

Vergaderjaar 2011–2012

**33 289**

## **Instellen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) als baten-lastendienst**

**Nr. 2**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 16 juli 2012

Binnen de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hebben enkele fracties de behoefte enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 29 mei 2012 inzake het instellen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) als baten-lastendienst (Kamerstuk 33 289, nr. 1).

De toegezonden vragen en opmerkingen zijn door de staatssecretaris bij brief van 12 juli 2012 beantwoord. Vragen en opmerkingen en de daarop gegeven reactie van de staatssecretaris zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Van der Ham

De adjunct-griffier van de commissie,  
Schüssel

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
Vragen van de leden van de VVD-fractie	2
Vragen van de leden van de CDA-fractie	3
II. Antwoord / Reactie van de staatssecretaris	4

## **I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**

### **Vragen van de leden van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voornemen om met ingang van 1 januari 2013 over te gaan tot het instellen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) tot baten-lastendienst. De leden van de VVD-fractie hebben nog de volgende opmerkingen en vragen.

De leden van de VVD-fractie willen weten onder welke voorwaarden de minister van Financiën akkoord is gegaan met het voornemen van de staatssecretaris om met ingang van 1 januari 2013 over te gaan tot het instellen van de NVWA tot baten-lastendienst.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de NVWA inmiddels al anderhalf jaar werkt als tijdelijke baten-lastendienst in het baten-lastenstelsel. Hierdoor is veel ervaring opgedaan met het vergroten en inzichtelijk maken van ontwikkelingen in doelmatigheid. De fusie maakt het mogelijk om de opgedane «best practices» uit de drie diensten te bundelen en in een breder verband toe te passen. Kan de staatssecretaris voorbeelden geven van «best practices»? Op welke wijze worden de «best practices» uit de drie diensten gebundeld en in een breder verband toegepast? Binnen de NVWA worden de door het Ministerie van Financiën in de Rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen doelmatigheidsindicatoren gebruikt. Dat gebeurt sinds 1 januari 2011 voor de drie fusierende diensten gezamenlijk. In de brief wordt slechts maar één efficiencyindicator genoemd namelijk de kostprijsontwikkeling. Wat zijn de andere doelmatigheidsindicatoren die binnen de NVWA worden gebruikt? De leden van de VVD-fractie willen weten of ten aanzien van de kwaliteit ook indicatoren zijn ontwikkeld.

De bekostiging vindt plaats door het leveren van producten aan de opdrachtgevers en het bedrijfsleven tegen vastgestelde tarieven, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Waarom heeft de staatssecretaris gekozen voor deze vorm van financiering? Wat zijn de voordelen van deze systematiek?

De leden van de VVD-fractie lezen dat vanaf 1 januari 2011 gewerkt wordt met nieuwe en vereenvoudigde producten en een dienstencatalogus en een kostprijsmodel. Kan de staatssecretaris het nieuwe kostprijsmodel nader toelichten? Op welke wijze onderscheidt het nieuwe kostprijsmodel zich ten opzichte van de huidige kostprijsmodellen? Op welke wijze wordt de verwachte efficiencywinst in het nieuwe model verwerkt? Is dit op basis van verwachte resultaten (vooraf) of op basis van gerealiseerde resultaten (achteraf), zo willen deze leden weten. Wat zijn de ervaringen tot nu toe met het nieuwe kostprijsmodel?

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport bij het jaarverslag 2011 van het ministerie van EL&I (Kamerstuk 33 240 XIII, nr. 2) een onvolkomenheid opgemerkt met betrekking tot de registratie van opbrengsten. Welke maatregelen heeft de staatssecretaris genomen om dit te verbeteren? De leden van de VVD-fractie willen weten welke andere aspecten

van het financieel en materieel beheer nog verbetering behoeven. Zijn er voor deze aspecten nog verbetertrajecten opgesteld, zo willen deze leden weten.

De leden van de VVD-fractie willen weten wat de verhouding tussen kosten en opbrengsten is bij de exportkeuring van levende dieren. Heeft de gedeeltelijke invoering van de stalkeuring in plaats van de klepkeuring geleid tot een efficiencyslag? Zo ja, waarom zijn de tarieven hier dan niet op aangepast?

