
Rapportage validatieonderzoek kostprijsmodellen van ILT en Kiwa

22 december 2015

Ref.: e0369700



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1.	Noodzaak voor vernieuwing kostprijsmodel ILT	4
1.2.	Vereenvoudiging van het tariefstelsel voor de producten van Kiwa	4
1.3.	PwC heeft een validatie van de kostprijsmodellen uitgevoerd	5
2.	Beschrijving validatiekader	6
2.1.	Validatiekader is gebaseerd op Maat houden 2014 en uitgangspunten ILT	6
2.2.	Het validatiekader is uitgewerkt in zeven normen	6
3.	Kostprijsmodel ILT	9
3.1.	Beschrijving kostprijsmodel ILT	9
3.1.1.	Kosten: de begroting van 2015 als basis	9
3.1.2.	ILT onderscheidt twee typen activiteiten	10
3.1.3.	Vergunningen zijn onderverdeeld in acht productgroepen	11
3.1.4.	Per sector zijn acht kostprijzen bepaald	11
3.1.5.	Stroomschema kostprijsbepaling ILT	13
3.2.	Validatie kostprijsmodel ILT	14
3.2.1.	Norm 1: het kostprijsmodel leidt tot kostprijswijzigingen	14
3.2.2.	Norm 2: de totstandkoming van de kostprijs is grotendeels transparant en de gemaakte keuzes zijn uitlegbaar	15
3.2.3.	Norm 3: het kostprijsmodel rekent de capaciteit door in de kostprijzen	15
3.2.4.	Norm 4: recente data uit 2014 en 2015 resulteren in stabiele kostprijzen voor het volgende jaar	16
3.2.5.	Norm 5: het nieuwe model is bedrijfsmatig verantwoord	16
3.2.6.	Norm 6: het nieuwe model maakt dienstbaarheid aan de vergunningaanvrager mogelijk	16
3.2.7.	Norm 7: het tarievenstelsel is vereenvoudigd	16
3.2.8.	Kostprijsmodel van ILT voldoet aan de gestelde criteria	17
3.2.9.	De rekensystematiek van het model is juist toegepast en gaat uit van recente data (deelvraag 2)	18
3.2.10.	Veranderingen in de hoogte van de kostprijzen zijn correct doorberekend (deelvraag 3)	18
3.3.	Aanbevelingen voor ILT	19
3.3.1.	Periodieke herijking voor realistische normtijden	19
3.3.2.	Stabiele kostprijzen door meerjarenramingen	19
3.3.3.	Een beleidsmatige keuze over de kostendekkendheid van het tarievenstelsel	19
3.3.4.	Input, berekeningen en output afzonderlijk opnemen in het kostprijsmodel	20
4.	Kostprijsmodel Kiwa	21
4.1.	Beschrijving kostprijsmodel Kiwa	21

4.1.1.	Per sector is een kostprijs per uur bepaald op basis van een productiviteit van 1400 uur per fte	21
4.1.2.	De normtijden per activiteit zijn bepaald door tijdmeting	21
4.1.3.	Het aantal producten is gelijk aan het aantal typen vergunningen	22
4.1.4.	De kostprijs per product is de optelsom van de kostprijzen per activiteit	23
4.1.5.	Stroomschema kostprijsbepaling Kiwa	23
<hr/>		
4.2.	Validatie kostprijsmodel Kiwa	24
4.2.1.	Norm 1: Kostendekkendheid leidt tot wijzigingen in tarieven	24
4.2.2.	Norm 2: de toewijzing van kosten in het kostprijsmodel is transparant en de keuzes zijn uitlegbaar	25
4.2.3.	Norm 3: het kostprijsmodel rekent de reële kosten door, de vastgestelde tarieven wijken daarvan af	25
4.2.4.	Norm 4: het huidige kostprijsmodel houdt rekening met jaarlijkse fluctuaties	26
4.2.5.	Norm 5: het kostprijsmodel is bedrijfsmatig verantwoord	26
4.2.6.	Norm 6: het kostprijsmodel maakt dienstbaarheid aan de vergunningaanvrager mogelijk	27
4.2.7.	Norm 7: het tarievenstelsel en kostprijsmodel is eenvoudig	27
4.2.8.	Kostprijsmodel van Kiwa voldoet aan gestelde criteria	27
4.2.9.	De rekensystematiek van het kostprijsmodel is juist toegepast (deelvraag 2)	28
4.2.10.	Het kostprijsmodel berekent de juiste kostprijzen (deelvraag 3)	28
<hr/>		
4.3.	Aanbevelingen voor Kiwa	29
4.3.1.	Valideer regelmatig de normproductie	29
4.3.2.	Vergemakkelijk het beheer van het kostprijsmodel door een conceptueel model toe te voegen	29
4.3.3.	Scheid input, berekeningen en output volledig van elkaar in het kostprijsmodel	29
4.3.4.	Geef inzicht in de impact van een vereenvoudigd kostprijsmodel	30

1. Inleiding

1.1. Noodzaak voor vernieuwing kostprijsmodel ILT

De Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. Dit gebeurt door ILT onder andere via vergunningverlening in de transportsectoren waarvoor tarieven in rekening worden gebracht bij de aanvragers. Dit zijn aanvragers in de sectoren rail, luchtvaart en de scheepvaartsectoren koopvaardij, visserij en binnenvaart.

De tarieven voor vergunningen van ILT worden jaarlijks gepubliceerd in diverse tarievenregelingen. Voor vrijwel ieder vergunningsproduct dat ILT levert, geldt een apart tarief. Omdat de transportsectoren veel vergunningsproducten kennen, zijn er ook veel verschillende tarieven. Dit model wordt al jaren gehanteerd en kent inmiddels enkele nadelen, waaronder:

- de onderbouwing van de hoogte van de tarieven is niet transparant en niet consistent;
- het beheer van het stelsel vergt veel kennis en capaciteit;
- het stelsel is niet robuust;
- de tarieven van de vergunningen van ILT zijn niet kostendekkend;
- er zitten verschillen in het moment van betalen.

Naar aanleiding van deze nadelen, heeft ILT een pakket aan wensen en eisen voor een nieuw tarievenstelsel opgesteld, met inachtneming van het rapport “Maat houden 2014” van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden. De afgelopen periode heeft ILT intensief gewerkt aan het ontwikkelen van een nieuw kostprijsmodel dat voortbouwt op de opgestelde wensen en eisen. De uitwerking hiervan is opgenomen in een interne rapportage van ILT (“Een nieuw tarievenstelsel voor de ILT”), waarin tevens de verschillen met het huidige model worden toegelicht. Om de kosten te berekenen hanteert ILT een nieuw kostprijsmodel. Dit model en de toepassing daarvan zijn onderwerp van deze validatie.

De tariefbepaling en daarmee de mate van kostendekkendheid is een beleidsmatige keuze. Maat houden 2014 geeft de verantwoordelijke bewindspersonen bij het vaststellen van de hoogte van de tarieven de ruimte om structureel een beperkte kostendekkendheid te accepteren. Relevante aspecten in deze afweging zijn onder andere negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van het buitenland of een te grote negatieve financiële impact op de sectoren en voor individuele bedrijven.

1.2. Vereenvoudiging van het tariefstelsel voor de producten van Kiwa

In 2010 heeft Kiwa Register (hierna Kiwa) een belangrijk deel van de vergunningverlenende taken voor transportactiviteiten overgenomen van ILT. De taken voor het verstrekken van circa 100 verschillende transportvergunningen zijn als integraal pakket en ‘as is’ overgenomen, conform afspraken tussen ILT en Kiwa, inclusief de geldende tarieven. Een deel van de overeenkomst tussen het ministerie van IenM en Kiwa ziet toe op het kostendekkend en efficiënter maken van de vergunningverlening. Hiertoe is in 2010 een tariefprotocol afgesloten gebaseerd op de tarieven van 2008 en lopend tot 2018. Dit protocol behelst afspraken over de ontwikkeling van de tarieven per perceel.

