

Herziening kostprijsmodel en retributiestelsel NVWA

Hoofdlijnenrapport

2021-0038/SM/lc/rh

20 januari 2021

Januari 2021

Deze rapportage is geschreven onder verantwoordelijkheid van Selwyn Moons (Partner) en onder leiding van Lars Canté (Senior Manager). 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. Voor vragen naar aanleiding van dit rapport kunt u contact opnemen met Lars Canté via mail (lars.cante@pwc.com) of telefonisch (06 25 00 80 30).

De NVWA 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 u 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. De NVWA vrijwaart PwC te allen tijde tegen vordering van derden die voortvloeien uit of samenhangen met door ons verrichte werkzaamheden in relatie tot de NVWA, behoudens indien en voor zover sprake is van opzet of bewuste roekeloosheid van PwC.

Het rapport alsmede enig geschil voortvloeiende uit of verband houdend met (de inhoud van) het rapport worden uitsluitend beheerst door Nederlands recht.



*PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Herziening kostprijsmodel vraagt om een brede aanpak	6
3. Bestuurlijke kaders	7
4. Gewenste aanpassingen	9
5. Ontwikkelrichtingen	11
6. Verschillenanalyse	12
7. Routekaart	13
Bijlage: routekaart vervolgstappen	14

1. Inleiding

De NVWA voert een breed scala aan wettelijke taken uit op het gebied van veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur. Binnen deze domeinen vervult de NVWA twee functies: (1) de functie van toezichthouder en (2) de functie van toelatende autoriteit met daaraan verwante activiteiten van keuring en certificering.

Voor de wijze van financiering van deze twee functies wordt – voor zover wettelijk toegestaan – gebruik gemaakt van retributie. Retributie is in de regel goed mogelijk daar waar een directe tegenprestatie verleend wordt (profijtbeginsel). Dit geldt dus met name voor keuring- en certificeringsactiviteiten van de NVWA. Om het Europese speelveld gelijk te houden, is vastgelegd in de Official Controls Regulation (OCR)¹ welke kosten wel en niet geretribueerd mogen worden aan derde partijen. Voor de toezichthoudende taken van de NVWA geldt dat retributie in de regel niet mogelijk is, omdat er geen sprake is van een direct aanwijsbare tegenprestatie. Kosten voor toezicht worden dan ook grotendeels gefinancierd uit de algemene middelen, afkomstig van de ministeries van LNV en VWS, afhankelijk van het beleidsterrein.

De afgelopen jaren was de (wijze van) kosttoedeling en het door de NVWA geboden inzicht hierin veelvuldig onderwerp van onderzoek en discussie. Zowel de betrokken publieke als private partijen dringen aan op meer transparantie in en verfijning van de wijze waarop kosten toebedeeld worden. Gesteund door diverse extern uitgevoerde onderzoeken zijn reeds verschillende slagen gemaakt over het kostprijsmodel en de uitgangspunten, aannames en rekenregels hierin. Desalniettemin blijft de discussie over de doorbelasting van kosten door de NVWA doorlopen.

Tegen deze achtergrond is aan PwC gevraagd de gewenste aanpassingen met betrekking tot het kostprijsmodel en het tariefstelsel van de NVWA te inventariseren, te analyseren hoe deze wensen zich verhouden tot het huidige kostprijsmodel en tariefstelsel en advies uit te brengen over hoe een eventuele herziening van het kostprijsmodel doorgevoerd kan worden.

PwC heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode september – december 2020. PwC heeft in het onderzoek gesproken met medewerkers en bestuurders van de NVWA, de ministeries van LNV, VWS en verschillende vertegenwoordigers vanuit het bedrijfsleven, afzonderlijk en plenair in de zogeheten ‘strategische tafel’.