### **Vragen van de leden van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie willen graag een nadere toelichting op de bijdrage van het moederdepartement en de tariefstelling en op onvolkomenheden bij de NVWA.

Het jaarverslag van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Kamerstuk 33 240 XIII, nr. 1) laat zien dat de bijdrage aan de NVWA met € 32,3 miljoen is gestegen ten opzichte van de ontwerpbegroting 2011, een stijging van 32,3%. De redenen zijn divers; meer tijd kwijt aan EU-regelingen, extra controles op antibioticagebruik en fytosanitaire inspecties voor Rusland. De verklaring die in het jaarverslag wordt gegeven is kort en luidt letterlijk: dekking frictiekosten ad € 6,0 miljoen, dekking frictiekosten en exploitatietekort ad € 13,9 miljoen, financiering niet kostendekkende tarieven ad € 3,4 miljoen en uitvoering aanvullende opdrachten ad. € 8,9 miljoen (Programma Client Export, antibioticabeleid, Subsidiestelsel Natuur en Landschapsbeheer (SNL), fytosanitaire inspecties op export Rusland). Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een nadere toelichting op deze punten. Op de vraag of nieuwe tegenvallers bij vooral de Dienst Regelingen (DR), de NVWA en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) kunnen worden voorkomen antwoordde de staatssecretaris eerder dat reparatie van deze problematiek zou plaatsvinden. Dat klopt inderdaad: in de memorie van toelichting bij de Wijziging van de begrotingsstaten van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie voor het jaar 2012 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota, Kamerstuk 33 280 XIII, nr. 2) wordt gemeld dat de uitvoeringsbudgetten van de baten-lastendiensten NVWA, DR en AgentschapNL in evenwicht worden gebracht met de vastgestelde opdrachtenpakketten. Echter, de leden van de CDA-fractie zien dat de bedragen worden opgeplust. Dat is naar mening van de leden van de CDA-fractie niet de bedoeling. Graag ontvangen deze leden een reactie op welke wijze de staatssecretaris de uitvoeringsbudgetten en opdrachtenpakketten wel in evenwicht gaat brengen, zodanig dat de opdrachtenpakketten binnen de kaders van de uitvoeringsbudgetten vallen. In het verlengde hiervan vragen de leden van de CDA-fractie hoe het staat met de ambities zoals is verzocht met de motie van het lid Ormel waarin de regering is verzocht bij het hanteren van kostendekkende, transparante tarieven gedurende drie jaar vanaf het moment dat de tarieven kostendekkend (2012) zijn, een taakstelling op te leggen van 10% tariefsreductie per jaar, voortkomende uit effectief en efficiënt werken (Kamerstuk 26 991, nr. 301)?

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over een onvolkomenheid bij het beheer van opbrengsten bij de NVWA. Als reden wordt gegeven dat de reorganisatie leidde tot onoverzichtelijkheid. Bij de NVWA schiet, volgens het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2011 van het ministerie van EL&I, het proces om de gewerkte uren door te berekenen aan de opdrachtgevers tekort (Kamerstuk 33 240 XIII, nr. 2). Er is gedurende het jaar onvoldoende controle geweest op de juistheid en de volledigheid van de geschreven uren en de invoer daarvan in het

tijdschrijfsysteem. Wat gaat de staatssecretaris doen om deze onvolkomenheden het hoofd te bieden? Wat kan de staatssecretaris doen om ervoor te zorgen dat de onvolkomenheid bij de NVWA al voor eind 2012 is opgelost, zodat het tijdschrijfsysteem bij de NVWA volgend jaar niet weer als onvolkomenheid wordt aangemerkt? Welke relatie is er te leggen tussen de tegenvallers bij de baten-lastendiensten in het jaarverslag en de onvolkomenheden bij de baten-lastendiensten zoals geconstateerd door de Algemene Rekenkamer?