Kort na de overname in 2010 verklaarden de brancheorganisaties zich niet akkoord met de tariefvoorstellen voor 2011. Bij de brancheorganisaties was twijfel gerezen over de gevolgde procedure tijdens de aanbesteding en grondslag van Kiwa waarop zij haar tariefvoorstel baseerde. Hierop is in overeenstemming met de betrokken partijen een Commissie van Wijzen ingesteld, die geen onregelmatigheden in processen en procedures constateerde. De Commissie adviseerde wel om meer transparantie te geven over het tot stand komen van de tarieven die na consultatie met de branches en op advies van ILT door de Minister van IenM jaarlijks worden vastgesteld.

In antwoord op de adviezen van de Commissie van Wijzen heeft Kiwa in 2012 (op basis van exploitatiejaar 2011) en in 2014 (op basis van exploitatiejaren 2011-2013) vervolgens inzage gegeven in de opbouw van de kosten. Uit de kostprijsanalyses kwam naar voren dat de mate van kostendekkendheid verschilt per perceel. In 2015 geeft Kiwa circa honderdduizend vergunningen en documenten per jaar uit, waarbij circa tienduizend documenten en registraties geen tarief kennen. In 2015 heeft Kiwa met een rapport (“Consultatie tariefstelsel” van 12 juni 2015) een voorstel gedaan aan de branches en ILT om te komen tot een nieuw in te voeren tariefstelsel met kostendekkende tarieven voor haar diensten. Kiwa heeft daarbij de intentie om het tarievenstelsel verregaand te vereenvoudigen, wat meer transparantie biedt en waarbij het onderscheid in kostendekkendheid en kruissubsidiëring tussen sectoren komt te vervallen.

1.3. PwC heeft een validatie van de kostprijsmodellen uitgevoerd

In vervolg op de ontwikkelde kostprijsmodellen en vooruitlopende op een bestuurlijk besluitvormingstraject en consultatie met de branches, heeft ILT aan PwC gevraagd om beide modellen te valideren. Daarbij zijn in de offerteaanvraag de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Valideer de kostprijsmodellen van ILT en Kiwa: zijn deze modellen realistisch, uitlegbaar en transparant en sluiten deze aan op alle eisen van het regeringsbeleid betreffende tarieven (Maat houden 2014)?
2. Zijn de data voldoende robuust en is de rekensystematiek van de kostprijsmodellen correct toegepast door ILT en Kiwa?
3. Zijn de berekeningen van de veranderingen in hoogte van de tarieven (de effecten) door ILT en Kiwa juist bepaald?

Het eindrapport moet overeenkomstig de offerteaanvraag:

- Bevindingen over alle kostenberekeningen bevatten die aansluiten op het beleidskader voor tarieven; en
- Transparantie bieden voor derden in de vraag of Kiwa en ILT de kosten integer hebben berekend.

De onderzoeksvragen zijn richtinggevend geweest voor de validatie. De eerste onderzoeksvraag is uitgewerkt door middel van een validatiekader, waarbij de eisen vanuit het regeringsbeleid (Maat houden 2014) en aanvullingen vanuit ILT en Kiwa als input zijn gebruikt. Hierdoor ontstaat een integraal kader met minimumeisen waaraan de kostprijsmodellen getoetst kunnen worden. De context en uitgangspunten zijn geïnventariseerd aan de hand van consultatiegesprekken met leden van de begeleidingscommissie ILT en Kiwa. Aan de hand van deze gesprekken is nadere documentatie opgevraagd bij de leden van de begeleidingscommissie, die de achtergrond beschrijft en onderbouwing vormt van de kostprijsmodellen.

Voor de tweede onderzoeksvraag zijn de kostprijsmodellen geanalyseerd op de achterliggende systematiek en de rekenkundige bewerkingen. De robuustheid van de data wordt behandeld in de uitwerking van de eerste onderzoeksvraag. Voor de derde onderzoeksvraag is een aantal tarieven van ILT en Kiwa nader onderzocht op het correct berekenen van de veranderingen.

Het onderzoek is conform ons onderzoeksvoorstel van 22 september 2015 uitgevoerd in opdracht van ILT, waarbij Kiwa als ‘afgeleid’ opdrachtgever fungeerde. De werkzaamheden zijn niet gericht op het uitvoeren van een accountantscontrole of beoordelingswerkzaamheden en resulteren derhalve ook niet in een accountantsverklaring of een beoordelingsverklaring. Daarbij merken wij op dat het beoordelen van de efficiency van de werkprocessen bij ILT en Kiwa geen onderdeel is van ons onderzoek en derhalve ook geen onderdeel is van dit rapport. Dit rapport kan alleen in zijn geheel in de hier beschreven context juist worden beschouwd.

2. Beschrijving validatiekader

2.1. Validatiekader is gebaseerd op Maat houden 2014 en uitgangspunten ILT

De normen voor vergunningverlening in Maat houden 2014 vormen het uitgangspunt van het validatiekader. Voor het validatiekader zijn we ervan uitgegaan dat het profijtbeginsel van toepassing is en dat daarmee voldoende grondslag aanwezig is om de kosten voor vergunningverlening door te berekenen. Aanvullend op Maat houden 2014 heeft de begeleidingscommissie van ILT en Kiwa uitgangspunten geformuleerd en zijn bepaalde bewoordingen uit Maat houden 2014 aangepast om beter aan te sluiten bij de context van beide organisaties.

Centraal in Maat houden 2014 staat handhaving, gedefinieerd als het geheel van activiteiten dat vanuit de overheid wordt verricht ten behoeve van de naleving van wet- en regelgeving. Dit omvat toezicht, controles, onderzoek en dergelijke en kan resulteren in een beslissing van de overheid, bijvoorbeeld een verlening, intrekking of wijziging van een vergunning of de oplegging van een sanctie.

Onze validatie richt zich specifiek op toelating (vergunningverlening) als het eerste stadium van handhaving. Daarnaast zijn in Maat houden 2014 bepaalde vereisten voor handhaving niet gespecificeerd voor toelating, die wij vanwege hun relevantie voor vergunningverlening wel hebben opgenomen in het validatiekader.

2.2. Het validatiekader is uitgewerkt in zeven normen

Het validatiekader is uitgewerkt in zeven normen. Voor deze normen is gekozen zodat de kostprijsmodellen integraal en op hoofdlijnen getoetst worden en vanuit verschillende invalshoeken de opzet van de modellen wordt belicht. Voor elke norm in het validatiekader is een beschrijving opgenomen. De beschrijving is een combinatie van input uit Maat houden 2014 en definities die zijn vormgegeven met de begeleidingscommissie.

Ref.	Norm	Beschrijving	Bron
1.	Tarieven afgeleid van het kostprijsmodel leiden niet tot onaanvaardbare gevolgen voor het bedrijfsleven	Maat houden 2014 geeft geen specifieke beschrijving wat 'onaanvaardbare gevolgen' voor het bedrijfsleven zijn. Wel maakt het aannemelijk dat het vooral financiële gevolgen betreft als gevolg van de tarieven. Dit betekent dat de kosten voor de vergunningaanvrager in redelijke verhouding staan tot de verwachte baten op basis van de vergunninghoudende activiteiten. Deze kosten voor de aanvrager hebben bijvoorbeeld betrekking op de regeldruk en nalevingskosten. Tevens moet voorkomen worden dat negatieve gevolgen optreden in de (inter)nationale concurrentiepositie. Tenslotte kan de doorberekening een barrière opwerpen tegen toetreding van nieuwkomers op de markt. In hoeverre deze gevolgen (on)aanvaardbaar zijn, wordt gezien de aard van deze norm uiteindelijk bepaald door de verantwoordelijke bewindspersoon. Deze analyse volgt de lijn van Maat houden 2014 door de financiële impact in kaart te brengen.	Maat houden 2014, paragraaf 8.1, p. 28, 32-33
2.	Het kostprijsmodel dient transparant en uitlegbaar te zijn	Maat houden 2014 stelt dat 'het duidelijk moet zijn welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend, onder andere door transparante opbouw, duidelijke grondslag, vergelijkbare eenheden en specificatie van te betalen kosten'.	Maat houden 2014, Hoofdstuk 9, p. 34

