

Onderzoek alternatief verrekenstelsel voor de retribueerbare activiteiten NVWA

2022-0410/SM/lc
December 2022



December 2022

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Lars Canté (Director). Dit rapport wordt u door hen aangeboden vanuit PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. Het betreft dus geen document opgesteld door accountants. Wij hebben aangereikte informatie (zowel schriftelijk als mondeling) dan ook voor juist en volledig aangenomen en hier geen controle of andere vorm van toetsing op uitgevoerd.

U blijft te allen tijde zelf volledig verantwoordelijk voor eventuele op het rapport gebaseerde besluitvorming en/of beslissing(en). PwC aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid (ook niet voor nalatigheid) voor de gevolgen van enig handelen of nalaten door u en/of derden op basis van (de inhoud van) het rapport, en wijst iedere verantwoordelijkheid, zorgplicht en/of aansprakelijkheid - contractueel, op basis van onrechtmatige daad (inclusief nalatigheid) of anderszins - af voor enig besluit en/of enige beslissing waaraan (de inhoud van) het rapport ten grondslag ligt.

Wij stellen het rapport en de bijbehorende managementsamenvatting uitsluitend op voor het ministerie van LNV als opdrachtgever, in overeenstemming met de opdrachtbevestiging. Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van ons rapport. Het ministerie van LNV vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot het ministerie van LNV, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

In het geval u een verzoek ontvangt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: "Woo verzoek") ter zake van schriftelijke uitingen van PwC, verzoeken wij u ons hierover onverwijld (in ieder geval voorafgaand aan de te nemen beslissing op het Woo verzoek en derhalve voorafgaand aan eventuele openbaarmaking) schriftelijk informeren. In dat kader is het verzoek ons alle beschikbare achtergrondinformatie met betrekking tot het Woo verzoek te verstrekken. Daarbij stelt u ons in de gelegenheid om onze visie te geven op het Woo verzoek, vooruitlopend op de door u te nemen beslissing op het Woo verzoek.

Dit document alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) dit document worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.

Inhoudsopgave

<u>Managementsamenvatting</u>	05
<u>1. Inleiding</u>	14
<u>2. Ontwerp van een vaste prijs en heffing</u>	18
<u>3. Evaluatie haalbaarheid, effectiviteit en bijdrage aan systeendoelmatigheid</u>	33
<u>4. Analyse overige PDC's</u>	49
<u>5. Beleidsmatige input: conclusies, aanbevelingen en roadmap</u>	53
<u>6. Nabeschuwing</u>	57
<u>Bijlagen</u>	65



Managementsamenvatting (1/9)

Achtergrond

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) houdt toezicht op bedrijven die voedsel produceren, verwerken, importeren of exporteren. In deze taak komen publieke en commerciële belangen samen: economische belangen, voedselveiligheid en dierenwelzijn.

De kosten van toezicht en keuringen door de NVWA worden (voor zover retribueerbaar) verrekend met de bedrijven waarop het toezicht of de keuring toegepast wordt. Deze verrekening van retribueerbare activiteiten vindt op dit moment voor een groot deel (62%) plaats via start- en kwartiertarieven en voor het overige deel via een vorm van vaste eenheidsprijzen. Met de start- en kwartiertarieven wordt beoogd het toezicht- en keuringsproces zo efficiënt mogelijk in te richten door 1) een doelmatigheid-stimulus te geven voor aanvragers (niet meer tijd aanvragen dan noodzakelijk) en 2) de efficiency van het keuringsproces op orde te houden (de aanvrager kan de aard en omvang van het te keuren waar en daarmee de benodigde toezicht- of keuringstijd het beste bepalen).

Deze verrekenwijze op start- en kwartiertarieven draagt in de praktijk bij aan de ervaring van dagelijkse druk op de te besteden tijd bij dierenartsen van de NVWA, waardoor de kwaliteit van de taakuitvoering in het gedrang komt. Een alternatieve verrekeningsystematiek kan een mogelijkheid bieden deze ervaren druk te verlagen en draagt tevens bij aan het voornemen van het kabinet om het tariefgebouw van de NVWA te hervormen.¹ De NVWA heeft behoefte aan een verrekeningsystematiek die de druk op individuele toezichthouders verlaagt, en tegelijkertijd een prikkel voor bedrijven biedt voor goed gedrag en naleving.

Ook vanuit het bedrijfsleven zijn er al langer vragen over de verrekening via start- en kwartiertarieven. Bedrijven dringen aan op meer transparantie in en verfijning van de wijze waarop kosten toebedeeld worden. Ondanks de energie die hier de afgelopen jaren door LNV, NVWA en bedrijfsleven in gestoken is, blijft de discussie over de hoogte en wijze van doorbelasting van kosten door de NVWA doorlopen.

Onderzoek alternatieve verrekeningsystematieken NVWA

PwC

¹ Coalitieakkoord VVD, D66, CDA en CU, 15 december 2021, p.16.

Onderzoeksoopdracht

Tegen deze achtergrond is PwC gevraagd naar de verrekeningsystematiek van retribueerbare activiteiten te kijken. Op basis van eerder onderzoek heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) geconcludeerd dat een verrekeningsystematiek in vorm van een 'vaste prijs per product' (vaste prijs) en een heffingenstelsel twee alternatieve verrekenmethoden zijn die nadere uitwerking behoeven. De nadere uitwerking moet toezien op een groot deel (ca. 45%) van de retribueerbare kosten van de NVWA, zijnde het toezicht in slachthuizen en de keuringsactiviteiten bij de exportcertificeringen voor levende dieren en levende producten. Op basis van de uitkomsten kan advies gegeven worden voor de overige retribueerbare activiteiten.

De volgende drie onderzoeksvragen zijn aan PwC gegeven:

1. (a) Ontwerp een prijsopbouw en bereken een vaste prijs per product (vaste prijs) voor de product-dienstcombinatie (PDC) 'Fysieke exportcertificering Levende Dieren en Levende Producten' en voor de PDC 'toezicht in slachthuizen';
(b) Ontwerp een systematiek en bereken een heffing voor de PDC 'toezicht in slachthuizen';
2. Evalueer beide verrekeningsystematieken op haalbaarheid, effectiviteit en bijdrage aan systeem doelmatigheid;
3. Geef input voor beleid door conclusies, aanbevelingen en een roadmap op te stellen.

Managementsamenvatting (2/9)

Antwoord op onderzoeksvraag 1: (a) ontwerp van een vaste prijs per product

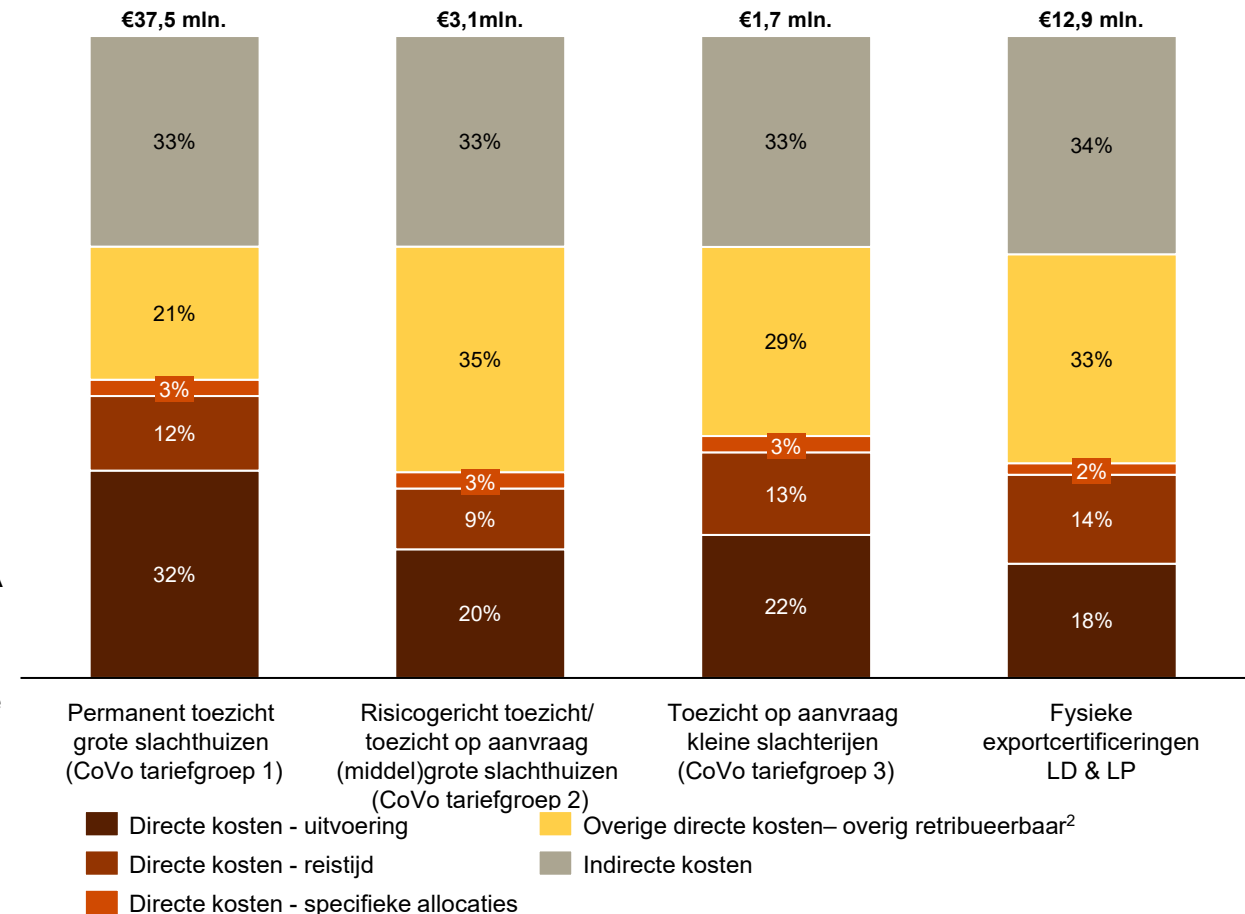
Voor het ontwerp van een vaste prijs per product voor de product-dienstcombinaties (PDC's) 'Toezicht in slachthuizen'¹ en 'Fysieke exportcertificering Levende Dieren en Levende Producten' zijn twee bouwstenen van belang:

- i. Inzicht in de kostensoorten binnen deze PDC's; en
- ii. De wijze waarop deze kosten vertaald worden naar een 'vaste prijs per product'.

Op basis van het inzicht in de kostensoorten die van invloed zijn bij het uitvoeren van een taak binnen een PDC en toepassing van een wijze van doorvertaling hiervan naar prijzen die recht doet aan de factoren die bepalen in welke mate deze kosten optreden, kan de uitkomst – een vaste prijs per product – berekend worden. Het in de bedrijfskunde gangbare onderscheid dat hierin aan te brengen is, luidt:

- a. Directe kostensoorten – kosten die direct gerelateerd zijn aan de activiteiten die de NVWA uitvoert, bijvoorbeeld de uren die een dierenarts aan een keuring of toezicht besteedt, of de reistijd die hiermee gemoeid is.
- b. Indirecte kosten – kosten die geen directe relatie hebben met de activiteiten die de NVWA uitvoert, bijvoorbeeld de financiële administratie en HR-management.

De tabel aan de rechterzijde weergeeft de uitsplitsing naar deze kostensoorten van de totale kosten voor de PDC's binnen de scope van dit onderzoek. Belangrijk is om op te merken dat deze wijze van kostentoekening niet leidt tot een ander kostenniveau per PDC. Het draagt echter wel bij aan het inzicht en de uitlegbaarheid van de kostenopbouw van een PDC.



Managementsamenvatting (3/9)

Antwoord op onderzoeksvraag 1: (a) ontwerp van een vaste prijs per product

Vertaling van kosten naar een vaste prijs

Het uitgangspunt van de retribueerbare activiteiten is dat de toezicht- of keuringsinspanningen van de NVWA betaald worden door het bedrijfsleven. Het is daarmee van belang dat de heterogeniteit van inspanningen door de NVWA bij de verschillende soorten keuringen en toezichtwerkzaamheden tot uiting komen in de opbouw van het tarief. In nauw overleg met de dierenartsen van de NVWA zijn de factoren geïdentificeerd die de zwaarte van de inspanningen door de NVWA en daarmee de kosten bepalen:

PDC Slachthuizen CoVo 1 ¹ (permanent toezicht)	PDC Slachthuizen CoVo 2 en 3 ¹ (risicogericht toezicht en toezicht op aanvraag)	PDC Fysieke Exportcertificeringen Levende Dieren en Producten
<ul style="list-style-type: none"> Aantal dagdelen 	<ul style="list-style-type: none"> Diersoort Aantal GVE's Hoog/laag risico dieren Slachtsnelheid 	<ul style="list-style-type: none"> Diersoort Aantal dieren Hoog/laag risico dieren Exportbestemming Stal of klepkeuring

Tabel 1: zwaarte-bepalende factoren per PDC

Voor PDC slachthuizen CoVo tariefgroep 1 (permanent toezicht) wordt de prijs uitgedrukt in dagdelen als eenheid, aangezien de inspanning voor permanent toezicht alleen in tijd uit te drukken is.

Voor slachthuizen CoVo tariefgroepen 2 en CoVo 3 en Fysieke Exportcertificering Levende Dieren en Levende Producten geldt dit niet en zijn meerdere factoren aan te wijzen die de complexiteit, de daarmee samenhangende toezichtinspanning en uiteindelijk de kosten bepalen. De combinatie van bepalende factoren maakt verfijning naar vijf zwaartecategorieën mogelijk.

¹ Betreft CoVo tariefgroep en niet CoVo toezichtsgroep. Zie [Bijlage D](#) voor nadere toelichting.

² Betreft de periode oktober 2021 t/m september 2022 – daarmee is voor seizoensinvloeden gecorrigeerd

Uitkomst: berekening van een vaste prijs per product

Op dit moment zijn geen gegevens beschikbaar die een harde relatie tussen de zwaarte-bepalende factoren en de kosten voor de toezichtinspanning leggen. Hiervoor is nodig dat gedurende enkele maanden de tijdschrijfgegevens van dierenartsen geanalyseerd en geadmistreerd worden langs de zwaarte-bepalende factoren. Op basis daarvan kan een betrouwbare inschatting van tijd en daarmee kosten per zwaartecategorie gemaakt worden.

De voorlopige indicatie van de vaste prijzen per product is door ons opgesteld aan de hand van de voorcalculatorische kostprijsberekening NVWA 2023 (zonder demping), bestaande tijdschrijfgegevens, doorlooptijden en analyse van keuringsactiviteiten van het afgelopen jaar². Onderstaande tabel geeft dit indicatieve inzicht in de vaste prijzen voor keuring of toezicht in de lichtste en zwaarste zwaartecategorie en daarmee inzicht in de bandbreedte van de prijzen.

	2 uur	4 uur	6 uur	8 uur
PDC Slachthuizen CoVo 1 (permanent) ²	€692	€1.084	€1.476	€1.868

Tabel 2: Berekende vaste prijzen permanent toezicht (*cijfers indicatief*)

	Cat. 1 (licht)	Cat. 5 (zwaar)
PDC Slachthuizen CoVo 2 (op aanvraag) ²	€1.649	€13.518
PDC Slachthuizen CoVo 3 (op aanvraag) ²	€690	€6.694
PDC Fysieke Exportcertificeringen Levende Dieren en Producten Binnen EU	€213	€706
PDC Fysieke Exportcertificeringen Levende Dieren en Producten Buiten EU	€204	€994

Tabel 3: Overige berekende vaste prijzen (*cijfers indicatief*)

Managementsamenvatting (4/9)

Antwoord op onderzoeksvraag 1: (b) ontwerp van heffing voor toezicht

Generieke heffing

Een heffing is een generiek instrument voor het doorbelasten van kosten en heeft daarmee – zeker in vergelijking tot de huidige start- en kwartiertarieven – een algemeen en grofmazig karakter. Bij het bepalen van de hoogte van een heffing dient in ieder geval één heffingsgrondslag gekozen te worden. Verschillende grondslagen zijn mogelijk, zoals omzet, aantal eenheden GVE of aantal geslachte kilo's. Er is evenwel geen grondslag die objectief recht doet aan de gepleegde toezichtinspanning van de NVWA, een logisch gevolg van het algemene karakter van een heffing. De te kiezen grondslag bij de invoering van een heffing is daarmee een beleidsmatige keuze en kan door PwC niet onderbouwd worden.

Bij wijze van voorbeeld hebben wij een generieke heffing voor het toezicht in slachthuizen per CoVo tariefgroep (niet zijnde een toezichtsgroep¹), berekend op basis van het totaal aantal GVE dat in 2021 is geslacht:

	Heffingsbijdrage per GVE	Indicatie # GVE/jr voorbeeld bedrijf	Voorbeeld heffing/jr
PDC Slachthuizen tariefgroep CoVo 1	€4,53	200.000	€1.019.000
PDC Slachthuizen tariefgroep CoVo 2	€ - ²	600	-
PDC Slachthuizen tariefgroep CoVo 3	€ - ²	200	-

Tabel 4: Generieke heffing (cijfers indicatief)

Verfijnde heffing (heffing op basis van vaste prijzen)

Om meer recht te doen aan de feitelijke keuring – of toezichtwerkzaamheden, kan voor een verfijning van de heffingsgrondslag gekozen worden. Dit is gedaan door aan te sluiten bij de factoren die de zwaarte van de keuring of toezichtinspanning bepalen, zoals uitgewerkt is bij de bepaling van de vaste prijs. Feitelijk wordt daarmee wel de kern van het begrip heffing (generiek instrument) verlaten en is deze 'heffing' een optelsom van de eerder berekende vaste prijs geworden.

Als voorbeeld, de vaste prijs voor toezicht op slacht CoVo tariefgroep 1 bedraagt €1.868 per dag van 8 uur. Als voorlopige heffing kan dan de verwachte jaarafname van het bedrijf genomen worden, vermenigvuldigd met de prijs:

	prijs voor 8 uur /dag	Afname jaar T (voorcalculatorisch)	Voorlopige heffing jaar T
Keuring/ toezicht Slachthuis tariefgroep CoVo 1	€1.868	200 dagen	€373.600

Tabel 5: Verfijnde heffing (cijfers indicatief)

Na afloop van het jaar kan, op basis van de werkelijke afname, de heffing definitief vastgesteld worden. Het verschil tussen de voorlopige en definitieve heffing kan in het opvolgende jaar verrekenend worden met de te betalen heffingsbijdrage van dat jaar.

¹ Zie [Bijlage D](#) voor nadere toelichting.

² Het berekenen van heffingstarieven voor CoVo tariefgroepen 2 en 3 is o.b.v. de aangeleverde data niet mogelijk. De administratie NVWA hanteert verschillende toezichtgroepen, die toebedeeld worden aan tariefgroepen. Deze toedeling gebeurt echter in de tijd niet consequent voor CoVo tariefgroepen 2 en 3. Meer toelichting is opgenomen in de rapportage.

Managementsamenvatting (5/9)

Antwoord op onderzoeksvraag 2: evaluatie van vaste prijs en heffing – haalbaarheid

In afstemming met de begeleidingscommissie van dit onderzoek is bepaald dat ten behoeve van de evaluatie beide verrekensystematieken onderzocht worden op (1) haalbaarheid, (2) effectiviteit en (3) de bijdrage aan de doelmatigheid van het toezichtstelsel.

1. Haalbaarheid vaste prijs en heffing

De inschatting is dat de **invoering van een vaste prijs** een doorlooptijd van minimaal 18 maanden kent. De meeste doorlooptijd wordt gevraagd door het 'testen in een acceptatieomgeving': een werkstroom om tot een betrouwbare inschatting van de relatie tussen de zwaarte-bepalende factoren en de kosten voor de toezichtinspanning te komen. Daarnaast is (doorloop-)tijd nodig voor bestuurlijke afstemming en afstemming met het bedrijfsleven.

Een vaste prijs past binnen het huidige juridisch kader en invoering van een vaste prijs kan in de huidige Regeling NVWA-tarieven worden doorgevoerd.

Met invoering van een vaste prijs zal de vooraf ingeschatte zwaartecategorie leidend zijn voor de tijd die een dierenarts mag besteden, en daarmee ook voor de kosten die doorbelast kunnen worden. Dit onderstreept het belang te komen tot een betrouwbare inschatting van de relatie tussen zwaarte-bepalende factoren en tijd en daarmee kosten.

Toepassing van een vaste prijs op alle PDC's van de NVWA is goed mogelijk. 91% van alle tarieven bij de NVWA zijn reeds een (equivalent van) een VPP. De in dit onderzoek berekende vaste prijs voor fysieke exportcertificering levende dieren en levende producten en toezicht in slachthuizen CoVo tariefgroepen 1, 2 en 3 dekken reeds 72% van het totaal aan toezichtkosten dat wordt verrekend met start- en kwartiertarieven (9% van het totaal aan tarieven) af. De overige 28% betreffen activiteiten die qua aard van het werk hiermee grote gelijkenis tonen¹.

Toepassing van een vaste prijs vraagt binnen de bedrijfsvoeringonderdelen van de NVWA om aanpassing binnen de financiële administratie en de afdeling Planning/CoA:

- i) De financiële administratie en berekenwijze van een vaste prijs kan binnen de thans aanwezige software CostPerform en vergt geen significante aanpassing van systemen of modules binnen deze administratie.
- ii) Het bepalen van de normtijden binnen de zwaartecategorieën zal eenmalig inspanning vergen van de 'screeningscapaciteit' binnen de afdeling Planning/CoA. Wij adviseren enkele maanden (3 à 4 maanden) te 'testen in een acceptatieomgeving' om tot een betrouwbare inschatting van de tijdsbesteding per zwaartecategorie te komen. Een aantal systemen (waaronder SPIN, Plato en TripleForms) zal hierop aangepast moeten worden en er zal een module toegevoegd moeten worden waarin de onderbouwing van de zwaartecategorieën in vastgelegd en jaarlijks geactualiseerd wordt.

Invoering van een heffing vraagt om een wettelijke basis met dito te doorlopen traject van ca. 24 maanden. Hierbij komt dat telkens wanneer de hoogte van de heffing aangepast wordt, het traject van wetwijziging opnieuw doorlopen moeten worden met een duur van minimaal 9 maanden, een proces dat om juridische capaciteit vraagt (geschat op 2 FTE). Jaarlijkse aanpassing van het tarief vraagt dan ook om zo goed als permanente inzet van deze capaciteit.

Operationeel voordeel van een *generieke* heffing is dat – aangezien er geen relatie met de toezichtinspanning is – er in beginsel geen systemen binnen NVWA aangepast hoeven worden (de wijze van factureren verandert wel).

De uitwerking van de *verfijndere* heffing betekent dat een methodiek toegepast wordt die technisch gezien overeenkomt met de berekenwijze van de vaste prijs. De haalbaarheid van deze verfijnde heffing kent daarmee dezelfde kenmerken als bij de behandeling van de haalbaarheid van de vaste prijs is weergegeven.

Managementsamenvatting (6/9)

Antwoord op onderzoeksvraag 2: evaluatie van vaste prijs en heffing – effectiviteit en bijdrage aan systeemdoelmatigheid

2. Effectiviteit

Effectiviteit meten wij af aan de mate waarin de alternatieve verrekensystematieken bijdragen aan het oplossen van de problemen uit de aanleiding en vraagstelling van dit onderzoek: verminderen van de opgelopen werkdruk en het toestaan van een heldere toerekening van kosten.

De kern van zowel de vaste prijs als heffing is dat de inspecteurs van de NVWA meer leidend worden bij de bepaling van de noodzakelijke toezichtinspanning per type keuring. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarbij deze bij de aanvrager is neergelegd. Beide systematieken elimineren ongewenste prikkels die uitgaan van de huidige start- en kwartiertarieven, en voldoen daarmee aan eerste eis van effectiviteit: verminderen van de werkdruk.

Qua eenvoud, transparantie en houdbaarheid kent de vaste prijs een inzichtelijke kostenopbouw, waarbij alle kostensoorten onderscheiden worden en 'doorgaan' tot de prijs per product. Dit draagt bij aan de tweede eis van effectiviteit: heldere toerekening van kosten. Deze heldere doorrekening kan voor ca. 90% van de PDC's doorgevoerd worden, aangezien deze PDC's alle kenmerken die nodig zijn voor het berekenen van een vaste prijs, in zich hebben.

Een generieke heffing kent geen relatie tussen gepleegde toezichtinspanning en heeft daarmee als operationeel voordeel dat het eenvoudig en transparant is. Houdbaarheid kan een aandachtspunt zijn omdat de kern van de huidige bezwaren tegen de retributies van de NVWA (betwisting of de werkelijke kosten gemoeid met het toezicht worden doorgerekend) niet worden weggenomen. Bovendien vindt met een generieke heffing geen kostentoerekening plaats die rekening houdt met de gepleegde toezichtinspanning. Een verfijnde heffing is zoals eerder aangegeven feitelijk een optelsom van vaste prijzen en voegt zodoende weinig toe ten opzichte van deze verrekensystematiek.

3. Bijdrage aan doelmatigheid van het systeem

Het systeem kan de doelmatigheid bevorderen door zowel invloed te hebben op i) het gedrag van ondernemers die onder toezicht staan als ii) op het handelen van de NVWA als toezichthoudende organisatie. We lichten beide punten toe:

- i. Van het huidige starttarief gaat een efficiëncyprikkel uit: het systeem geeft een prikkel aan ondernemers om bij te dragen aan een omgeving waarin controles zo snel en efficiënt mogelijk kunnen worden uitgevoerd door de NVWA. In de basis is deze prikkel gewenst en vraagt om vervanging in de situatie van vaste prijs of heffing. Dit kan door een beloning toe te passen in de vorm van bv. een korting op het tarief bij bulkafname. Vanuit juridisch oogpunt zal deze bulkorting onderbouwd moeten worden.

Van het huidige kwartiertarief gaat eveneens een efficiëncyprikkel uit: om het aantal kwartieren zo laag mogelijk te houden, is het de aanvrager aangelegen om de keuring zo goed mogelijk voor te bereiden (bv. alle dieren bij elkaar, administratie op orde, etc.). Ook deze prikkel is in de basis gewenst en vraagt om vervanging in de situatie van een vaste prijs of heffing. Dit kan door bindende eisenlijsten te introduceren die de ingeschatte zwaartecategorie afdekt. Met de eisenlijst verklaart de aanvrager alles op orde te hebben en zo bij te dragen aan een omgeving waarin controles efficiënt kunnen worden uitgevoerd. De mate van striktheid in de omgang wanneer niet voldaan wordt aan de eisenlijst, is een vraag over proportionaliteit binnen de handhaving en zal door NVWA in beleidsregels uitgewerkt moeten worden, zoals dit bij andere handhavende instanties ook gebruikelijk is.

- ii. De NVWA kan zelf ook bijdragen aan meer doelmatigheid. Als agentschap van LNV geldt voor de NVWA de Regeling Agentschappen van het Ministerie van Financiën. Hierin is de eis van sturen op doelmatigheid vastgelegd als instellingsvoorwaarde. NVWA en LNV als eigenaar kunnen bij invoering van een nieuwe verrekensystematiek de sturing op en afspraken over doelmatigheid steviger inrichten.

Managementsamenvatting (7/9)

Antwoord op onderzoeksvraag 3: input voor beleid

Conclusie onderzoek

Dit onderzoek verkent de introductie van de vaste verrekeningsystematiek dan wel de introductie van een heffing als nieuwe werkwijze voor het “afrekenen” voor de retribueerbare keuring- en toezichtinspanningen van de NVWA.

Anders dan bij de huidige verrekeningsystematiek van start- en kwartiertarieven maakt het verrekenprincipe van ‘vaste prijs per product’ de NVWA leidend bij de bepaling van de noodzakelijke toezichtinspanning per type keuring. Daarbij hebben wij in de basis verkend of het werken met zwaartecategorieën binnen keuringen mogelijk is. Zwaartecategorie refereert hierbij naar de complexiteit van de keuring die de NVWA dierenarts moet verrichten.

Als voordeel van het werken met het verrekenprincipe ‘vaste prijs per product’ constateert het onderzoek dat het werken met een vaste prijs per product op basis van zwaartecategorieën en ‘bindende eisenlijsten’ het grijze gebied tussen aanvrager en toezichthouder verkleint. Daarmee werkt het preventief tegen mogelijke discussies en spanningen in en rondom het keuring- of toezichtmoment over de tijdsinspanning zoals nu door dierenartsen ervaren wordt. Ook komt toepassing van dit principe de doelmatigheid van het systeem van toezicht ten goede, doordat partijen beter op elkaar afgestemd gaan werken.

Om de baten van een nieuw verrekenprincipe te laten materialiseren is het noodzakelijk dat zowel NVWA als bedrijfsleven zich inspannen binnen kaders zoals geschetst in dit rapport: dierenartsen van NVWA worden verondersteld de keuring of het toezicht binnen de afgegeven zwaartecategorie uit te voeren, en van bedrijven wordt verwacht dat zij binnen de zelf vooraf aangeven kenmerken van de aangevraagde keuring of het toezicht blijven. De mate van striktheid waarin hier in praktijk mee omgegaan wordt, is een vraag over proportionaliteit binnen de handhaving en zal door NVWA in beleidsregels uitgewerkt moeten worden, zoals dit bij andere

handhavende instanties ook gebruikelijk is.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat de ‘vaste prijs per product’ meer voordelen biedt dan een heffing in termen van betere aansluiting bij de keuring- en toezichtwerkzaamheden, het wegnemen of verminderen van de invloed van factoren die tot de ervaren druk leiden en de mogelijkheid tot heldere toerekening van kosten.

Een heffing vraagt om wettelijke grondslag en is daarmee juridisch een zwaarder instrument dan de systematiek van een vaste prijs, die op basis van de bestaande toezichtkostenregeling NVWA ingevoerd kan worden. De generieke heffing levert geen wezenlijke voordelen op ten opzichte van de huidige situatie, immers de heffing is grofmaziger voor zowel NVWA om intern te sturen als voor bedrijfsleven om meer helderheid te krijgen in wijze van toerekening van kosten. De ‘verfijnde’ heffing levert tot slot geen voordelen op ten opzichte van de systematiek van vaste prijs aangezien deze gebruik maakt van hetzelfde rekenprincipe.

Iedere gekozen systematiek is in meer of mindere mate vatbaar voor kritiek op de vraag of de werkelijke kosten doorbelast worden. Voor betere acceptatie is het bij de berekening volgens de systematiek van een vaste prijs belangrijk onderscheid te maken naar kostencategorieën binnen de hoofdcategorieën directe en indirecte kosten, en dit onderscheid door te voeren tot op productniveau. Alleen dan ontstaat maximale helderheid over de toerekening van kosten.

Aanbevelingen en tijdspad

Wij bevelen aan de richting van ‘vaste prijs per product’ uit te werken door deze gereed te maken voor implementatie binnen de NVWA. Dit kan door een pilot te starten voor bijvoorbeeld het PDC ‘Fysieke Exportcertificering Levende Dieren en Levende Producten’, waarbij de vaste prijs voor dit PDC berekend wordt en de bijbehorende indeling naar zwaartecategorieën door middel van schaduw administreren met feitelijke data wordt onderbouwd.

Managementsamenvatting (8/9)

Antwoord op onderzoeksvraag 3: input voor beleid

Onderstaande tabel geeft een indicatie van de verwachte doorlooptijd van volledige implementatie, die sterk afhankelijk is van de prioriteit (aandacht en capaciteit) die aan deze verandering gegeven wordt.

Onze inschatting is dat het doorlopen van een succesvolle pilot zoals hiervoor geschetst, ca. 3 - 4 maanden in beslag neemt.

