de introductie van gezamenlijke (financiële) prikkels op de juiste plaats in de hele keten om efficiënter te werken.



Deze flyer is een bondige samenvatting van de rapportage 'Kostentoerekening en doelmatigheid van de NVWA'. De rapportage is tot stand gekomen met medewerking van een ingestelde stuurgroep, adviesgroepen en de NVWA. Zie de rapportage voor een nadere toelichting van de onderzoek verantwoording en betrokken personen. Alle rechten voorbehouden. KPMG aanvaardt geen aansprakelijkheid voor het gebruik van deze flyer en het 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 deze flyer en de 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 flyer en in de rapportage worden derhalve geen keuzes gemaakt.

© 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.