Voorliggende rapportage geeft de hoofdlijnen weer van het uitgevoerde onderzoek en kent de volgende opbouw:

- *Bestuurlijke kaders (hoofdstuk 3)*. Naar aanleiding van gesprekken op bestuurlijk niveau onder overheidsopdrachtgevers, eigenaar en afnemers van de NVWA, zijn bestuurlijke kaders voor een herziening van het kostprijsmodel en tariefstelsel opgesteld. Deze kaders gelden als randvoorwaardelijk en richtinggevend voor de beoogde (technische) herziening van het kostprijsmodel;
- *Gewenste aanpassingen kostprijsmodel (hoofdstuk 4)*. Vanuit de verschillende adviesgroepen is een overzicht opgesteld van de gewenste aanpassingen in het kostprijsmodel en tariefstelsel NVWA;
- *Ontwikkelrichtingen (hoofdstuk 5)*. Gebaseerd op de geïnventariseerde wensen en bestuurlijke kaders, schetsen wij een aantal ontwikkelrichtingen voor een herziening van het kostprijsmodel en tariefstelsel.
- *Verschillenanalyse (hoofdstuk 6)*. Om te komen tot een alternatief kostprijsmodel en retributiestelsel is een verschillenanalyse opgesteld. Deze verschillenanalyse laat zien

¹ Deze volgt uit Europese Verordening 2017/625.

hoe van het huidige kostprijsmodel tot (een van) de twee alternatieve scenario's gekomen kan worden.

- *Een routekaart (hoofdstuk 7)*. Tot slot worden de te nemen stappen die betrekking hebben op een beoogde duurzame invulling van de NVWA als toezichthouder en toelatende autoriteit worden geduid in een routekaart.

2. Herziening kostprijsmodel vraagt om een breed perspectief

Na een inventarisatie van wensen bij zowel publieke als private partijen over herziening van het kostprijsmodel NVWA heeft PwC geconstateerd dat veel van de wensen van partijen niet kostprijs-specifiek zijn. Zo is een veelgehoorde wens naar meer transparantie randvoorwaardelijk aan ieder kostprijsmodel, ongeachte welke uitgangspunten, aannames en rekenregels toegepast worden binnen het kostprijsmodel. Een andere veelgehoorde wens is de vraag naar meer fijnmazigheid in de producten en diensten die de NVWA onderscheidt, ten einde de herkenbaarheid en herleidbaarheid (en daarmee draagvlak) voor de hieraan gekoppelde tarieven te vergroten.

De geuite wensen ten aanzien van meer transparantie en fijnmazigheid zijn overkoepelende thema's bij het kostprijsmodel en raken aan de interactie en informatie-uitwisseling van de NVWA met haar eigenaar en opdrachtgevers. Deze overkoepelende thema's kunnen niet los gezien worden van de functies die de NVWA vervult: toezicht houden en toelaten. Zo staat het bedrijfsleven onder toezicht van de NVWA en neemt zij toelatingsdiensten (keuring, certificering) af van de NVWA. Overheidsopdrachtgevers bekostigen het grootste deel van het toezicht door de NVWA en geven de beleidsmatige kaders hiervoor. Beide rollen (afnemer en opdrachtgever) gaan gepaard met een verschillend niveau van inzicht in kosten(drijvers). Voor overheidspartijen kan het in de rede liggen dat zij meer inzicht in output of effect nodig hebben om hun rol als beleidsmatig opdrachtgever van de NVWA goed in te vullen. Exacte bepaling van mate van informatievoorziening hangt nauw samen met de gewenste verhouding in sturing en verantwoording tussen beleid en uitvoering, waarbij in dit geval sprake is van een onafhankelijke toezichtstaak.

Bovengenoemde kwesties zijn overstijgend aan de oorspronkelijke vraagstelling aan PwC, te weten een (technische) herziening van het kostprijsmodel. Duidelijkheid over de gewenste mate van inzicht die noodzakelijk is voor sturing, bekostiging en verantwoording bepaalt in hoge mate de daadwerkelijke (technische) aanpassingen in het kostprijsmodel NVWA. Ons onderzoek en deze rapportage bevat daarmee op basis van de oorspronkelijke vraagstelling en de geconstateerde behoeftes, een perspectief dat breder gaat dan alleen een perspectief op de technische aanpassingen van het kostprijsmodel.