Fase	Inschatting doorlooptijd
Principebesluit invoering vaste prijs	1 – 3 maanden
Parallel doorlopen van:	
- Aanpassing werkprocessen primair proces en bedrijfsvoering	3 – 6 maanden
- Aanpassing van ICT systemen	15 – 18 maanden
- Juridisch traject	9 – 12 maanden
Test in acceptatieomgeving	2 – 6 maanden
TOTAAL	18 – 27 maanden

Managementsamenvatting (9/9)

Tot slot

Alleen een herziening van de verrekening van kosten lost onderliggende problemen die al langer spelen rond het betalen voor keuren en toezicht niet op. Voor dit onderzoek is gesproken met verschillende dierenartsen en inspecteurs bij de NVWA. Hieruit komt ook een aantal andere organisatorische factoren naar boven die duidelijk effect hebben op de ervaren werkdruk:

- i. Algemene werkdruk: er is simpelweg veel werk te doen in één werkdag;
- ii. Planningsdruk: het is voor bedrijven mogelijk om tot 24 uur van tevoren een keuring in te laten plannen, dit legt inherent druk op dagplanning van dierenartsen en leidt in potentie tot veel (en mogelijk inefficiënte) reisbewegingen en daarmee kosten;
- iii. Druk in het keuringsmoment die ontstaat als gevolg van het (te) krappe tijdsraam dat aangevraagd is in relatie tot wat er moet gebeuren waardoor in de planning beperkt ruimte bestaat voor het opvangen van tegenvallers, en
- iv. Druk vanuit de aanvrager (bedrijf) op de toezichthouder om zo snel mogelijk te werken aangezien zij de gepleegde inzet per kwartier aanvragen en afrekenen.

Naast deze elementen die primair raken aan de werkvloer van de dierenartsen en inspecteurs zijn er ook een aantal andere factoren die vanuit ons onderzoek naar boven komen en die meer randvoorwaardelijk zijn voor het succes van een nieuw te introduceren verreken systematiek. Met succes bedoelen wij hier dat het nieuwe systeem voldoende gedragen wordt door de mensen die ermee moeten werken en de mensen die uiteindelijk voor de dienstverlening moeten betalen. De volgende zaken zijn daarvoor in elk geval van belang:

- *Inzicht in de opbouw van het tarief.* Het is bekend dat het bedrijfsleven al jaren bezwaar maakt tegen de aan haar opgelegde tarieven die kortgezegd, op basis van de Verordening

2017/625 (OCR), alleen mogen bestaan uit werkelijk gemaakte toezichtkosten. Gebrek aan dit inzicht in combinatie met het als hoog ervaren tarief is een bronoorzaak van de ervaren druk vanuit het bedrijfsleven. Bij de toepassing van een alternatief verreken systematiek vaste prijs of heffing geldt daarom als randvoorwaarde dat inzicht geboden wordt in de opbouw van de kosten en wijze van toerekening hiervan.

- *Recht doen aan complexiteit keuring.* De huidige start- en kwartiertarieven maken geen onderscheid naar de zwaarte van werkzaamheden aangezien de veronderstelling is dat de hoeveelheid tijd de afspiegeling van de zwaarte van het toezicht of keuring vormt. Het feit dat bedrijven zelf tijd aanvragen en daarmee de duur van de keuring bepalen (en niet de NVWA), leidt inherent tot druk in het keuringsmoment en de aangevraagde tijdspanne voor toezicht of keuring. In een alternatieve verreken systematiek van een vaste prijs of heffing is dan ook als randvoorwaarde opgenomen dat de zwaarte van de keurings- of toezichtwerkzaamheden bepalend zijn voor de hoogte van de door te belasten kosten.
- *Sturen op doelmatigheid.* Onbedoeld sturen op dit moment alleen de aanvragers (bedrijven) op doelmatigheid met het instrument dat zij hebben: het aanvragen van kwartieren voor een keuring. Uit de aanleiding voor dit onderzoek blijkt dat deze doelmatigheidsprikkel vanuit bedrijven als ongewenst wordt beschouwd door LNV en NVWA. Met een alternatieve verreken systematiek kan deze ongewenste prikkel worden weggenomen. Wel zou het randvoorwaardelijk moeten zijn dat NVWA en LNV als eigenaar bij invoering een nieuwe verreken systematiek de sturing op en afspraken over doelmatigheid stevig inrichten.

1. Inleiding



Aanleiding en onderzoeksvragen

De huidige verrekeningsystematiek met start- en kwartiertarieven bij slachthuiskeuringen en exportkeuringen draagt bij aan de ervaren druk bij keurings- en dierenartsen van de NVWA.

Achtergrond en aanleiding onderzoek

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) houdt toezicht op bedrijven die voedsel produceren, verwerken, importeren of exporteren om te controleren of zij zich aan wet- en regelgeving houden. De gemaakte toezichtkosten door toezichthouders (dierenartsen en inspecteurs) worden momenteel met bedrijven verrekend middels een start- en kwartiertarief. Het kwartiertarief werkt voor bedrijven als prikkel om toezichthouders zo soepel als mogelijk hun keuring te kunnen laten uitvoeren. Deze prikkel kent ook een keerzijde, namelijk dat bedrijven druk zetten op de NVWA om zo min mogelijk tijd te besteden. De toezichthouders van de NVWA ervaren deze druk in de praktijk en ervaren deze druk als een belemmering op het onafhankelijk uitvoeren van hun taken. Nadere analyse in dit onderzoek zal uitwijzen dat dit overigens niet de enige bron van ervaren druk is.

Een alternatieve verrekeningsystematiek kan de mogelijkheid bieden deze prikkels op een andere wijze in te richten, waardoor de toezichthouder minder druk ervaart. De NVWA heeft behoefte aan een verrekeningsystematiek die de druk op individuele toezichthouders verlaagt, maar tegelijkertijd een prikkel biedt voor goed gedrag en naleving bij bedrijven.

De afgelopen jaren was de (wijze van) kostentoedeling en het door de NVWA geboden inzicht hierin veelvuldig onderwerp van onderzoek en discussie. Vooral de betrokken bedrijven dringen aan op meer transparantie in en verfijning van de wijze waarop kosten toebedeeld worden. De NVWA heeft in 2022 het kostprijsmodel hernieuwd, waarbij o.a. kosten fijnmaziger worden toegerekend aan verschillende PDC's in plaats van een beperkter aantal retributiecategorieën zoals in het huidige kostprijsmodel. Het nieuwe kostprijsmodel wordt per januari 2023 in gebruik genomen. Desalniettemin blijft de discussie over de hoogte en wijze van doorbelasting van kosten door de NVWA doorlopen.

Doel en onderzoeksvragen

Op basis van eerder onderzoek van PwC heeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) geconcludeerd dat een verrekeningsystematiek in vorm van een vaste prijs per product (hierna: vaste prijs) en een heffingenstelsel twee alternatieve verrekenmethoden zijn die kunnen zorgen voor een andere inregeling van prikkels voor zowel de toezichthouders als het bedrijfsleven.

Het doel van het onderzoek is om door een vergelijking van een vaste prijs en een heffingenstelsel, op basis van analyse van de haalbaarheid en effectiviteit, een onderbouwd advies te geven over het al dan niet invoeren van een vaste prijs of heffingenstelsel voor de retribueerbare toezicht- en keuringsactiviteiten van de NVWA.

De volgende drie onderzoeksopdrachten zijn aan PwC gegeven:

1. (a) Ontwerp een prijsopbouw en bereken een vaste prijs (Vaste Prijs per Product) voor de product-dienstcombinatie (PDC) 'Fysieke exportcertificering Levende Dieren en Levende Producten' en voor de PDC 'toezicht in slachthuizen';
(b) Ontwerp een systematiek en bereken een heffing voor de PDC 'toezicht in slachthuizen'.
2. Evalueer beide verrekeningsystematieken op haalbaarheid, effectiviteit en bijdrage aan systeem doelmatigheid;
3. Geef input voor beleid door conclusies, aanbevelingen en een roadmap op te stellen.

Uitgangspunten onderzoek

Dit onderzoek geeft beleidsadvies over een alternatief verrekenstelsel voor de doorbelasting van de retribueerbare toezichtkosten van de NVWA. Het bestaande kostenniveau wordt als gegeven beschouwd.

Uitgangspunten

De achtergrond en aanleiding van dit onderzoek laten zien dat achterliggend discussies met een langlopend karakter spelen, waar dit onderzoek – gezien de vraagstelling en dus afbakening – geen concreet antwoord op of oplossing voor geeft. Wel heeft ten behoeve van dit onderzoek verdieping in de achterliggende problematiek plaatsgevonden, resulterend in inzichten die gepresenteerd worden in het hoofdstuk 'Nabeschouwing'. Deze inzichten zijn als randvoorwaardelijk meegenomen in de alternatieve verrekensystematiek danwel in de vorm van beleidsadvies (derde onderzoeksvraag) meegegeven aan LNV en NVWA.

Dit onderzoek rust daarmee op een aantal uitgangspunten:

1. **Cijfers zijn indicatief en niet te gebruiken voor daadwerkelijke invoering.** Dit onderzoek geeft een beleidsadvies voor het al dan niet invoeren van een alternatief verrekenstelsel voor de retribueerbare toezichtkosten van de NVWA. De gepresenteerde cijfers in dit onderzoek zijn daarmee indicatief en niet geschikt voor gebruik bij daadwerkelijke invoering. Dit laat onverlet dat – teneinde het beleidsadvies zo goed mogelijk te onderbouwen - als bron voor alle berekeningen de meest recente realisatiecijfers uit de financiële en planningsadministratie van de NVWA gebruikt zijn (zie volgende punt);
2. **Voorcalculatie 2023 als basis voor alle berekeningen.** Voor dit onderzoek is de “voorcalculatie 2023” (VC2023) van de NVWA als uitgangspunt voor alle berekeningen genomen. De VC2023 gaat uit van de meest recente (oktober 2022) rekenwijze en brongegevens binnen de NVWA.¹ De VC2023 gaat uit van kostendekkende tarieven en houdt geen rekening met eventuele bestaande of toekomstige beleidsmatige dempingen van LNV. De kostendekkendheid verandert niet als gevolg van de in dit onderzoek voorgestelde alternatieve verrekeringen. Wel kan het zijn dat doorvoering van bepaalde beleidskeuzes

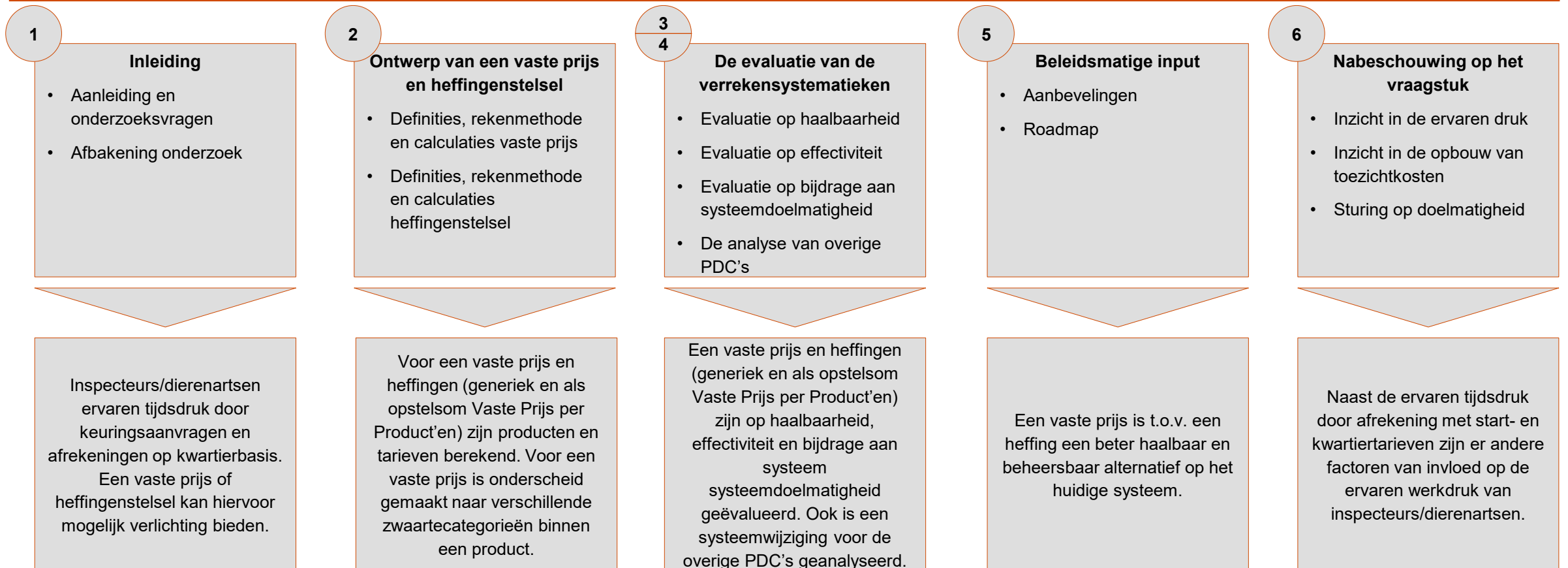
risico's voor de kostendekkendheid van de NVWA hebben. Zo kan bijvoorbeeld toepassing van vaste prijs het risico vergroten op verminderde kostendekkendheid van de NVWA. In het advies wordt van dergelijke situaties duidelijk melding gemaakt.

3. **Geen doelmatigheidsonderzoek.** Dit onderzoek evalueert niet de doelmatigheid van de werkprocessen noch het kostprijsmodel van NVWA. Wel is gekeken naar de efficiëntie van een alternatieve verrekensystematiek in zichzelf, wat kan leiden tot een doelmatigheidswinst voor het hele stelsel van toezicht en keuring (bv. administratieve voordelen van een heffingenstelsel t.o.v. facturering per keuring).
4. **De huidige totale toezichtkosten zijn een gegeven.** Dit onderzoek neemt de huidige toezichtkosten per PDC zoals deze momenteel doorbelast worden als vast uitgangspunt; het advies over een alternatieve verrekensystematiek leidt niet tot andere niveaus van doorbelasting per categorie. Wel kan de uitkomst zijn dat binnen een categorie verschuivingen optreden als gevolg van de voorgestelde verrekensystematiek. Bijvoorbeeld als gevolg van toepassing van principes gericht op 'belonen goed gedrag'. Dit zijn echter altijd beleidsmatige keuzes.
5. **Dit onderzoek interfereert niet met het onderzoek van de WUR naar de effecten van voorgenomen wijzigingen in kostprijs en demping van tarieven.** Parallel aan dit onderzoek heeft de WUR een onderzoek gedaan naar de effecten van de voorgenomen wijzigingen in kostprijs en demping van tarieven voor bedrijven en sectoren.² Dit onderzoek gaat over de wijze waarop kosten geretribueerd kunnen worden en welke prikkels (bijdrage aan systeem doelmatigheid en gewenst gedrag) hiervan uitgaan. Deze onderzoeken interfereren elkaar daarmee niet en zijn onafhankelijk van elkaar te lezen.

Leeswijzer

Deze rapportage is opgebouwd uit zes hoofdstukken.

Opbouw rapport

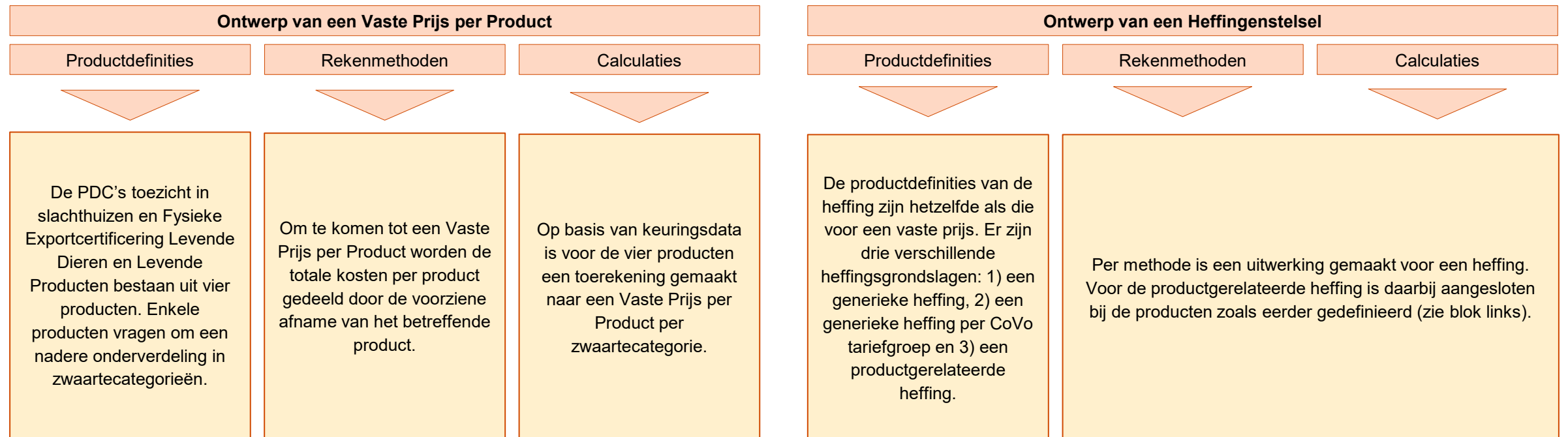


2. Ontwerp van een vaste prijs en heffing



2. Leeswijzer hoofdstuk 2

Hoofdstuk 2 bestaat uit het ontwerp van een vaste prijs per product en een heffing, waarbij voor beide verrekensystematieken respectievelijk de productdefinities, rekenmethoden en calculaties zijn ontworpen.



2.1.1 Vaste prijs Productdefinities

Binnen de PDC 'toezicht in slachthuizen' zijn drie producten geïdentificeerd, product 'permanent toezicht' en twee producten 'niet-permanent toezicht'. De PDC 'fysieke exportcertificering LD&LP' is te definiëren als één product.

Productdefinities

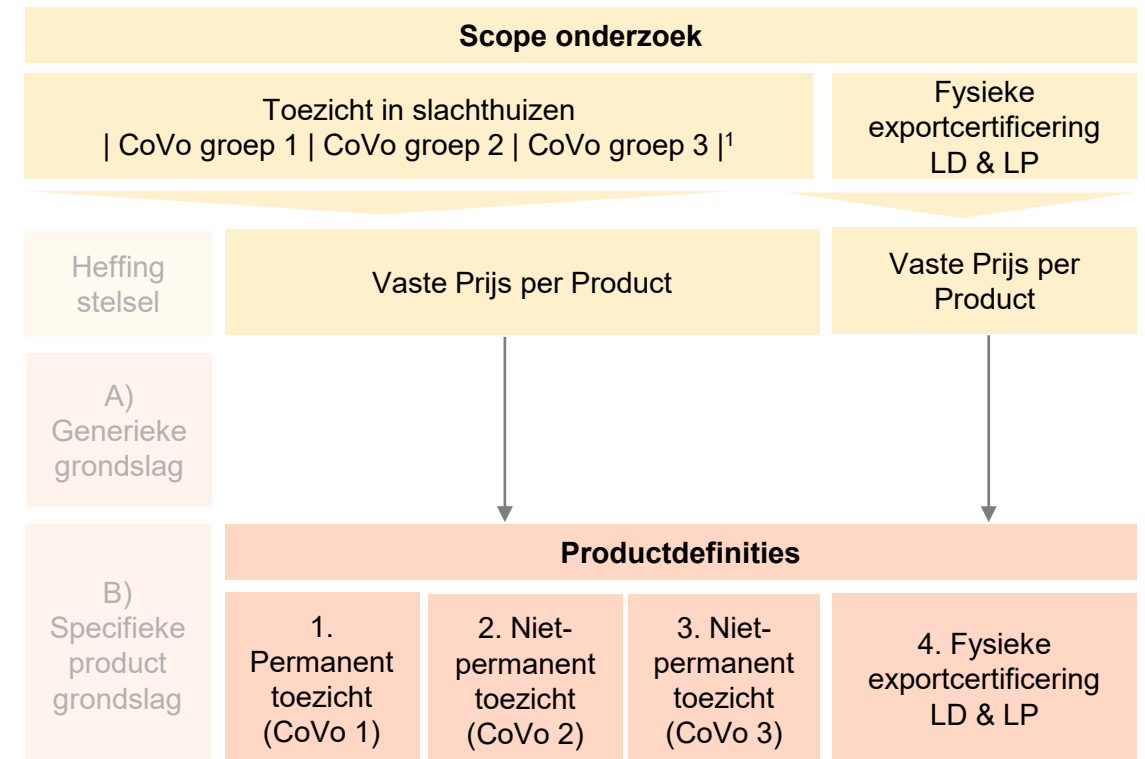
Om te komen tot een vaste prijs per product is een analyse gemaakt van de producten binnen een PDC, hierbij zijn vier producten geïdentificeerd, drie producten voor toezicht in slachthuizen en één product voor fysieke exportcertificeringen

Randvoorwaardelijk voor het bepalen van een vaste prijs betreft het definiëren van homogene producten (gelijkwaardige in aard, complexiteit en omvang). Op basis van interviews met zowel dierenartsen als het bedrijfsleven zijn voor de twee PDC's binnen de scope van dit onderzoek, vier producten geïdentificeerd:

1. Slachthuizen - Permanent toezicht (CoVo tariefgroep 1¹)
2. Slachthuizen - Niet-permanent toezicht (CoVo tariefgroep 2¹)
3. Slachthuizen - Niet-permanent toezicht (CoVo tariefgroep 3¹)
4. Fysieke Exportcertificering Levende Dieren en Levende Producten

De splitsing tussen slachthuizen met permanent toezicht (product 1) en slachthuizen met niet-permanent toezicht (producten 2 en 3) is gemaakt omdat de aard en omvang van de werkzaamheden substantieel verschillen. Slachthuizen met permanent toezicht kunnen niet opereren zonder de aanwezigheid van een dierenarts, keuringen worden daarmee in feite aangevraagd per 'dagdeel'. Voor slachthuizen met niet-permanent toezicht (producten 2 en 3) wordt door een bedrijf bij de NVWA een aanvraag voor een dierenarts op kwartierbasis gedaan.

De PDC Fysieke exportcertificering Levende Dieren en Levend Producten is gedefinieerd als één product. Hoewel de omvang van de werkzaamheden variëren is het op basis van de interviews niet mogelijk om separate meer homogene subproducten te identificeren, bij de uitwerking van het product moet op een andere wijze rekenschap worden gegeven aan de diversiteit in omvang van de werkzaamheden binnen dit product.



2.1.2 Vaste prijs Productdefinities - uitwerking

De nadere uitwerking van de producten leidt tot het inzicht dat de producten ‘niet-permanent toezicht’ en ‘fysieke exportcertificering LD&LP’ vragen om een nadere indeling in zwaartecategorieën.

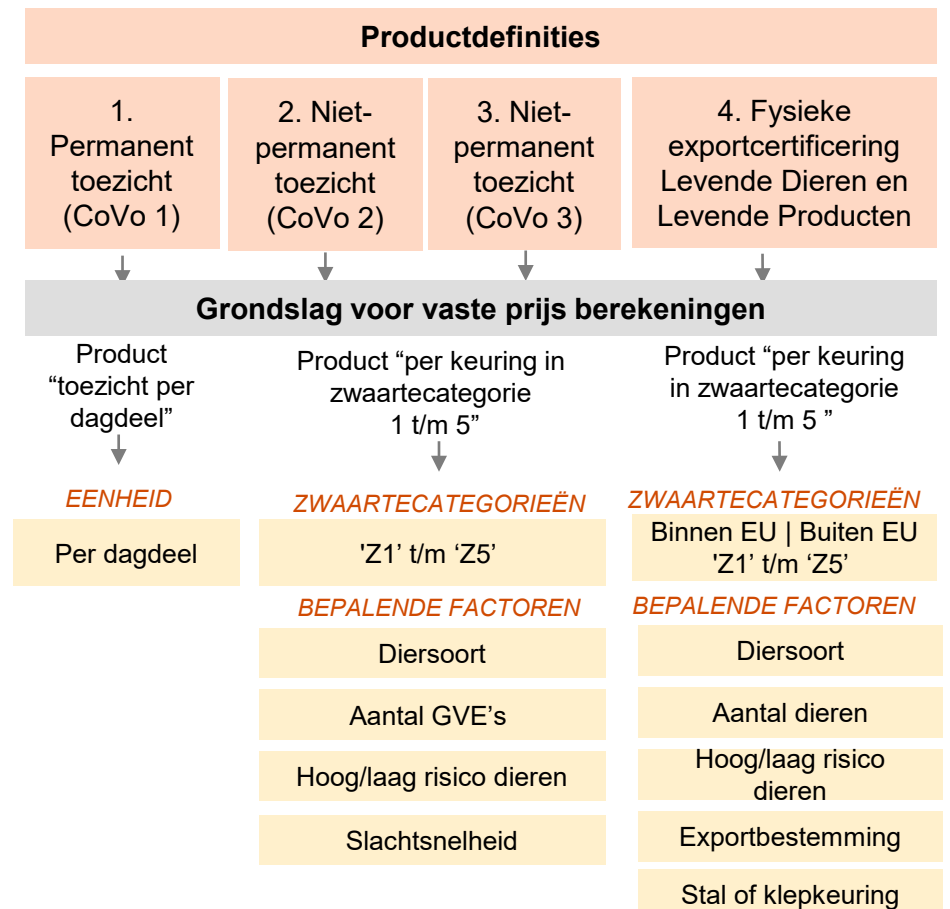
Van productdefinities naar zwaartecategorieën met bepalende factoren

Het product permanent toezicht is homogeen wat betreft type werkzaamheden, het aantal toezichturen wordt gedreven door het type bedrijf

Het product ‘Permanent toezicht’ wordt gedreven door het aantal ‘dagdelen’ toezicht dat een bedrijf vraagt. Het aantal dagdelen toezicht is afhankelijk van het [type toezichtgroep](#) (1 of 2) waarbinnen een bedrijf valt (zie ook [Bijlage D](#)). Voor de grote slachterijen geldt dat het aantal uren benodigd toezicht wordt bepaald in samenspraak tussen het bedrijf en de NVWA (minstens één fte en afhankelijk van grootte bedrijf, te slachten diersoorten en de inrichting van de bedrijfsprocessen kunnen dit er meer zijn). In de grondslag voor de vaste prijs berekening is het belangrijk om gezien voornoemde rekenschap te geven aan het tijdselement van het product ‘Permanent toezicht, waarbij een prijs ‘per dagdeel’ wordt voorgesteld.

Om rekenschap te geven aan de zwaarte van een keuring wordt voorgesteld om voor de producten niet-permanent toezicht en fysieke exportcertificeringen te werken met zwaartecategorieën

Om recht te doen aan de diversiteit van de toezicht- en keuringswerkzaamheden binnen het product niet-permanent toezicht (slachthuizen) en fysieke exportcertificeringen wordt voorgesteld om te werken met zwaartecategorieën. In welke zwaartecategorie een product valt is afhankelijk van de combinatie van bepalende factoren. In de interviews met verschillende dierenartsen en teamleiders die werkzaam zijn in slachthuizen en exportcertificeringen zijn deze ‘bepalende factoren’ gedefinieerd en geverifieerd. Hierbij wordt opgemerkt dat de factoren voor de slachthuizen deels aansluiten bij de factoren die tevens bepalen in welke toezichtgroep een bedrijf valt conform het Toezichtsprotocol NVWA¹: diersoort, slachtsnelheid en slachtaantallen. Bij fysieke exportcertificeringen wordt daarbij een additioneel verschil voorzien tussen keuringen voor binnen de EU of buiten de EU, met ieder vijf zwaartecategorieën. De zwaartecategorie geeft de NVWA inzicht in de benodigde keuringstijd en keuringscomplexiteit en maakt het mogelijk om één prijs per zwaartecategorie te bepalen die tevens recht doet aan de onderliggende werkzaamheden.



2.1.3 Vaste prijs productdefinities – uitwerking zwaartecategorieën

Een vaste prijs met een uitsplitsing naar zwaartecategorieën vraagt om een beoordeling en indeling van de aanvraag door de afdeling Planning/CoA en vervolgens het inplannen op basis van 'normtijden'.

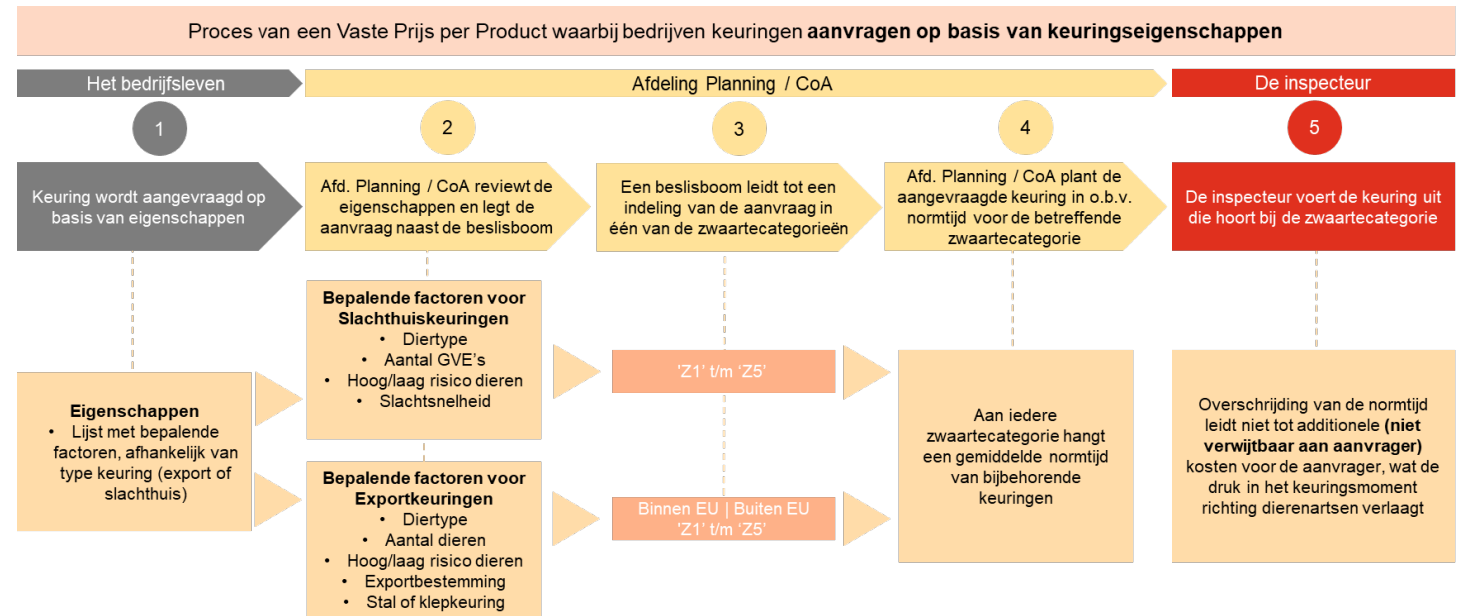
Uitwerking zwaartecategorieën

Voor de producten niet-permanent toezicht en fysieke exportcertificeringen wordt voorzien dat gewerkt moet worden met zwaartecategorieën. Dit betekent voor zowel het bedrijfsleven als de NVWA een verandering in de werkwijze van aanvraag en planning.

Nevenstaand figuur geeft conceptueel de processtappen weer van aanvraag tot uitvoering. In aanvulling op het huidige proces vraagt het werken met zwaartecategorieën om het volgende:

- Bij de aanvraag zal het bedrijf moeten specificeren om wat voor een **type keuring** het gaat, zie de eerder benoemde 'bepalende factoren'.
- De 'screener' binnen de Afdeling Planning moet de aangevraagde keuring **indelen in een zwaartecategorie** op basis van een **beslisboom**. Voornoemde vraagt een bepaalde mate van inhoudelijke kennis van de werkzaamheden bij de screener.
- De 'roosteraar' moet vervolgens de keuring **inplannen** op basis van een zogenoemde **normtijd** van een zwaartecategorie (de tijd waarbinnen gemiddeld genomen een keuring in een bepaalde categorie kan worden uitgevoerd). Daarbij is het nog de vraag welke mate van flexibiliteit nodig is bij het inplannen op basis van normtijden.
- Tot slot is het van belang dat de inspecteur / dierenarts de betreffende keuring **uitvoert** / kan uitvoeren binnen de gestelde **normtijd**.

Een nadere uitwerking en analyse van de impact van deze werkwijze komt aan bod in [Hoofdstuk 3](#).



2.2.1 Vaste prijs Financieel – Product permanent toezicht

‘Permanent toezicht’ bestaat uit een prijs per ‘dagdeel’, waarbij een dagdeel bestaat uit 2, 4, 6 of 8 uur toezicht dan wel een combinatie van voornoemde vaste prijzen.