## **II. Antwoord / Reactie van de staatssecretaris**

### **Vragen gesteld door de leden van de VVD-fractie**

De leden van de VVD-fractie willen weten onder welke voorwaarden de minister van Financiën akkoord is gegaan met mijn voornemen om met ingang van 1 januari 2013 over te gaan tot het instellen van de NVWA tot baten-lastendienst.

In de Regeling Baten-lastendiensten 2011 worden drie instellingsvoorwaarden genoemd waaraan een kandidaat baten-lasten dienst moet voldoen, te weten:

1. De te realiseren doelmatigheidsverbetering moet aantoonbaar zijn.
2. Er zijn voldoende doelmatigheidsprikkels ingebouwd in het resultaatgerichte sturingsmodel.
3. Er is een kostprijsmodel dat de koppeling legt tussen producten en kosten.

Deze voorwaarden zijn vertaald naar respectievelijk doelmatigheidsindicatoren, een vernieuwde raamovereenkomst tussen opdrachtgevers, eigenaar en NVWA en een nieuwe producten en diensten catalogus en kostprijsmodel. Op basis van de beoordeling van deze producten heeft het Ministerie van Financiën op 11 mei 2012 aangegeven mijn aanvraag ten behoeve van de status van baten-lastendienst voor de NVWA te ondersteunen.

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat de NVWA inmiddels al anderhalf jaar werkt als tijdelijke baten-lastendienst in het baten-lastenstelsel en vraagt om voorbeelden van «best practices» uit de drie diensten (AID, PD, VWA) en op welke wijze deze «best-practices» worden toegepast na de fusie van 1 januari 2012.

De AID beschikte over een beperkte lijst met producten, terwijl de VWA een groot aantal producten kende, elk met een eigen kostprijs. De NVWA heeft er vanwege de eenvoud voor gekozen om ook met een beperkt aantal producten te gaan werken. Dit maakt een efficiënter plannings- en verantwoordingsproces mogelijk.

Een ander voorbeeld heeft betrekking op de keuze voor de te gebruiken applicaties. Zo bleek het tijdschrijfsysteem van de AID het meest toepasbaar in de nieuwe situatie. Het proces van aannemen en verwerken van meldingen van burgers en bedrijfsleven en het beheer van bestuurlijke boetes was het meest efficiënt ingeregeld bij de VWA. Dit systeem is om deze reden voor dit proces gekozen.

Het uniformeren van het tariefstelsel is een ander voorbeeld van hoe een best practice NVWA-breed wordt toegepast. Op het gebied van Bedrijfsvoering zijn zo nog wel meer voorbeelden te noemen zoals het beheer van dienstauto's, de meldkamer en het bestelproces.

Op het gebied van ontwikkelen en uitvoeren van inspecties, het primaire proces van de NVWA, zijn ook best practices toegepast. Zo is ontwikkeling en evaluatie van inspecties organisatorisch samengevoegd en is de overlap van de verschillende oude diensten (zoals bijvoorbeeld bij Toezicht Transport van Dieren) verdwenen. Door de investeringen in

opleidingen voor de toezichthoudende medewerkers en practitioners, is het niveau en de uniformiteit van optreden omhoog gegaan. Ook het bestuurlijke handavingsinstrumentarium is uitgebreid en geïntegreerd in de dagelijkse werkpraktijk van de toezichthouders.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat in de brief slechts één efficiencyindicator wordt genoemd, namelijk de kostprijsontwikkeling en vraagt welke andere doelmatigheidsindicatoren binnen de NVWA worden gebruikt.

De NVWA hanteert de volgende set van doelmatigheidsindicatoren: de gemiddelde kostprijs, de index van de tarieven, de omzet per product, het aantal fte, verhouding fte direct/indirect (excl. externe inhuur), personeelskosten per fte, saldo van baten en lasten als percentage van de totale baten.

Naast de genoemde doelmatigheidsindicatoren hanteert de NVWA ook kwaliteitsindicatoren namelijk de afhandelsnelheid van klachten, meldingen en informatieverzoeken en de naamsbekendheid (spontaan en geholpen).