3. Bestuurlijke kaders

PwC heeft bij de vertegenwoordigers van opdrachtgevers (VWS, LNV), de eigenaar (LNV), het bedrijfsleven en de IG NVWA de wensen ten aanzien van het kostprijsmodel geïnventariseerd. Uit deze gesprekken is een bestuurlijk kader van vijf punten voortgekomen die de randvoorwaarden geven voor het werken met kostprijzen tussen enerzijds NVWA en anderzijds de eigenaar van de NVWA en de verschillende opdrachtgevers en afnemers van de NVWA.

1. Het hogere doel van publieke opdrachtgevers is het bereiken van gewenst maatschappelijk effect

De NVWA is een belangrijke uitvoerder van het beleid op gebied van veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur. Het succes van het beleid wordt mede door de NVWA vormgegeven. De effectiviteit van de handhavingsstrategie bepaalt in hoge mate de naleving en daarmee het maatschappelijk gewenste effect. Conform het sturingsmodel vanuit de overheid waarbinnen de NVWA opereert, zou beleid (opdrachtgever) daarmee relatief veel inhoudelijke vrijheid moeten geven voor de wijze waarop de NVWA haar taken als opdrachtnemer uitvoert. Dit omdat de invulling van de toezichthoudersfunctie primair het competentiegebied van de NVWA is. De sturing – en daarvan afgeleide bekostiging – zou deze redenering moeten reflecteren. Concreet, sturing op maatschappelijk effect verhoudt zich slecht tot bijvoorbeeld inmenging via detailsturing op de interne urenbesteding door de NVWA.

NB. Overheidspartijen geven aan dat zij inzicht in het gewenste toezicht-effect op basis van KPI's momenteel missen, en dat dit leidt tot een reflex van detailsturing. Voor het bereiken van het gewenste maatschappelijke effect is het dus ook van belang dat de NVWA ook voor de juiste set aan stuurinformatie voor beleid zorgt.

2. Creëer stabiele en herkenbare tarieven over de jaren heen, met een helder overzicht van producten- en diensten, herkenbaar voor zowel de publieke partijen en het bedrijfsleven

Een deel van de geconstateerde instabiliteit van tarieven wordt veroorzaakt doordat na berekening van de tarieven deze ook beleidsmatig, vaak *last minute*, worden aangepast voor het komende boekjaar. Voor met name de private partijen is stabiliteit van de tarieven van groot belang. In een aantal sectoren zijn de winstmarges klein en een plotselinge aanpassing van het tarief – de NVWA past haar tarieven jaarlijks aan – kan grote impact hebben op de winstgevendheid. Voorspelbaarheid en meerjarige stabiliteit van tarieven wordt door de private partijen om deze reden van zo mogelijk nog groter belang geacht dan de feitelijke hoogte ervan.

Tevens is het noodzakelijk dat er een herkenbaar overzicht is van de producten- en diensten die de NVWA levert, met meer differentiatie dan nu het geval is. Hiermee kunnen daadwerkelijke kosten aan producten en diensten herleidbaar toegerekend worden die herkenbaar zijn voor zowel de publieke partijen als het bedrijfsleven. Daarbij is een splitsing tussen producten en diensten voor de publieke partijen en het bedrijfsleven wenselijk om voor elke stakeholder de gewenste (mate van) inzicht en opbouw van kosten te leveren. Een scherpere scheiding tussen toezichthoudende activiteiten en keuringsactiviteiten kan hierbij worden aangebracht.