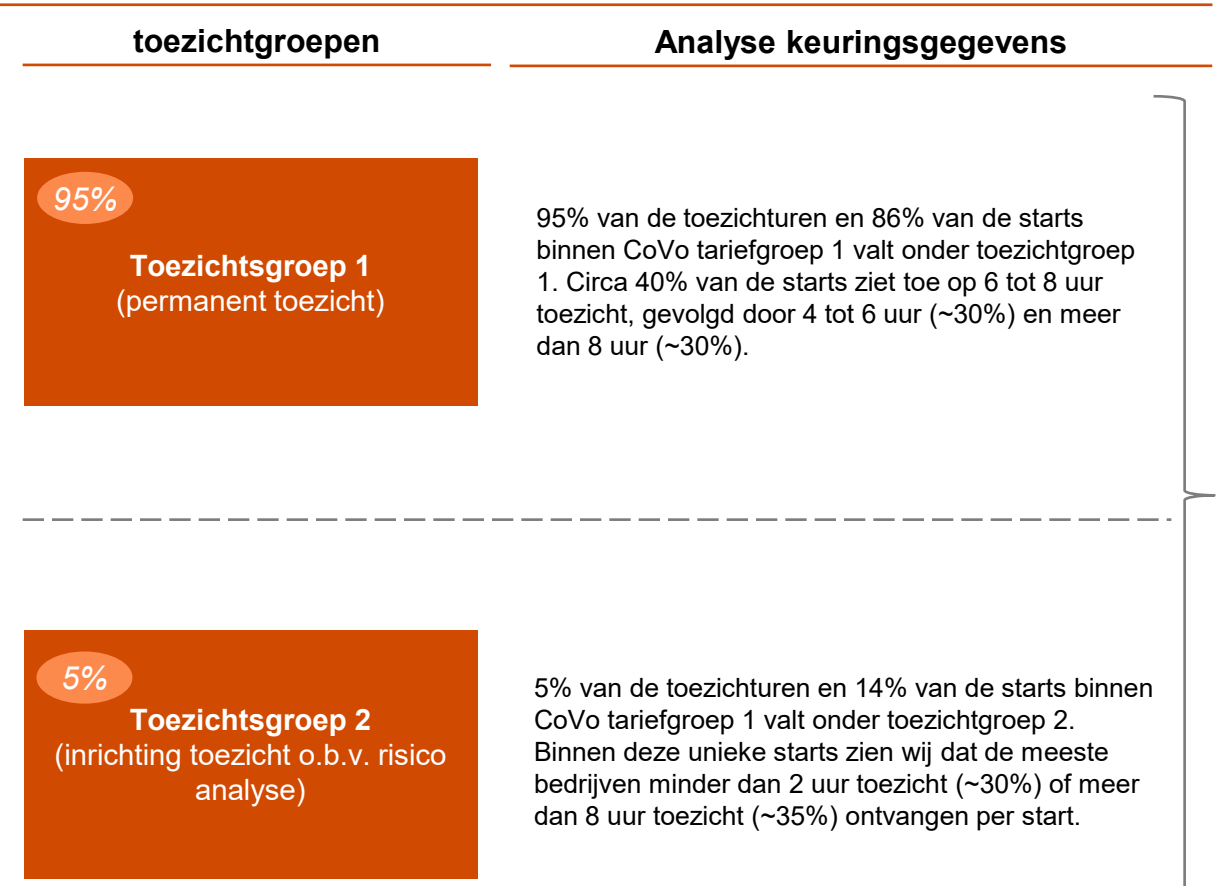
Permanent toezicht met VPP

Een vaste prijs voor slachthuizen met permanent toezicht betreft een prijs per dagdeel waarbij onderscheid wordt gemaakt in 2, 4, 6, en 8 uur toezicht

Op basis van een data-analyse naar de keuringsgegevens van de afgelopen 12 maanden (oktober 2021 t/m september 2022) blijkt dat circa 95% van het permanent toezicht wordt afgenomen door toezichtgroep 1 en 5% door toezichtgroep 2. Tussen beide groepen is een verschil zichtbaar in het aantal dagdelen toezicht dat wordt afgenomen. Zie tevens nevenstaand figuur.

Om, gezien de variëteit van het afgenomen toezicht, bij het vaststellen van de vaste prijs voor dit product niet te vervallen in wederom een starttarief en uurtarief wordt voorgesteld om te werken met 4 vaste prijzen, te weten 2 uur, 4 uur, 6 uur en 8 uur toezicht. Voor bedrijven die meer dan 8 uur toezicht per dag afnemen bestaat het tarief uit een combinatie van de voornoemde vaste prijzen.

Het werken met vier tarieven maakt dat een bepaalde mate van nauwkeurigheid in het prijselement verdwijnt, dit is echter inherent aan het werken met een vaste prijs. Daarbij draagt voornoemde indeling mogelijk bij aan het efficiënt kunnen inrichten van de werkdag van een dierenarts (een aanvraag van bijvoorbeeld 5.25 uur is op basis van voornoemde systematiek niet meer mogelijk).



2.2.2 Vaste prijs Financieel – Product permanent toezicht

In de berekening van de vaste prijs is bij permanent toezicht onderscheid gemaakt naar kosten die direct te relateren zijn aan het product en kosten die te relateren zijn aan de inspanning gemoeid met de totstandkoming van het product (uren).¹

Cijfers zijn indicatief

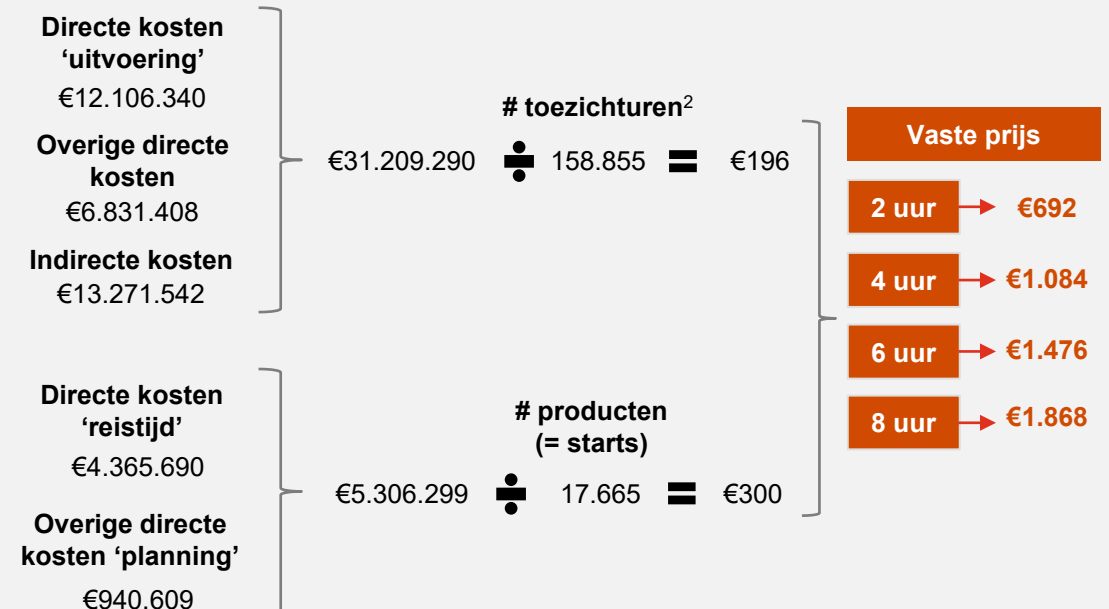
De vaste prijs per dagdeel 'Permanent toezicht' geeft rekenschap aan kosten die sec eenmalig plaatsvinden, alle overige kosten worden geacht te correleren met het gevraagde toezicht

De kostenbasis voor 'Permanent toezicht' is onderverdeeld in 'Directe kosten', 'Overige directe kosten' en 'Indirecte kosten' (zie tevens [Bijlage G.2](#)). Per type kostenpost is geanalyseerd of deze kosten correleren met het 'product' of met het onderliggende aantal uren toezicht binnen een product. Op basis van de huidige inzichten is de volgende indeling gemaakt:

- **Directe kosten** - De directe kosten zijn onderverdeeld in a) uitvoering, b) reistijd en c) specifieke allocaties. Voor de kosten gespecificeerd als 'uitvoering' en 'reistijd' is het evident dat deze correleren met het aantal uren toezicht ('uitvoering') dan wel het afgenomen 'product' (dagdeel toezicht, 'reistijd'). Voor de 'specifieke allocaties' geldt dat het niet op voorhand duidelijk is op welke wijze deze correleren. Voor het bepalen van de vaste prijs is aangenomen dat naar mate een bedrijf 'meer' toezicht afneemt, zij ook een groter beslag legt op deze 'specifieke allocaties' waarmee de kosten gerelateerd worden aan het aantal uren toezicht.
- **Overige directe kosten** - Onder deze kosten vallen verschillende activiteiten, waaronder planning, bedrijvenbeheer en O&O. Voor de berekening van de vaste prijs wordt een splitsing gemaakt tussen de activiteit 'planning' (product gerelateerd) en de overige activiteiten (gerelateerd aan aantal uren toezicht). Waarbij voor deze overige activiteiten geldt dat wordt aangenomen dat naar mate een bedrijf 'meer' toezicht afneemt, zij ook een groter beslag legt op deze 'overige activiteiten'.
- **Indirecte kosten** - Tot slot de indirecte kosten betreffen in de basis de 'vaste kosten' van de NVWA. Waarbij in beginsel een toerekening per 'product' verdedigbaar is. Echter gezien onder dit product vier vaste prijzen vallen die rekenschap geven aan het aandeel afgenomen toezicht is het aannemelijk te veronderstellen dat naar mate een bedrijf meer toezicht afneemt zij ook een groter beslag legt op de NVWA organisatie als geheel. De indirecte kosten worden in nevenstaande berekeningen gerelateerd aan het aantal uren toezicht.

Vaste prijs Permanent toezicht - CoVo tariefgroep 1

Berekening op basis van data reële planning 2023



2.2.3 Vaste prijs Financieel – Product niet permanent toezicht

Binnen 'niet-permanent toezicht' is op basis van geregistreerde tijdsinspanning een toedeling gemaakt naar zwaartecategorieën.

Cijfers zijn indicatief

O.b.v. gemiddelde toezichtinspanning is een nadere definitie gemaakt van de vijf zwaartecategorieën

Voor het product niet-permanent toezicht is op basis van een data-analyse naar de meest recente keuringsgegevens (oktober 2021 t/m september 2022) een concept indeling gemaakt naar zwaartecategorieën. De huidig beschikbare data geeft inzicht in aantallen gerealiseerde toezichtkwartieren per start en het aantal keuringsactiviteiten dat binnen een start is uitgevoerd. De realisatie cijfers geven geen inzicht in de toezichttijd per keuringsactiviteit en de andere bepalende factoren (zoals diersoort, aantallen GVE's, hoog/laag risico dieren en slachtsnelheid). Het is daarom de aanbeveling om gedurende een bepaalde periode meer kenmerken van de keuringen te registreren zodat een meer SMART bepaling van de vaste prijs per zwaartecategorie mogelijk is.

Wij zijn aan de hand van de volgende stappen gekomen tot een indeling naar zwaartecategorieën:

1. Muteren dataset naar tijdbesteding per keuring, waarbij de toezichttijd binnen een start met onderliggend meerdere keuringsactiviteiten evenredig wordt verdeeld over de onderliggende keuringen (voorbeeld voor een start met 3 uur toezicht waarin 3 keuringsactiviteiten worden uitgevoerd geldt dat per keuringsactiviteit 1 uur toezicht wordt aangenomen);
2. Bepalen van zwaartecategorieën op basis van:
 - 1) tijdsbandbreedtes en
 - 2) normtijden
 waarbij minimaal 70% van de keuringen binnen de tijdsbandbreedte is uitgevoerd tegen de normtijd \pm 20%.
3. Voornoemde geldt niet voor zwaartecategorie 4 en 5, waar keuringsactiviteiten met een tijdsbesteding van meer dan twee uur zijn ondergebracht (8% van het aantal keuringen binnen CoVo tariefgroep 2). Deze onderliggende dataset is te klein om te kunnen werken met een normtijd.
4. Op basis van voornoemde systematiek is circa > 90% van de keuringsactiviteiten ingedeeld in de zwaartecategorieën 1 tot en met 5.

Zwaarte-categorie	Bandbreedte & aandeel in keuringsactiviteiten	'Normtijd'
<i>Niet permanent toezicht – CoVo tariefgroep 2</i>		
Z5	≥ 3 uur	2%
Z4	≥2 t/m <3 uur	7%
Z3	≥1,25 t/m <2 uur	16%
Z2	≥0,75 tot <1,25 uur	21%
Z1	0 t/m <0,75 uur	54%
<i>Niet permanent toezicht – CoVo tariefgroep 3</i>		
Z5	≥ 3 uur	1%
Z4	≥ 2 t/m <3 uur	1%
Z3	≥ 1,25 t/m <2 uur	1%
Z2	≥0,75 tot <1,25 uur	7%
Z1	0 t/m <0,75 uur	90%

2.2.4 Vaste prijs Financieel – Product niet permanent toezicht

Op basis van keuringsdata^{1,2} is een toerekening gemaakt van de toezichtkosten per zwaartecategorie, welke vervolgens vertaald zijn naar een vaste prijs per activiteit.

Op basis van toezichtkosten per zwaartecategorie is een vaste prijs per product (keuringsactiviteit) berekend

Om te komen tot een vaste prijs per product zijn de toezichtkosten voor niet permanent toezicht (zowel CoVo tariefgroep 2 en CoVo tariefgroep 3) verdeeld over de verschillende zwaartecategorieën. Bij het maken van deze verdeling is wederom gekeken naar het type kosten. Op basis van de huidige kosteninzichten is de volgende indeling gemaakt:

- *Directe kosten*: De directe kosten bestaan uit a) uitvoering, b) reistijd en c) specifieke allocaties. De kosten gerelateerd aan uitvoering en specifieke allocaties zijn toegerekend naar zwaartecategorie op basis van het aandeel toezichturen. Voor de kosten reistijd is gekeken naar het aandeel keuringsactiviteiten per zwaartecategorie.
- *Overige directe kosten* - Onder deze kosten vallen verschillende activiteiten, waaronder planning, bedrijvenbeheer en O&O. Voor de berekening van de vaste prijs is een splitsing gemaakt tussen de activiteit 'planning' (product gerelateerd) en de overige activiteiten (gerelateerd aan aantal uren toezicht). Waarbij voor deze overige activiteiten geldt dat wordt aangenomen dat naar mate een bedrijf keuringen in een hogere zwaartecategorie afneemt, zij ook een groter beslag legt op deze 'overige activiteiten'.
- *Indirecte kosten* - Tot slot de indirecte kosten betreffen in de basis de 'vaste kosten' van de NVWA. Waarbij in beginsel een toerekening per 'product' verdedigbaar is. Gezien het feit dat elke zwaartecategorie een 'andere' inspanning vraagt van de NVWA (zowel in tijd als in complexiteit) is het aannemelijk te veronderstellen dat naar mate een bedrijf een product afneemt in een hogere zwaartecategorie zij ook een groter beslag legt op de NVWA organisatie als geheel. De indirecte kosten worden in nevenstaande berekeningen gerelateerd aan het aandeel toezichturen in een categorie.

Zwaarte Categorie	Aandeel toezicht-uren	Aandeel keuringen		Toezicht kosten		# keurings activiteiten		Vaste Prijs
<i>Niet permanent toezicht – CoVo tariefgroep 2</i>								
Z5	10%	2%	→	€283.876	→	21	→	€ 13.518
Z4	18%	7%	→	€520.267	→	75	→	€6.937
Z3	25%	16%	→	€761.563	→	165	→	€ 4.616
Z2	21%	21%	→	€654.572	→	218	→	€ 3.003
Z1	26%	54%	→	€907.906	→	551	→	€ 1.649
				€ 3.128.883		1.030		
<i>Niet permanent toezicht – CoVo tariefgroep 3</i>								
Z5	12%	1%	→	€174.040	→	26	→	€ 6.694
Z4	4%	1%	→	€ 58.478	→	21	→	€ 2.785
Z3	3%	1%	→	€ 42.836	→	26	→	€ 1.648
Z2	11%	7%	→	€169.538	→	134	→	€ 1.265
Z1	70%	90%	→	€1.205.274	→	1.747	→	€690
				€1.650.166		1.961		

2.2.5 Vaste prijs Financieel – Product fysieke exportcertificering

Binnen het product Fysieke Exportcertificeringen LD&LP is op basis van de ontvangen data¹ een nadere opsplitsing gemaakt naar keuringen binnen en buiten Europa, leidend tot tien zwaartecategorieën.

Cijfers zijn indicatief

O.b.v. gemiddelde toezichtinspanning is een nadere definitie gemaakt van de vijf zwaartecategorieën

Op basis van gemiddelde toezichtinspanning is een indeling gemaakt naar uiteindelijk 10 zwaartecategorieën, vijf categorieën voor exportcertificeringen binnen de EU en vijf buiten de EU

Net als voor toezicht in slachthuizen is op basis van een data-analyse naar de de meest recente keuringsgegevens (oktober 2021 t/m september 2022) een concept indeling gemaakt naar zwaartecategorieën. De huidige beschikbare data geeft inzicht in aantallen gerealiseerde toezichtkwartieren per start en het aantal keuringsactiviteiten dat binnen een start is uitgevoerd. De realisatie cijfers geven geen inzicht in de toezichttijd per keuringsactiviteit en de andere bepalende factoren (zoals hoog/laag risico dieren of aantallen dieren). De realisatie cijfers bieden wel het onderscheid naar exportbestemming (binnen of buiten de EU). Het is daarom de aanbeveling om gedurende een bepaalde periode meer kenmerken van de keuringsactiviteiten te registreren zodat een meer SMART bepaling van de vaste prijs per zwaartecategorie mogelijk is.

De uitgevoerde stappen om te komen tot de indeling naar zwaartecategorieën zijn hetzelfde als voor [toezicht in slachthuizen met niet-permanent toezicht](#).

Analyse keuringsgegevens	Zwaarte-categorie	Bandbreedte & aandeel in keuringsactiviteiten		'Normtijd'
<p>84%</p> <p>Export binnen EU grenzen</p> <p>~84% van de toezichturen zien toe op exportcertificering binnen EU grenzen. Waarbij ca 63% van de keuringen varkens betreft.</p>	<i>Binnen EU</i>			
	Z5	> 1 uur 45 min	3%	n.t.b. ²
	Z4	≤ 1 uur 45 min	31%	1,5 uur
	Z3	≤ 1 uur	13%	1 uur
	Z2	≤ 45 min	27%	45 min
<p>16%</p> <p>Export buiten EU grenzen</p> <p>16% van de toezichturen zien toe op exportcertificeringen buiten EU grenzen. Waarbij ca 59% van de starts paarden betreft.</p>	<i>Buiten EU</i>			
	Z5	> 2 uur	1%	n.t.b. ²
	Z4	≤ 2 uur	3%	1,5 uur
	Z3	≤ 1 uur 15 min	20%	1 uur
	Z2	≤ 45 min	34%	45 min
	Z1	≤ 30 min	42%	30 min

2.2.6 Vaste prijs financieel – Product fysieke exportcertificering

Op basis van keuringsdata¹ is een toerekening gemaakt van de toezichtkosten Exportcertificering Levend Vee en Levende Dieren naar keuringen per zwaartecategorie.

Op basis van toezichtkosten per zwaartecategorie is een vaste prijs per product (keuringsactiviteit) berekend

Om te komen tot een vaste prijs per product zijn de toezichtkosten voor fysieke exportcertificeringen levende dieren & levende producten verdeeld over de verschillende zwaartecategorieën. Een belangrijke kanttekening bij de toerekening van kosten voor fysieke exportcertificeringen is dat de kosten voor Certificering op Afstand (CoA) wel zijn opgenomen in de toezichtkosten maar niet worden verrekend met start- en kwartiertarieven. De NVWA geeft aan dat CoA ca. 15% van de kosten van de toezichtkosten van Fysieke Exportcertificeringen LD&LP betreft. Zodoende is voor de fysieke keuringen gerekend met 85% van het totaal aan toezichtkosten.

Bij het maken van deze verdeling is net als bij [toezicht in slachthuizen](#) gekeken naar het type kosten. Op basis van de huidige kosteninzichten is de volgende indeling gemaakt:

- *Directe kosten* (zie voor de toelichting [p. 24](#))
- *Overige directe kosten* (zie voor de toelichting [p. 24](#))
- *Indirecte kosten* (zie voor de toelichting [p. 24](#))

Zwaarte Categorie	Aandeel toezicht-uren	Aandeel activiteiten		Toezicht kosten		# keurings activiteiten		<i>Cijfers zijn indicatief</i> Vaste Prijs
<i>Export binnen EU grenzen</i>								
Z5	6%	3%	→	€470.785	→	667	→	€ 706
Z4	46%	31%	→	€3.999.379	→	8.096	→	€ 494
Z3	14%	13%	→	€1.308.092	→	3.487	→	€ 375
Z2	21%	27%	→	€2.033.581	→	6.962	→	€ 292
Z1	13%	26%	→	€1.422.284	→	6.662	→	€ 213
				€ 9.234.121			25.874	
<i>Export buiten EU grenzen</i>								
Z5	5%	1%	→	€84.469	→	85	→	€ 994
Z4	7%	3%	→	€108.330	→	201	→	€ 539
Z3	28%	20%	→	€470.929	→	1.209	→	€ 389
Z2	34%	34%	→	€608.420	→	2.103	→	€ 289
Z1	26%	42%	→	€522.213	→	2.555	→	€ 204
				€1.794.363			6.153	

2.3.1 Heffing – heffingsgrondslagen

Bij het opstellen van een heffing voor de PDC ‘toezicht in slachthuizen’ kan gekozen worden voor een generieke heffingsgrondslag of een specifieke, product-gerelateerde grondslag.

Generieke heffing vs. verfijnde heffing

Een heffing kan gebaseerd worden op een generieke grondslag of een specifieke productgerelateerde grondslag

Voor het vaststellen van een heffing moet allereerst de heffingsgrondslag worden bepaald. Ten aanzien van deze heffingsgrondslag zijn er verschillende mogelijkheden die tijdens dit onderzoek zijn verkend. Op hoofdlijnen zijn er twee systematieken:

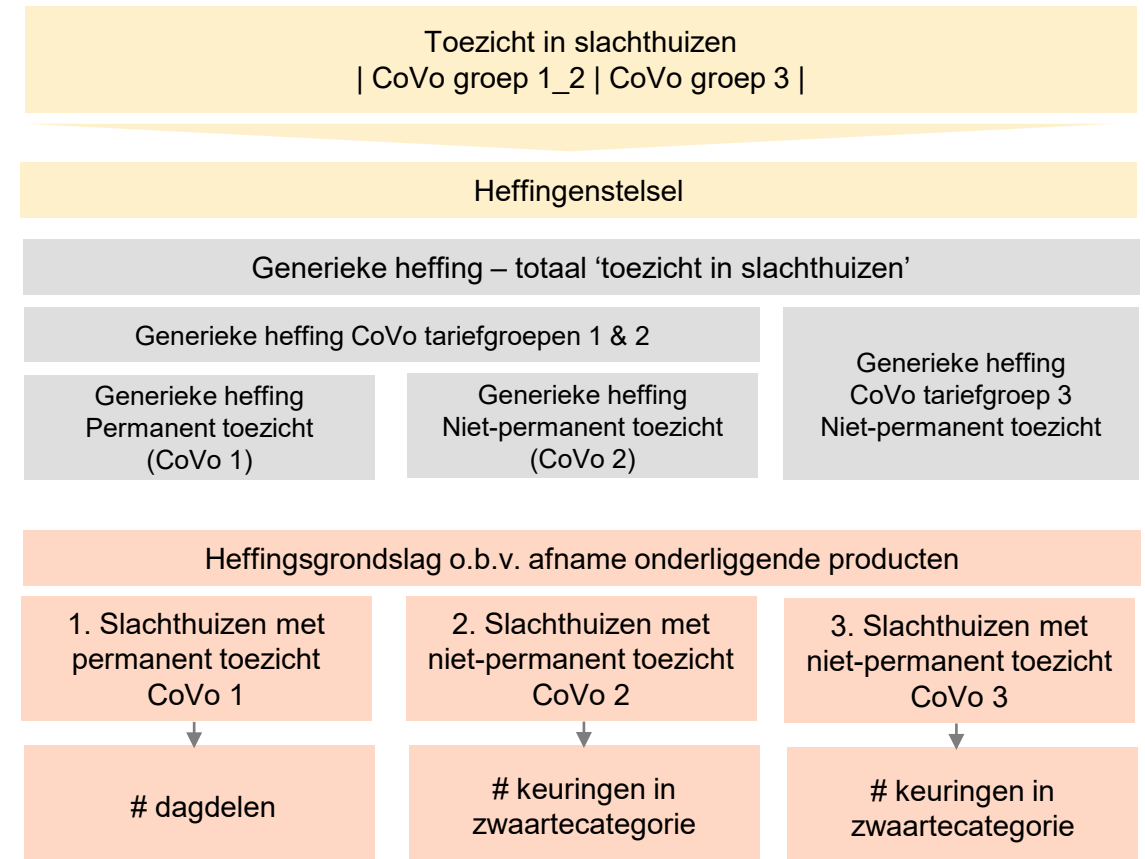
1. Generieke heffingsgrondslag

Een generieke heffingsgrondslag kijkt naar een specifiek kenmerk, bijvoorbeeld aantal GVE's of omzet en bepaalt op basis van dit kenmerk de te betalen heffing. Een generieke heffing staat per definitie verder af van de daadwerkelijk door de NVWA uitgevoerde werkzaamheden op een bedrijf. Bij het toepassen van een generieke heffingsgrondslag bestaat de mogelijkheid om additioneel onderscheid te maken naar CoVo groepen dan wel producten.

2. Heffingsgrondslag op basis van afname onderliggende producten (verfijnde heffing)

Om rekenschap te geven aan de bezwaren van het bedrijfsleven ten aanzien van een generieke heffing kan tevens worden gekozen voor een heffing op basis van de onderliggende producten. Oftewel een bedrijf betaalt een heffing op basis van het aantal producten dat men verwacht af te nemen in een jaar (aantal dagdelen toezicht dan wel het aantal keuringen in een zwaartecategorie).

Voor beide systematieken geldt dat een voorlopige heffing wordt bepaald op basis van historische gegevens. Aan het einde van een heffingsperiode (meestal een jaar) wordt de daadwerkelijke heffingsgrondslag over die periode berekend. Dit resulteert in een definitieve heffing met een eventueel overschot of extra te betalen toezichtkosten in de opvolgende heffingsperiode.



2.3.2 Heffing – uitwerking generieke heffingsgrondslag

Een generieke heffing op basis van aantallen GVE's lijkt haalbaar, verfijning waarbij meerdere factoren meewegen is mogelijk maar tast tegelijkertijd het generieke karakter van een heffing aan.

Generieke heffing o.b.v. GVE's, omzet of kilo's

Een heffing op basis van GVE's is technisch mogelijk

In de basis zijn drie typen generieke heffingsgrondslagen geïdentificeerd: GVE's, omzet en kilo's. Voor elk van de geïdentificeerde grondslagen geldt dat er tegenargumenten zijn waarom een grondslag onvoldoende rekenschap geeft aan het daadwerkelijk uitgevoerde toezicht. Voornoemde is echter inherent aan het toepassen van een generieke grondslag en is daarom niet meegenomen in de keuze voor een generieke heffingsgrondslag.

- Voor het toepassen van een heffing op basis van omzet moet een bedrijf de omzet gerelateerd aan de producten die onder toezicht staan kunnen destilleren. Het identificeren van deze omzet is niet (altijd) eenvoudig en brengt op basis van de interviews verschillende financieel technische discussies met zich mee. Daarbij publiceert niet ieder bedrijf een jaarverslag wat het objectief identificeren van de omzet bemoeilijkt.
- Een heffing op basis van aantallen kilo's of GVE's is mogelijk; deze data is objectief te identificeren en administreren (in het geval van slachthuizen worden GVE's en kilo's door bedrijven en de NVWA reeds geregistreerd). Een grondslag gerelateerd aan het aantal GVE's geeft daarbij in verhouding tot een kilo grondslag 'meer' rekenschap aan de werkelijke toezichtinspanning. Een zwaarder dier vraagt namelijk niet per definitie meer toezichtinspanning. Daarnaast staat het aantal kilo's in verhouding tot de productie van een bedrijf, en zorgt bv. falende apparatuur ervoor dat de productie (tijdelijk) stilligt of vermindert en daarmee de te betalen toezichtkosten dalen terwijl de gemaakte toezichtkosten gelijk blijven.

Het toepassen van een heffing op basis van GVE's lijkt op basis van de huidige inzichten

haalbaar en in enige mate recht te doen aan de toezichtinspanning van de NVWA. Hierbij merkt het bedrijfsleven op dat deze grondslag geen rekenschap geeft aan de efficiëntie van een bedrijf. Een bedrijf dat haar processen efficiënt en goed heeft ingericht zal minder toezicht van de NVWA vragen. Zoals eerder benoemd is dit tegenargument inherent aan het toepassen van een generieke heffingsgrondslag.

Een nadere uitwerking van de grondslag naar meerdere factoren naast GVE's komt tegemoet aan de bezwaren over gebrek aan fijnmazigheid maar past niet bij de definitie van een heffing als verrekeninstrument

In aanvulling op de voorgaande pagina is het mogelijk om de relatie met de toezichtinspanning bij een generieke heffing verder te vergroten. Het vergroten van de relatie vraagt om het registreren van meer factoren per bedrijf en het tot elkaar in verhouding plaatsen van deze factoren. Op basis van een analyse naar vergelijkbare toezichthouders (onder andere [Belgische voedselveiligheidstoezichthouder FAVV](#)) en het [Diergezondheidsfonds](#) zijn op basis van de wijze waarop zij een heffing bepalen de volgende mogelijk additionele factoren geïdentificeerd:

- Sector waarin een bedrijf actief is;
- Productiecapaciteit;
- Personeelssterkte;
- Type GVE (laag / hoog risicodieren).

Het toepassen van meer factoren als basis voor de heffingsgrondslag tast de eenvoud van een generieke heffingsgrondslag aan. Per definitie is een heffing een grofmazig instrument en verhoudt zich dus minder goed tot ingrepen bedoeld ter verfijning van de grondslag.

2.3.3 Heffing financieel – generieke heffingsgrondslag

Een generieke heffingsgrondslag naar GVE voor alle slachthuizen is € 5,09 per GVE. Het berekenen van een heffingstarief per GVE voor de afzonderlijke CoVo tariefgroepen is op basis van huidige gegevens niet mogelijk.

Generieke heffing o.b.v. aantal GVE's

Cijfers zijn indicatief

De NVWA heeft gegevens van het totaal aantal GVE's dat in 2021 is geslacht aangeleverd¹. De GVE's zijn in deze bestanden gecategoriseerd naar bedrijven met bijbehorende toezichtsgroep 1, 2, 3, 3a of 3b (zie [Bijlage D](#) voor toelichting op de toezichtsgroepen). Voor toezichtsgroepen 1 en 2 geldt dat deze bedrijven permanent toezicht krijgen en derhalve in tariefgroep 1 vallen.² Aangezien tariefgroepen 2 en 3 beide bestaan uit een combinatie van bedrijven in toezichtsgroepen 3, 3a en 3b, en de categorisering van bedrijven aan toezichtsgroepen in de administratie niet consistent gebeurt^{1,2}, is het voor tariefgroepen 2 en 3 niet mogelijk om een realistische inschatting te maken van het aantal geslachte GVE's.

In onderstaande tabel zijn heffingsbijdragen voor alle slachthuizen tezamen (CoVo tariefgroepen 1-3) en voor CoVo tariefgroep 1 berekend. Het berekenen van heffingstarieven voor CoVo tariefgroepen 2 en 3 is o.b.v. de aangeleverde data niet mogelijk. De administratie NVWA hanteert verschillende toezichtgroepen, die toebedeeld worden aan tariefgroepen. Deze toedeling gebeurt echter in de tijd niet consequent voor CoVo tariefgroepen 2 en 3. Bedrijven die regulier vallen onder toezichtsgroepen CoVo 2 of 3 (niet-permanent toezicht), kunnen als gevolg van seizoensdrukte voor een bepaald kwartaal onder CoVo tariefgroep 1 (permanent toezicht) vallen.