		<p>Onvoldoende transparantie in kosten, kostprijzen en tarieven per activiteit kan tot onbegrip leiden bij diegenen die de tarieven moeten betalen. Gehanteerde keuzes ten aanzien van, bijvoorbeeld, een vast tarief of uurtarief per activiteit of de opbouw van de kostendoorberekening van overhead moeten volgens Maat houden 2014 inzichtelijk worden gemaakt.</p> <p>De vergunningverlener kan (de totstandkoming van) haar tarieven verklaren, de keuzes die daaraan ten grondslag liggen en waar verschillen tussen tarieven ontstaan.</p>	Input begeleidingscommissie
3.	Het kostprijsmodel mag alleen de reële kosten doorberekenen die de toezichthouder moet maken ¹	<p>Het uitgangspunt is dat het tarief redelijk moet zijn voor de reële kosten die worden gemaakt.</p> <p>De toezichthouder mag ook indirecte kosten, zoals overhead, organisatie en systemen voor vergunningverlening, meenemen bij de vaststelling van de hoogte van het tarief, mits er een relatie is tussen deze middelen en de door de overheid te verlenen dienst.</p> <p>Maat houden 2014 definieert een aantal activiteiten waarvan de kosten niet in de tarieven mogen worden doorberekend vanwege de ‘afstand’ met de vergunningverlenende activiteiten. Dit zijn bijvoorbeeld door de toezichthouder uit eigen beweging gemaakte rapportages, marktanalyses, advisering van bewindspersonen, rechtsbeschermingsprocedures zoals bezwaar en beroep.</p> <p>Altijd geldt dat er een relatie dient te zijn tussen de tarieven en de reële kosten per sector. Om deze reden ligt het voor de hand dat de kosten van toelating in één sector niet worden doorberekend aan bedrijven in een andere sector (voorkomen van kruissubsidiëring).</p> <p>Vanwege de praktische uitvoerbaarheid kan worden gewerkt met normen voor gemiddelden, ramingen en verdeelsleutels, zoals metingen, capaciteitsbeslag, etc.</p>	Maat houden 2014, paragraaf 9.3, p. 34-36
4.	Het model moet tot stabiele kostprijzen leiden	Het kostprijsmodel dient robuust te zijn en dus niet tot kostprijzen te leiden die jaarlijks sterk fluctueren, bijvoorbeeld als gevolg van grote schommelingen in het aantal aanvragen per jaar. Jaarlijkse aanpassingen kunnen dan beperkt blijven tot correcties voor inflatie, efficiency of eventuele gevolgen van een wetswijziging.	Input begeleidingscommissie

¹ Maat houden 2014 gebruikt bij de beschrijving van deze norm op pagina 34-36 de termen reële-, werkelijke- en feitelijke kosten als synoniemen. Omwille van de consistentie zullen we in onze kostprijsanalyse spreken van ‘reële kosten’.

5.	Het model moet bedrijfsmatig verantwoord zijn	Het kostprijsmodel dient de vergunningverlener de mogelijkheid te geven om bedrijfsmatig verantwoord te werken. Dit betekent dat de continuïteit van het verlenen van vergunningen binnen de wettelijke termijnen en eisen is verzekerd.	Input begeleidingscommissie
6.	Het model dient dienstbaar te zijn aan de vergunning-aanvrager	De vergunningverlener wendt zijn capaciteiten aan om een consistente dienstverlening in het belang van de vergunning aanvrager te kunnen bieden. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een redelijke prijs/kwaliteit verhouding in termen zoals doorlooptijd, beschikbaarheid en bereikbaarheid.	Input begeleidingscommissie
7.	Het model dient eenvoudig te zijn	Het tarievenstelsel en het onderliggende kostprijsmodel dienen eenvoudig te zijn, vooral wat betreft gebruik en beheer. Daarmee blijven administratieve kosten zoals investerings- en onderhoudskosten ICT, beheerskosten kostprijsmodel en kosten voor interne beheersing beperkt.	Input begeleidingscommissie

Tabel 1 normenkader

3. *Kostprijsmodel ILT*

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het kostprijsmodel beschreven. In paragraaf 2 en 3 volgen de validatie en de aanbevelingen.

3.1. *Beschrijving kostprijsmodel ILT*

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft het kostprijsmodel van ILT aan de hand van de onderwerpen kosten, activiteiten, producten en kostprijzen. Een beschrijving van de opzet van het model is tevens opgenomen in het rapport 'Een nieuw tarievenstelsel voor het ILT' (versie 3 juni 2015).

3.1.1. *Kosten: de begroting van 2015 als basis*

ILT heeft de begroting van 2015 als basis gebruikt om de kosten gerelateerd aan vergunningverlening inzichtelijk te maken. Alleen de kosten die betrekking hebben op de vergunningverlenende activiteiten zijn meegenomen. De kosten zijn onderverdeeld in:

- *Directe kosten:* onder andere loonkosten, exploitatiekosten en vervoerskosten.
- *Indirecte kosten:* onder andere kosten van ondersteunende diensten en huisvesting.

Directe kosten zijn kosten die direct op de vergunningverlenende activiteiten van toepassing zijn. Deze kosten zijn bepaald aan de hand van alle kosten die door ILT voor een sector gemaakt worden. Binnen het betreffende dienstonderdeel van ILT zijn de kosten op basis van fte's verdeeld over de verschillende bedrijfsfuncties, waarvan vergunningverlening er één is. Directe kosten voor niet-vergunningverlenende activiteiten zijn niet in de bepaling van de kostprijs voor vergunningen meegenomen. Voor loonkosten binnen de directe kosten voor vergunningverlening is onderscheid gemaakt tussen administratieve medewerkers en inspecteurs, waarbij de verhouding in loonkosten 1:1,5 is genomen. Deze verhouding is gebaseerd op het berekende salarisverschil tussen administratief personeel en inspecteurs.

Sectoren	Directe kosten	Indirecte kosten	Totale kosten
Rail	€1.191.374	€1.040.718	€2.232.092
Luchtvaart	€2.313.099	€2.081.432	€4.393.531
Koopvaardij	€900.109	€867.217	€1.767.326
Binnenvaart	€532.170	€462.013	€994.183
Visserij	€923.437	€824.978	€1.748.415
ILT totaal	€5.860.189	€5.276.358	€11.136.547

Tabel 2: kosten per sector

Indirecte kosten zoals huisvesting en staffuncties zijn kosten die ILT maakt en waarmee de vergunningverlenende activiteiten een herkenbare relatie hebben. Deze kosten zijn op vergelijkbare wijze als de directe kosten over alle bedrijfsfuncties verdeeld, rekening houdend met het totaal aantal directe fte's binnen ILT.

Nadere toelichting fte toewijzing aan inhoudelijk onderzoek

De fte's die zijn toegewezen aan inhoudelijk onderzoek (zie paragraaf 3.1.2) zijn een inschatting van ILT. De fte's die zijn verbonden aan de vergunningverlenende afdelingen zijn gecorrigeerd op basis van de prognose van 2015 voor vergunningaanvragen en niet vergunningverlenende activiteiten.

Onderstaand is per sector de correctie toegelicht:

- *Sector Rail*: bij de afdeling Vergunningverlening Rail is de beschikbare capaciteit aan inspecteurs gecorrigeerd voor activiteiten die geen tarief kennen. Daarbij is gebruik gemaakt van tijdregistratiegegevens.
- *Sector Luchtvaart*: de vergunningverlenende afdeling is een organisatorische eenheid die zich volledig richt op vergunningverlenende activiteiten. Daarbij is een beperkte capaciteit opgeteld omdat andere afdelingen bij Luchtvaart ook vergunningverlenende activiteiten verrichten. Deze extra capaciteit is geschat op basis van operationele plannen van de afdelingen, aangevuld met interviews met betrokken inspecteurs.
- *Sector Koopvaardij*: voor de sector Koopvaardij is bepaling van het aantal fte voor onderzoek beperkt mogelijk door gebrek aan betrouwbare gegevens. De prognose voor 2015 is onvoldoende gedetailleerd om een betrouwbare inschatting te maken.
- *Sector Visserij*: voor de sector Visserij is geen correctie toegepast. De vergunningverlenende afdeling is een organisatorische eenheid die zich volledig richt op vergunningverlenende activiteiten.
- *Sector Binnenvaart*: voor de sector Binnenvaart is een correctie toegepast op de (beperkte) inzet van nieuwe inspecteurs in opleiding.

Conform Maat houden 2014 zijn de kosten voor rechtsbeschermingsprocedures (circa 50%) van de afdeling Juridische Zaken buiten de kosten voor vergunningverlening gehouden. Ook zijn de volledige kosten voor beleidsadvies en het meld- en informatiecentrum buiten beschouwing gelaten.