3. Gebruik het kostprijsmodel als instrument om meerjarige stabiele tarieven te creëren

De basisgedachte achter het sturingsmodel vanuit de rijksoverheid waarbinnen de NVWA in opereert, is dat de financiële verhouding tussen opdrachtgever (beleid) en opdrachtnemer (uitvoering) gebaseerd is op een kostenraming vanuit de opdrachtnemer. Deze raming rekent alle kosten van de uitvoering van taken toe aan de producten en diensten die geleverd worden. Opdrachtgever betaalt – waar mogelijk 'P x Q' – voor de afgenomen producten en diensten.

PwC constateert dat door de in de praktijk toegepaste wijze van sturing en bekostiging door eigenaar, opdrachtgevers en NVWA een situatie gegroeid is waarin de NVWA haar kostprijsmodel in tegengestelde richting toepast, als ware een budgetverdeelstaat. De door de

opdrachtgever ter beschikking gestelde budgetten worden als leidend gezien en via het kostprijsmodel toebedeeld als budgetten voor de afdelingen binnen de organisatie die het werk (toezicht of toelating) uitvoeren. Consequentie is dat de tarieven (die afgeleid zijn van de kostprijzen) mee schommelen met veranderende budgetten van de opdrachtgevers.

In lijn met de basisgedachte van het sturingsmodel vanuit de rijksoverheid zou de NVWA op basis van normcijfers (bijvoorbeeld bezetting, formatie, productiviteit, responstijden) de kosten van haar organisatie moeten opbouwen. Belangrijke randvoorwaarde is dat NVWA vervolgens intern actief stuurt op het halen/ behouden van deze normen om stabiliteit van kostprijzen en daarmee tarieven zo goed mogelijk waar te maken. Met deze normcijfers kunnen Service Level Agreement's (SLAs) worden gesloten met het bedrijfsleven over de te verwachten (kwaliteit van) de dienstverlening.

4. NVWA moet inzicht kunnen bieden in opbouw van kosten voor (retribueerbare) activiteiten

De NVWA stelt haar tarieven samen op basis van kostprijzen van meerdere productcategorieën. Bij het samenstellen van tarieven worden afslagen gemaakt op basis van juridische of beleidsmatige keuzes. Inzicht in de opbouw van de tarieven en de eventuele afslagen die worden gemaakt is gewenst, en voor het bedrijfsleven zelfs juridisch afdwingbaar conform de Europese Verordening 2017/625. Het tot nu toe ontbreken van een voldoende gedegen inzicht in de opbouw van gehanteerde tarieven leidt tot vele bezwaarschriften vanuit het bedrijfsleven per jaar. In lijn met de uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 20 oktober 2020, is het dan ook randvoorwaardelijk voor ieder kostprijsmodel dat de NVWA voldoende inzicht biedt in de opbouw van kosten voor retribueerbare activiteiten. Het voldoen aan deze eisen kan de NVWA tevens helpen met het faciliteren van de gesprekken met overheidsopdrachtgevers en bedrijfsleven.

5. NVWA bouwt haar eigen doelmatigheidsprykkels in

Doelmatige uitvoering van overheidstaken is het kernmotief voor toepassing van het sturingsmodel binnen de Rijksoverheid. Indicatoren hiervoor zijn echter niet voorgeschreven. Een veelgebruikte, zij het grofmazige, indicator is de ontwikkeling van de kostprijs van de organisatie over de jaren heen. Een dalende kostprijs bij gelijkblijvende taken is een indicatie van toenemende doelmatigheid, maar ook een gelijkblijvende kostprijs bij uitbreiding van het takenpakket is eenzelfde indicatie. In ieder geval staat vast dat de doelmatigheid over een periode aantoonbaar gemaakt kan worden. Prykkels voor doelmatigheid moeten dan ook op een termijn gericht zijn; doelmatigheid kan niet stante pede opgeëist worden.