	# GVE's	EUR toezichtkosten	Heffing per GVE	Voorbeeld bedrijf CoVo 1_2 Permanent toezicht 200.000 GVE's	Voorbeeld bedrijf CoVo 1_2 Niet-permanent toezicht 600 GVE's	Voorbeeld bedrijf CoVo 3 Niet -permanent toezicht 200 GVE's
Optie 1: Generieke heffing 'Totaal keuringen slachthuizen'				Ongeacht CoVo tariefgroep betaalt ieder bedrijf dezelfde heffing per GVE. Dit is t.o.v. Optie 2 voordelig voor bedrijven met niet-permanent toezicht, voornamelijk uit CoVo groep 2.		
CoVo 1-3	8.301.973	€ 42.294.638	€ 5,09 per GVE	€ 1.019.000	€ 3.000	€ 1.000
Optie 2: Generieke heffing 'Naar CoVo tariefgroep'				Bedrijven in CoVo groepen 1 betalen €0,56 per GVE minder.		
CoVo 1 permanent	8.275.124	€ 37.515.589	€ 4,53 per GVE	€ 907.000	Niet mogelijk, zie toelichting	
CoVo 2 niet-perm.	26.849	€ 3.128.883	Niet mogelijk, zie toelichting			
CoVo 3 niet-perm.		€ 1.650.166				

2.3.4 Heffing financieel – Verfijnde heffing

Een verfijnde grondslag betreft voor permanent toezicht een heffing op basis van aantal dagdelen (uren) toezicht en voor niet-permanent toezicht een heffing op basis van aantal keuringen in een zwaartecategorie | de onderliggende systematiek komt overeen met de rekenwijze voor de vaste prijs.

Voorbeelden verfijnde heffing Permanent vs. Niet permanent toezicht

Cijfers zijn indicatief

Verfijnde heffing - Permanent toezicht

Indien voor het product 'Permanent toezicht' een meer verfijnde heffing wordt toegepast dan wordt op basis van een vooraf ingeschat aantal benodigde dagdelen toezicht (uren) een heffingsbijdrage bepaald.

De heffingsbijdrage komt tot stand door het aantal ingeschatte dagdelen toezicht van een bedrijf te delen door het totaal verwachte aantal uren toezicht binnen het product Permanent toezicht. Een voorbeeld berekening is onderstaand weergegeven.

Voorbeeld calculatie: Verfijnde heffing – Permanent toezicht

Voorbeeld voor bedrijf 1 in PT CoVo tariefgroep 1			
Toezihturen bedrijf 1		Totaal toezichturen CoVo 1	Heffingsbijdrage %
800	÷	158.855	= 0,5%
Totaal toezichtkosten		Heffing %	Heffingsbijdrage €
€37.515.589	×	0,5%	= €187.578

Verfijnde heffing – Niet permanent toezicht

In vergelijking met de verfijnde heffing voor permanent toezicht vraagt de heffing voor de producten die werken met zwaartecategorieën meer berekenstappen. Voor een product met vijf zwaartecategorieën moet 1) het aantal verwachte keuringsactiviteiten per zwaartecategorie in een jaar worden bepaald en 2) de toezichtkosten per zwaartecategorie.

Vervolgens moet worden ingeschat hoeveel keuringsactiviteiten een specifiek bedrijf verwacht aan te vragen in elk van de zwaartecategorieën en wordt de volgende berekening gemaakt per zwaartecategorie:

$(\# \text{ keuringsactiviteiten bedrijf} \div \text{totaal keuringsactiviteiten zwaartecategorie}) \times \text{toezichtkosten zwaartecategorie}$

Een optelling van de uitkomsten per zwaartecategorie geeft de heffingsbijdrage per bedrijf:

Voorbeeld calculatie: Verfijnde heffing – Niet permanent toezicht

Voorbeeld voor bedrijf 2 in NPT CoVo tariefgroep 2				
	# keuringsact. bedrijf 2	# keuringsact. totaal	Toezihtkosten totaal	Heffingsbijdrage bedrijf
Z5	1	21	€283.876	
Z4	1	75	€520.267	
Z3	4	165	€761.563	= 3,3%
Z2	12	218	€654.572	
Z1	18	549	€ 907.906	= €104.637

3. Evaluatie haalbaarheid, effectiviteit en bijdrage aan systeemdoelmatigheid



3.1 Evaluatie vaste prijs en heffing – samenvatting

In afstemming met de begeleidingscommissie van dit onderzoek is bepaald dat ten behoeve van de evaluatie beide verrekensystematieken onderzocht worden op haalbaarheid, effectiviteit en de bijdrage aan de doelmatigheid van het toezichtstelsel.

Evaluatie systematiek van vaste prijs en heffing

In afstemming met de begeleidingscommissie van dit onderzoek is bepaald dat ten behoeve van de evaluatie beide verrekensystematieken onderzocht worden op haalbaarheid, effectiviteit en de bijdrage aan de doelmatigheid van het toezichtstelsel:

- De **haalbaarheid** laat zich uitdrukken in de juridische haalbaarheid en de toepasbaarheid, implementeerbaarheid en beheersbaarheid binnen de primaire- en bedrijfsvoeringsprocessen van de NVWA.
- De **effectiviteit** van de alternatieve verrekensystematieken meten wij af aan de mate waarin deze bijdragen aan het oplossen van de problemen uit de aanleiding en vraagstelling van dit onderzoek: het verminderen van de opgelopen werkdruk en het toestaan van een heldere toerekening van kosten. Het gaat daarmee om het effect op het keuringsproces en de eenvoud en transparantie van de toerekening van kosten van de verrekensystematiek.
- De **bijdrage aan doelmatigheid van het systeem** kan zowel invloed hebben op het gedrag van ondernemers die onder toezicht staan als door invloed te hebben op het handelen van de NVWA als toezichthoudende organisatie. Beide invalshoeken zijn onderzocht.

Nevenstaande tabel geeft de uitkomsten van alle analyses op deze onderdelen als scoring ten opzichte van het huidige systeem van start- en kwartiertarieven. In de volgende pagina's wordt per onderdeel een nadere analyse en onderbouwing van deze uitkomst gegeven.

Hoofdcriteria	Subcriteria	Vindplaats nadere onderbouwing	Vaste prijs per product (vaste prijs)	Generieke heffing	Verfijnde heffing (o.b.v. vaste prijzen)
Haalbaarheid	Juridische haalbaarheid	H3: p. 34 – 36	+	-	-
	Toepasbaarheid	H3: p. 34 – 36	+	-	-
	Implementeerbaarheid	H3: p. 37 – 40	+	+	+/-
	Beheersbaarheid	H3: p. 41 – 44	+	+	-
Effectiviteit	Effect op keuringsproces	H3: p. 45 – 46	+	+/-	+
	Eenvoud en transparantie	H2: p. 19 – 21	+/-	+	-
Bijdrage aan doelmatigheid van het systeem	Gedrag van bedrijven	H3: p. 47	+	-	+/-
	Gedrag van NVWA	H6: p. 62	+/-	-	+/-

3.1.1 Juridische haalbaar- en toepasbaarheid heffingenstelsel¹

Invoering van een heffingenstelsel betekent een wet of wetswijziging en dit vraagt om een doorlooptijd van anderhalf tot twee jaar; jaarlijkse wijziging van de tarieven kan op basis daarvan bij algemene maatregel van bestuur en vraagt om een doorlooptijd van ca. 9 maanden.

Eisen aan wettelijke regeling voor heffing

In artikel 104 van de Grondwet is bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van een wet en dat andere heffingen van het Rijk bij de wet worden geregeld. Wanneer besloten wordt een heffing in te voeren zal dus een wetsvoorstel moeten worden opgesteld. Het proces van het opstellen van een wetsvoorstel tot de inwerkingtreding van het voorstel, eenmaal wet, kent veel stappen (zie c. het tarief). Wanneer er beperkingen zijn voor de interne markt van de Europese Unie, is voorafgaand aan de advisering door de Raad van State een notificatieprocedure vereist. Grosso modo is bij een voorspoedig verloop anderhalf tot twee jaar nodig; maar het verloop kan door onvoorziene ontwikkelingen langer duren. Het wetsvoorstel dat voorziet in een heffing dient in elk geval de volgende onderdelen te bevatten:

- a. **Een beschrijving van de kring van heffingsplichtigen.** Kort gezegd wie de heffing moet betalen. Het heeft de voorkeur als kan worden aangesloten bij bestaande regelgeving uit de Europese of Nederlandse regelgeving, zeker als de heffingsplichtige op grond van die regelgeving een erkenning, een vergunning of een andere publiekrechtelijke vorm van toestemming nodig heeft, of zich heeft moeten laten registreren bij de overheid. Als dat niet het geval is, zal ook nog, met het oog op een goede uitvoering en handhaving, moeten zijn voorzien in een aanvullende registratieverplichting.
- b. **Een beschrijving van het belastbare feit.** De heffingsplichtige activiteit en de heffingsgrondslag moeten nader bepaald zijn: waarom moet de heffingsplichtige een heffing betalen en waarvoor. Bij de grondslag kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van de capaciteit (omzet, aantal GVE of bedrijfsomvang in aantal fte). Hoe de capaciteit wordt berekend, is een technische kwestie, en kan worden bepaald door de minister.
- c. **Het tarief.** De hoofdregel is dat het tarief in de wet zelf wordt opgenomen, en dat dus bij een wijziging van het tarief, een wetswijziging nodig is. Om toch enige flexibiliteit te creëren, kan

worden bepaald dat de tarieven door de regering bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, en dat in de wet zelf alleen de randvoorwaarden voor de tarieven zijn opgenomen. Het proces van het opstellen van een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot en met de inwerkingtreding ervan bevat de volgende stappen: het opstellen zelf, de consultatieronde, de toetsronde (regeldruk, wetgevingskwaliteit), accordering ministerraad, advisering door Afdeling advisering van de Raad van State, en tot slot publicatie en inwerkingtreding. Bij een strakke planning zonder procedurele tegenslagen duurt dit grosso modo negen tot twaalf maanden. Gesteld dat aangesloten wordt bij de huidige praktijk waarin de tarieven jaarlijks aangepast worden, is een strakke planningsdiscipline vereist waarbij al vanaf de start duidelijk moet zijn hoe hoog de tarieven voor de komende periode zullen zijn.

- d. **Het tijdvak van de heffing.** Dat kan bijvoorbeeld een kalenderjaar zijn, maar ook een half jaar of een kwartaal. Voorts kan gewerkt worden met een voorlopige heffing aan het begin van het tijdvak en een definitieve heffing na afloop van het tijdvak.
- e. **Een bevoegdheid om een gunstiger tarief vast te stellen.** Bijvoorbeeld voor categorieën van heffingsplichtigen die maatregelen hebben getroffen om de uitvoering door de overheid efficiënter te maken. De voorwaarden waaronder deze voorziening geldt, kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld; waar het gaat om gedetailleerde uitwerking van eisen kan dit in de wet of in de betreffende algemene maatregel van bestuur worden gelegeerd aan de minister (ministeriële regeling).
- f. **Bezwaar en beroep.** Net als bij de totstandkoming van de huidige start- en kwartiertarieven is tegen een besluit tot het opleggen van een (voorlopige) heffing bezwaar en beroep mogelijk.

¹ Deze analyse is grotendeels afkomstig van de afdeling Juridische Zaken van het Ministerie van LNV.

3.1.2 Juridische haalbaar- en toepasbaarheid vaste prijs

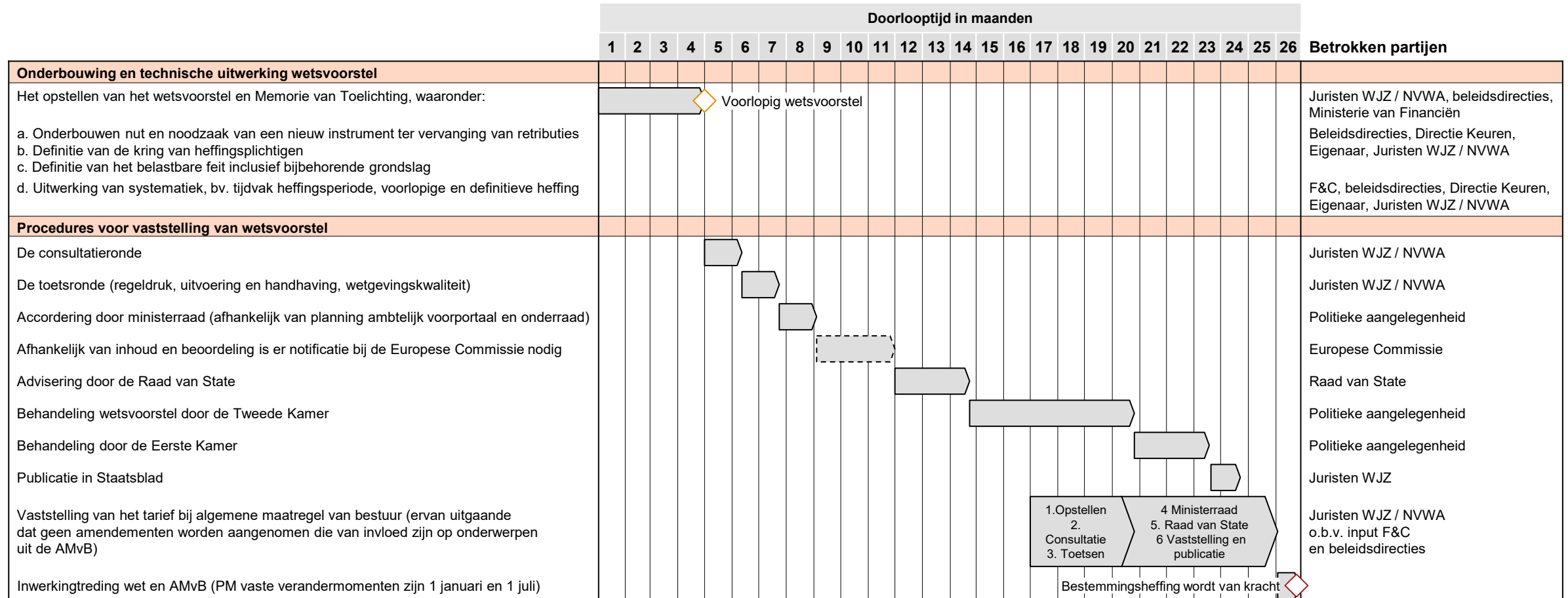
Invoering van een vaste prijs per product kan binnen de bestaande juridische kaders en kan – los van voorbereidingstijd – per kwartaal ingevoerd worden.

Regeling NVWA-tarieven als basis voor de vaste prijs

De huidige tarieven zijn vastgelegd in de Regeling NVWA-tarieven¹. Een wijziging van start- en kwartiertarieven naar een Vaste Prijs per Product kan worden ingeregeld met een wijziging van deze Regeling. Voor een invoering/wijziging is geen wet of wetswijziging nodig en volstaat een schriftelijke publicatie in de Staatscourant. Bij gunstig verloop en goede samenwerking kan de regeling in ca. 3 maanden worden gerealiseerd. Het is daarbij wel van belang dat de (objectiveerbare) zwaartecategorieën met bijbehorende tarieven concreet en helder zijn onderbouwd en ingeregeld. Met een doorlooptijd van ca. 3 maanden is de vaste prijs verrekensystematiek flexibel wanneer een PDC of tarief ingevoerd, gewijzigd of opgeheven moet worden.

3.1.3 Tijdlijn ontwerp tot inwerkingtreding heffingenstelsel¹ en VPP

Van ontwerp tot inwerkingtreding van een heffingenstelsel neemt ca. 1.5 tot 2 jaar in beslag, waarbij een vaststelling van tarieven met een algemene maatregel van bestuur een proces van ca. 9 maanden is.

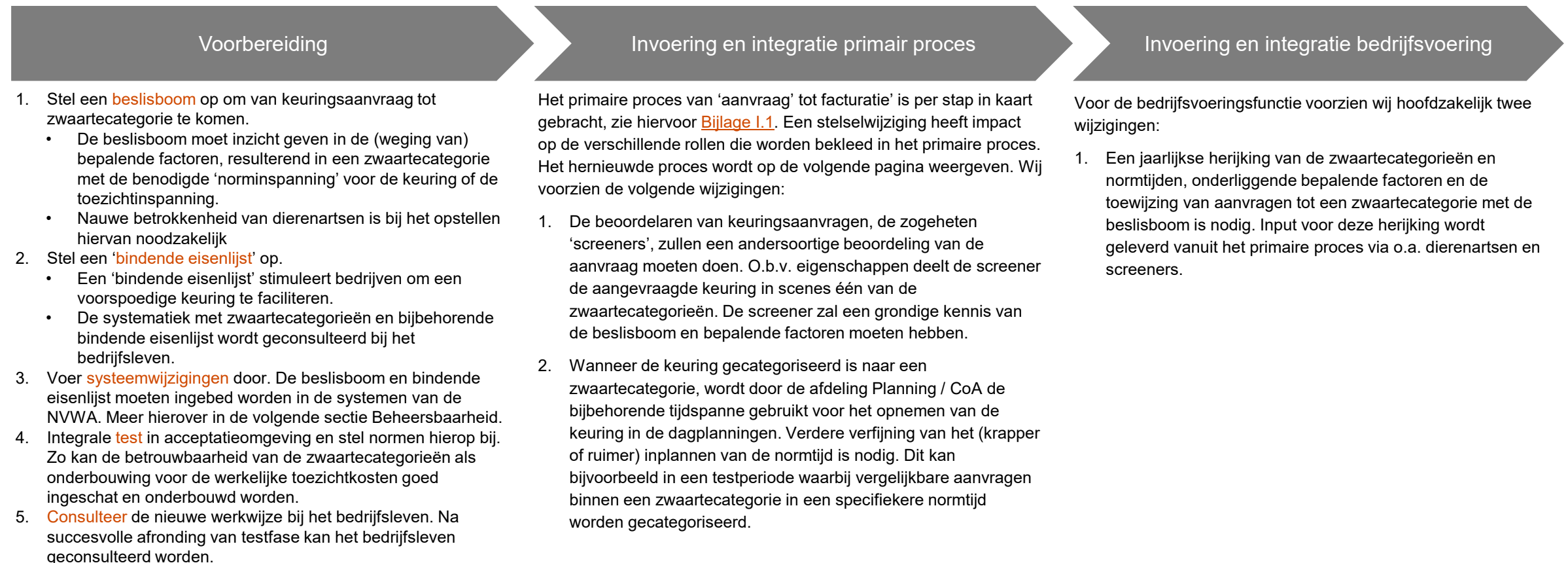


¹ De tijdlijn heeft betrekking op de inwerktrading van zowel een generieke heffing als een verfijnde heffing (o.b.v. vaste prijzen)

3.1.4 Implementatiestappen vaste prijs

Een stelselwijziging naar een vaste prijs vraagt om drie implementatiestappen: 1) voorbereiding, 2) de voorziene wijzigingen in de stappen van het primaire proces en 3) de jaarlijkse beheersing.

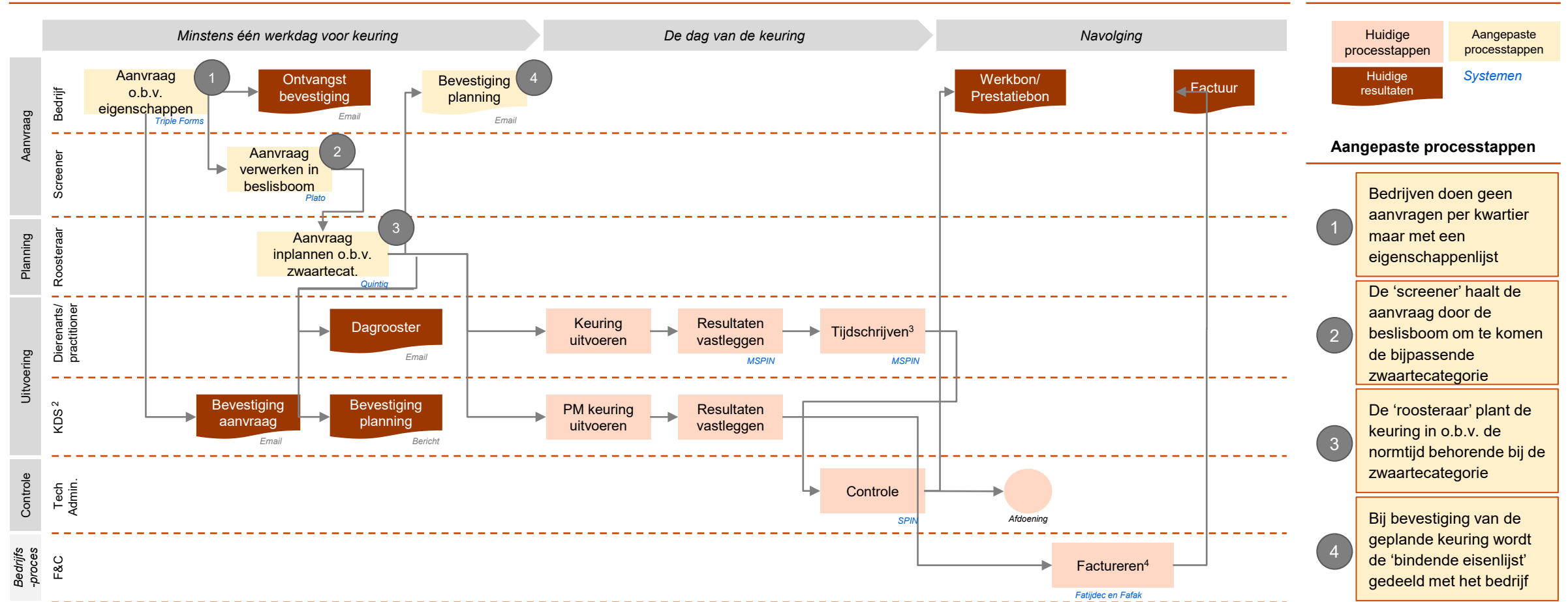
Drie stappen naar implementatie



3.1.5 Impact op primair proces: hernieuwd proces¹ van keuringsaanvraag tot facturatie (vaste prijs)

De belangrijkste impact op het primair proces bij invoering vaste prijs is op het proces van aanvraag en planning | de impact van een heffing op primair proces zal minimaal zijn en is derhalve niet uitgetekend.

Hernieuwd stroomschema afhandelingsproces keuringsaanvraag



Onderzoek alternatieve verrekensystematieken NVWA

PwC

¹ Zie [Bijlage I.1](#) voor het huidige proces van keuringsaanvraag tot facturatie

² KDS voert alleen keuringen uit in roodvlees slachthuizen

³ Tijdschrijven blijft van kracht t.b.v. monitoring beslisboom en bepalende factoren

⁴ Het onderdeel Facturen is onderdeel van de ondersteunde bedrijfsprocessen en komt nader aan orde in de sectie Beheersbaarheid -> systeemwijzigingen

december 2022

39

3.1.6 Impact op bedrijfsvoeringprocessen

De implementatie van een alternatief verrekenstelsel heeft gevolgen voor de juridische, financiële en communicatieprocessen van de NVWA, die verschillen per type verrekenstelsel.

Impact op bedrijfsvoeringprocessen bij implementatie VPP of heffing

De impact op de bedrijfsprocessen van de NVWA bij een stelselwijziging is onderzocht. Hierbij is onderscheid gemaakt naar de juridische, financiële, informatie- en communicatie processen. De impact is afhankelijk van de invoering van een vaste prijs, een generieke heffing of een verfijnde heffing (o.b.v. vaste prijzen).

Impact op de juridische processen binnen de NVWA bij een vaste prijs

- Bij de invoering van een vaste prijs wordt de huidige retributieregeling van de NVWA aangepast. Dit proces is een wisselwerking tussen juristen van de NVWA, juristen van LNV, de Directie Keuren, F&C en de beleidsdirecties van LNV. Na de invoering zullen de werkzaamheden niet substantieel verschillen van de huidige werkzaamheden voor het jaarlijks herijken van de retributieregeling. Zoals toegelicht in paragraaf 3.1.1 [juridische haalbaarheid en toepasbaarheid](#) is de verwachte tijdspanne voor een juridische aanpassing in de tarievenregeling ca. 3 maanden.

Impact op de juridische processen binnen de NVWA bij een heffing

- Binnen de juridische processtroom zullen de beroep- en bezwaarprocedures die toezien op de hoogte en gebrek aan transparantie van doorberekende kosten, niet wijzigen als gevolg van de invoering van een vaste prijs of heffing. Bij een heffing zal er, afhankelijk van het aantal termijnen per jaar dat er een heffingsbijdrage in rekening wordt gebracht, een daling zijn in het aantal beroepen- en bezwaren aangezien er minder 'afrekenmomenten' zijn.

Impact op de financiële processen binnen de NVWA bij een vaste prijs

- Binnen de financiële administratie wordt een vereenvoudiging van het factuurproces voorzien. Facturen zijn niet langer gespecificeerd met start- en kwartiertarieven, maar met één of

meerdere producten met de prijs van bijbehorende zwaartecategorie (in een bepaalde periode). Verder zal bij een vaste prijs in vergelijking met de huidige systematiek andere data moeten worden gegenereerd en beheerd (aantallen producten in plaats van enkel tijdsbesteding). Hierbij is aandacht voor eventuele 'bulkafnames' (zie paragraaf 3.3.1. [Bijdrage aan doelmatigheid systeem](#)) nodig.

Impact op de financiële processen binnen de NVWA bij een heffing

- Bij een generieke heffing wordt F&C gevraagd om periodiek op basis van de gekozen heffingsgrondslag, de heffingsbijdragen voor bedrijven te berekenen. Voor een [generieke](#) en [verfijnde heffing](#) zijn de eerste berekeningen reeds gemaakt in dit onderzoek.
- Voor het berekenen van de voorlopige en de definitieve heffingsbijdragen voert F&C voor- en nacalculaties voor individuele bedrijven uit. Het verschil tussen de voorlopige heffingsbijdrage en definitieve heffingsbijdrage wordt verrekend in de opvolgende heffingsperiode.
- Een tariefwijziging van een heffing duurt ca. 9 maanden. Dit betekent dat F&C al in een vroeg stadium de nieuwe tarieven moet hebben berekend. Ten opzichte van de huidige situatie betekent dit dat deze informatie maanden eerder moet worden aangeleverd.

Impact op de communicatieprocessen

- Communicatie richt zich op de informatiestromen tussen de NVWA en bedrijfsleven en de NVWA en overheden. De verwachting is dat een stelselwijziging voor de implementatie een beroep doet op de afdeling Communicatie om zowel intern als extern de nodige informatiestromen en het beantwoorden van vragen omtrent de invoering van een heffing of vaste prijs te faciliteren. Voor het communiceren van de stelselwijziging kan de NVWA een pagina op de website toewijden aan een uitleg over de stelselwijziging met een FAQ-sectie.

3.1.7 Tijdlijn implementatie vaste prijs

De vaste prijs per product kan binnen een doorlooptijd van negen maanden geïmplementeerd worden.

Implementatiestappen uitgezet in de tijd

Projectfasen	Doorlooptijd in maanden												Verantwoordelijk
	-2	-1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Onderzoek systematiek vaste prijs <ul style="list-style-type: none"> Bepalende factoren voor zwaartecategorieën Eerste definiëring normtijden 													PwC - -
Fase 1: Voorbereiding <ul style="list-style-type: none"> Opstellen beslisboom Opstellen bindende eisenlijst Doorvoeren systeemwijzigingen Testen in acceptatie-omgeving Consultatie bedrijfsleven 													Directie Keuren - - - - NVWA en LNV
Fase 2: Invoering en integratie <ul style="list-style-type: none"> Scholing/overdracht 'screener' voor ingebruikname van beslisboom Afdeling Planning: van normtijden in dagplanningen Aangepaste berekenwijze van kostprijzen (kostensoorten 'gaan door' tot PDC) 													Directie Keuren Afdeling Planning Afdeling Planning F&C
Fase 3: Beheersing <ul style="list-style-type: none"> Herijken zwaartecategorieën, normtijden en bepalende factoren (jaarlijks) 													F&C en Directie Keuren

3.1.8 Beheersbaarheid: inschatting benodigde systeemwijzigingen

De implementatie van een vaste prijs betekent een vereenvoudiging van de ICT-systemen¹ door een verminderde administratie en versimpeld facturatieproces.

Benodigde systeem- en applicatiewijzigingen

Aangezien PDC's met zwaartecategorieën minder administratie vergen dan start- en kwartiertarieven, brengt een vaste prijs als nieuw verrekensysteem in principe een vereenvoudiging van administratie en systemen met zich mee. Dit laat onverlet dat er aanpassingen in de huidige systemen en applicaties nodig zijn. Naast wijziging van bestaande applicaties is ook het ontwikkelen van een nieuwe applicatie nodig voor de registratie van producten met de zwaartecategorieën (door de gehele keten).

Inschatting tijdsduur en kosten

Op de volgende pagina is een overzicht weergegeven van de benodigde systeemaanpassingen met een inschatting van bijbehorende doorlooptijd en kostenraming per applicatie. De inschatting van tijdbesteding en kosten is gemaakt met de IT-specialisten van de NVWA en worden als aannemelijk beschouwd aangezien deze zijn gebaseerd op inschattingen van doorlooptijden van eerdere applicatie- of systeemwijzigingen. Om te komen tot een inschatting is uitgegaan van de inzet van 1 fulltime IT'er per systeem. De NVWA hanteert een standaarduurtarief van €100 bij een businesscase voor een IT wijziging. De productiviteitsnorm bij de NVWA is 1.358 uur per jaar per fte. Het uurtarief afgezet tegen de productiviteitsnorm per maand maakt dat een fulltime maand werk van één IT'er afgerond €11.350 kost.

Voor daadwerkelijke implementatie is een nadere uitwerking in dialoog met systeembeheerders en een systeemarchitect nodig. In deze uitwerking moet niet alleen de ontwikkeltijd, maar ook architectuur, ontwerp, test en implementatie worden doorgesproken. Voor deze vervolgstap schatten wij in dat een paar weken tijd nodig is.

De applicaties draaien los van elkaar waardoor de voorgestelde systeemwijzigingen parallel kunnen worden uitgevoerd.

Implementatieproces

Van ontwerp tot implementatie van systeemwijzigingen worden binnen de NVWA de volgende stappen doorlopen:

1. Het opstellen van een businesscase voor de benodigde systeemwijzigingen en voor het bouwen van een nieuw systeem (1 maand).
2. Het bedenken van het ontwerp per systeem en voor de keten als geheel. De doorlooptijd hiervan is ca. 3 maanden.
3. Het realiseren van het ontwerp per systeem en voor de keten als geheel (8 – 10 maanden, zie nadere toelichting volgende slide).
4. Het uitvoeren van een ketentest. Zodra de nieuwe systemen en systeemwijzigingen gerealiseerd zijn, wordt een ketentest uitgevoerd om te testen of alle systemen goed op elkaar aansluiten. De doorlooptijd van een dergelijke test is 3 – 4 maanden.
5. De implementatieperiode. Hierin worden de nieuwe systeemeigenschappen gecommuniceerd en uitgelegd. Een implementatie moet gefaseerd gebeuren, waarbij bijvoorbeeld eerst alleen voor PDC Fysieke Exportcertificering LD&LP wordt geïmplementeerd.



3.1.9 Inschatting doorlooptijd en kosten van applicatiewijzigingen

De doorlooptijd van de benodigde aanpassingen op het applicatielandschap wordt geschat op 9 maanden met budget van ~€450.000.