Sectoren	FTE certificaat	FTE onderzoek	FTE totaal
Rail	5,3	7,9	13,2
Luchtvaart	9,0	16,6	25,6
Koopvaardij	7,0	3,2	10,2
Binnenvaart	2,0	3,5	5,5
Visserijabonnementen	4,4	5,3	9,7
ILT totaal	27,7	36,5	64,2

Tabel 3: fte's per sector en kosten per sector per fte

3.1.2. ILT onderscheidt twee typen activiteiten

ILT heeft de directe vergunningverlenende activiteiten onderverdeeld in twee typen activiteiten:

- *Administratieve werkzaamheden* zijn werkzaamheden die voor alle vergunningaanvragen worden uitgevoerd inclusief de uitgifte van het certificaat.
- *Inhoudelijk onderzoek* wordt uitgevoerd door vergunningverlenende inspecteurs en deze werkzaamheden vinden alleen plaats indien de vergunningverlening dat voorziet.

Voor elke vergunning worden per definitie administratieve werkzaamheden verricht zoals het registreren van de vergunningaanvraag, het plannen van de behandeling, de controle van de aanvraag en de facturatie. Afhankelijk van het type vergunning wordt aanvullend inhoudelijk onderzoek verricht.

3.1.3. Vergunningen zijn onderverdeeld in acht productgroepen

De activiteiten zijn vervolgens geclusterd naar acht productgroepen. In feite heeft elk product één activiteit. De activiteit “administratieve werkzaamheden” leidt tot het product “certificaat” en de activiteit “inhoudelijk onderzoek” leidt, afhankelijk van de tijdsbesteding van het onderzoek, tot het product onderzoek “A t/m G”.

Voor elke type onderzoek is vervolgens een normtijd bepaald gebaseerd op normtijden uit het verleden, of als deze niet voorhanden waren, afgeleid van de hoogte van het tarief. In 2011 en 2012 zijn voor de belangrijkste producten de normtijden herijkt door KPMG. Onderzoek A is het type onderzoek dat gemiddeld twee uur in beslag neemt, onderzoek B gemiddeld vier uur, enzovoort. Deze normtijd is per sector gevalideerd bij de betrokken medewerkers op basis van hun professionele inzichten. Voor de administratieve werkzaamheden is geen normtijd bepaald. De kosten voor administratieve werkzaamheden worden per sector op basis van fte’s verdeeld over het totale aantal certificaten dat wordt uitgegeven. Hierdoor ontstaat een kostprijs per certificaat, in plaats van een kostprijs per uur. De indeling is als volgt:

Productgroep	Beschrijving
Certificaat	Vaste kosten voor administratieve werkzaamheden
Onderzoek A	1-3 normuren, gemiddeld 2 uur
Onderzoek B	3-6 normuren, gemiddeld 4 uur
Onderzoek C	6-12 normuren, gemiddeld 8 uur
Onderzoek D	12-20 normuren, gemiddeld 16 uur
Onderzoek E	20-32 normuren, gemiddeld 24 uur
Onderzoek F	32-64 normuren, gemiddeld 48 uur
Onderzoek G	Meer dan 64 normuren, kostenallocatie op offertebasis

Tabel 4 productgroepen ILT

De vergunningen zijn vervolgens, afhankelijk van de verwachte tijdsbesteding van het inhoudelijke onderzoek van de betreffende vergunning, ingedeeld in de verschillende productgroepen. Voorbeeld: de normtijd voor het inhoudelijke onderzoek is 4 uur, dan valt dit onderzoek in productgroep ‘Onderzoek B’.

3.1.4. Per sector zijn acht kostprijzen bepaald

De stap naar het bepalen van de kostprijs per product verschilt per type product. In alle gevallen is de productieprognose voor 2015 (nadere toelichting volgt) als basis gebruikt.

- *Het product certificaat*: de totale administratieve kosten per sector (productieprognose 2015) zijn gedeeld door het aantal certificaten per sector om de kostprijs per certificaat te bepalen.
- *Het product onderzoek*: het totaal aantal vergunningen per sector (productieprognose 2015), ingedeeld in de productgroepen met haar normtijden, resulteert in een totale (norm)tijdsbesteding. De totale onderzoekskosten per sector zijn vervolgens gedeeld door deze totale normtijdsbesteding, wat resulteert in een kostprijs per uur. Deze kostprijs per uur maal de normtijd per product zorgt voor een kostprijs per product. Voorbeeld: de normtijd voor onderzoek A is 2 uur, 2 maal de kostprijs per uur, resulteert in een kostprijs voor onderzoek A.

De kostprijs van een vergunning is de som van de kostprijs van een certificaat (van toepassing op elk type vergunning) en de kostprijs voor het onderzoek. Indien geen inhoudelijk onderzoek voor de vergunning noodzakelijk is, worden alleen de certificaatkosten in rekening gebracht.

Nadere toelichting productieprognose 2015

De prognose voor 2015 betreffende het aantal vergunningen geldt als basis voor de berekening van de kostprijs. De aantallen in de prognose zijn input in het model en gebaseerd op verschillende grondslagen per sector zoals onderstaand is toegelicht:

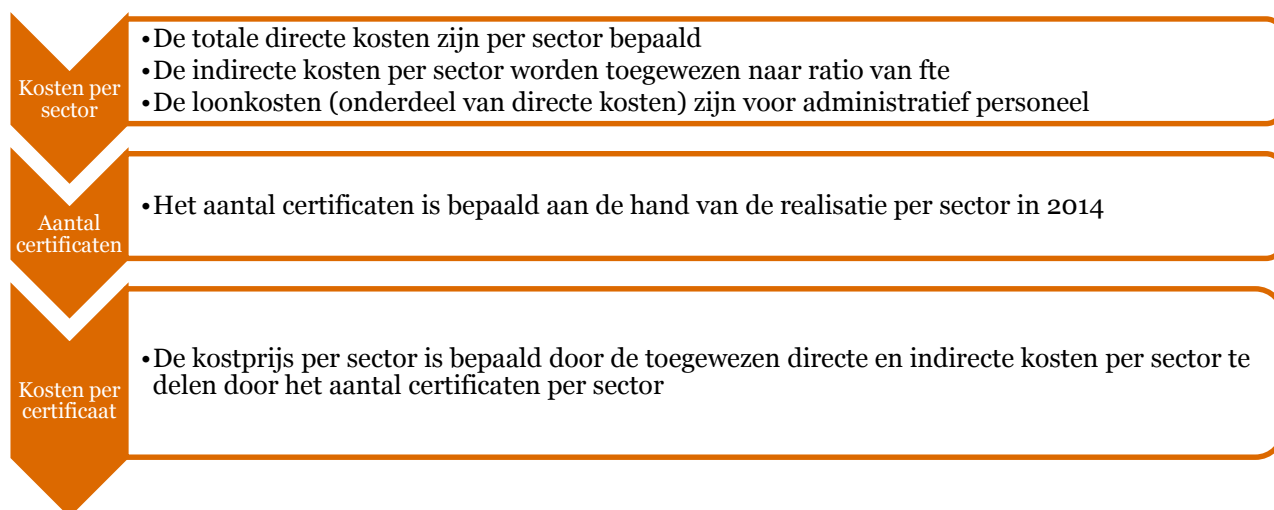
- *Sector Rail*: binnen de sector Rail is er een klein aantal bedrijven dat een bepaald product nodig heeft en deze bedrijven zijn reeds bekend bij ILT. ILT is op de hoogte van de uitgegeven vergunningen aan deze bedrijven en weet de verlooptijd van de vergunningen. Op deze basis is een prognose opgesteld voor 2015.
- *Sector Visserij*: het aantal schepen dat valt onder de abonnementen is exact bekend bij ILT. Omdat er binnen de sector Visserij gebruik wordt gemaakt van abonnementen waaraan een jaarlijks tarief is gekoppeld, is het jaar 2014 een redelijke maatstaf. Wanneer er een vissersschip uit de vaart wordt genomen, komt er doorgaans geen nieuw voor in de plaats.
- *Sector Binnenvaart*: binnen de sector Binnenvaart is er sprake van een veelvoorkomend product (meetbrieven) waarvoor zelfs een wachtlijst bestaat. De normtijd per product is precies bekend en kent vrijwel geen afwijkingen. De basis van de prognose is het totale aantal directe uren dat de inspecteurs inzetbaar zijn.
- *Sector Koopvaardij*: voor de sector Koopvaardij is de prognose voor 2015 gebaseerd op de aantallen van het jaar 2014.
- *Sector Luchtvaart*: binnen de sector Luchtvaart is de prognose voor 2015 gebaseerd op de aantallen van het jaar 2014. Voor specifieke samengestelde producten zijn deze aantallen niet voorhanden en zijn de omzetcijfers van 2014 gebruikt.