In lijn met de onder punt 3 veronderstelde actieve sturing op interne normen, kan de NVWA gevraagd worden zich te verbinden aan een doelmatigheidswinst over een bepaalde periode van tijd. Concreet, louter als voorbeeld, kan gedacht worden aan commitment van de NVWA op een daling van de kostprijs (en daaraan gekoppeld het tarief) bij gelijkblijvende taken met gemiddeld 1% per jaar over een periode van 5 jaar. Dit commitment van de NVWA moet ook gedragen worden onder afnemende partijen (zowel publiek als privaat); hen zou dan gevraagd worden dit voor deze periode te respecteren om de huidige problematiek van het stapelen van bezwaarschriften te doorbreken.

4. Gewenste aanpassingen

Vanuit de opdrachtgevers en eigenaar NVWA bestaan de volgende wensen over de inrichting en werking van het door de NVWA gehanteerde kostprijsmodel en tariefstelsel:

- a. *Integrale toerekening van kosten.* Met name vanuit overheidsperspectief bestaat de wens dat alle kosten van de NVWA-organisatie en kosten die gemoeid zijn bij de uitvoering van taken en opdrachten, via het kostprijsmodel verdeeld worden naar producten en diensten. In de huidige situatie is dit nog niet het geval: de categorie 'bijzondere opdrachten' met een omvang van ca. €88,7 miljoen in 2020, worden buiten het kostprijsmodel gehouden. Daarmee worden de indirecte kosten niet aan deze producten en diensten doorbelast.

De Minister van LNV heeft recent herbevestigd dat alle vanuit beleidsmatig en juridisch perspectief toegestane kosten doorberekend moeten worden.² Ook vanuit het Ministerie van Financiën wordt verwacht dat een kostprijsmodel van een agentschap alle kosten toerekent aan producten en diensten.

- b. *Inzicht in de opbouw van kostprijzen via verdeelsleutels.* Het kostprijsmodel verdeelt de kosten van de NVWA over producten en diensten. Hiertoe zijn verdeelsleutels bepaald, waarbij de wens is dat deze een zo realistisch mogelijke afspiegeling van de werkelijkheid geven, gebaseerd op keuzes over hoe om te gaan met kosten. Inzicht in de keuzes (toegepaste verdeelsleutels) ten aanzien van het kostprijsmodel is noodzakelijk, zodat duidelijk is welke kosten binnen bepaalde product- of dienstcategorieën landen. Dit geldt met name voor de grote materiële en indirecte kostensoorten. De kwaliteit van de verdeelsleutels neemt toe indien een directer verband kan worden aangebracht tussen geleverde diensten van de NVWA en de bijbehorende kostendrijvers. Dit vraagt tevens om een verfijning van productcategorieën (zie volgende punt).
- c. *Verfijning van productcategorieën.* Op dit moment onderscheidt het kostprijsmodel NVWA vier productcategorieën: (1) handhaven, (2) keuren certificering op afstand, (3) keuren export, slachthuizen en overige activiteiten (ESO) en (4) Keuren import. De overheid neemt alleen het product 'handhaven' af, waarbij geldt dat zij de berekende kostprijs (uurtarief) betaalt. Voor het bedrijfsleven worden op basis van de verschillende kostprijzen bij productcategorie 2, 3 en 4 tarieven (ca. 90 tarieven) per uur samengesteld.

Vanuit overheidszijde is een fijnmaziger kostentoe rekening gewenst die beter aansluit op de verschillende toezichtproducten die zij van de NVWA afnemen en in rekening worden gebracht. Als voorbeeld geldt "Toezicht op naleving in slachthuizen", waarvoor een apart tarief berekend zou moeten worden.

Vanuit het bedrijfsleven bestaat de wens naar een directer relatie tussen kostprijs en tarief. Ook voor hen geldt dat de vertaalslag van drie kostprijzen naar ca. 90 tarieven te grofmazig is. Als voorbeeld wenst het bedrijfsleven een differentiatie in de startkosten van permanent toezicht ten opzichte van niet-permanent toezicht.