Benodigde systeem- en applicatiewijzigingen¹

Applicatie	Functie	Benodigde aanpassing	Uitfasering	Doorlooptijd	Kostenraming
TripleForms	Ontwikkeling van aanvraagformulieren voor bedrijven.	De aanvraagformulieren in TripleForms zijn niet langer ingericht op een op te geven aantal kwartieren voor een keuring maar bevatten een in te vullen eigenschappenlijst.	Nieuw systeem dat momenteel wordt geïmplementeerd, ter vervanging van het uitgefaseerde systeem Formdesk.	Ca. 3 maanden	€34.000
Plato	Planningsapplicatie die aanvragen en taken aan medewerkers toewijst.	Het planningssysteem waarin keuringen en werklijsten aan medewerkers worden toegewezen moet corresponderen met het nieuwe systeem, zodat aanvragen worden verwerkt a.d.h.v. de beslisboom (niet a.d.h.v. kwartieren).	Genomineerd voor uitfasering, een alternatief systeem voor vaste prijs zal daarmee minimale surpluskosten met zich meebrengen.	3 tot 6 maanden	€34.000 tot €68.000
SPIN	Applicatie die uitvoering van taken vastlegt. Bevat o.a. inspectielijsten die bij een keuring ingevuld worden.	Het systeem waarin de uitvoering van de taken wordt vastgelegd, moet corresponderen met de eisenlijst die het bedrijf bij het indienen van een aanvraag heeft ondertekend.	SPIN en MSPIN worden binnen 2 tot 3 jaar uitgefaseerd. Derhalve zal een vervangend systeem binnen deze businesscase een minimum aan extra kosten met zich meebrengen.	6 tot 12 maanden	€70.000 tot €135.000
MSPIN	Mobiele applicatie van SPIN voor medewerkers in de buitendienst.	De mobiele applicatie voor het schrijven van tijd moet aangepast worden zodat de tijd niet meer in hoeveelheid aan kwartieren wordt geschreven.		Ca. 3 maanden	€34.000
Fatijdec ²	Facturatieapplicatie voor facturatie op basis van start- en kwartiertarieven.	De facturen worden niet langer opgemaakt o.b.v. start- en kwartiertarieven maar o.b.v. producten met zwaartecategorieën.	Genomineerd voor uitfasering, een alternatief systeem voor vaste prijs zal daarmee minimale surpluskosten met zich meebrengen.	3 tot 6 maanden	€34.000 tot €68.000
Fafak ²	Applicatie waarin de hoeveelheden vermenigvuldigd worden met de tarieven.	De huidige Q- en P-componenten binnen dit systeem moeten aansluiten op de vaste prijs. De Q (hoeveelheden) moeten corresponderen met producten en de P (tarieven) moet aansluiten op het tarief dat behoort bij de zwaartecategorie.	Nee	3 tot 6 maanden	€34.000 tot €68.000
Nieuwe applicatie	Registratie van zwaartecategorieën: normtijden en kosten per PDC.	N.v.t.	N.v.t.	9 maanden	€90.000 tot €175.000
Totaal				8 tot 10 maanden	€330.000 tot €520.000

3.1.10 Conclusies haalbaarheid vaste prijs

Invoering van een vaste prijs is goed haalbaar en draagt ook bij aan oplossing van het probleem.

Conclusies haalbaarheid vaste prijs

Criterion	Eenmalige investering	Structurele investering
Juridische haalbaarheid en toepasbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> De huidige retributieregeling is relatief eenvoudig aan te passen. Het doorlopen van de juridische stappen duurt ca. 3 maanden. 	<ul style="list-style-type: none"> Een jaarlijkse aanpassing van de retributieregeling kent een doorlooptijd van ca. 3 maanden.
Implementeerbaarheid: Impact op het primaire proces	<ul style="list-style-type: none"> Het opstellen van de beslisboom en bindende eisenlijst is nodig en vraagt om een actieve rol van dierenartsen/inspecteurs. De bepalende factoren hiertoe zijn in dit rapport gedefinieerd en geverifieerd. De verdere uitwerking vraagt om eenmalige personele inzet. 	<ul style="list-style-type: none"> De 'screeners' classificeren keuringsaanvragen via de beslisboom naar een zwaartecategorie met bijbehorende normtijd. Voor de 'roosteraar' geldt dat keuringsaanvragen worden ingepland met de normtijd van de bijbehorende zwaartecategorie. Een jaarlijkse herijking van de zwaartecategorieën met bijbehorende normtijden, onderliggende bepalende factoren en de beslisboom is nodig. Hiervoor is input uit het primaire proces nodig.
Financiële processen	<ul style="list-style-type: none"> Voor de financiële administratie en verantwoording wordt een vereenvoudiging van het factuurproces voorzien. Facturen zijn niet langer gespecificeerd met start- en kwartiertarieven, maar met één of meerdere producten met de prijs van bijbehorende zwaartecategorie (in een bepaalde periode). 	<ul style="list-style-type: none"> De tariefberekeningen van F&C wijzigen naar producten met zwaartecategorieën. Ook zal andere data moeten worden gegenereerd en beheerd.
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> De nieuwe werkwijzen en verrekensystematieken moeten zowel intern als extern duidelijk worden gecommuniceerd. Dit vraagt een rol van de afdeling Communicatie. 	<ul style="list-style-type: none"> Ten opzichte van de huidige situatie zal systematisch niet veel veranderen voor de afdeling Communicatie. Periodiek worden – vergelijkbaar met de huidige situatie – nieuwe tarieven of heffingsbijdragen gepubliceerd en gecommuniceerd.
Beheersbaarheid: systeem- en applicatielandschap	<ul style="list-style-type: none"> Een aantal applicatiewijzigingen moeten worden doorgevoerd. De doorlooptijd van de benodigde aanpassingen op het applicatielandschap wordt geschat op 9 maanden met budget van ~€450.000 	<ul style="list-style-type: none"> In de basis brengt een alternatief verrekensysteem een vereenvoudiging in de systemen met zich mee vanwege een verminderde administratieve last en een versimpeld facturatieproces. Aanvullend databeheer en data-analyse voor het beheren van de PDC's is nodig. De nieuwe rekenwijze van vaste prijs ('kostensoorten gaan door tot het PDC') biedt de kans op verbeterde verantwoordingsinformatie voor het bedrijfsleven.

3.1.11 Conclusies haalbaarheid heffing

Invoering van een heffing is technisch goed haalbaar, tegelijkertijd biedt het beperkt een oplossing voor de huidige problematiek.

Conclusies haalbaarheid heffing

criterium	Eenmalige investering	Structurele investering
Juridische haalbaarheid en toepasbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> Het juridisch inregelen van een heffing vraagt een wet of wetswijziging. Het inregelen hiervan duurt ca. 2 jaar en de AMvB voor de tarieven ca. 9 maanden. Het voor (een langere periode) bepalen van de kring van heffingsplichtigen is in het huidige systeem niet mogelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> Het jaarlijks inregelen van nieuwe tarieven met een AMvB duurt ca. 9 maanden.
Implementeerbaarheid: Impact op het primaire proces	<ul style="list-style-type: none"> Implementatie van een generieke heffing heeft in beginsel geen impact op het primaire proces. Onderdelen binnen de bedrijfsprocessen (voornamelijk grote impact op het juridische en het financiële proces) worden wel geraakt in geval van een generieke heffing. Implementatie van een verfijnde heffing (o.b.v. vaste prijzen) heeft dezelfde impact als de invoering van een vaste prijs heeft. 	<ul style="list-style-type: none"> In geval van een generieke heffing wordt geen systematische verandering voorzien in de werkwijze binnen het primaire proces.
Financiële processen	<ul style="list-style-type: none"> Implementatie van een generieke heffing heeft geen significante impact op de financiële processen. Implementatie van een verfijnde heffing (o.b.v. vaste prijzen) heeft dezelfde impact als de invoering van een vaste prijs heeft. 	<ul style="list-style-type: none"> F&C zal periodiek de heffingsbijdragen moeten berekenen op basis van de heffingsgrondslag. Er zal gewerkt moeten gaan worden met voorlopige en definitieve heffingen op basis van voor- en nacalculaties. Dit leidt tot extra administratie. Een tariefwijziging van een heffing duurt ca. 9 maanden. Dit betekent dat F&C al in een vroeg stadium de nieuwe tarieven moet hebben berekend.
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> De verandering naar nieuwe werkwijze zal zowel intern als extern duidelijk moeten worden gecommuniceerd. Dit vraagt een rol van de afdeling Communicatie. 	<ul style="list-style-type: none"> Periodiek zullen – vergelijkbaar met de huidige situatie – nieuwe tarieven of heffingsbijdragen worden gepubliceerd en dit vraagt ook een rol van Communicatie.
Beheersbaarheid: systeem- en applicatielandschap	<ul style="list-style-type: none"> Implementatie van een generieke heffing vraagt om minder systeemwijzigingen omdat het primaire proces praktisch hetzelfde blijft. Het facturatiesysteem vereist wel aanpassingen. 	<ul style="list-style-type: none"> In geval van een vaste prijs en een verfijnde heffing (o.b.v. vaste prijzen) geldt dat de producten met zwaartecategorieën minder administratie vergen dan het huidige systeem met start- en kwartiertarieven. De interpretatie van de gegevens omtrent de heffingsgrondslag kan relevante management informatie opleveren.

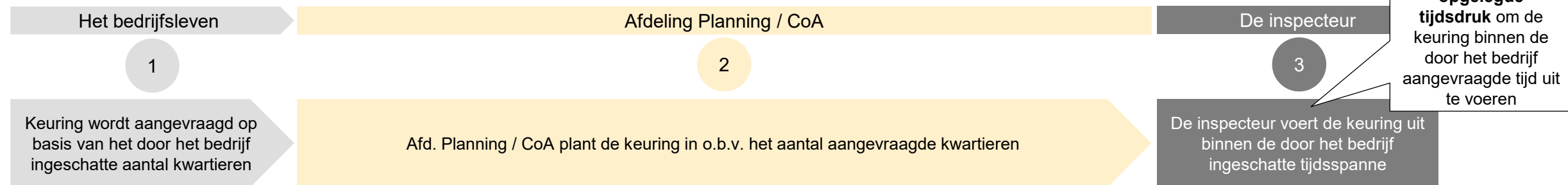
3.2.1 Effect op keuringsproces van vaste prijs en heffing o.b.v. VPP

De kern van zowel de vaste prijs als heffing o.b.v. vaste prijs'en is dat de dierenartsen / inspecteurs van de NVWA meer leidend worden bij de bepaling van de noodzakelijke toezichtinspanning per type keuring.

Keuringsproces: huidige vs. nieuwe situatie

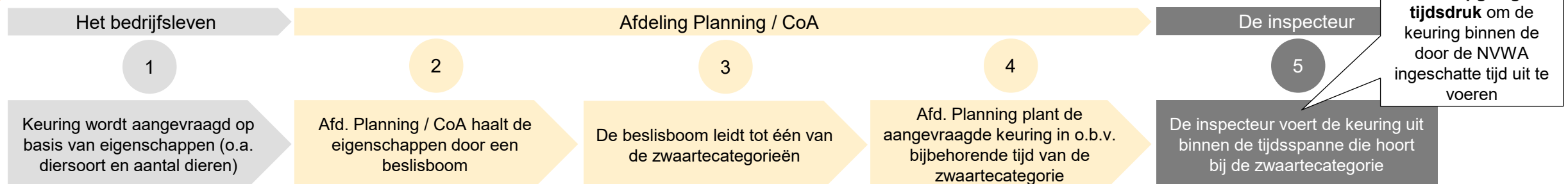
1

Huidig systeem waarbij bedrijven keuringen aanvragen op kwartierbasis



2

Nieuw systeem van een Vaste Prijs per Product waarbij bedrijven keuringen aanvragen op basis van keuringseigenschappen



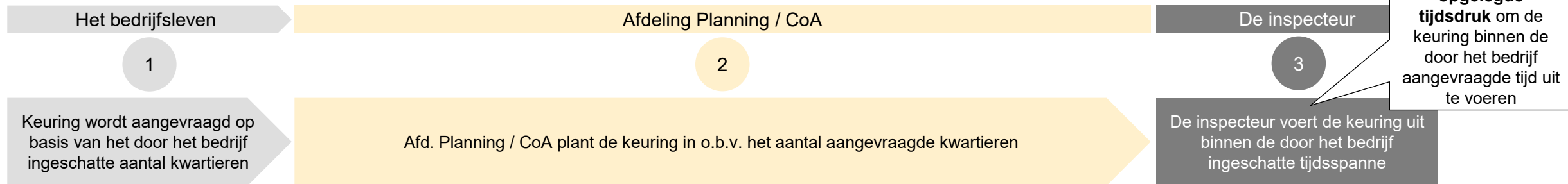
3.2.2 Effect op keuringsproces van een generieke heffing

De kern van keuringsproces verandert niet bij invoering van een generieke heffing. Een eisenlijst voor bedrijven kan helpen om een keuring efficiënt uit te voeren.

Keuringsproces: huidige vs. nieuwe situatie

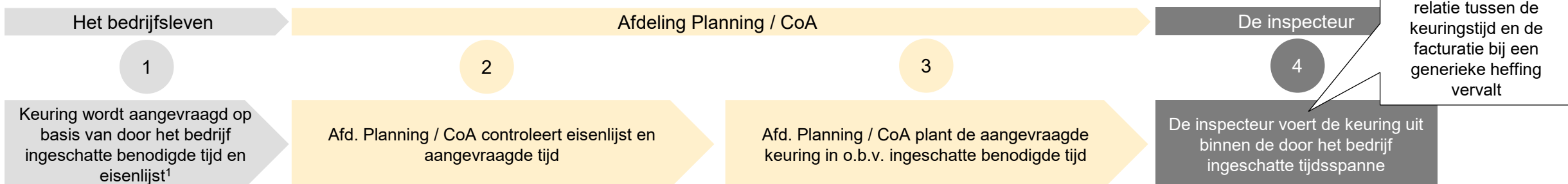
1

Huidig systeem waarbij bedrijven keuringen aanvragen op kwartierbasis



2

Nieuw systeem van een generieke heffing waarbij een grondslag als aantal GVE (per jaar/kwartaal) of omzet van bedrijven wordt gebruikt



3.3.1 Bijdrage aan doelmatigheid systeem

De systematiek van een Vaste Prijs per Product kan de doelmatigheid bevorderen door beïnvloeding van het gedrag van onder toezicht gestelden.

Beïnvloeding van gedrag van ondernemers

Afbakening vraagstuk

Het belonen van goed gedrag is een uitgangspunt dat benoemd is in het Regeerakkoord Rutte IV. De vraag naar wat hier binnen mogelijk en wenselijk is, wordt momenteel beantwoord binnen de Directie Keuren van de NVWA, en is in zekere mate in afstemming met het bedrijfsleven. Deze antwoordformulering is buiten de scope van dit onderzoek. Binnen de scope van het onderzoek naar alternatieve verrekenwijzen geven wij aan wat randvoorwaardelijk is bij de alternatieven vaste prijs of heffing, aangezien het start- en kwartiertarief bij deze alternatieven en daarmee tevens efficiëntie-bevorderende prikkels verlaten worden.

1. Efficiencyprikkel van huidige starttarief vervangen door beloning bij bulkafname

- Van het huidige starttarief gaat een efficiencyprikkel uit: het systeem geeft een prikkel aan ondernemers om bij te dragen aan een omgeving waarin controles zo snel en efficiënt mogelijk kunnen worden uitgevoerd door de NVWA. In de basis is deze prikkel gewenst en vraagt om vervanging in de situatie van vaste prijs of heffing. Dit kan door een beloning toe te passen in de vorm van bv. een korting op het tarief bij bulkafname. Vanuit juridisch oogpunt zal deze bulkorting onderbouwd moeten worden.
- Een dergelijke prikkel is bij een heffing niet in te bouwen, aangezien daar toezichtkosten betaald worden op basis van bv. aantal keuringen met zwaartecategorieën of aantal GVE (volgens ons voorstel).

2. Efficiencyprikkel van huidige kwartiertarief vervangen door bindende eisenlijst

- Van het huidige kwartiertarief gaat eveneens een efficiencyprikkel uit: om het aantal kwartieren zo laag mogelijk te houden, is het de aanvrager aangelegen om de keuring zo goed mogelijk voor te bereiden (bv. alle keuringen waar bij elkaar, administratie op orde, etc.). Ook deze prikkel

is in de basis gewenst en vraagt om vervanging in de situatie van een vaste prijs of heffing. Dit kan door bindende eisenlijsten te introduceren die de ingeschatte zwaartecategorie afdekt. Met de eisenlijst verklaart de aanvrager alles op orde te hebben en zo bij te dragen aan een omgeving waarin controles efficiënt kunnen worden uitgevoerd. De mate van striktheid in de omgang wanneer niet voldaan wordt aan de eisenlijst, is een vraag over proportionaliteit binnen de handhaving en zal door NVWA in beleidsregels uitgewerkt moeten worden, zoals dit bij andere handhavende instanties ook gebruikelijk is.

- Een dergelijke eisenlijst zou overigens ook in de huidige situatie al helpen als extra borging van gewenst gedrag. Wij begrijpen dat de Directie Keuren NVWA momenteel nadenkt over invoering van een dergelijke eisenlijst.
- #### 3. Behoud van huidige mechanismen van toeslagen en aanvullend toezicht bij non-compliance
- Het huidige systeem van toeslagen bij non-compliant gedrag (te laat aanvragen, te laat afmelden, e.d.) blijft ongewijzigd bij een systeemwijziging naar vaste prijs en heffing in stand voor het stimuleren van conformiteit t.o.v. de NVWA processen. NB. de opgehaalde toeslagen worden van de totale toezichtkosten afgetrokken en zo worden conformerende bedrijven indirect beloond met minder toezichtkosten.
 - Het huidige systeem van aanvullend toezicht (als gevolg niet-conformiteit met wet- en regelgeving) blijft bij een systeemwijziging eveneens in stand door middel van toepassing van de zogeheten interventieladder. Aangezien de kosten voor aanvullend toezicht verhaald worden op het betreffende bedrijf, is het voorkomen van aanvullend toezicht een (financiële) prikkel om te het voldoen aan de keuringseisen (o.a. dierenwelzijn en voedselveiligheid).

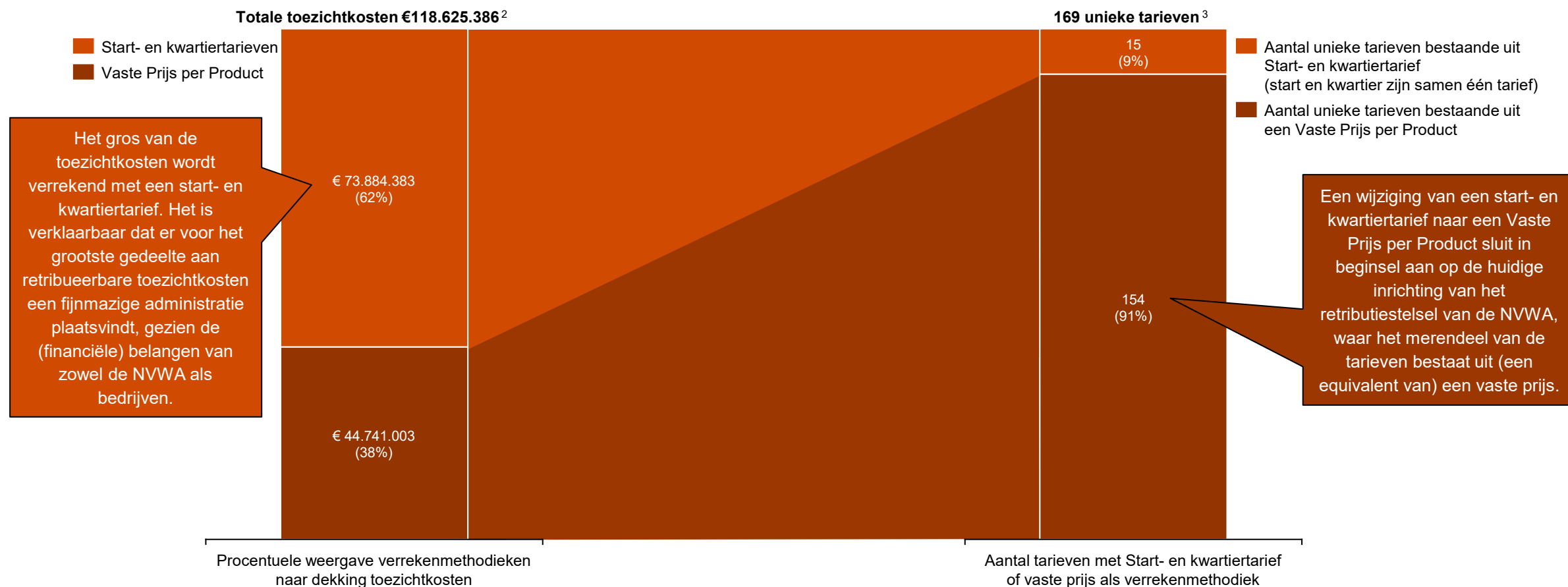
4. Analyse overige PDC's



4.1.1 Toezichtkosten per verrekenmethodiek binnen PDC's

91% van de NVWA-tarieven bestaat uit een (equivalent van een) vaste prijs. 62% van de retribueerbare kosten worden verrekend met start- en kwartiertarieven die slechts 9% van het totaal aan tarieven omvatten.¹

Analyse aard van de huidige tarieven



¹ Bron: Analyse vaste prijs vs. start en kwartiertarief v2 (intern document NVWA)

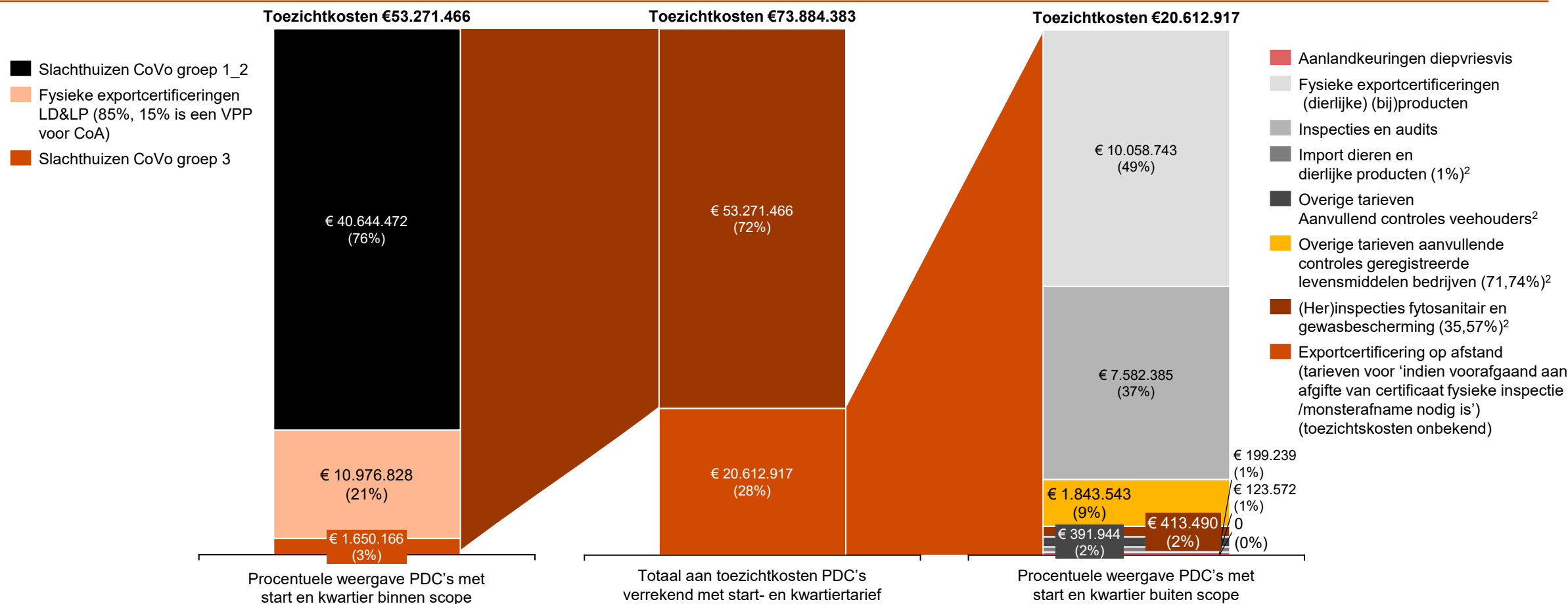
² Zie [Bijlage G.1 t/m G.5](#) voor het totaal aan toezichtkosten, directe uren en verdeling van toezichtkosten per PDC naar verrekenmethode

³ De tarieven van KDS staan buiten beschouwing aangezien dit geen NVWA tarieven zijn.

4.1.2 Toezichtkosten per verrekenmethodiek binnen PDC's

De onderzochte PDC's *Toezicht in slachthuizen* en *Fysieke exportcertificering LD&LP* omvatten 72% van de totale met start- en kwartiertarieven retribueerbare toezichtkosten. De overige 28% PDC's betreffen activiteiten die qua aard hiermee grote gelijkenis tonen.¹

Analyse PDC's in scope vs. totaal



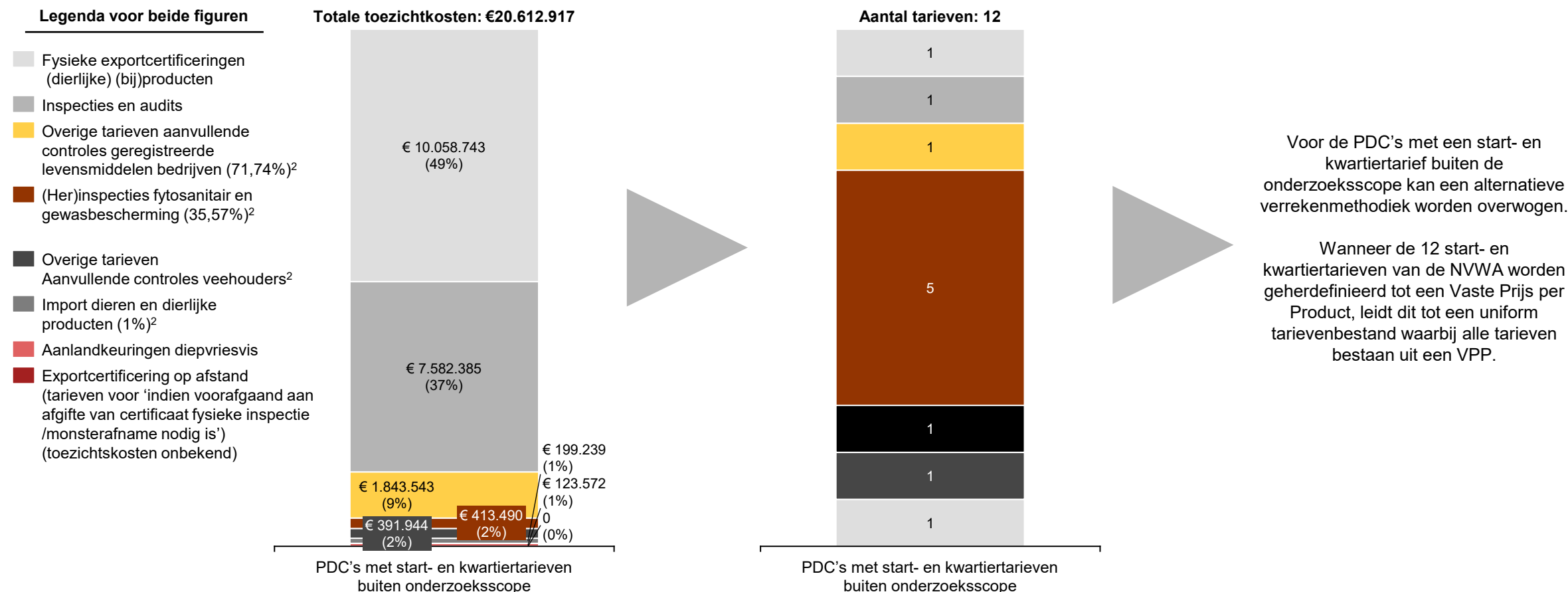
¹ Bron: Analyse vaste prijs vs start en kwartiertarief v2 (intern document NVWA)

² Binnen een PDC komen verschillende verrekenprincipes voor. Het percentage heeft betrekking op het deel dat met start- en kwartiertarieven wordt afgerekend en hier is opgenomen. Zie [Bijlage J.3](#) voor een nadere toelichting.

4.1.3 Toezichtkosten per verrekenmethodiek binnen PDC's

De 28% van de met start- en kwartiertarieven te verrekenen toezichtkosten zitten in 12 tarieven waarvoor een alternatieve verrekenmethodiek vaste prijs goed mogelijk is.¹ Als deze tarieven worden geherdefinieerd tot een VPP, kent de NVWA een uniform tarievenbestand bestaande uit enkel tarieven met (een equivalent van) een VPP.

Analyse PDC's buiten scope



¹ Bron: Analyse vaste prijs vs. start en kwartiertarief v2 (intern document NVWA)

² Zie [Bijlage J.3](#) voor toelichting op de procentuele toerekening van toezichtkosten van desbetreffende PDC's aan start- en kwartiertarieven

5. Beleidsmatige input: conclusies, aanbevelingen en roadmap



5.1.1 Dilemabox vaste prijs vs. heffing

De afweging voor het invoeren van een vaste prijs of heffing beweegt op twee assen: de gewenste relatie met de toezichtinspanning en de grondslag voor verrekening.

Analyse kern van het vraagstuk

Een vaste prijs lijkt t.o.v. een heffing een kansrijker alternatief verrekenstelsel. Dit heeft met meerdere factoren te maken, waaronder de sterke relatie met de toezichtinspanning

1. De huidige verrekening met start- en kwartiertarieven

Wanneer toezichtkosten worden verrekend met start- en kwartiertarieven is er een sterke relatie met de toezichtinspanning (betaling per kwartier) en is er een enkelvoudige grondslag (een vastgesteld tarief).

2. Een Vaste Prijs per Product

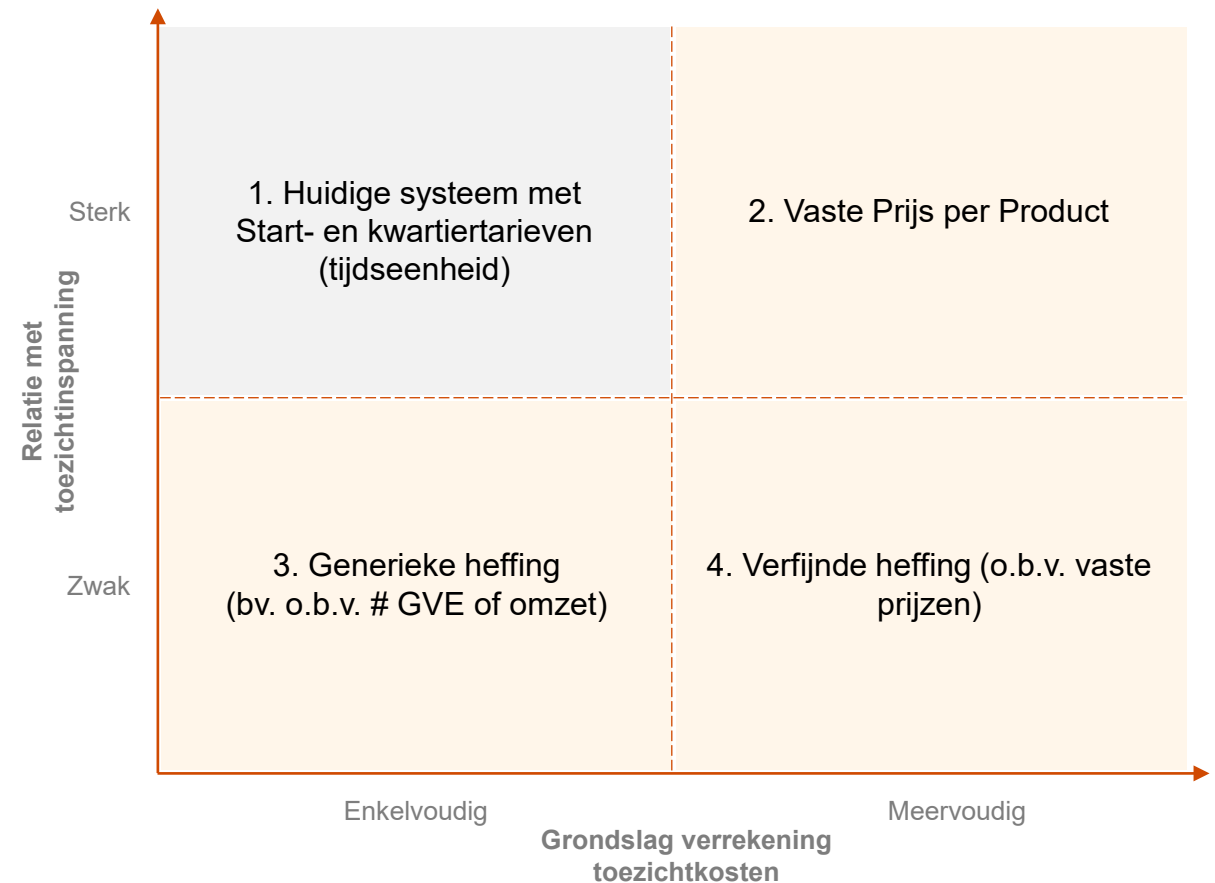
Een vaste prijs heeft een meervoudige grondslag van verrekening (de bepalende factoren) en met een zwaartecategorie gebaseerd op deze factoren een sterke relatie met de toezichtinspanning.