3.1.5. Stroomschema kostprijsbepaling ILT

De beschreven stappen in paragraaf 3.1.1 t/m 3.1.4 kunnen vertaald worden in een stroomschema. Voor het product onderzoeken is dat schema als volgt:



Voor het product certificaat is het schema als volgt:



3.2. Validatie kostprijsmodel ILT

In dit hoofdstuk wordt het kostprijsmodel van ILT gevalideerd aan de hand van het eerder beschreven kader, de rekensystematiek van het model (3.2.9) en de berekening van de veranderingen in de hoogte van de tarieven beoordeeld (3.2.10).

3.2.1. Norm 1: het kostprijsmodel leidt tot kostprijswijzigingen

ILT heeft de 'theoretische' optie berekend om de invoering van het nieuwe kostprijsmodel opbrengstenneutraal te houden per sector en de vergelijkbaarheid met de huidige tarieven mogelijk te maken. In deze optie worden alle vergunningen binnen een specifieke sector op hetzelfde niveau van kostendekkendheid berekend. Dus als een sector momenteel gemiddeld 50% kostendekkend is, wordt het tarief voor de vergunningen binnen die sector berekend op 50% kostendekkendheid. Deze optie geeft inzicht in de gevolgen van het nieuwe tarievenstelsel, zonder dat er al een tariefsverhoging wordt doorberekend.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de huidige opbrengsten en kosten per sector en de daaruit volgende kostendekkendheid.

Sector	Aantal verschillende tarieven	Aantal aanvragen prognose 2015	Huidige opbrengsten	Kosten volgens kostprijsmodel	Huidige kostendekkendheid
Rail en wegvervoer	74	4.349	€1.609.512	€2.232.091	72%
Luchtvaart	456	4.430	€1.462.341	€4.394.531	33%
Koopvaardij	136	3.834	€872.403	€1.767.325	49%
Binnenvaart	13	1.412	€473.211	€994.183	48%
Visserijabbonnementen	5 ²	354	€787.161	€1.748.415	45%
<i>ILT totaal</i>	<i>679</i>	<i>14.024</i>	<i>€5.204.628</i>	<i>€11.136.546</i>	<i>47%</i>

Tabel 5 overzicht van kosten en opbrengsten per sector

Het resultaat van het gelijktrekken van de mate van kostendekkendheid is dat de tarieven van verschillende vergunningen binnen een sector kunnen stijgen dan wel dalen, zoals in onderstaande tabellen voor enkele vergunningen is uitgewerkt.

Sector	Vergunning	Percentage stijging tarief	Huidige tarief	Opbrengst-neutraal tarief	Aantal producten
Rail	Prod_RW_Rts art 16.1	27,4%	€106	€135	704
Luchtvaart	Prod_LV_RtL art 5a.3	324 %	€72	€305	50
Scheepvaart	Prod_SV_RtS 2005_1.14.2	252 %	€115	€405	77

Tabel 6 voorbeelden stijgingen in tarieven

Sector	Vergunning	Percentage daling tarief	Huidige tarief	Opbrengst-neutraal tarief	Aantal producten
Rail	Prod_RW_Rts art 6.1	-27,9%	€8504	€6135	2
Luchtvaart	Prod_LV_RtL art 13.3	-83 %	€621	€105	158
Scheepvaart	Prod_SV_zeevaart_kvd_RtS 2005_2.11.a	-50 %	€284	€141	188

Tabel 7 voorbeelden dalingen in tarieven

² De sector Visserij werkt met abonnementen waarbinnen 7-12 vergunningen vallen. ILT kent vijf visserijabbonnementen op basis van benodigde vergunningen.

3.2.2. Norm 2: de totstandkoming van de kostprijs is grotendeels transparant en de gemaakte keuzes zijn uitlegbaar

ILT heeft voor een model gekozen dat voldoende transparant en uitlegbaar is over de keuzes die gemaakt zijn:

- Er is een duidelijke keuze gemaakt in de te hanteren methodiek om de kosten op basis van activiteiten en producten te vertalen naar een kostprijs per product (*activity based costing*). De kosten worden in eerste instantie gerelateerd aan de activiteiten die nodig zijn om de producten voort te brengen en in tweede instantie worden de kosten van de activiteiten toegerekend aan de producten. De gekozen opbouw zorgt ervoor dat de activiteiten, die de grondslag zijn van de kosten, centraal staan bij de toewijzing van de kosten. Door deze “tussenstap” wordt de kosteninformatie per product op een nauwkeuriger wijze bepaald.
- ILT heeft ervoor gekozen om de directe kosten te verdelen op basis van de kosten per fte’s per sector. De indirecte kosten voor vergunningverlenende activiteiten worden per sector verdeeld naar rato van fte. Binnen de sectoren wordt onderscheid gemaakt tussen administratief personeel dat verantwoordelijk is voor de certificaten en inspecteurs die verantwoordelijk zijn voor de onderzoeken. De loonkosten per sector worden gealloceerd naar ratio van 1:1,5, omdat de salariskosten van inspecteurs doorgaans hoger liggen dan voor administratief personeel. Derhalve is het verdelen van de kosten transparant en zijn de keuzes die daarin zijn gemaakt, uitlegbaar.
- Per product is één activiteit benoemd, die resulteert in de totstandkoming van een bepaald product. De activiteit “administratieve werkzaamheden” resulteert in het product certificaat, de activiteit “onderzoek” in het product onderzoek A t/m G.
- Het is wel uitlegbaar dat ILT kiest voor één activiteit per product. De producten van ILT behelzen een grote diversiteit aan activiteiten. Bovendien vergen de producten van ILT in veel gevallen maatwerk. Het verder uitsplitsen van de activiteiten zorgt voor hoge administratieve lasten, die niet opwegen tegen extra transparantie.
- In het nieuwe tarievenstelsel is het grote aantal tarieven voor vergunningen “gereduceerd” tot een tarief voor certificaten en een zevental tarieven voor onderzoeken met bijhorende normtijdsbesteding. Deze keuze is goed uitlegbaar omdat daarmee de transparantie sterk toeneemt. Deze vorm van eenvoud zorgt voor overzicht en geeft voor de sectoren duidelijkheid over de categorie waaronder een vergunning valt.

3.2.3. Norm 3: het kostprijsmodel rekent de capaciteit door in de kostprijzen

In het kostprijsmodel worden alle kosten die betrekking hebben op vergunningverlening (zowel directe als indirecte kosten) doorberekend in de kostprijzen. Het model gebruikt de totale normtijdsbesteding (aantal vergunningen maal normtijdsbesteding per vergunning) als verdeelsleutel voor het bepalen van de kostprijzen per vergunning. Daarmee calculeert het model van ILT mogelijk deels de beschikbare capaciteit in, ook als de capaciteit niet volledig wordt benut voor bijvoorbeeld inhoudelijk onderzoek.

Deze capaciteit is nodig om fluctuaties in het aantal aanvragen, bijvoorbeeld als gevolg van wetswijzigingen of het verlopen van de vergunningen, op te kunnen vangen. Hierdoor is een efficiënte inzet van vergunningverlenende inspecteurs niet altijd mogelijk: als er geen aanvragen zijn, kan een inspecteur geen productieve uren maken voor onderzoeken. Door de noodzakelijke rollenscheiding is een inspecteur ook niet inzetbaar voor toezicht en handhaving. Het resultaat is dat de niet-productieve inzet van inspecteurs voor vergunningverlening wordt doorberekend in de kostprijzen en kostprijzen daarom relatief hoog kunnen zijn.