- d. *Een alternatieve en nauwkeurigere methode als grondslag voor de berekening van tarieven.* Belangrijkste wens die geuit is om te onderzoeken of andere rekenmethoden mogelijk zijn naast het rekenen met start- en kwartiertarief, zoals een prijs per keuring of prijs voor bulk-afname van diensten.
- e. *Extra dienstverlening tegen betaling.* NVWA zou de mogelijkheid moeten bieden om tegen extra betaling garantie op continue dienstverlening te verlenen. Als voorbeeld geldt de import van levende dieren, waarbij een snelle verwerking gewenst is in het kader van

² TK 33835 nr. 160, *Brief van de Minister van LNV inzake de NVWA*, 26 mei 2020.

het dierenwelzijn. Tegen extra betaling zou NVWA direct bij import moeten starten, ook buiten reguliere kantooruren.

Randvoorwaardelijk aan een herziening van het kostprijsmodel is goede kennis en beheersing van het model, de werking en de doorwerkingen van aanpassingen. Onze observatie is dat de kennis en borging van kennis over het kostprijsmodel binnen de NVWA momenteel dun is.

5. Ontwikkelrichtingen

Een herziening van het kostprijsmodel kan alleen van waardevolle betekenis zijn als de producten en diensten waaraan de kosten worden toegerekend, beter herkend en geaccepteerd worden door de betrokken publieke en private stakeholders dan voorheen. Vanuit deze grondgedachte zijn twee scenario's kansrijk:

1. Herdefiniëring van productcategorieën met aansluiting op het huidige tariefstelsel

In het huidige tariefstelsel worden ca. 90 tarieven in rekening gebracht op basis van (een combinatie van) drie productcategorieën. In dit scenario worden de productcategorieën aangesloten op deze 90 tarieven zodat een directer aansluiting ontstaat tussen gemaakte kosten en de 90 tarieven. Daarmee wordt in belangrijke mate invulling gegeven aan de wens van verfijning, betere herleidbaarheid en transparantie in de toerekening van kosten.

Dit scenario biedt geen verandering van de situatie voor overheidsopdrachtgevers, aangezien hun tarief gelijk is aan de kostprijs voor het huidige (en enige) product Handhaving. Daarom presenteren wij ook een tweede scenario.

2. Herdefiniëring van productcategorieën met aansluiting op (a) domeinen of (b) wettelijke taken

De NVWA onderscheidt 24 domeinen waar al haar (wettelijke) taken in onder te brengen zijn. De domeinen zijn gebaseerd op de 152 wettelijke taken van de NVWA. In dit scenario sluiten de productcategorieën en kostprijzen aan bij

- a. (*scenario 2a*) de 24 domeinen, zoals Voedselveiligheid of Tabak, of
- b. (*scenario 2b*) de 152 wettelijke taken, zoals toezicht op vlesvervoer of keuring van dieren.

De gekozen productcategorieën maken het mogelijk om een gefundeerd onderscheid te maken in tarieven voor de overheid en het bedrijfsleven. Voor het bedrijfsleven kan bijvoorbeeld met zekerheid gesteld worden dat bij doorbelasting van kosten voor het toezicht op de vleessector niet vermengd zijn met de kosten voor toezicht op een andere sector. Deze indeling in productcategorieën sluit nauw aan op de beleidsmatige werkelijkheid van overheidsopdrachtgevers. De gekozen productcategorieën (*scenario 2b* nog nauwkeuriger dan *2a*) bieden een hoog gehalte van inzicht in de opbouw van de kostprijzen van de producten.