3. Een generieke heffing

Bij een generieke heffing wordt een grondslag als aantal GVE (per jaar/kwartaal) of omzet van bedrijven genomen. Deze generieke heffing is vergelijkbaar met de afvalstoffenheffing, op basis van het aantal personen in een huishouden wordt de heffing bepaald. De belasting op het systeem speelt geen rol in de heffingsbijdrage. Hiermee is de relatie tot de toezichtinspanning van een heffing beperkt. Juridisch gezien is het toegestaan om de toezichtkosten op een dergelijke wijze om te slaan, mits het totaal aan kosten goed onderbouwd is.

4. Een verfijnde heffing

Wanneer voor een heffing een specifiekere afspiegeling van de toezichtkosten gewenst is, is het een mogelijkheid om te heffen op basis van historische gegevens van afgenomen keuringen en bijbehorende zwaartecategorieën. Echter maakt dit de heffing niet veel meer dan een periodieke afrekening van retributies, en weegt de omvang en doorlooptijd van juridische procedures niet op tegen de voordelen die een dergelijke heffing met zich mee brengt.



5.1.2 Conclusies en aanbevelingen

De Vaste Prijs per Product komt naar voren als het geschikte alternatief t.o.v. het huidige retributiestelsel met start- en kwartiertarieven alsook de alternatieve verrekening met een heffingssysteem.

Antwoord op onderzoeksopdracht 3: input voor beleid

Conclusie onderzoek

Dit onderzoek verkent de introductie van de vaste verrekeningsystematiek dan wel de introductie van een heffing als nieuwe werkwijze voor het “afrekenen” voor de keuring- en toezichtinspanningen van de NVWA.

Anders dan bij de huidige verrekeningsystematiek van start- en kwartiertarieven maakt het verrekeningsprincipe van ‘vaste prijs per product’ de NVWA leidend bij de bepaling van de noodzakelijke toezichtinspanning per type keuring. Daarbij hebben wij in de basis verkend of het werken met zwaartypen binnen keuringen mogelijk is. Zwaartype refereert hierbij naar de complexiteit van de keuring die de NVWA dierenarts moet verrichten.

Als voordeel van het werken met het verrekeningsprincipe ‘vaste prijs per product’ constateert het onderzoek dat het werken met een vaste prijs per product op basis van zwaartecategorieën en ‘bindende eisenlijsten’ het grijze gebied tussen aanvrager en toezichthouder verkleint. Daarmee werkt het preventief tegen mogelijke discussies en spanningen in en rondom het keuring- of toezichtmoment over de tijdsinspanning zoals nu door dierenartsen ervaren wordt. Ook komt toepassing van dit principe de doelmatigheid van het systeem van toezicht ten goede, doordat partijen beter op elkaar afgestemd gaan werken.

Om de baten van een nieuw verrekeningsprincipe te laten materialiseren is het noodzakelijk dat zowel NVWA als bedrijfsleven zich inspannen binnen kaders zoals geschetst in dit rapport: dierenartsen van NVWA worden verondersteld de keuring of het toezicht binnen de afgegeven zwaartecategorie uit te voeren, en van bedrijven wordt verwacht dat zij binnen de zelf vooraf aangeven kenmerken van de aangevraagde keuring of het toezicht blijven. De mate van striktheid waarin hier in praktijk mee omgegaan wordt, is een vraag over proportionaliteit binnen de handhaving en zal door NVWA in beleidsregels uitgewerkt moeten worden, zoals dit bij andere

handhavende instanties ook gebruikelijk is.

Uit dit onderzoek blijkt verder dat de ‘vaste prijs per product’ meer voordelen biedt dan een heffing in termen van betere aansluiting bij de keuring- en toezichtwerkzaamheden, het wegnemen of verminderen van de invloed van factoren die tot de ervaren druk leiden en de mogelijkheid tot heldere toerekening van kosten.

Een heffing vraagt om wettelijke grondslag en is daarmee juridisch een zwaarder instrument dan de systematiek van vaste prijs, die op basis van de bestaande toezichtkostenregeling NVWA ingevoerd kan worden. De generieke heffing levert geen wezenlijke voordelen op ten opzichte van de huidige situatie, immers de heffing is grofmaziger voor zowel NVWA om intern te sturen als voor bedrijfsleven om meer helderheid te krijgen in wijze van toerekening van kosten. De ‘verfijnde’ heffing levert tot slot geen voordelen op ten opzichte van de systematiek van vaste prijs aangezien deze gebruik maakt van hetzelfde rekeningsprincipe.

Iedere gekozen systematiek is in meer of mindere mate vatbaar voor kritiek op de vraag of de werkelijke kosten doorbelast worden. Voor betere acceptatie is het bij de berekening volgens de systematiek van een vaste prijs belangrijk onderscheid te maken naar kostencategorieën binnen de hoofdcategorieën directe en indirecte kosten, en dit onderscheid door te voeren tot op productniveau. Alleen dan ontstaat maximale helderheid over de toerekening van kosten.

Aanbevelingen en tijdspad

Wij bevelen aan de richting van ‘vaste prijs per product’ uit te werken door deze gereed te maken voor implementatie binnen de NVWA. De tabel op de volgende pagina geeft een indicatie van de verwachte doorlooptijd, die sterk afhankelijk is van de prioriteit (aandacht en capaciteit) die aan deze verandering gegeven wordt.

5.1.2 Conclusies en aanbevelingen

De invoering van een verrekenstelsel van vaste prijzen neemt circa 18 tot 27 maanden in beslag.

Antwoord op onderzoeksopdracht 3: input voor beleid

Fase	Inschatting doorlooptijd
Principebesluit invoering vaste prijs	1 - 3 maanden
Parallel doorlopen van:	
- Aanpassing werkprocessen primair proces en bedrijfsvoering	3 – 6 maanden
- Aanpassing van ICT systemen	15 – 18 maanden
- Juridisch traject	9 – 12 maanden
Test in acceptatieomgeving	2 – 6 maanden
TOTAAL	18 – 27 maanden

6. Nabeschouwing



6.1.1 Nabeschouwing op het vraagstuk

Het vraagstuk van een alternatieve verrekeningsystematiek begeeft zich in een context van langlopende spanning tussen NVWA en bedrijfsleven over werkdruk bij dierenartsen, inzicht in en hoogte van tarieven en doelmatigheid.

Nabeschouwing op context van het onderzoek

Alleen een herziening van de verrekening van kosten lost onderliggende problemen die al langer spelen rond het betalen voor keuren en toezicht niet op.

In het kader van dit onderzoek zijn meerdere gesprekken gevoerd met diverse dierenartsen en inspecteurs van de NVWA, die keuring- en toezichtwerkzaamheden uitvoeren ten behoeve van de fysieke exportcertificering van levende dieren en producten en permanent en niet-permanent toezicht uitvoeren bij zowel grote (CoVo tariefgroep 1) als kleine (CoVo tariefgroepen 2 en 3) slachterijen. Deze gesprekken hebben een nauwkeuriger beeld opgeleverd ten aanzien van de ervaren druk bij diens keuring- en toezichtwerkzaamheden en vormen daarmee kaders voor de uitwerking van een alternatieve verrekeningsystematiek en antwoorden op haalbaarheid en effectiviteit ervan.

Daarnaast is ten behoeve van dit onderzoek gesproken met het bedrijfsleven: de sectorvertegenwoordigers van de roodvlees slachterijen, pluimvee slachterijen en groenten- en fruit handelaren. De afgelopen jaren was de (wijze van) kostentoedeling en het door de NVWA geboden inzicht hierin veelvuldig onderwerp van onderzoek en discussie. De betrokken bedrijven dringen al langere tijd aan op meer transparantie in en verfijning van de wijze waarop kosten toebedeeld worden. Zichtbaar is dat de NVWA in samenwerking met bedrijfsleven (binnen 'werkopdracht 2', de tafel bedrijfsleven) de afgelopen periode hier verbetering in heeft proberen aan te brengen. Zo werden in het eerdere kostprijsmodel (2020) kosten toegerekend aan vier producten en vervolgens aan 5 retributiecategorieën. De nieuwe PDC (april 2022) bestaat uit 23 retributiecategorieën, waarbij de directe kosten in één keer toegerekend worden. Desalniettemin blijft de discussie over de hoogte en wijze van doorbelasting van kosten door de NVWA doorlopen. Dit heeft ook te maken met het voorgenomen besluit van LNV vanaf 2023 geen 'demping' meer toe te passen op de te retribueren tarieven.

In het verlengde van de discussie over de hoogte en inzicht in de samenstelling van het tarief, speelt eveneens al langer het vraagstuk van doelmatigheid, in hoeverre de NVWA efficiënter kan werken. Dit onderzoek gaat niet in op deze vraag, maar de bredere vraag over borging van doelmatigheid mag bij de opvolging van dit onderzoek niet ontbreken.

Naast de elementen die primair raken aan de werkvloer van de dierenartsen en inspecteurs zijn er daarmee een aantal andere factoren die vanuit ons onderzoek naar boven komen en die meer randvoorwaardelijk zijn voor het succes van een nieuw te introduceren verreken systematiek. Met succes bedoelen wij hier dat het nieuwe systeem voldoende gedragen wordt door de mensen die ermee moeten werken en de mensen die uiteindelijk voor de dienstverlening moeten betalen. Als nabeschouwing op dit vraagstuk gaan wij daarom achtereenvolgens in op:

1. Verdiepend inzicht in de ervaren werkdruk bij inspecteurs en dierenartsen van de NVWA;
2. Verdiepend inzicht in de wijze waarop de totale te retribueren toezichtkosten in dit onderzoek toegerekend worden aan de verschillende PDC's. NB. wij doen geen uitspraken over de hoogte, maar met het geboden inzicht kan deze discussie wel beter gevoerd worden;
3. Verdiepende analyse naar hoe de sturing op doelmatigheid van de NVWA nu in praktijk verloopt en hoe sturing hierop volgens de Regeling Agentschappen (2018) conceptueel verondersteld wordt.

6.1.2 Ervaren werkdruk bij dierenartsen van de NVWA

De combinatie van keuringsaanvragen op kwartierbasis door het bedrijfsleven en de directe relatie tussen de retribueerbare toezichtkosten en de keuringstijd draagt bij aan een hoge ervaren werkdruk bij dierenartsen.

Factoren die ervaren werkdruk verklaren - Fysieke Exportcertificering LD&LP (1/2)

Een goed begrip van de oorzaken van de ervaren problematiek (tijdsdruk), is essentieel voor het kunnen beoordelen van bijvoorbeeld de effectiviteit van de introductie van een vaste prijs of heffingssystematiek. In het kader van dit onderzoek zijn zeven gesprekken gevoerd met dieren- en inspecteurs van de NVWA, die keuringswerkzaamheden uitvoeren ten behoeve van exportcertificering van levende dieren en levende producten en permanent en niet-permanent toezicht bij zowel grote (CoVo tariefgroep 1) als kleine (CoVo tariefgroepen 2 en 3) slachterijen. Het beeld dat hieruit naar voren is gekomen, is als inhoudelijk inleiding op dit onderzoek hieronder samengevat. Onderstaande informatie bevat een weergave van de ervaringen uit de praktijk.

Combinatie van aanvraag keuringstijd door bedrijven en betaling op basis van start- en kwartiertarieven

Wanneer een aanvrager levende dieren of levende producten naar het buitenland exporteert is een exportcertificering van de NVWA nodig. Aanvragers geven bij aanvraag van toezicht of keuring zelf bij de NVWA de hoeveelheid kwartieren die zij nodig achten voor het uitvoeren van de keuring aan. Doordat niet de NVWA maar de aanvrager invulling geeft aan het benodigd aantal kwartieren voor een keuring, bepaalt de aanvrager in feite hoe lang een keuring duurt of zou moeten duren. Uitloop van de aangevraagde keuringstijd resulteert in een toeslag voor de aanvrager en daarmee tot ervaren druk en vaak tot kwaliteitsverlies van de keuring.

De basisgedachte achter deze procedure waarbij de aanvrager de benodigde keuringstijd inschat, is gebaseerd op de aanname dat het bedrijf in kwestie het meeste van zijn eigen keuringswaar af weet en dus het beste de benodigde tijdsinschatting kan geven. De praktijk laat echter zien dat sommige aanvragers – ingegeven door een financiële prikkel, gefaciliteerd door afrekening per kwartier – opportunistisch de inzet van de NVWA inschatten. Dit vormt volgens de dierenartsen één van oorzaken van de door hen ervaren werkdruk.

Aanvragen tot één werkdag voorafgaande aan de aangevraagde uitvoeringsdatum creëert druk

De afdeling Planning van de NVWA stelt op dagelijkse basis een planning op voor keurende dierenartsen. Bedrijven kunnen tot één werkdag van tevoren keuringen aanvragen bij de NVWA. Dit leidt tot druk op de afdeling Planning en tot werkdruk bij dierenartsen, die pas 24 uur van tevoren definitief zicht hebben op hun werkagenda van de komende dag(en). De door de NVWA geboden flexibiliteit in aanvragen leidt in de praktijk tot inefficiënte planningen en daarmee lange reistijden. Het komt bijvoorbeeld voor dat in Limburg een keuring wordt aangevraagd waarvoor de NVWA op korte termijn alleen een dierenarts uit Drenthe beschikbaar heeft. Hierbij wordt opgemerkt dat ook het element van personeelstekort meespeelt: het vinden van voor dit werk gekwalificeerde dierenartsen is moeilijk.

Bedrijven overschatten de kwaliteit van hun voorbereiding op de aanvraag

Bedrijven schatten zelf het benodigde aantal kwartieren in voor het uitvoeren van de aangevraagde keuring, met een minimum van 30 minuten¹. Het komt regelmatig voor dat de keuringen langer duren dan het aantal aangevraagde kwartieren. Dit kan te maken hebben met:

- i) onvoorzien gebeurtenissen (autopech, geen verbinding kunnen leggen met IT-systeem),
- ii) een gebrekkige voorbereiding van het bedrijf, of
- iii) het aantal of de aard van de te keuren dieren wijkt af van dat wat is aangevraagd.

De laatste twee factoren resulteren er vaak in dat niet voldaan wordt aan de eisen om de keuring met positief resultaat af te sluiten. De vooraf niet goed of opportunistisch ingeschatte mate van voldoen aan de eisen door de aanvrager, leidt tot ervaren druk in het keuringsmoment.

6.1.2 Ervaren werkdruk bij dierenartsen van de NVWA

De combinatie van keuringsaanvragen op kwartierbasis door het bedrijfsleven en de directe relatie tussen de retribueerbare toezichtkosten en de keuringstijd draagt bij aan een hoge ervaren werkdruk bij dierenartsen.

Factoren die ervaren werkdruk verklaren - Fysieke Exportcertificering LD&LP (2/2)

Geen centrale sturing op herhalend non-conformistisch gedrag

Er is vanuit de NVWA geen (centrale) sturing op aanvragers die structureel verkeerde inschattingen maken bij het aanvragen van tijd voor een keuring. Anders dan een extra heffing in de vorm van een 'dubbelkwartier', staat er geen sanctie op herhaaldelijk verkeerd inschatten van de benodigde keurings- of toezichttijd. De NVWA heeft richtlijnen voor bedrijven ter voorbereiding op de keuring, deze zijn vastgelegd in de keuringsrichtlijnen en te vinden op de website van de NVWA^{1,2}. In de praktijk wordt vaak niet aan deze richtlijnen voldaan. Langer doorwerken dan de aangevraagde kwartieren resulteert voor de aanvrager in een toeslag op de factuur, het zogeheten 'dubbelkwartier' of 'boetekwartier'. Aanvragers proberen deze toeslag te voorkomen door druk uit te oefenen op de dierenarts, in enkele gevallen zelfs leidend tot intimidatie.

Factoren die ervaren werkdruk verklaren – toezicht in slachthuizen (1/2)

Toezicht in slachthuizen zijn in de huidige systematiek onderverdeeld naar drie CoVo tariefgroepen, met als belangrijkste onderscheid permanent en niet-permanent toezicht

Toezicht in slachthuizen bestaat uit drie hoofdtaken: Toezicht op keuren, AM (Ante Mortem) keuringen en PM (Post Mortem) keuringen. Deze keuringen worden door dierenartsen fysiek uitgevoerd in slachthuizen. Onderscheid wordt gemaakt naar roodvlees- of pluimveeslachthuizen.

Ter bepaling van het tarief wordt onderscheid gemaakt in drie CoVo tariefgroepen. Indeling vindt plaats afhankelijk van het aantal geslachte GVE en slachtsnelheid. In beginsel betekent > 1.000 geslachte GVE per jaar indeling in CoVo 1 (permanent toezicht). Uitzondering vindt plaats wanneer de slachtsnelheid laag is en volgens de toezichtstrategie van NVWA ook steekproefgewijs toezicht kan volstaan, de tariefklasse is dan CoVo 2. CoVo 2 en 3 worden voorts gebruikt voor toezicht op aanvraag en wordt – net als voor keuringen voor Exportcertificeringen Levend Vee – door bedrijven een specifieke keuring aangevraagd.

Een slachthuis kan per kwartaal in een andere CoVo tariefgroep worden ingedeeld, aangezien bovengenoemde factoren binnen een jaar kunnen verschillen.

Slachthuizen met toezicht op aanvraag vragen toezicht aan op kwartierbasis en dit kan bijdragen aan ervaren tijdsdruk voor dierenartsen

Slachthuizen onder niet-permanent toezicht vragen toezicht aan bij de NVWA. De ervaren problematiek bij dit toezicht is vergelijkbaar met de beschreven ervaren problematiek bij de Exportcertificeringen en leidt in dezelfde mate tot ervaren druk bij dierenartsen, zoals op de vorige twee pagina's beschreven.

Bij slachthuizen onder permanent toezicht speelt de ervaren druk veel minder, aangezien hier geen sprake is van ingeschatte toezichttijd door het slachtbedrijf.

6.1.2 Ervaren werkdruk bij keurings- en dierenartsen van de NVWA

Specifiek voor slachthuizen met niet-permanent toezicht, zorgt net als bij exportcertificeringen de combinatie van aanvragen op kwartierbasis door het bedrijfsleven en het betalen van een keuring op basis van tijdsbesteding tot een hoge ervaren tijdsdruk bij dierenartsen.

Factoren die ervaren werkdruk verklaren – toezicht in slachthuizen (2/2)

Ook houden de slachthuizen onder permanent toezicht in hun aanvraag vaak langer dan de standaard benodigde tijd aan om zo een 'buffer' in te bouwen voor het geval waarin vertraging in het slachtproces optreedt – bijvoorbeeld als gevolg van disfunctionerende machines¹.

Uitzondering is de situatie waarin het slachtproces gedurende de dag zodanig vertraging oploopt dat uitloop buiten de hierboven beschreven 'buffer' ontstaat. Na het eerste kwartier uitloop heeft de NVWA in beginsel de mogelijkheid om het keuringsproces te laten staken. In de praktijk gebeurt dit niet omwille van dierenwelzijn: het is niet wenselijk dat dieren moeten overnachten in het slachthuis. Bovendien is een AM keuring maximaal 24 uur geldig.

Administratie pluimvee slachthuizen vaak buiten reguliere toezichttijd

Met name bij pluimvee slachthuizen komt het voor dat de reguliere toezichtwerkzaamheden ter plaatse alle werktijd in beslag nemen en dat de benodigde administratie buiten deze tijd afgerond moet worden. Een onderliggende oorzaak hiervan is dat meerdere 'koppels' (unieke leveringen) van pluimvee worden aangeleverd, waarbij ieder koppel een bijbehorende administratieplicht kent. Dierenartsen zijn in sommige gevallen genoodzaakt de administratie na afloop van de reguliere werktijd af te ronden, omdat de primaire werkzaamheden gedurende de werkdag geen ruimte laten voor het volledig doen van de administratie. Deze tijd wordt niet bij de bedrijven verhaald en slaat neer in de (privé)tijd van de dierenartsen van de NVWA.

Samenvatting: factoren die ervaren werkdruk verklaren

Samenvattend beeld uit de gesprekken met dierenartsen leidt tot een nadere duiding van hun ervaren druk bij de uitoefening van hun taak. De ervaren druk is als volgt samen te vatten:

- i. **Algemene werkdruk:** voor veel dierenartsen is er simpelweg veel werk te doen in één werkdag;
- ii. **Planningsdruk:** het is voor bedrijven mogelijk om tot 24 uur van te voren een keuring of toezicht in te plannen, dit legt inherent druk op dagplanning van dierenartsen en leidt in potentie tot veel (en mogelijk inefficiënte) reisbewegingen en daarmee kosten;
- iii. **Druk in het keuringsmoment:** ontstaat als gevolg van het (te) krappe tijdsraam dat aangevraagd is in relatie tot wat er moet gebeuren waardoor in de planning beperkt ruimte bestaat voor het opvangen van tegenvallers; en
- iv. **Druk vanuit de aanvrager** (bedrijf) op de toezichthouder om zo snel mogelijk te werken aangezien zij per kwartier afrekenen.

Voornoemde typen druk tezamen leidt tot de ervaring bij dierenartsen dat de onafhankelijke taakuitvoering in het gedrang komt.

6.1.3 Inzicht in opbouw toezichtkosten

Om een alternatieve verrekenwijze te introduceren hebben wij de toezicht kosten per PDC gecategoriseerd naar directe kosten, overige directe kosten en indirecte kosten.

Relatie tussen kostensoorten NVWA en prijzen van een PDC

In de bedrijfskunde is het algemeen aanvaard de kosten van een organisatie onder te verdelen naar 'directe kosten' en 'indirecte kosten'. Directe kosten moeten zonder toepassing van een verdeelsleutel kunnen worden toegerekend aan een product of dienst. Indirecte kosten vragen om een verdeelsleutel (bijvoorbeeld op basis van fte's, aantal werkplekken, etc.).

Inzicht in de directe en indirecte kosten per product vormt de basis voor het bepalen van prijzen van een PDC van de NVWA. Het geeft enerzijds inzicht in de 'variabele' en 'vaste' kosten van een product, oftewel welke kosten lopen in beginsel mee met het aantal producten en welke kosten niet. Daarnaast geeft het inzicht in onderliggende drijvers van kosten (bewegen kosten mee met de toezichtinspanning of blijven ze constant).

Ten behoeve van dit onderzoek zijn de kostensoorten van de NVWA gecategoriseerd naar de uiteindelijke drie kostencategorieën directe kosten, overige directe kosten en indirecte kosten:

1. Directe kosten:

Kosten die direct zijn toe te rekenen aan het product, waarbij deze kosten in beginsel ook worden bespaard indien het product niet wordt aangeboden. Op basis van de beschikbare kostendoorsnedes zijn de volgende directe kosten geïdentificeerd:

- Personeelskosten productieve afdelingen - **uitvoering**
- Personeelskosten productieve afdelingen – **reistijd**
- **Specifieke allocaties** – bijvoorbeeld kosten voor specifieke applicatie die voor een of meerdere producten wordt gebruikt.

2. Overige directe kosten:

Personeelskosten van productieve afdelingen gerelateerd aan '**overige retribueerbare activiteiten**', waaronder activiteiten als planning, bedrijvenbeheer, O&O.

3. Indirecte kosten:

Alle overige kosten die op basis van verschillende verdeelsleutels worden doorberekend aan een product. Onder indirecte kosten vallen

- **personeelskosten** van **niet-productieve afdelingen**, waarbij NVWA onderscheid maakt naar 'specifieke allocaties' (bijvoorbeeld debiteurenbeheer en retribueerbare controlling, die worden verdeeld over de producten gerelateerd aan het bedrijfsleven) en 'overig', zijnde personeelskosten die meer generiek worden verdeeld over 'alle' producten van de NVWA; en
- overige **niet-personele kosten** zoals huisvesting, IT en mobiliteit. Voor deze categorie kosten geldt dat deze kosten op hoofdlijnen met een fte- of werknemer verdeelsleutel worden verdeeld over de productieve, niet-productieve afdelingen (specifieke allocaties en overig).

Bij voornoemde indeling wordt opgemerkt dat het valt te overwegen om een deel van de overige niet-personele kosten, meer specifiek mobiliteitskosten en IT kosten (telefoon & laptop), voor zover gerelateerd aan personeel uitvoering, reistijd en overige retribueerbare activiteiten tevens te kwalificeren als (overige) directe kosten.

Bij het maken van de voornoemde kostenindeling is aangesloten bij de huidige kostentoerekening van de NVWA, oftewel de huidige kostenbasis per product is aangenomen als uitgangspunt. Een nadere specificatie van de kosten per product is ter illustratie weergegeven op de navolgende pagina.

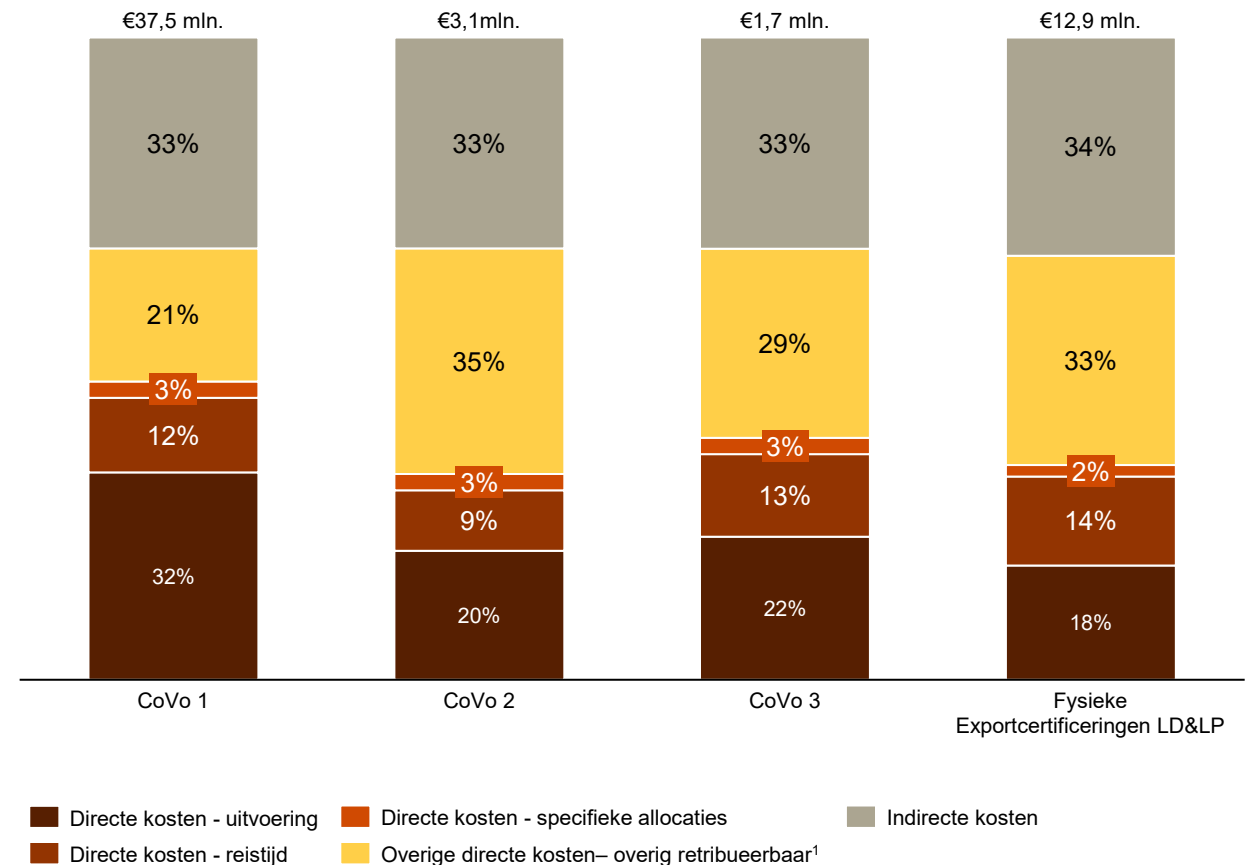
6.1.3 Inzicht in opbouw toezichtkosten

Een kostenindeling naar directe en indirecte kosten voor de vier PDC's laat zien dat de 'overige retribueerbare activiteiten' in drie PDC's een wezenlijke kostendrijver vormt.

Inzicht in directe, overige directe en indirecte kosten

Voor de vier PDC's geeft een indeling van de kosten naar directe, overige directe en indirecte kosten het volgende inzicht

- Reistijd betreft in alle vier de producten een wezenlijke kostendrijver, circa 25% (Tariefgroep CoVo 1) tot 41% (Fysieke Exportcertificering LD&LP) van de directe kosten. Vanuit de specifieke activiteiten die worden uitgevoerd binnen de verschillende producten is het verschil in aandeel reistijd goed te verklaren (permanent toezicht vraagt minder reisbewegingen dan exportcertificering waarbij de dierenarts op een dag verschillende locaties aandoet).
- De overige directe kosten (overige retribueerbare activiteiten), welke in de basis ondersteunend / faciliterend zijn aan de uitvoering, kennen in drie van de PDC's een omvang gelijk aan de directe kosten (uitvoering, reistijd en specifieke allocaties).
- De indirecte kosten beslaan in alle vier de PDC's circa 33% van de totale productkosten. Opgemerkt wordt dat een deel van deze indirecte kosten mogelijk gekwalificeerd kunnen worden als directe kosten. Voorbeelden hiervan zijn de mobiliteitskosten en IT kosten (telefoon en laptop) van het uitvoerend personeel en personeel gemoeid met de overige retribueerbare activiteiten.



6.1.4 Sturing op doelmatigheid

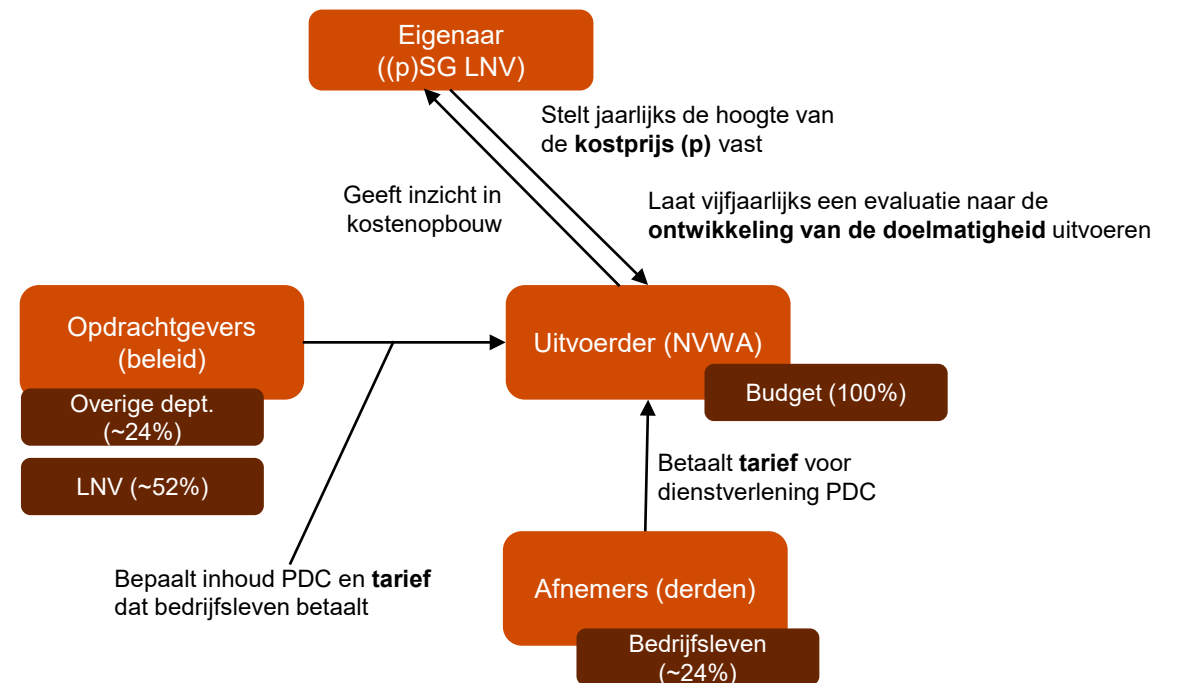
Het wegnemen van directe sturing van het bedrijfsleven op de tarieven en daarmee doelmatigheid van de NVWA vraagt om meer sturing vanuit de eigenaar op doelmatigheid.