De beschikbare capaciteit per sector is een inschatting van ILT waarbij de fte’s van vergunningverlenende afdelingen zijn gecorrigeerd voor niet-vergunningverlenende activiteiten. De betrouwbaarheid van de inschatting is moeilijk vast te stellen omdat er geen registratie van tijdsbesteding plaatsvindt op de afdelingen om de tijdsinzet op vergunningverlenende activiteiten te bepalen.

3.2.4. Norm 4: recente data uit 2014 en 2015 resulteren in stabiele kostprijzen voor het volgende jaar

Voor het berekenen van de kostprijs zijn de verwachte aantal vergunningaanvragen en de ingeschatte capaciteit voor 2015 als uitgangspunten genomen. Voor de inschatting van de aantallen gebruikt ILT data uit 2014 en de looptijden van tijdelijke vergunningen indien daar sprake van is. De inschatting van de capaciteit is gecorrigeerd voor activiteiten die niet gekoppeld zijn aan vergunningverlening, zoals advisering van klassenbureaus in de koopvaardij of certificeringsinstellingen bij Rail. Capaciteit voor vergunningen waarvoor geen tarief geldt, is ook buiten beschouwing gelaten.

Deze vorm van extrapoleren voor één jaar zorgt naar verwachting voor een accurate inschatting van het aantal vergunningen voor 2015. Wel is het de vraag of daarmee de jaarlijkse fluctuaties van de vergunningaanvragen voldoende in het model zijn verwerkt. Het risico is dat voor 2016, 2017 of 2018 de aantallen wijzigen, waardoor de opbrengsten lager of hoger uitvallen. Waar mogelijk en zinvol wordt daarom aangeraden om de betrouwbaarheid van de prognose te verhogen door bij de extrapolatie gebruik te maken van een langere datareeks uit het verleden (zoals bij de sectoren Koopvaardij en Luchtvaart). Bij sommige sectoren is dat nu nog niet mogelijk, omdat de datareeks uit het verleden geen relevante informatie bevat voor de toekomst (verdere toelichting in paragraaf 3.1.4).

3.2.5. Norm 5: het nieuwe model is bedrijfsmatig verantwoord

Door de opzet van het kostprijsmodel rekent ILT alle kosten die zij maakt voor de vergunningverlening (zowel direct als indirect) door in de kostprijzen van de vergunningen. Dat doet ILT door de totale normtijdsbesteding (aantal vergunningen maal normtijdsbesteding per vergunning) als verdeelsleutel te gebruiken voor het bepalen van de kostprijzen per vergunning, in plaats van gebruik te maken van een normproductiviteit van de werknemers.

Of het kostprijsmodel bedrijfsmatig verantwoord is, ligt ook aan de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de tarieven. Indien voor het uitgangspunt voor volledige kostendekkendheid wordt gekozen, is het nieuwe model bedrijfsmatig verantwoord. Met volledige kostendekkendheid zorgt de opbrengst van vergunningen dat de kosten van ILT volledig zijn gedekt. Indien gekozen wordt voor een opbrengst neutrale variant, is het model niet bedrijfsmatig verantwoord omdat bij deze variant een deel van de kosten gedekt is en daarmee niet geheel kostendekkend is.

3.2.6. Norm 6: het nieuwe model maakt dienstbaarheid aan de vergunningaanvrager mogelijk

ILT is gebonden aan maximale doorlooptijden voor vergunningen die wettelijk zijn vastgelegd. ILT houdt altijd een minimale capaciteit aan inspecteurs aan om minimaal 95 procent van alle aanvragen tijdig te kunnen afronden. Daarmee verzekert ILT continuïteit en beschikbaarheid in haar dienstverlening aan de vergunningaanvrager. Deze capaciteit wordt ook doorgerekend in de kostprijzen van de vergunningen.

Voor ILT is het wettelijk kader leidend, er zijn geen aanvullende afspraken tussen de sectoren en ILT gemaakt over de mate van dienstverlening.

3.2.7. Norm 7: het tarievenstelsel is vereenvoudigd

ILT stelt met het nieuwe tarievenstelsel een duidelijke vereenvoudiging voor. Het nieuwe tarievenstelsel leidt tot een reductie van het aantal tarieven van enkele honderden tot acht per sector. Het kostprijsniveau is afhankelijk van de inzet en verwachte aantal uren voor inhoudelijk onderzoek. Een bijkomend voordeel van het nieuwe model is dat kosten beter inzichtelijk zijn voor ILT, waardoor het model waardevolle managementinformatie oplevert over de bezetting en de kosten van de vergunningverlenende afdelingen. Op basis van deze informatie kan ILT gericht efficiencyvoordelen behalen en efficiencyontwikkeling in beeld brengen.

Het kostprijsmodel zelf is overzichtelijk vormgegeven met een heldere handleiding. Daarmee is het model eenvoudig te gebruiken en te beheren. Er is wel enige kennis vereist om de opzet van het model goed te begrijpen. Een mogelijk risico zien we in het kostprijsmodel dat input, formules en output niet altijd consequent gescheiden zijn. Een tweede risico is dat het toevoegen van nieuwe vergunningen bewerkelijk is. Dit verhoogt de kans dat er per ongeluk formules worden aangepast en fouten een structureel karakter krijgen. Deze risico's zijn deels ondervangen door automatische invoercontroleregels in het kostprijsmodel en een procedure voor de opzet van nieuwe vergunningen.

3.2.8. *Kostprijsmodel van ILT voldoet aan de gestelde criteria*

ILT heeft met het nieuwe kostprijsmodel gekozen voor een methodiek om de kosten op basis van activiteiten en producten te vertalen naar een kostprijs per product (gebaseerd op *activity based costing*). Deze keuze leidt tot een duidelijke verbetering ten opzichte van het oude model: het model is vereenvoudigd, transparanter en de gemaakte keuzes zijn uitlegbaar. Door de nieuwe opzet geeft ILT onder andere inzicht in welke kosten zijn meegenomen, hoe deze kosten zijn verdeeld en welke activiteiten leiden tot het "eindproduct".

Vooraf het clusteren van meer dan 600 vergunningen in acht producten per sector zorgt voor een verbeterde transparantie. Door de grote diversiteit aan activiteiten is een gedetailleerdere uitwerking hiervan praktisch niet mogelijk en leidt het niet tot een grotere transparantie. Werkzaamheden die binnen het onderzoek kunnen vallen zijn bijvoorbeeld audits, inspecties, juridische interpretaties, beoordeling van handboeken, interviews en de verificatie van gegevens.

Het type vergunningen kent ook een grote diversiteit. ILT geeft bijvoorbeeld vergunningen af op het beoordelen van vliegsimulatoren, lesprogramma's, bemanningsplannen voor schepen, meetbrieven voor binnenvaartschepen, medische centra, veiligheidssystemen, trainen en functionarissen. Met het huidige niveau van transparantie is een goede balans gevonden tussen inzicht voor de branches en de verantwoordelijkheid van ILT voor de bedrijfsvoering.

Naast de toegenomen transparantie en eenvoud, is het nieuwe model bedrijfsmatig verantwoord omdat alle kosten die ILT voor vergunningverlenende activiteiten maakt doorgerekend worden in de kostprijzen. In het geval van volledige kostendekkendheid zijn de opbrengsten uit vergunningen voldoende om de kosten van ILT te dekken. Een verbeterpunt op dat gebied is de productieprognose die ILT gebruikt om voor koopvaardij en luchtvaart tot de kostprijs te komen. Daarvoor wordt de prognose voor het jaar 2015 als uitgangspunt genomen. Het risico in de huidige systematiek is dat in de jaren na 2015 het aantal vergunningen (sterk) kan fluctueren waardoor de opbrengsten lager of hoger kunnen uitvallen.

De capaciteit, die continuïteit en beschikbaarheid in dienstverlening van ILT garandeert, is doorgerekend in de kostprijzen. Daarmee calculeert het model van ILT alle beschikbare capaciteit voor vergunningverlening in, ook als de capaciteit niet volledig wordt benut voor beoordeling van vergunningaanvragen. De inzet van capaciteit voor vergunningverlening werkt door in de kostprijs. De inschatting van de capaciteit is gebaseerd op een prognose voor het aantal fte's op de vergunningverlenende afdelingen in 2015, eventueel gecorrigeerd voor afdelings specifieke factoren (zie paragraaf 3.2.4).