De leden van de VVD-fractie hebben in de brief gelezen dat de bekostiging van de NVWA plaats vindt door het leveren van producten aan de opdrachtgevers en het bedrijfsleven tegen vastgestelde tarieven. De leden vragen zich af waarom ik heb gekozen voor deze systematiek en welke voordelen ik daarbij zie. Ook vragen de leden van de VVD-fractie mij om de nieuwe en vereenvoudigde producten en dienstencatalogus en kostprijsmodel van de NVWA nader toe te lichten.

Ten eerste stel ik, ten aanzien van de vereenvoudigde producten en dienstencatalogus en het kostprijsmodel, vast dat er tussen de VWA, de PD en de AID veel verschillende soorten producten bestonden. Met het nieuwe model zijn de producten geharmoniseerd en is het aantal teruggebracht van circa 35 naar 8.

In de nieuwe producten en diensten catalogus en het kostprijsmodel worden de verwachte kosten aan ieder specifiek product toegerekend. De productieve uren van «de mensen in het veld» worden vervolgens toegerekend aan de producten waarvoor wordt gewerkt. De combinatie van de kosten en de productieve uren levert voor elk product de kostprijs per uur op.

Ten tweede is er gekozen voor de bekostigingsystematiek van het baten-lasten dienst model omdat deze manier van aansturen de doelmatigheid bevordert. Vooraf wordt in het offerteproses op basis van de volgens het kostprijsmodel vastgestelde prijzen afspraken gemaakt tussen de opdrachtgevers en de NVWA over de te leveren producten en diensten en de kwaliteit daarvan. Achteraf verantwoordt de NVWA hierover. Op deze manier wordt de prikkel om efficiënt en doelmatig te werken verankerd in de aansturingsrelatie.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de te nemen verbetermaatregelen naar aanleiding van de door de Algemene Rekenkamer, in haar rapport bij het jaarverslag 2011 van het ministerie van EL&I, opgemerkte onvolkomenheid met betrekking tot de registratie van opbrengsten. Ook vragen de leden welke andere aspecten van het financieel en materieel beheer verbetering behoeven.

Het beheer van de opbrengsten heeft de hoogste prioriteit binnen de NVWA. Hiertoe heeft de NVWA de aanbevelingen van de auditdienst EL&I, om de controle op de urenverantwoording te versterken, overgenomen. Daarbovenop wordt het factureringsproces verbeterd door het maken van een automatische koppeling met het interne planningsproces. Door middel van een beheer en controleplan zal de voortgang van verbeteracties in het financieel en materieel beheer worden gevolgd.

Ten aanzien van de exportkeuring van levende dieren vragen de leden van de VVD-fractie naar de verhouding tussen kosten en opbrengsten. Bij de exportkeuring van levende dieren is sprake van kostendekkende tarieven. De kosten en opbrengsten zijn dus aan elkaar gelijk (verhouding is 1:1).

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie mij nog of de gedeeltelijke invoering van de stalkeuring in plaats van de klepkeuring geleid heeft tot een efficiëncyslag. En zo ja, waarom de tarieven hier dan niet op aangepast zijn.

De gedeeltelijke invoering van stalkeuring in plaats van klepkeuring heeft inderdaad geleid tot een efficiëncyslag. Er zijn namelijk minder uren toezicht nodig bij stalkeuring dan bij klepkeuring, waardoor de kosten voor het bedrijfsleven omlaag gaan (de tarieven per uur hoeven niet te worden aangepast, omdat de stalkeuring alleen effect heeft op het aantal ingezette uren en niet op het uurtarief).

### **Vragen gesteld door de leden van de CDA-fractie**

De leden van de CDA-fractie willen graag nadere toelichting op de bijdrage van het moederdepartement, de tariefstelling en de onvolkomenheden bij de NVWA. Ook willen deze leden onder andere weten hoe de uitvoeringsbudgetten en opdrachtenpakketten in evenwicht zullen worden gebracht.