Analyse van sturing op doelmatigheid

De NVWA informeert LNV als eigenaar over (de ontwikkeling van) een 11-tal indicatoren. Aan deze indicatoren zijn evenwel geen concrete doelstellingen verbonden.¹

Een instrument om de ontwikkeling van de doelmatigheid van een uitvoeringsorganisatie in beeld te brengen, is een vijfjaarlijkse evaluatie, voor Agentschappen zoals de NVWA voorgeschreven in de Regeling Agentschappen (2018). De laatste wettelijke evaluatie van de NVWA stamt uit 2016 en de volgende wettelijke evaluatie is gepland in 2025. De reden voor uitstel die is gegeven ligt in de vele veranderingen die op NVWA afkomen en plaatsvinden.²

Onbedoeld sturen op dit moment alleen de aanvragers (bedrijven) op doelmatigheid met het instrument dat zij hebben: het aanvragen van kwartieren voor een keuring. Uit de aanleiding voor dit onderzoek blijkt dat deze doelmatigheidsprikkel vanuit bedrijven als ongewenst wordt beschouwd door LNV en NVWA. Met een alternatieve verrekensystematiek kan deze ongewenste prikkel worden weggenomen. Wel zou het randvoorwaardelijk moeten zijn dat NVWA en LNV als eigenaar bij invoering een nieuwe verrekensystematiek de sturing op en afspraken over doelmatigheid stevig inrichten. Nevengeplaatste figuur geeft schematisch de veronderstelde rolverdeling bij sturing op doelmatigheid weer.



Bijlagen



Interviewlijst

Input vanuit afdeling/organisatie	Geïnterviewden	Onderwerp	Datum
			

Overzicht kostensoorten¹

De verschillende kostensoorten van de begroting worden toegerekend aan de productieve- en niet productieve afdelingen op basis van directe uren.

Activiteiten	Omschrijving
Eigen personeel	Salarissen, vakantiegeld, IKB, eindejaarsuitkering, vast- en incidentele toeslagen, overige lasten ambtelijk personeel, werkgeverslasten, kosten IF-ers
Inhuur externen	Inhuur beleidsondersteuning, inhuur juridisch onderzoek, inhuur ICT advies, inhuur inkoop & facilitair, inhuur uitzendkracht, budgetrekening inhuur ondersteuning bedrijfsvoering
Overige personele kosten	Reiskosten woon- werk verkeer, studie & opleiding, coaching, reis- en verblijfskosten, vergoedingen telecom, overige vergoedingen, overige personele kosten
Apparaat ICT	Specials, maatwerk en onderhoud, supplies, afschrijvingskosten overige hardware
Bijdrage aan SSO's	Huur Rijks vastgoed bedrijf, SSO schoonmaak, regulier applicatie beheer DICTU
Overige materiële kosten	Dienstauto's, huren gebouwen en installaties, huisvestingskosten, kantoorartikelen, telecom, dienstkleding, werving- en selectie, vergaderfaciliteiten, overige materiële kosten
Overige materiële afschrijvingskosten	Afschrijvingskosten grond en gebouwen, inventaris, laboratorium, auto's
Immaterieel	Afschrijvingskosten eigen systeem ontwikkeling
Rentelasten	Interest lasten leningen Ministerie van Financiën

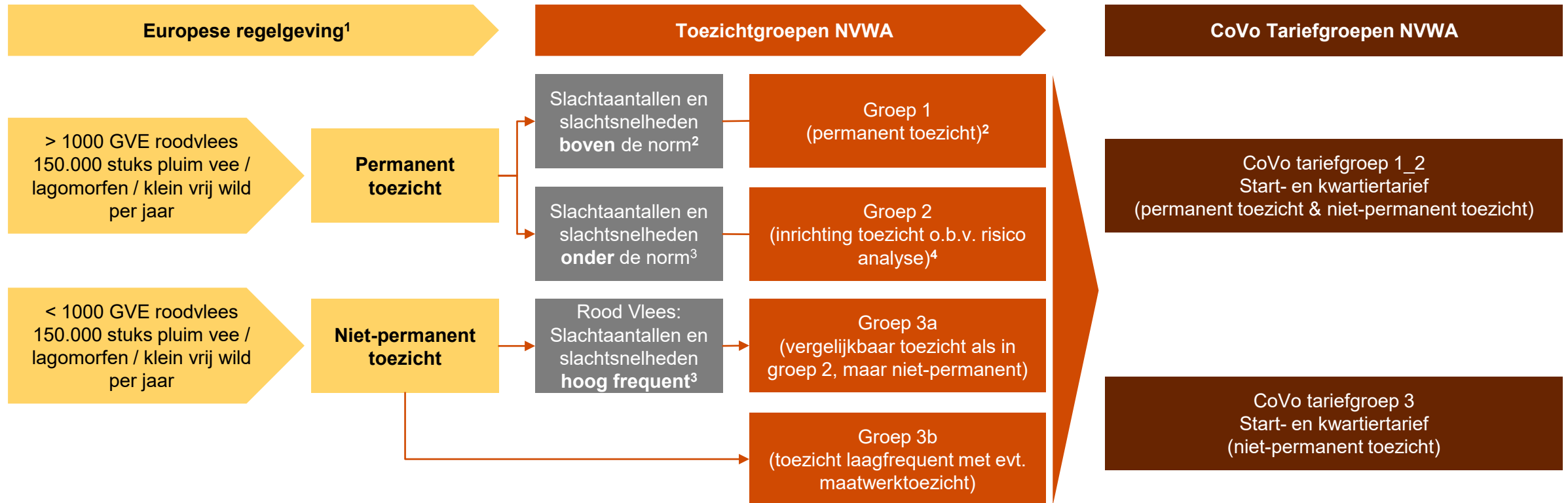
Overzicht retribueerbare activiteiten¹

Het totaal aan kosten dat wordt toegerekend aan een product wordt verdeeld over de retribueerbare activiteiten op basis van productieve uren van voorgaande jaren en actuele trends en ontwikkelingen.

Activiteiten	Omschrijving
Uitvoering	Keuring, monsternamen, audit, controle, inspectie, verlening, toestemming en registratie. Heeft betrekking op zowel fysieke werkzaamheden op locatie als op werkzaamheden vanuit huis/kantoor
Reistijd	Reistijd van ambulante medewerkers die wordt betaald als werktijd
Bedrijvenbeheer	Coördinatie van alle retribueerbare toezicht- en handhavingsactiviteiten op het bedrijf, zoals het beoordelen van bedrijfs- en exportprotocollen
Administratie tijd	Administratie tijd direct verbonden aan toezicht of keuring, maar niet aan één inspectie of keuring kan worden toegerekend, zoals vakgerichte opleidingen, werkoverleg, doornemen van werkinstructies, etc.
OenO en RenE	Programmering en coördinatie, ontwerpen, voorbereiden, bewaken van uniformiteit en kwaliteit en evalueren van werkzaamheden van toezicht uitvoering, zoals het bijhouden van derde landeneisen
Planning	Operationele planningsactiviteiten door de afdeling planning van de directie Keuren
Sr. Dierenarts interne ondersteuning	Een deel van de dierenartsen is sr. Dierenarts en worden deels vrijgesteld van reguliere taken i.v.m. intervisie/coaching, ter bevordering van kwaliteit en uniformiteit van de uitvoering van taken
Accreditatie	Tijd voor het onderhouden van geaccrediteerde werkzaamheden
Technische administratie	Vorbereidende werkzaamheden door technische administratie, zoals team administratieve controle en ondersteuning
Kalibreren thermometers	Kalibreren van thermometers die worden gebruikt voor retribueerbare werkzaamheden

Toezichtgroepen en tariefgroepen slachthuizen

De Europese regelgeving maakt onderscheid tussen slachthuizen met permanent en niet-permanent toezicht. De NVWA maakt op basis van een risicoschatting een toedeling van bedrijven naar toezichtgroepen. De toezichtgroepen kunnen periodiek in een andere CoVo tariefgroepen vallen.



¹ Vo 2019/624 Grens permanent toezicht: 1000 GVE roodvlees / 150.000 stuks pluim vee / lagomorfen / klein vrij wild per jaar

² Permanent toezicht in Groep 1 houdt in dat de NVWA permanent aanwezig is gedurende het slachtproces, dit omvat het proces vanaf het doden (incl. opdrijven en fixeren) tot aan de koelcel. Het hangt o.a. van de bedrijfsgrootte en de bedrijfsvoering af hoeveel personeel de NVWA hiervoor inzet. Hiervoor bestaat geen vast format aangezien elk bedrijf anders is en voornamelijk bij roodvlees slachthuizen zullen er in veel gevallen meerdere dierenartsen tegelijkertijd aanwezig moeten zijn om permanent toezicht te houden. (Bron: Toezicht op slachthuizen: de Nederlandse uitwerking van de CoVo)

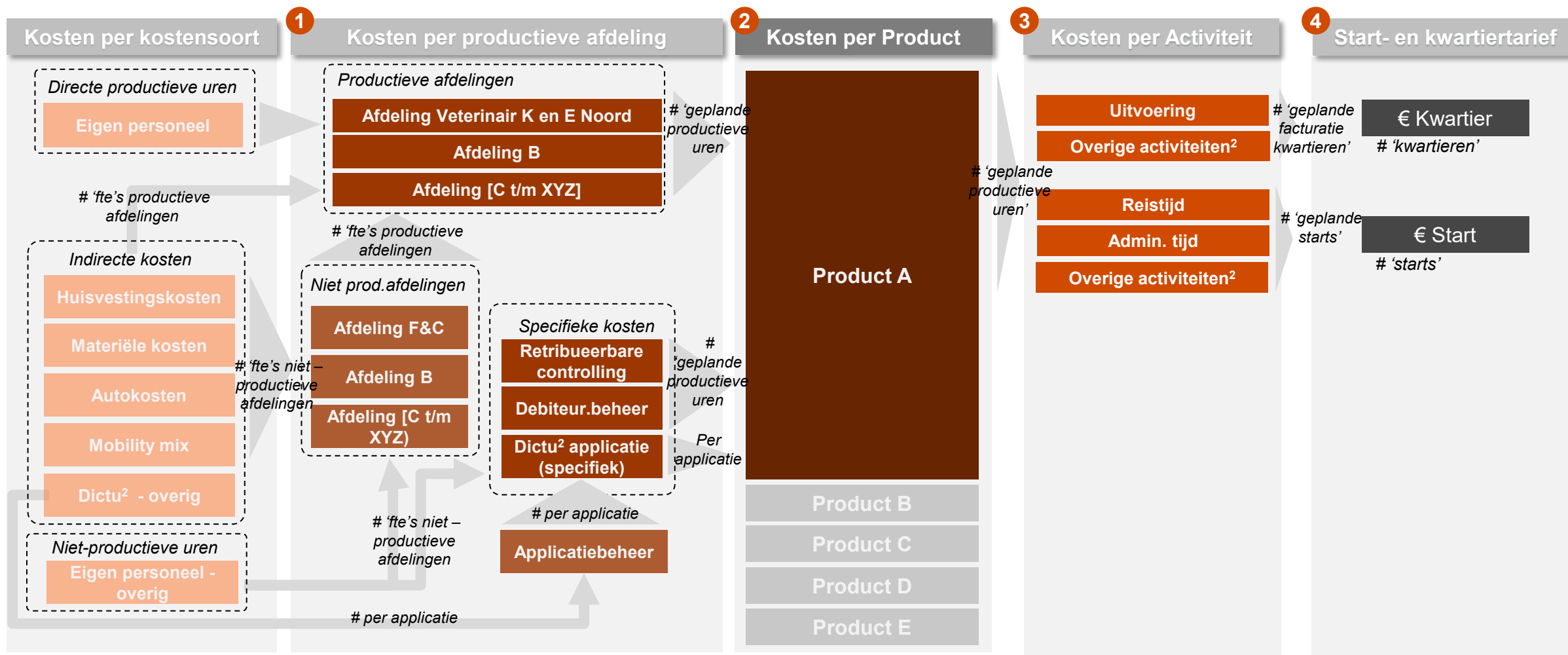
³ O.b.v. slachtsnelheden en aantallen slachtdieren per week (Bron: Rekentabel toezichtsprotocol)

⁴ De risicoanalyse die de mate van toezicht bepaalt op deze bedrijven is gebaseerd op 3 pijlers: de diergroepen, de kwaliteit van de aangevoerde dieren en de risicotabel. De combinatie van de verschillende factoren samen bepaalt de mate van toezicht op het bedrijf. Daarnaast kan de NVWA altijd besluiten om buiten de aangevraagde slachtijden bepaalde inspecties op een slachthuis uit te voeren of om extra toezicht in te stellen tijdens het slachtproces. Dit speelt vooral een rol bij roodvlees en minder bij pluimvee.

Geen volledig Permanent Toezicht (zoals in Groep 1) kan een slachthuis verdienen door diergroepen fysiek en qua documentatie gescheiden AM en PM aan te bieden. Hoog risico diergroepen worden onder PT geslacht, laag risico diergroepen kunnen zonder PT worden geslacht, indien de aanvoer $\geq 95\%$ AM Categorie 1 (Cat 1. is maximale beoordeling gezondheid dier) is. (Bron: Toezicht op slachthuizen: de Nederlandse uitwerking van de CoVo)

Huidige toerekening - opbouw 'kosten naar tarief'¹

Kosten worden in het huidige kostprijsmodel in vier stappen toegerekend aan een start- en kwartiertarief.

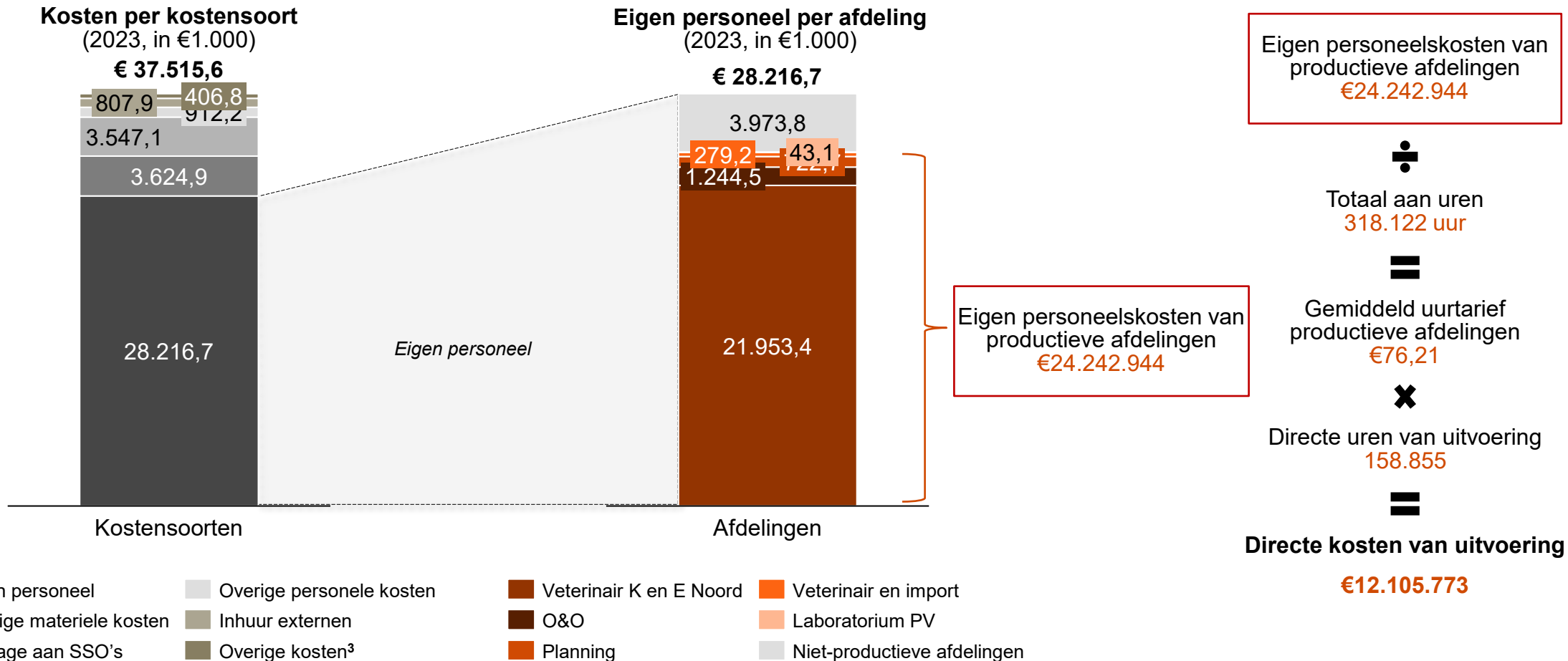


¹ Bron: Interne administratie NVWA 'Drilldown 100 300 400 450 500.xlsx'

² De kosten van de overige activiteiten worden naar rato verdeling directe uren "Uitvoering" en "Administratietijd niet specifiek" + "Reistijd" verdeeld. Dit betreft: administratietijd, bedrijvenbeheer, Ontwikkeling & Ondersteuning, R&E, Planning, Sr. Dierenarts, Accreditatie, Kalibreren thermometers

Berekening directe kosten van uitvoering voor CoVo groep 1

De directe kosten van de retribueerbare activiteit 'uitvoering' van Keuringen slachthuizen CoVo groep 1 worden berekend op basis van personele kosten van de productieve afdelingen.^{1, 2}



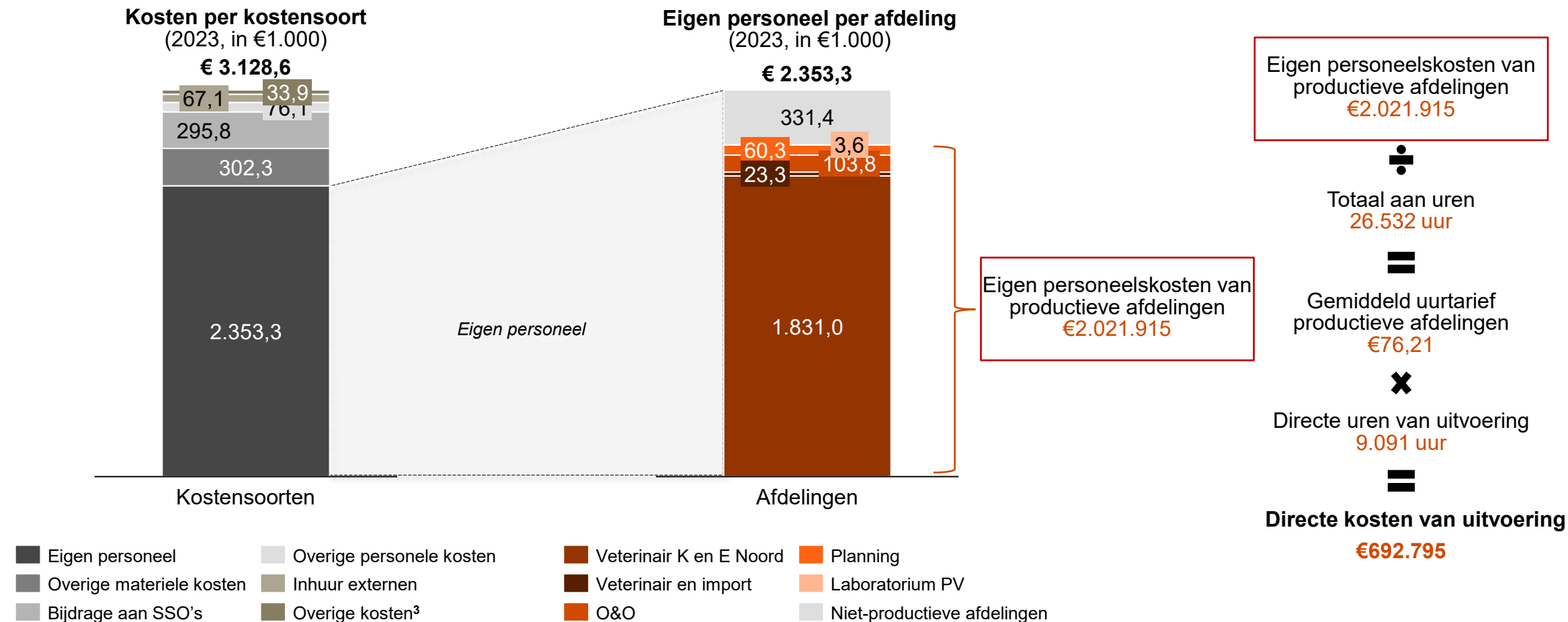
¹ Bron: Interne administratie NVWA 'Drilldown 100 300 400 450 500.xlsx'

² Bron: 'Retributie Derden VC2023 1_2_3.xlsx'

³ Overige kosten: Apparaat ICT, overige materiële afschrijvingskosten, immaterieel en rentelasten

Berekening directe kosten van uitvoering voor CoVo groep 2

De directe kosten van de retribueerbare activiteit 'uitvoering' van Keuringen slachthuizen CoVo groep 2 worden berekend op basis van personele kosten van de productieve afdelingen.^{1, 2}



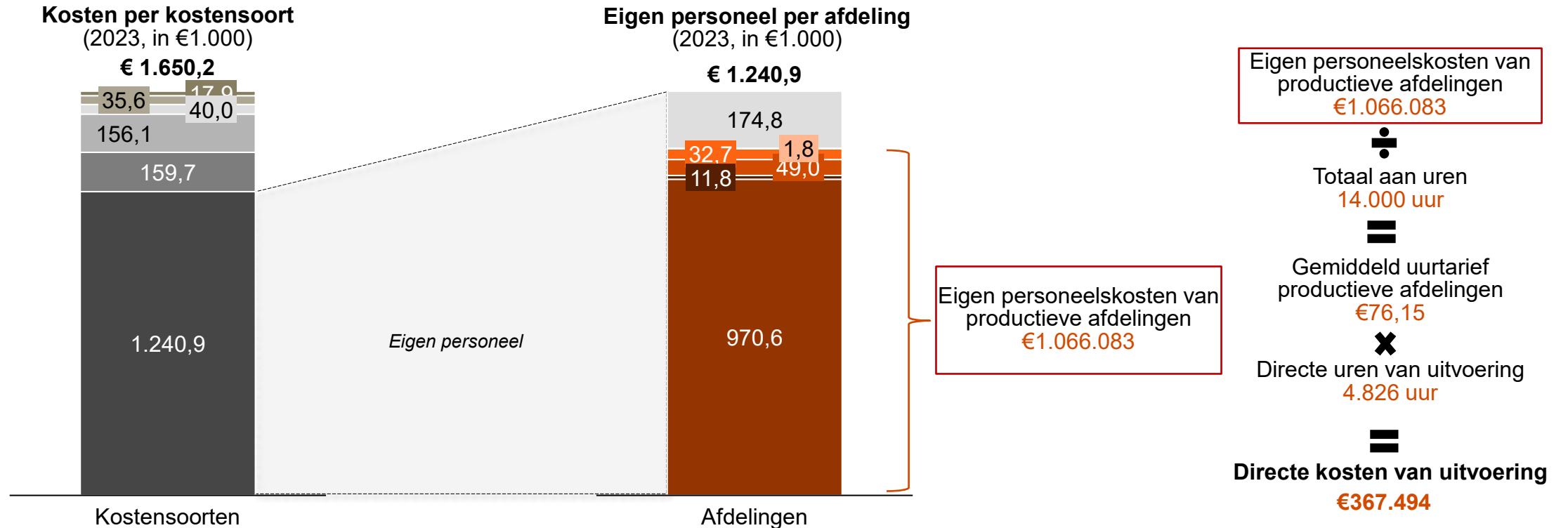
¹ Bron: Interne administratie NVWA 'Drilldown 100 300 400 450 500.xlsx'

² Bron: 'Retributie Derden VC2023 1_2_3.xlsx'

³ Overige kosten: Apparaat ICT, overige materiële afschrijvingskosten, immaterieel en rentelasten

Berekening directe kosten van uitvoering voor CoVo groep 3

De directe kosten van de retribueerbare activiteit 'uitvoering' van Keuringen slachthuizen CoVo groep 3 worden berekend op basis van personele kosten van de productieve afdelingen.^{1, 2}



- Eigen personeel
- Overige personele kosten
- Veterinair K en E Noord
- Planning
- Overige materiele kosten
- Inhuur externen
- Veterinair en import
- Laboratorium PV
- Bijdrage aan SSO's
- Overige kosten³
- O&O
- Niet-productieve afdelingen

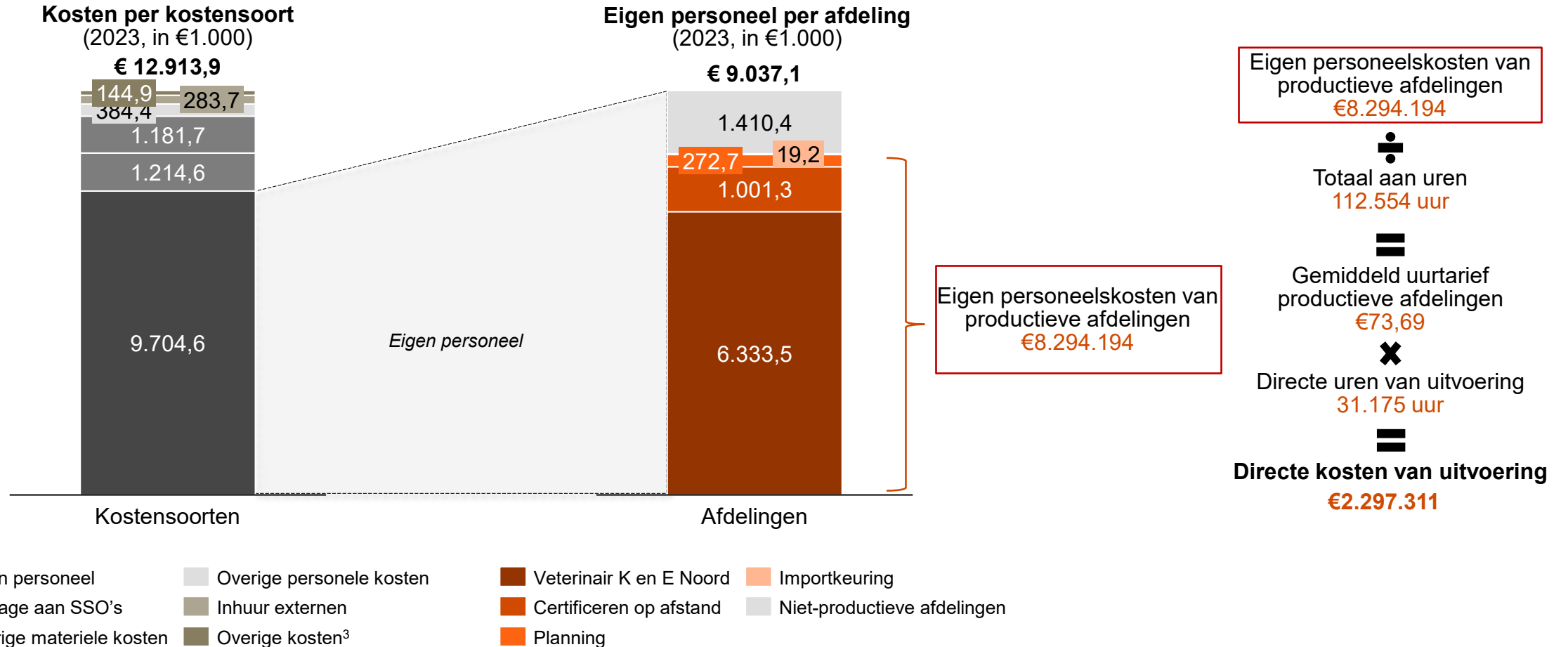
¹ Bron: Interne administratie NVWA 'Drilldown 100 300 400 450 500.xlsx'

² Bron: 'Retributie Derden VC2023 1_2_3.xlsx'

³ Overige kosten: Apparaat ICT, overige materiële afschrijvingskosten, immaterieel en rentelasten

Berekening directe kosten van uitvoering voor Exportcertificering

De directe kosten van de retribueerbare activiteit 'uitvoering' van Exportcertificering Levend Vee en Levende Dieren worden berekend op basis van personele kosten van de productieve afdelingen.^{1, 2}



¹ Bron: Interne administratie NVWA 'Drilldown 100 300 400 450 500.xlsx'

² Bron: 'Retributie Derden VC2023 1_2_3.xlsx'

³ Overige kosten: Apparaat ICT, overige materiële afschrijvingskosten, immaterieel en rentelasten

Inzicht in opbouw toezichtkosten

In 4 stappen worden de kosten van de NVWA toegerekend aan een start- en kwartiertarief per product, daarbij wordt de kostenbasis NVWA eerst omgeslagen naar productieve afdelingen en vervolgens toegerekend aan producten.^{1, 2}

Huidige kostentoerekening NVWA

De huidige toerekening van de kosten NVWA naar een start- en kwartiertarief vindt in hoofdlijnen plaats in vier stappen, een meer gedetailleerd overzicht van de huidige kostentoerekening is weergegeven in [Bijlage E](#).

Allereerst worden de kosten van de NVWA (zie [Bijlage E](#)) omgeslagen naar kosten per productieve³ afdeling. Het omslaan van deze kosten vindt plaats op basis van fte's en werknemers (materiële kosten, autokosten en ICT) en in specifieke gevallen op basis van een directe verdeelsleutel (causaliteitsprincipe bij huisvestingskosten⁴ op basis van vierkante meter en FTE).

Vervolgens worden de kosten per productieve afdeling op basis van 'geplande directe uren per product' toegekend aan een product (stap 2).

In stap 3 worden deze totale kosten per product omgeslagen naar zogenoemde retribueerbare activiteiten (een specificatie van de retribueerbare activiteiten is weergegeven in [Bijlage C](#)). Deze omslag vindt plaats op basis van geplande directe uren per activiteit in voorgaande jaren, waarbij rekening wordt gehouden met relevante trends en ontwikkelingen. De inschattingen worden jaarlijks gemaakt door een Coördinerend Specialistisch adviseur en betreffende sectorexperts (teammanagers).

Om tot slot te komen tot start- en kwartiertarieven worden de retribueerbare activiteiten ingedeeld in twee categorieën 1) kosten voor uitvoering, deze kostenbasis wordt gebruikt voor het berekenen van het kwartiertarief; en 2) kosten voor voorbereiding, deze kostenbasis wordt gebruikt voor het berekenen van het starttarief. Het start- en kwartiertarief wordt vervolgens berekend door de kosten per categorie te delen door de geraamde aantallen te factureren uren (aantallen kwartieren en aantallen starts).