Concluderend is het invoeren van het nieuwe tarievenstelsel en het onderliggende kostprijsmodel een verbetering ten opzichte van de huidige situatie. De toegenomen transparantie en eenvoud bieden een goede basis voor realistische en uitlegbare tarieven. De hoogte van de nieuwe tarieven is daarmee niet alleen afhankelijk van het nieuwe kostprijsmodel, maar tevens van de mate van kostendekkendheid hiervan. Dit laatste is vooral een beleidsmatige afweging.

Een mogelijke initiële foutmarge is in de beginfase van het nieuwe tarievenstelsel acceptabel vanwege de beperkte beschikbaarheid van gegevens en de gemaakte schattingen op het aantal vergunningaanvragen en beschikbare fte's. Door consistente dataverzameling voor het kostprijsmodel komen betrouwbaardere gegevens beschikbaar welke de data en daarmee het kostprijsmodel robuuster maken.

3.2.9. De rekensystematiek van het model is juist toegepast en gaat uit van recente data (deelvraag 2)

De rekensystematiek van het kostprijsmodel is getoetst door de werking van het kostprijsmodel en de implementatie van het model in de Excel-bestanden te beoordelen. De in het conceptuele model beschreven rekenregels zijn vertaald naar een Excel-bestand waarin de kostprijzen worden berekend. Dit Excel-bestand bevat een groot aantal tabbladen en een groot aantal formules. Voor dit model gaat ILT uit van recente data uit 2014 en 2015 (zie ook 3.2.4) en van data verkregen uit interne analyses. Daarmee hanteert ILT op dit moment toereikende data, waarvan de robuustheid zal toenemen op basis van de beoogde dataverzameling in de komende jaren. Een formele modelreview waarbij alle formules worden beoordeeld ligt niet in de scope van het project en is derhalve niet uitgevoerd. Wel hebben we op basis van enkele deelwaarnemingen (zie paragraaf 3.2.10) de rekensystematiek beoordeeld. In deze deelwaarnemingen is de rekensystematiek juist toegepast.

3.2.10. Veranderingen in de hoogte van de kostprijzen zijn correct doorberekend (deelvraag 3)

Om vast te stellen of ILT de hoogte van de kostprijzen correct heeft berekend, is een gerichte deelwaarneming uitgevoerd op tien kostprijzen (zie onderstaande tabel). Zowel de opbrengst neutrale kostprijzen van certificaten als van onderzoekscategorieën zijn geanalyseerd. Uit de analyse blijkt dat voor de selectie de rekenmethode correct is toegepast. De meest aangevraagde producten zijn certificaten waarvoor geen inhoudelijk onderzoek nodig is. De verandering voor die certificaten wordt veroorzaakt door het hanteren van een vaste kostprijs voor alle certificaten in een sector.

#	Rationaal selectie	Naam vergunning	Sector	Oude tarief	Norm-tijd	Onderzoeks-categorie	Opbrengst-neutrale tarief	Procentuele verandering
1	Meest aangevraagd	Prod_RW_Rts art 9.1_ Inschrijving spoorvoertuig in register art 37 lid 3	Rail	€63	n.v.t.	Certificaat	€135	114%
2	Meest aangevraagd	Prod_SV_zeevaart_kvd_RNtS_3.1_Afgifte, verlenging of vernieuwing van certificaat, verklaring etc	Scheepvaart	€232	n.v.t.	Certificaat	€141	-39%
3	Meest aangevraagd	Prod_SV_zeevaart_kvd_RtS 2005_2.28.1_ Bunker Liability Certificate	Scheepvaart	€134	n.v.t.	Certificaat	€141	5%
4	Hoogste omzet	Prod_RW_Rts art 10_ Indienststellingvergunning art 37a lid 1	Rail	€5.550	16	D	€2.135	-62%
5	Hoogste omzet	Prod_SV_zeevaart_abon_RNtS_16.1 cc_ Onderzoek vernieuwing/continuering certificaat vissersvaartuig < 24 meter; niet geklasseerd	Scheepvaart	€1.969	n.v.t.	Abonnement	€2.059	5%
6	Hoogste omzet	Prod_LV_RtL art 13.3_ Aanvraag afgifte Bewijs van Luchtwaardigheid luchtvaartuig > 5700 kg	Luchtvaart	€1.863	16	D	€1.705	-8%
7	Grote stijger	Prod_LV_RtL art 24.1.b_ Aanvraag ontheffing luchtvaartuig zonder geldig bewijs van luchtwaardigheid	Luchtvaart	€62	4	B	€505	715%
8	Grote stijger	Prod_RW_Rts art 22_ historische spoorvoertuigen voor niet commerciële doeleinden	Rail	€230 ³	48	F	€6.135	2567%

³ De huidige tarievenregeling voorziet in een gereduceerd tarief voor historische spoorvoertuigen.

9	Grote daler	Prod_LV_RtL art 11.5_FSTD-A/H FNPT (per kwalificatie)	Luchtvaart	€7.297	24	E	€2.505	-66%
10	Grote daler	Prod_RW_Rts art 6.1_veiligheidsattest > 300 pers leden deel B	Rail	€18.073	48	F	€6.135	-66%

Tabel 8 kostprijzen met betrekking tot bepaling juiste toepassing rekenmethode ILT

3.3. Aanbevelingen voor ILT

In deze paragraaf worden de aanbevelingen voor ILT beschreven.

3.3.1. Periodieke herijking voor realistische normtijden

ILT hanteert in het huidige model normtijden voor de activiteit inhoudelijk onderzoek. Deze normtijden zijn historisch bepaald en voor het nieuwe kostprijsmodel gevalideerd bij de betrokken medewerkers. Op basis van inschattingen van de medewerkers zijn wijzigingen doorgevoerd in de normtijden. Wij raden aan om de normtijden van vergunningen die regelmatig worden afgegeven periodiek te herijken. De normtijden worden daardoor nauwkeuriger en daarmee ook de kostprijzen.

De herijking kan plaatsvinden door middel van tijd meten bij veel voorkomende vergunningaanvragen of door middel van tijdregistratie waarbij de medewerker de tijd registreert die hij in het onderzoek investeert. Een bijkomend voordeel van tijdsregistratie is dat de benodigde capaciteit voor vergunningverlenende activiteiten beter in kaart kan worden gebracht. Waar de beschikbare capaciteit nu bepaald is op basis van een inschatting van ILT, geeft tijdsregistratie een betere onderbouwing om de benodigde capaciteit te bepalen.

3.3.2. Stabiele kostprijzen door meerjarenramingen

De kostprijzen uit het kostprijsmodel zijn onder andere gebaseerd op een prognose voor het aantal vergunningen voor 2015. Deze prognose komt voort uit de realisatie van verleende vergunningen van 2014 (aantallen) en de begroting voor 2015 (kosten). Waar nodig is de realisatie van 2014 aangepast door veranderende wetgeving of aflopende vergunningen. Deze en andere factoren zoals economische factoren en veranderingen in de doelgroep van vergunningaanvragers kunnen elk jaar voor fluctuaties zorgen in het aantal verleende vergunningen.

Omdat nu één jaar als basis dient (2015), kunnen de kostprijzen fluctueren. Het dient de aanbeveling om het gemiddelde van een meerjarenraming te gebruiken voor het berekenen van de kostprijzen. Het voordeel hiervan is dat fluctuaties in het aantal vergunningaanvragen wordt meegenomen in de kostprijs. Hiermee wordt de kostprijs robuuster en is er minder noodzaak tot jaarlijkse aanpassingen van de tarieven, buiten correcties voor inflatie en efficiency.

De vraag is vervolgens of dat op basis van de huidige informatie mogelijk is. Voor drie sectoren (Rail, Visserij en Binnenvaart) is een meerjarenraming mogelijk door de realisatie van 2014 te extrapoleren aan de hand van bestaande informatie binnen ILT. Voor de sectoren Koopvaardij en Luchtvaart raden wij aan om de kostprijzen te baseren op het gemiddelde aantal vergunningaanvragen van meerdere jaren. Omdat deze informatie nog niet beschikbaar is, raden we aan deze informatie aan het kostprijsmodel toe te voegen zodra deze beschikbaar komt in de komende jaren.