Binnen de productcategorieën van zowel *2a* als *2b* kan sprake zijn van zowel toezicht- als toelatingsactiviteiten. Toezicht is een taak primair betaald door de overheid, toelating is primair betaald door het bedrijfsleven (kleine uitzonderingen daargelaten). In de uitwerking van dit scenario dient hier rekening mee gehouden worden door sub-producten aan te brengen. Wanneer een product/dienst van de NVWA betrekking heeft op meerdere publieke belangen en domeinen, kan het een complexe opgave zijn om hier een adequate kostprijs voor te berekenen wanneer deze zich dient te baseren op meerdere kostprijscategorieën.

NB. In het verlengde van de bestuurlijke wensen gaan de scenario's gepaard met de introductie van een sluitend stelsel van KPI's richting opdrachtgevers op de belangrijkste effecten van Handhaving. Passende KPI's die ontleend kunnen worden aan de Tafel van Elf³ zijn bekendheid van sector met regels, mate van acceptatie, normgetrouwheid, meldingskans, controlekans, detectiekans, sanctiekans en sanctie-ernst.

³ Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, *De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument*, Den Haag 2006.

6. Verschillenanalyse

Met voorgaande analyse vraagt aanpassing van het kostprijsmodel en tariefstelsel in de kern om een toerekening van kosten naar producten en diensten. Een 'product' van de NVWA kan nog steeds een uur met bijbehorend uurtarief zijn, tegelijkertijd vraagt onze analyse van de NVWA en betrokken partijen om na te denken over definiëring van producten en diensten die herkenbaarder zijn voor de overheidsopdrachtgevers en afnemers. Personele en materiële kosten zouden vervolgens eenduidiger toebedeeld moeten worden aan deze producten en diensten, zodat de algemene opslag bestaande uit met name indirecte uren en overige materiële kosten verkleind kan worden. Zo ontstaan zuiverder kostprijzen voor producten en diensten.

Bestaande afdelingen binnen de NVWA werken als gevolg hiervan aan meerdere producten of diensten. Dit onderstreept het belang van gericht tijdschrijven. Organisatorisch zal de NVWA tevens 'producteigenaren' moeten benoemen die ervoor zorgen dat alle (personele en materiële) middelen die nodig zijn voor de totstandkoming van het product, bijeengebracht worden.

Aanpassing van het kostprijsmodel en tariefstelsel vraagt daarmee op hoofdlijnen om de volgende aanpassingen:

1. *Conceptuele uitwerking kostprijsmodel en tariefstelsel.* Een conceptuele uitwerking van het model schetst de contouren voor het nieuwe kostprijsmodel en tariefstelsel. De volgende elementen zijn van belang:
 - a. *Productcategorieën:* de productcategorieën vormen het eindpunt (kostprijs- en tarief categorieën) voor het kostprijsmodel en tariefstelsel. Hierover moet de NVWA allereerst tot overeenstemming komen met overheid en bedrijfsleven zodat deze herkenbaar zijn voor hen.
 - b. *Kostentoerekening middels verdeelsleutels:* kosten die niet direct toewijsbaar zijn aan een product worden middels een verdeelsleutel toegerekend aan deze producten. Het uitgangspunt hierbij zou moeten luiden om zo veel mogelijk kosten direct toe te wijzen. Op basis van haar vastgestelde begroting gaat de NVWA na welke kosten direct toegerekend kunnen worden en voor welke kosten verdeelsleutels moeten worden bepaald. Aangezien de kostentoerekening en verdeelsleutels de kostprijs en daarmee de tarieven bepalen is het van groot belang om dit transparant en inzichtelijk vast te leggen. Het ligt daarbij bijvoorbeeld voor de hand om personele kosten op basis van declarabele uren of FTE toe te rekenen, terwijl het voor materiële kosten logischer kan zijn om deze op basis van aantallen toe te rekenen – indien dit eenvoudig beschikbaar (te maken) is. Indien de NVWA ervoor kiest materiële kosten op basis van declarabel geschreven uren worden toegerekend, voorzien wij geen obstakels in de huidige urenregistratie NVWA.
 - c. *Keuzes in afslagen van kostprijs naar tarief:* tenslotte is het van belang om de afslagen van kostprijs naar tarief vast te leggen. Belangrijk uitgangspunt hierbij zijn de juridische randvoorwaarden volgend uit de Europese Verordening 2017/625 en de eventuele beleidsmatige keuzes die aanvullende hierop gemaakt worden.
2. *Modelmatige aanpassing van het kostprijsmodel.* De NVWA hanteert het softwarepakket CostPerform om kosten toe te rekenen aan producten en diensten. CostPerform laat een verfijnde invulling toe aangaande kostentoedeling aan productcategorieën en daaruit volgende kostprijzen. Wanneer de modelmatige aanpassingen voor de kostentoerekening in CostPerform zijn verwerkt worden hiermee de kostprijzen berekend. CostPerform heeft geen administratief-technische beperkingen om scenario 1, 2a of 2b of varianten hierop modelmatig door te voeren.