Vier stappen - huidige kostentoerekening⁵



¹ Bron: Resultaten Impactanalyse (2022)

² Bron: NVWA tarieven onderbouwing 2022

³ Productieve afdelingen: Veterinair K en E Noord, Veterinair en Import, Ontwikkeling & Ondersteuning, Planning, Laboratorium PV, Certificeren op afstand, Importkeuring

⁴ Ambulante fte's worden voor 80% meegenomen voor de toekenning van huisvestingskosten

⁵ Conceptuele weergave van kostentoerekening; enkele directe toewijzingen ontbreken

Inzicht in opbouw toezichtkosten

Voor Keuringen Slachthuizen CoVo groep 1 is het volgende overzicht gemaakt van toezichtkosten, bestaande uit directe en indirecte personeelskosten en directe en indirecte overheadkosten.^{1, 2, 3}

Zie Bijlagen voor het inzicht in de toezichtkosten van de overige PDC's en de onderliggende berekeningen van directe kosten van 'uitvoering'

Kostensoort	Directe kosten 'uitvoering'	Directe kosten 'reistijd'	Directe kosten 'overige retribueerbare activiteiten' ⁴	Indirecte kosten personeel ⁵	Indirecte kosten personeel 'specifieke allocaties' ⁶	Overhead productieve afdelingen ⁷	Overhead niet-productieve afdelingen ⁷	Overhead 'specifieke allocaties' ⁶	
Eigen personeel	€12.105.773	€4.365.690	€7.772.048	€3.289.138	€684.656	-	-	-	
Overige materiele kosten	-	-	-	-	-	€3.240.079	€355.513	€29.332	
Bijdrage aan SSO's	-	-	-	-	-	€2.280.286	€313.516	€953.265	
Overige personele kosten	-	-	-	-	-	€730.892	€151.534	€27.761	
Inhuur externen	-	-	-	-	-	€93	€757.606	€51.177	
Apparaat ICT	-	-	-	-	-	€1.65.599	€23.363	€5.176	
Overige materiële afschrijvingskosten	-	-	-	-	-	€104.420	€14.216	€3.150	
Immaterieel	-	-	-	-	-	€70.468	€9.941	€2.203	
Rentelasten	-	-	-	-	-	€7.047	€994	€220	
Totaal	€12.105.773 32,3%	€4.365.690 11,6%	€7.772.048 20,7%	€3.289.138 8,8%	€684.656 1,8%	€6.598.883 17,6%	€1.625.685 4,3%	€1.074.284 2,1%	€37.515.589

~92% van
€40.644.473

Inzicht in opbouw toezichtkosten voor CoVo groep 2

Voor Keuringen Slachthuizen CoVo groep 2 is het volgende overzicht gemaakt van toezichtkosten, bestaande uit directe en indirecte personeelskosten en directe en indirecte overheadkosten.^{1, 2, 3}

Kostensoort	Directe kosten 'uitvoerig'	Directe kosten 'reistijd'	Directe kosten 'overige retribueerbare activiteiten' ⁴	Indirecte kosten personeel ⁵	Indirecte kosten personeel 'specifieke allocaties' ⁶	Overhead productieve afdelingen ⁷	Overhead niet-productieve afdelingen ⁷	Overhead 'specifieke allocaties' ⁶
Eigen personeel	€627.279	€295.527	€1.099.110	€274.321	€57.102	-	-	-
Overige materiele kosten	-	-	-	-	-	€270.230	€29.651	€2.446
Bijdrage aan SSO's	-	-	-	-	-	€190.181	€26.148	€79.504
Overige personele kosten	-	-	-	-	-	€60.958	€12.638	€2.482
Inhuur externen	-	-	-	-	-	€8	€63.103	€4.268
Apparaat ICT	-	-	-	-	-	€13.811	€1.948	€432
Overige materiële afschrijvingskosten	-	-	-	-	-	€8.709	€1.186	€263
Immaterieel	-	-	-	-	-	€5.877	€829	€184
Rentelasten	-	-	-	-	-	€588	€83	€18
Totaal	€692.795	326.407	€1.002.771	€274.321	€57.102	€550.361	€135.586	€89.598
	22,1%	10,4%	32,0%	8,8%	1,8%	17,6%	4,3%	2,9%

~8% van
€40.644.473

€3.128.883

Inzicht in opbouw toezichtkosten voor CoVo groep 3

Voor Keuringen Slachthuizen CoVo groep 3 is het volgende overzicht gemaakt van toezichtkosten, bestaande uit directe en indirecte personeelskosten en directe en indirecte overheadkosten.^{1, 2, 3}

Kostensoort	Directe kosten 'uitvoerig'	Directe kosten 'reistijd'	Directe kosten 'overige retribueerbare activiteiten' ⁴	Indirecte kosten personeel ⁵	Indirecte kosten personeel 'specifieke allocaties' ⁶	Overhead productieve afdelingen ⁷	Overhead niet-productieve afdelingen ⁷	Overhead 'specifieke allocaties' ⁶	
Eigen personeel	€367.494	€211.849	€486.751	€144.696	€30.130	-	-	-	
Overige materiele kosten	-	-	-	-	-	€142.809	€15.643	€1.291	
Bijdrage aan SSO's	-	-	-	-	-	€100.354	€13.794	€41.951	
Overige personele kosten	-	-	-	-	-	€31.990	€6.666	€1.310	
Inhuur externen	-	-	-	-	-	€4	€33.296	€2.252	
Apparaat ICT	-	-	-	-	-	€7.285	€1.028	€228	
Overige materiële afschrijvingskosten	-	-	-	-	-	€4.594	€625	€139	
Immaterieel	-	-	-	-	-	€3.100	€437	€97	
Rentelasten	-	-	-	-	-	€310	€44	€10	
Totaal	€367.494	€211.849	€486.740	€144.685	€30.130	€290.447	€71.534	€47.276	€1.650.166
	22,3%	12,8%	29,5%	8,8%	1,8%	17,6%	4,3%	2,9%	

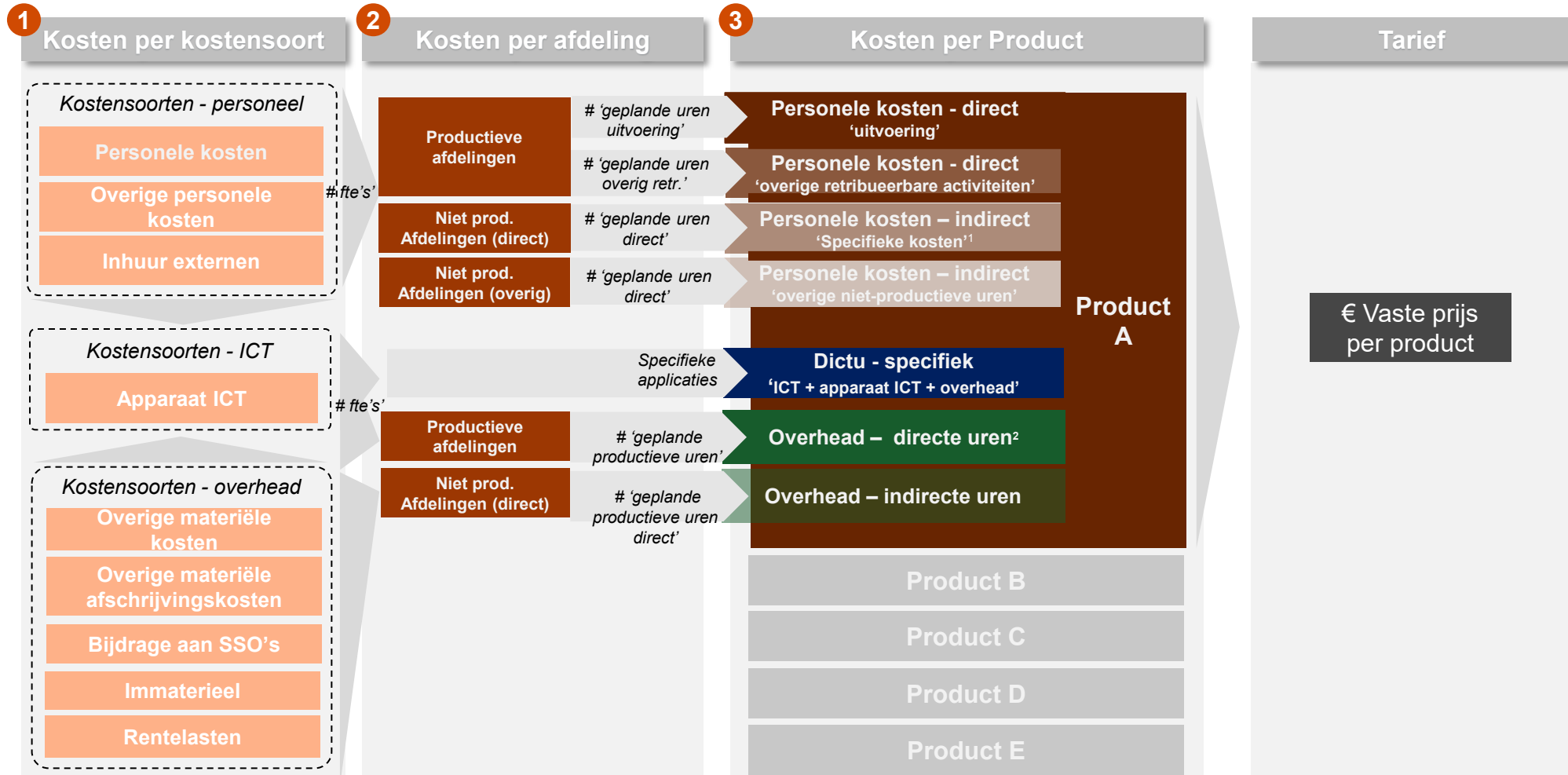
Inzicht in opbouw toezichtkosten voor Exportcertificering

Voor Exportcertificering is het volgende overzicht gemaakt van toezichtkosten, bestaande uit directe en indirecte personeelskosten en directe en indirecte overheadkosten.^{1, 2, 3}

Kostensoort	Directe kosten 'uitvoerig'	Directe kosten 'reistijd'	Directe kosten 'overige retribueerbare activiteiten' ⁴	Indirecte kosten personeel ⁵	Indirecte kosten personeel 'specifieke allocaties' ⁶	Overhead productieve afdelingen ⁷	Overhead niet-productieve afdelingen ⁷	Overhead 'specifieke allocaties' ⁶	
Eigen personeel	€2.297.311	€1.791.256	€4.205.628	€1.179.821	€230.568	-	-	-	
Overige materiële kosten	-	-	-	-	-	€1.045.262	€126.550	€9.906	
Bijdrage aan SSO's	-	-	-	-	-	€803.223	€111.828	€229.580	
Overige personele kosten	-	-	-	-	-	€320.029	€54.324	€10.051	
Inhuur externen	-	-	-	-	-	-	€267.693	€16.025	
Apparaat ICT	-	-	-	-	-	€59.163	€8.344	€1.748	
Overige materiële afschrijvingskosten	-	-	-	-	-	€37.046	€5.077	€1.064	
Immaterieel	-	-	-	-	-	€25.176	€3.550	€744	
Rentelasten	-	-	-	-	-	€2.518	€355	€74	
Totaal	€2.297.311	€1.791.256	€4.205.628	€1.179.821	€230.568	€2.292.418	€577.722	€339.191	€12.913.915
	17,8%	13,9%	32,6%	9,1%	1,8%	17,7%	4,5%	2,6%	

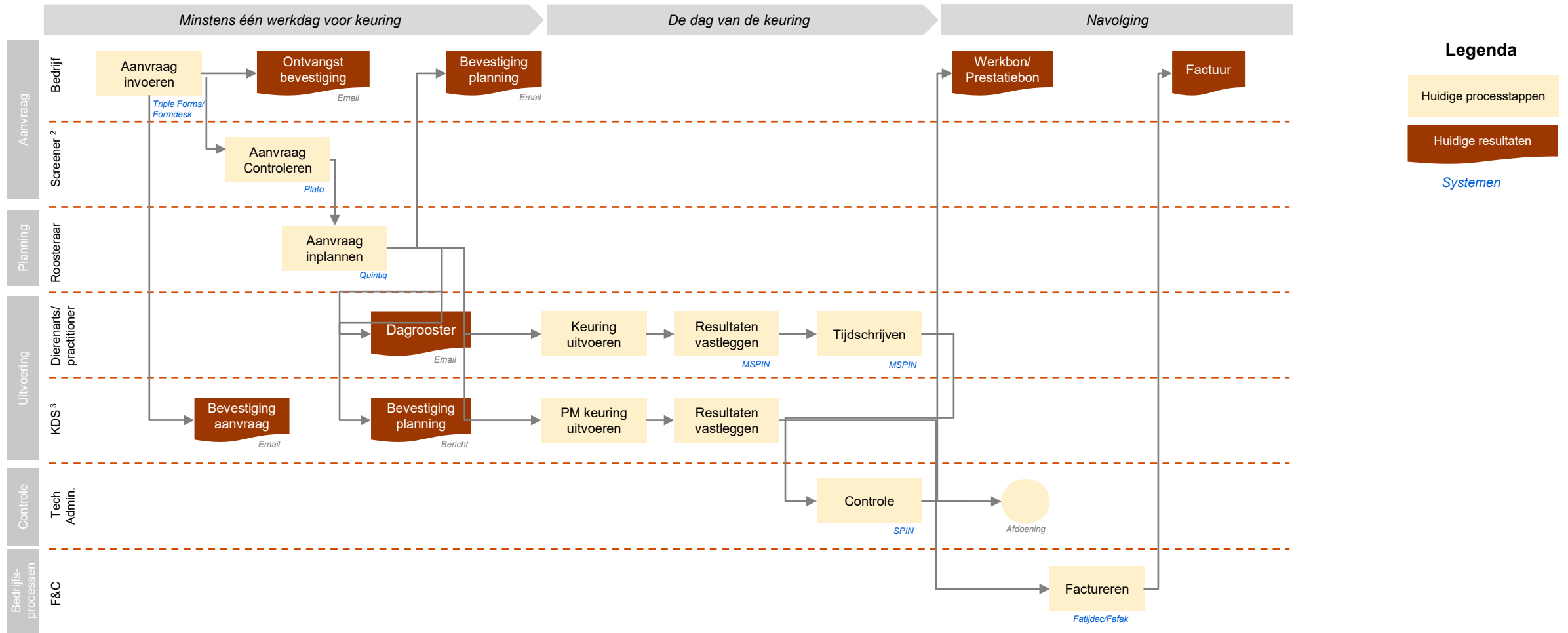
Conceptuele weergave - directe kostentoe rekening

Een alternatieve kostentoe rekening kan de relatie tussen kosten en retribueerbare activiteiten in kaart brengen.



¹ Specifieke personeelskosten: debiteurenbeheer en retributiecontrolling
² Splitsing naar uitvoering en overige retribueerbare activiteiten

Huidige proces van keuringsaanvraag tot facturatie¹



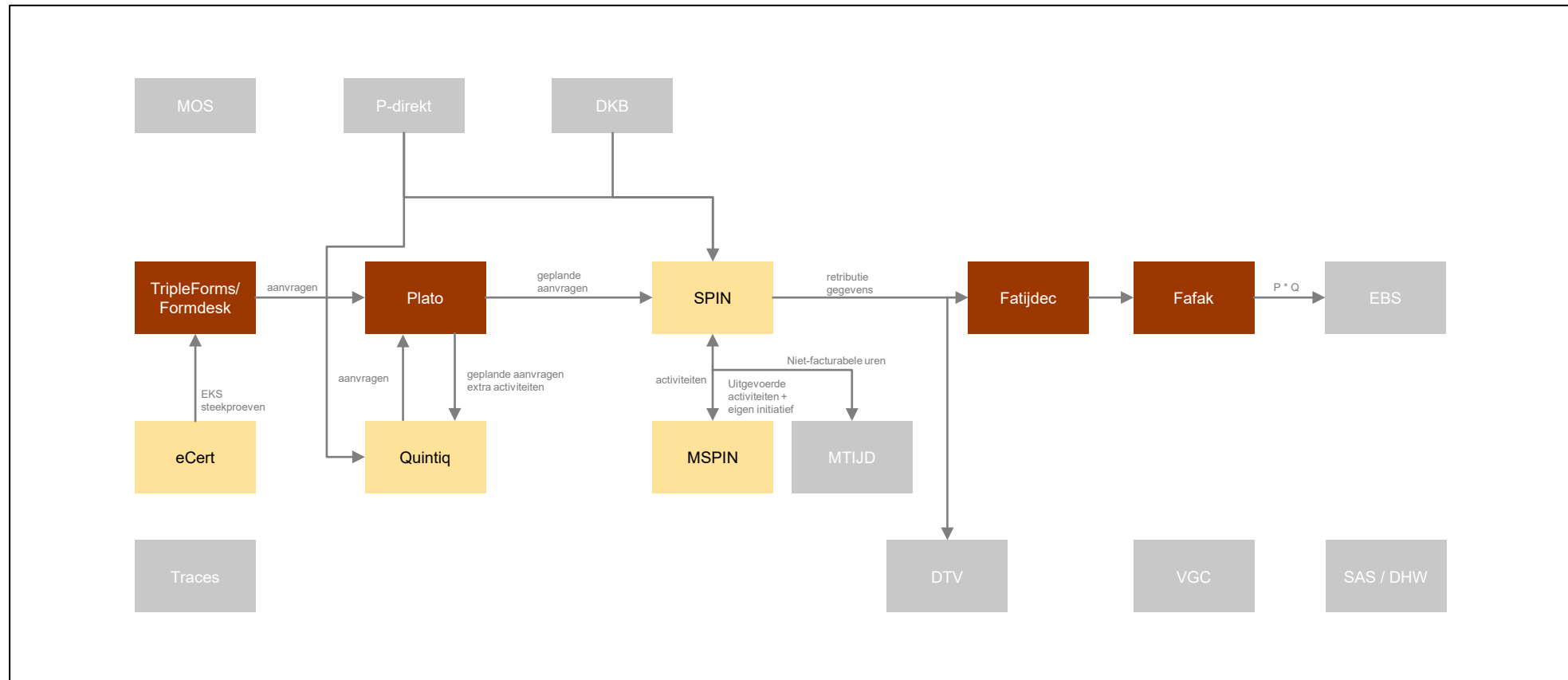
¹ Bron: Proces en Applicaties Retributieketen.docx

² De screening voor aanvragen voor exportcertificeringen is bij CoA (Certificeren op Afstand) belegd. De screening voor slachthuizen ligt bij Planning.

³ KDS voert alleen keuringen uit in roodvlees slachthuizen

Overzicht huidige retributieketen systemen¹

De implementatie van een vaste prijs en/of heffing heeft effect op minimaal vier van de gebruikte ICT systemen.



Legenda

- Systemen die geen aanpassingen vereisen
- Systemen die grote aanpassingen vereisen
- Systemen die kleine aanpassingen vereisen

Retribueerbare toezichtkosten naar PDC's

Het totaal aan retribueerbare toezichtkosten van de NVWA is €118,63 mln. Dit is inclusief de correctie van toeslagen. PDC's 'Slachthuizen CoVo groep 1' en 'Import dieren en dierlijke producten' zijn samen goed voor 49% (€58,56 mln.) van het totaal. Zie voor een nadere specificatie van de toezichtkosten en directe uren [Bijlage B.](#)¹

PDC	Toezichtskosten
Slachthuizen CoVo groep 1	€ 37.515.589
Slachthuizen CoVo groep 2	€ 3.128.883
Slachthuizen CoVo groep 3	€ 1.650.166
Aanlandkeuringen diepvriesvis	€ 123.572
Aanlandkeuring verse vis en garnalen	€ 89.870
Technisch beheer e-CertNL Derden	€ 5.415.950
Exportcertificering op afstand	€ 7.578.523
Fysieke exportcertificering levende dieren en levende producten	€ 12.913.915
Fysieke exportcertificeringen (dierlijke) (bij)producten	€ 10.058.743
(Her)inspecties fyto sanitair en gewasbescherming	€ 1.162.438
Databeheer exporteisen fyto sanitair	€ 1.854.315
Databeheer importeisen fyto sanitair	€ 1.549.280
Laboratorium analyse plantgezondheid	€ 556.209
Tabak	€ 15.280
Import dieren en dierlijke producten	€ 20.647.685
Import hoog risico	€ 2.141.073
Inspecties en audits	€ 7.582.385
Nationaal Plan Residuen	€ 1.041.866
Overige tarieven Levende dieren en levende producten	€ 163.744
Overige tarieven Aanvullende controles geregistreerde levensmiddelen bedrijven	€ 2.569.820
Overige tarieven Laboratorium	€ 46.550
Overige tarieven (dierlijke) (bij)producten	€ 427.585
Overige tarieven Aanvullende controles veehouders	€ 391.944
Totaal	€118.625.385

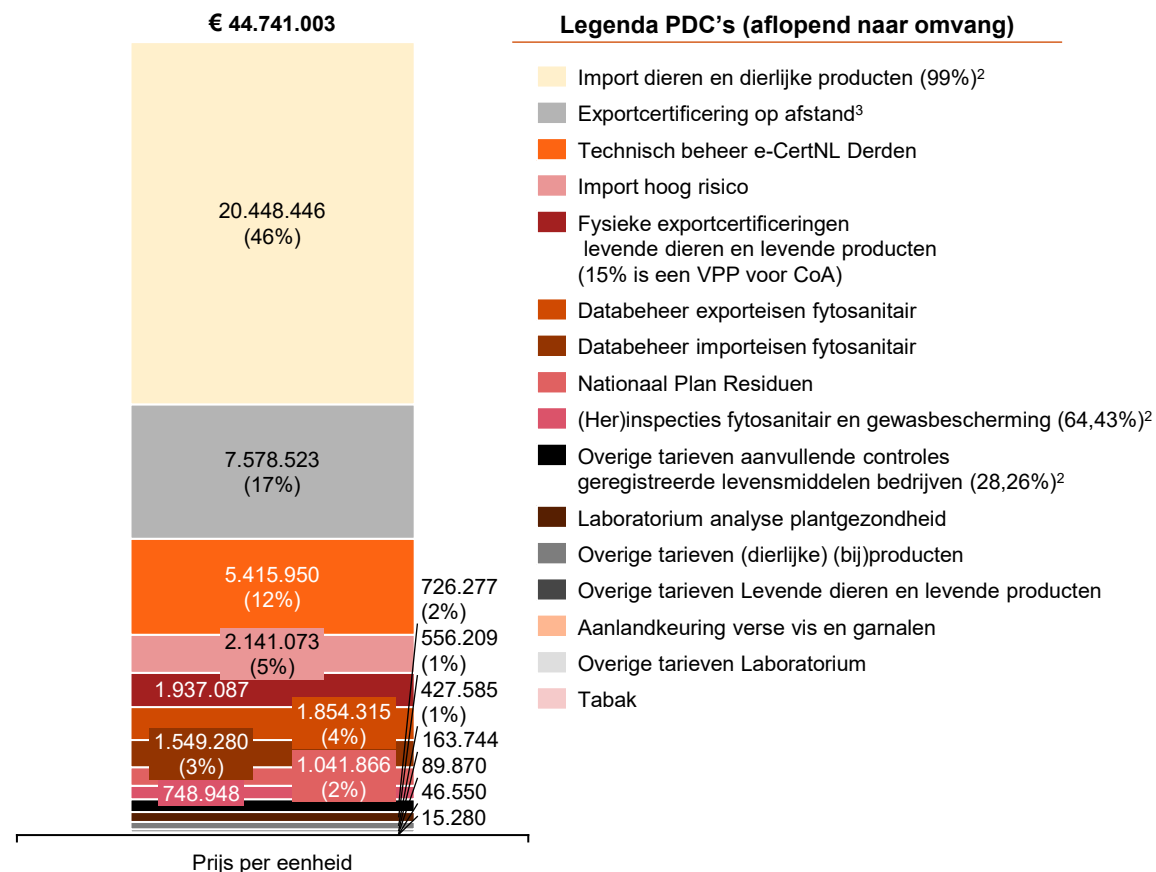
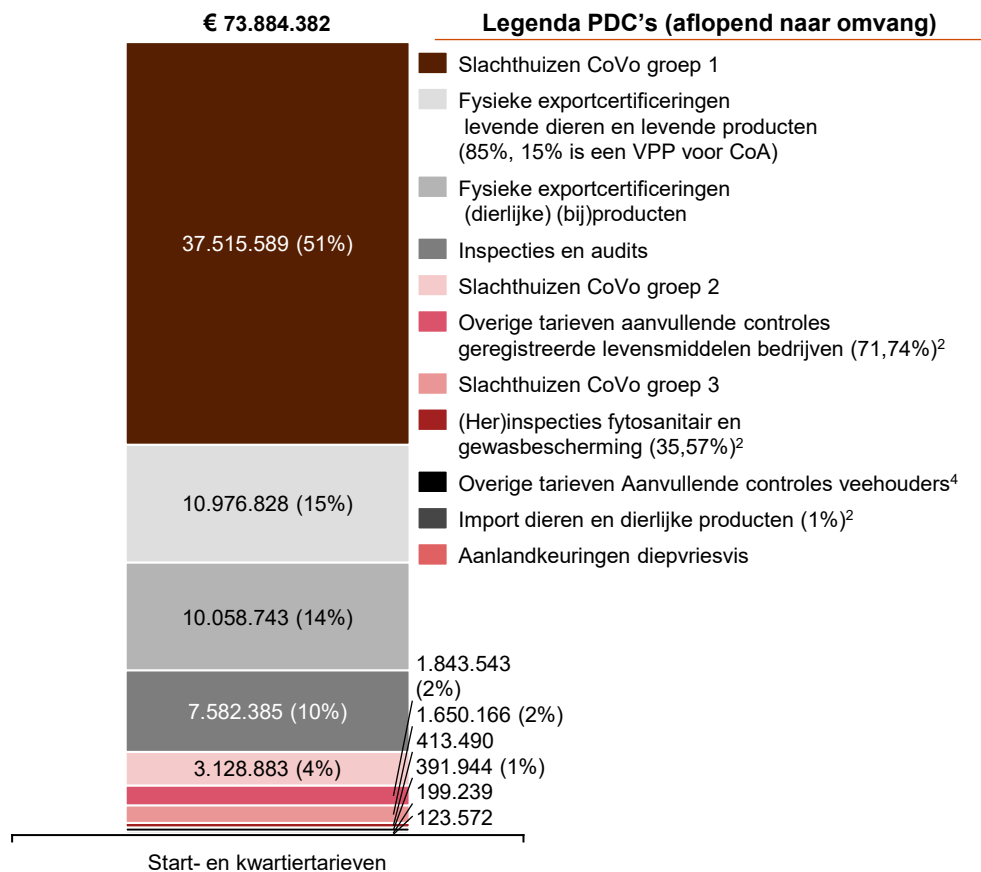
Retribueerbare uren naar PDC's

Het totaal aan directe uren van retribueerbare werkzaamheden van de NVWA is 971.113. PDC's 'Slachthuizen CoVo groep 1' en 'Import dieren en dierlijke producten' zijn samen goed voor 51% (286.309) van het totaal. Zie voor een nadere specificatie van de toezichtskosten en directe uren [Bijlage B.1](#)

PDC	Toezichtskosten
Slachthuizen CoVo groep 1	318.122
Slachthuizen CoVo groep 2	26.532
Slachthuizen CoVo groep 3	14.000
Aanlandkeuringen diepvriesvis	1.100
Aanlandkeuring verse vis en garnalen	800
Technisch beheer e-CertNL Derden	4.966
Exportcertificering op afstand	71.936
Fysieke exportcertificering levende dieren en levende producten	112.554
Fysieke exportcertificeringen (dierlijke) (bij)producten	87.782
(Her)inspecties fytosanitair en gewasbescherming	9.705
Databeheer exporteisen fytosanitair	16.128
Databeheer importeisen fytosanitair	3.500
Laboratorium analyse plantgezondheid	4.527
Tabak	144
Import dieren en dierlijke producten	173.755
Import hoog risico	18.611
Inspecties en audits	63.767
Nationaal Plan Residuen	9.595
Overige tarieven Levende dieren en levende producten	1.593
Overige tarieven Aanvullende controles geregistreerde levensmiddelen bedrijven	23.964
Overige tarieven Laboratorium	353
Overige tarieven (dierlijke) (bij)producten	3.911
Overige tarieven Aanvullende controles veehouders	3.767
Totaal	971.112

Retribueerbare toezichtkosten naar PDC's

Toezichtkosten worden geretribueerd met een Prijs per eenheid of een Start- en kwartiertarief. Het gros van het totaal aan toezichtkosten (€73,9 mln., 62%) wordt opgehaald uit producten met een start- en kwartiertarief.¹



¹ Bron: Analyse vaste prijs vs start en kwartiertarief v2 (intern document NVWA)

² Het percentage heeft betrekking op het deel binnen het desbetreffende PDC dat wordt verrekend met dan wel start- en kwartiertarieven dan wel een prijs per eenheid. Op basis van de relatieve verdeling van de verwachte omzet per tarief binnen deze PDC in 2023 is een verdeling van de toezichtkosten VC2023 gemaakt. De verwachte omzet staat niet gelijk aan het totaal aan toezichtkosten.

³ Exportcertificering op Afstand kent één tarief met start- en kwartiertarieven. Hierover zijn geen gegevens beschikbaar, dus de gehele toezichtkosten zijn aan stuksprijzen toebedeeld.

⁴ Overige tarieven Aanvullende controles veehouders heeft ook een tarief met een vaste prijs, maar het bedrag aan verwachte omzet toezichtkosten binnen dit product is nihil (0,02%).

Verschillende verrekenmethodieken PDC's

De NVWA kent in het huidige systeem meerdere stuksprijzen die het equivalent van een vaste prijs zijn. Onderstaande tabel weergeeft een overzicht van het aantal unieke tarieven met een stuksprijs naar PDC's.¹

Verrekenmethodiek	Categorieën van PDC's waarop verrekenmethodiek van toepassing is	PDC's	Aantal tarieven waarop verrekenmethodiek van toepassing is
Betaling per certificaat (= vaste prijs)	Exportcertificering	Exportcertificering op afstand	9
Toeslag op certificaat (= vaste prijs)	Exportcertificering	Technisch beheer E-Cert NL	1
Tarief per gewichtseenheid (=vaste prijs)	Aanlandkeuringen	Aanlandkeuringen verse vis en garnalen (kilogram)	1
	Import	Invoer- en doorvoercontroles uit derde landen (= import dieren en producten)	8
	Import	Nationaal Plan Residuen (Tarief per ton / dier / liter)	1
Prijs per laboratoriumonderzoek (=vaste prijs) en toeslagen	Import, Overige tarieven	1. Import hoog risico en 2. Overige tarieven - <i>tarieven voor Diverse laboratorium onderzoek, waaronder dierlijke eiwitten en kleurstoffen</i>	28
Per genomen monster (= vaste prijs)	Plant	Laboratorium analyse plantgezondheid	7
Vaste prijzen (=vaste prijs)	Plant	(Her)inspecties fyto sanitair en gewasbescherming - <i>tarieven voor Overige werkzaamheden, Tabak, Certificaten en vergunningen</i>	16
Vaste bijdrage (=vaste prijs)	Plant	1. Databeheer importeisen fyto sanitair en 2. Databeheer exporteisen fyto sanitair	4
Vaste prijzen (=vaste prijs)	Overige tarieven	1. Diverse producten gerelateerd aan (dierlijke (bij)producten, waaronder aanvraag invoertoestemmingen, herkeuringstarieven, toestemming vervoer, 2. Diverse producten gerelateerd aan levende dieren en levende producten, waaronder vergunningen, aanvragen registratie, 3. Aanvullende controles veehouders, waaronder herinspecties, toestemmingen afvoer, 4. Aanvullende controles geregistreerde levensmiddelen bedrijven, waaronder herinspecties en herbemonstering)	79
Totaal (equivalent) vaste prijs			154

Verschillende verrekenmethodieken PDC's

De NVWA kent in het huidige systeem meerdere stuksprijzen die het equivalent van een vaste prijs zijn. Onderstaande tabel weergeeft een overzicht van het aantal unieke tarieven met een start- en kwartiertarief naar PDC's.¹

Verrekenmethodiek	Categorieën van PDC's waarop verrekenmethodiek van toepassing is	PDC's	Aantal tarieven waarop verrekenmethodiek van toepassing is (start- en kwartier telt als 1 tarief)
Start- en Kwartiertarieven	Toezicht op keuren / AM keuring / PM Keuring (NVWA)	1. Slachthuizen CoVo toezicht groep 1_2 en 2. Slachthuizen CoVo toezicht groep 3 (in de VC2023 zijn CoVo groepen 1 en 2 één tariefgroep). N.B. Binnen CoVo 3 is er een uitsplitsing naar twee tarieven afhankelijk van GVE per kwartaal, maar de kostendekkende tarieven zijn gelijk. Deze uitsplitsing is van belang bij (eventuele) demping tarieven	2
	Toezicht op keuren / AM keuring / PM Keuring (KDS)	De KDS hanteert net als de NVWA twee tarieven, één voor Slachthuizen CoVo groep 1_2 en één voor Slachthuizen CoVo Groep 3. De KDS valt niet onder de NVWA en de tarieven worden daarom buiten beschouwing gelaten.	0 (2)
	Exportcertificering	1. Fysieke exportcertificering levende dieren en levende producten, 2. Fysieke exportcertificeringen (dierlijke) (bij)producten, 3. Exportcertificering op afstand (<i>tarieven voor 'indien voorafgaand aan afgifte van certificaat fysieke inspectie/monsterafname nodig is'</i>)	3
	Aanlandkeuringen	Aanlandkeuringen diepvriesvis	1
	Plant	(Her)inspecties fyto-sanitair en gewasbescherming (<i>tarieven voor Inspecties en herinspecties, Inspecties en herinspecties fyto-sanitaire doorvoer</i>)	5
	Import	Invoer- en doorvoercontroles uit derde landen (= import dieren en producten) (<i>tarieven voor uurtarieven import</i>)	1
		Inspecties en audits	1
	Overige tarieven	Aanvullende controles geregistreerde levensmiddelen bedrijven	1
	Aanvullende controles veehouders	1	
Totaal Start- en kwartiertarieven			15

Dank voor uw aandacht

[pwc.nl](https://www.pwc.nl)

© 2022 PwC. All rights reserved. Not for further distribution without the prior written permission of PwC.

"PwC" refers to the network of member firms of PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL), or, as the context requires, individual member firms of the PwC network.

Please see www.pwc.com/structure for further details.