Tijdens het wetgevingsoverleg EL&I onderdeel Landbouw en Natuur op 7 juni en op 4 juli heb ik over bovenstaande vragen en onderwerpen uitgebreid met de commissie gesproken. Tijdens het overleg van 7 juni heb ik de commissie een brief toegezegd waarin ik uitgebreid en gedetailleerd ben ingegaan op de gestelde vragen die de CDA-fractie nu ook aan mij stelt. Ik wil dan ook graag verwijzen naar mijn inbreng tijdens het wetgevingsoverleg en de inhoud van mijn brief die ik u op 29 juni heb gestuurd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het staat met de ambitie zoals is verzoekt met de motie van het lid Ormel waarin de regering is verzoekt bij het hanteren van kostendekkende, transparante tarieven gedurende drie jaar vanaf het moment dat de tarieven kostendekkend (2012) zijn, een taakstelling op te leggen van 10% tariefsreductie per jaar, voortkomende uit effectief en efficiënt werken (TK 26 991, nr. 301).

Zoals besproken in het VAO over de NVWA op 12 januari 2011 heb ik aangegeven dat een tariefsreductie van 10% per jaar gedurende drie jaar niet realistisch is. Daarop heeft de heer Ormel het woord «inspanningsverplichting» ingevoegd. Hierop heb ik toegezegd dat ik mij er maximaal toe zal inspannen dat de NVWA door effectief en efficiënt te werken haar kosten reduceert. De NVWA vernieuwd in dat kader haar toezicht: zo is er voor de vleesketen in samenwerking met het bedrijfsleven een programma voor de vermindering van de regeldruk gestart en wordt er gewerkt aan een nieuw en vereenvoudigd tariefstelsel.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over een onvolkomenheid bij het beheer van opbrengsten bij de NVWA. Bij de NVWA schiet, volgens het rapport van de Algemene Rekenkamer bij het jaarverslag 2011 van het ministerie van EL&I, het proces om de gewerkte uren door te berekenen aan de opdrachtgevers tekort (TK 33 240 XIII, nr. 2). Er is gedurende het jaar onvoldoende controle geweest op de juistheid en de volledigheid van de geschreven uren en de invoer daarvan in het tijdschrijfsysteem. De leden van de CDA-fractie willen weten hoe deze onvolkomenheid nog voor eind 2012 zal worden opgelost.

Het beheer van de opbrengsten heeft de hoogste prioriteit binnen de NVWA. Hiertoe heeft de NVWA de aanbevelingen van de auditdienst EL&I, om de controle op de urenverantwoording te versterken, overgenomen. In het huidige jaar zijn door extra audits en extra interne controle structurele veranderingen doorgevoerd waardoor het primair proces geen risico loopt. Er is een procedure ontwikkeld waarbij twee-wekelijks een controle door de teamleider op de volledigheid en de juistheid van de verantwoordde uren doorgevoerd wordt. Deze procedure is inmiddels intern gecommuniceerd en in werking getreden. Daarbovenop wordt het factureringsproces verbeterd door het maken van een automatische koppeling met het interne planningsproces waardoor de facturering efficiënter en effectiever kan verlopen en handmatige invoer van facturable bonnen overbodig wordt. Door middel van een beheer- en controleplan zal de voortgang van verbeteracties in het financieel en materieel beheer worden gevolgd. Eind 2012 wordt het nieuwe tijdschrijf systeem ingevoerd waardoor het probleem definitief wordt opgelost omdat tijdschrijven dan door middel van een dubbele controle beter geborgd is.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie welke relatie er is te leggen tussen de tegenvallers bij de baten-lastendiensten in het jaarverslag en de onvolkomenheden bij de baten-lastendiensten zoals geconstateerd door de Algemene Rekenkamer?

Er is geen relatie te leggen tussen de extra bijdragen aan de baten-lasten diensten en de onvolkomenheden die door de Algemene Rekenkamer zijn geconstateerd. Zoals nader toegelicht in mijn brief van 29 juni betreffen de extra bijdragen namelijk middelen voor extra werkzaamheden, tegenvallers in de uitvoering en reorganisatiekosten.