7. Routekaart

De middels dit onderzoek gecreëerde bestuurlijke consensus over de kaders en ontwikkelrichting van het kostprijsmodel en retributiestelsel van de NVWA zou vastgehouden moeten worden door op korte termijn de hiernavolgende stappen uit te voeren en het proces eromheen te organiseren.

Wij onderscheiden de volgende vier hoofdstappen voor het vervolg (die deels parallel lopen):

1. *Aanscherpen dienstverleningsprofiel*, waarin de huidige vier productcategorieën en bijbehorende tarieven herdefinieerd worden naar nieuwe producten voor het bedrijfsleven en overheidspartijen inclusief bijbehorende KPI's. Belangrijk hierbij is dat de NVWA aansluiting zoekt bij de belevingswereld van overheidsopdrachtgevers en bedrijfsleven. De voorgestelde ontwikkelrichtingen uit hoofdstuk 5 bieden hier houvast voor (doorlooptijd ca. 6-8 maanden). Hierin worden ook dienstverleningsovereenkomsten met bedrijfsleven meegenomen;
2. *Op orde krijgen brongegevens*, om tot een goede output van het kostprijsmodel te komen is het van groot belang dat de input juist en volledig is (doorlooptijd ca. 2-4 maanden), dit traject kan parallel verlopen met hoofdstap 1;
3. *Technische herziening van het model*, waarin toerekeningen en verdeelsleutels opgesteld en kostprijzen en tarieven opnieuw berekend worden. Belangrijk uitgangspunt hierbij is het zoveel mogelijk wegnemen van de tussenlagen in het huidige model, zodat een zo direct mogelijk relatie tussen kosten, kostprijs en tarief gerealiseerd wordt (doorlooptijd ca. 3-6 maanden). Ook dit loopt deels parallel aan hoofdstappen 1 en 2;
4. *Managementsturing aanpassen aan nieuwe situatie inclusief stuurinformatie*, waarbij het lijnmanagement van de NVWA actief stuurt op interne normen (te denken aan bezetting, formatie, productiviteit, responstijden) en via o.a. de kwartaalrapportages inzicht krijgt in de mate waarin ze op koers ligt om gebudgetteerde normen te halen (doorlooptijd ca. 1 maand).

Wij schatten dat deze werkzaamheden in totaal ca. 12 maanden doorlooptijd in beslag nemen. In de bijlage hebben wij een routekaart opgenomen waarin wij deze hoofdstappen in de tijd uitzetten.

Belangrijkste succesfactoren voor het implementatietraject zijn (a) bestuurlijk commitment van de NVWA inclusief het organiseren van verantwoordelijkheid intern NVWA om het proces goed te begeleiden, (b) betrokkenheid van het primair proces NVWA zodat kosten zo goed als mogelijk de werkelijkheid van de organisatie weerspiegelen, en (c) betrokkenheid van opdrachtgevers en eigenaar NVWA en transparantie naar deze partijen over voortgang en keuzes die gemaakt moeten worden.

Bijlage: routekaart vervolgstappen