3.3.3. Een beleidsmatige keuze over de kostendekkendheid van het tarievenstelsel

ILT heeft de optie doorgerekend om bij invoering van het stelsel de kostendekkendheid van alle vergunningen binnen een sector gelijk te trekken naar de gemiddelde kostendekkendheid van het sector. Dit geeft inzicht in de effecten van een opbrengst neutrale invoering van het kostprijsmodel. Het gevolg van deze optie is dat bepaalde vergunningen behoorlijk in prijs kunnen stijgen en andere kunnen dalen. Een andere keuze op de (midden) lange termijn is een vergunningstelsel dat volledig kostendekkend is. Bij een volledige kostendekkendheid verdubbelen de tarieven voor de sectoren gemiddeld, mits er geen efficiencyverbetering plaatsvindt. Immers, de huidige kostendekkendheid van het vergunningstelsel is met gemiddeld 47% relatief laag.

De tariefbepaling en daarmee de mate van kostendekkendheid is een beleidsmatige keuze. Maat houden 2014 geeft de verantwoordelijke bewindspersonen bij het vaststellen van de hoogte van de tarieven de ruimte om structureel een beperkte kostendekkendheid te accepteren. Relevante aspecten in deze afweging zijn onder andere negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie van bedrijven ten opzichte van het buitenland of een te grote negatieve financiële impact op de sectoren en voor individuele bedrijven.

3.3.4. Input, berekeningen en output afzonderlijk opnemen in het kostprijsmodel

Het beheer van het ILT-kostprijsmodel wordt bemoeilijkt omdat formules en vaste getallen niet consequent van elkaar gescheiden worden. Dit vergroot het risico dat formules worden aangepast en dat gemaakte wijzigingen niet herleidbaar zijn. Dat risico wordt vergroot omdat het verwerken van nieuwe vergunningen een grotendeels handmatige handeling is. Het beheer van het kostprijsmodel voorziet in haar opzet al in enkele controle maatregelen zoals automatische controleregels in het kostprijsmodel, een handleiding met procedure voor het aanmaken en wijzigingen van vergunningen en een journaal voor mutaties.

Deze opzet kan worden versterkt door de inputgetallen herleidbaar te maken, bijvoorbeeld door de oorsprong/bron te verduidelijken. Daarmee worden aanpassingen zichtbaarder in het kostprijsmodel. Ten slotte kan door het volledig scheiden van input, berekeningen en output, de kans op onbedoelde aanpassingen worden verkleind.

4. *Kostprijsmodel Kiwa*

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het kostprijsmodel beschreven. In paragraaf 2 en 3 volgen de validatie en de aanbevelingen.

4.1. *Beschrijving kostprijsmodel Kiwa*

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft het kostprijsmodel van Kiwa aan de hand van de onderwerpen kosten, activiteiten, producten en kostprijzen. Een beschrijving van de opzet van het model is tevens opgenomen in het rapport “consultatie tariefstelsel, 15 juni 2015”. Met Kiwa bedoelen wij in deze rapportage uitsluitend Kiwa Register, een zelfstandige BV binnen Kiwa NV belast met de uitvoering van vergunningverlenende activiteiten namens IenM.

4.1.1. *Per sector is een kostprijs per uur bepaald op basis van een productiviteit van 1400 uur per fte*

De basis voor het kostprijsmodel zijn de gemiddelde kosten per jaar over een periode van vijf jaar. Voor het huidige model betreft dat het gemiddelde van de realisatie van 2011 tot en met 2013 en de prognose van de kosten voor 2014 en 2015. Omdat Kiwa Register uitsluitend gericht is op vergunningverlenende activiteiten, zijn alle kosten van Kiwa Register meegenomen. De kosten zijn onderverdeeld in:

- *Directe kosten:* loonkosten, overige kosten (overige personeelskosten, kosten van materialen en kantoorbenodigdheden, reis- en hotelkosten, overige operationele kosten), ICT en kosten voor externe dienstverleners (productie en distributie naar de vergunningontvanger van beveiligde smartcards).
- *Indirecte kosten:* loonkosten, overige kosten (overige personeelskosten, accommodatiekosten, kosten van materialen en kantoorbenodigdheden, reis- en hotelkosten, overige operationele kosten) en kosten voor Corporate Services.

Directe kosten zijn de kosten die direct betrekking hebben op vergunningverlenende activiteiten. Indirecte kosten zijn kosten die geen directe betrekking hebben op vergunningverlenende activiteiten, zoals voor diensten en faciliteiten van Kiwa waar Kiwa Register gebruik van maakt. Deze kosten zijn op basis van verdeelsleutels (HR: aantal fte, ICT en huisvesting: aantal werkplekken) gealloceerd aan Kiwa Register.

De totale kosten van Kiwa Register zijn vervolgens, per sector, vertaald naar een kostprijs per uur. In eerste instantie zijn per sector de directe, indirecte kosten en aantal fte's bepaald. De directe kosten zijn over de sectoren verdeeld op basis van de werkelijke fte's. Voor de indirecte kosten zijn verdeelsleutels (bijvoorbeeld aantal m², werkplekken of fte) gebruikt.

In tweede instantie is de kostprijs per uur bepaald, waarbij de directe en indirecte kosten op een andere wijze zijn toegerekend. Voor de directe kosten zijn de gemiddelde kosten per fte gedeeld door een jaarlijkse normproductiviteit van 1400 uur per fte. De indirecte kosten worden volgens de verhouding van de directe kosten verdeeld over de kostensoorten en sectoren. Algemeen kan worden gesteld dat de omvang van de productie mede bepalend is voor zowel de directe als indirecte kosten. Het kostprijsmodel van Kiwa vormt hierop geen uitzondering. Het verwachte aantal vergunningen is gebaseerd op het gemiddelde van de 5-jaarsperiode 2011 tot en met 2015.

4.1.2. *De normtijden per activiteit zijn bepaald door tijdmeting*

Kiwa heeft de behandeling van vergunningaanvragen in drie typen activiteiten verdeeld. Dit zijn het registreren/controleren van de aanvraag, het beoordelen van de aanvraag en het leveren van het product. Het product kan een vergunning zijn, maar ook producten als tachografen en smartcards. Elke vergunningaanvraag wordt geregistreerd en de documentatie wordt gecontroleerd op volledigheid. Bij onvolledige documentatie wordt contact gezocht met de aanvrager. Afhankelijk van de voor de aanvraag relevante wet- en regelgeving vindt een beoordeling plaats.

Kiwa onderscheidt vier typen beoordeling:

Type beoordeling	Beschrijving
Systeembeoordeling	Beoordeling op basis van gegevens verkregen uit gekoppelde (basis)registers zoals het GBA en het Rijbewijsregister.
Basisbeoordeling	Beoordeling op basis van voornamelijk administratieve toetsingen aan wet- en regelgeving
Contextbeoordeling	In aanvulling op een basisbeoordeling zal steeds individueel interpretatie van het totale dossier en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving noodzakelijk zijn.
Maatwerkbeoordeling	De aanvraag is uniek in zijn soort of de beoordeling loopt langs complexe en uitgebreide wet- en regelgeving

Tabel 9 Kiwa onderscheidt vier typen beoordelingen van aanvragen

Het leveren van het product bestaat uit het leveren van een waardedocument zoals een certificaat of beschikking of het leveren van een smartcard. Ondersteunende activiteiten zijn het beantwoorden van vragen per telefoon en email en een baliefunctie.

Voor alle activiteiten is, wederom sectorspecifiek, op basis van meerdere tijdmetingen bij verschillende medewerkers een normtijd bepaald. Die normtijd per activiteit betreft het gewogen gemiddelde van de tijdmeting van alle vergunningen in een sector. Voorbeeld: in de sector visserij geeft Kiwa drie typen vergunningen af. De activiteit registreren/controleren is gemeten over alle drie typen vergunningen. De gewogen gemiddeld gemeten tijd over deze drie typen vergunningen vormt de normtijd voor de activiteit registreren/controleren in de sector visserij. De normtijden zijn in 2015 herijkt.

4.1.3. *Het aantal producten is gelijk aan het aantal typen vergunningen*

De activiteiten zijn vervolgens gekoppeld aan een 93-tal producten. De producten zijn gelijk aan het aantal typen vergunningen van de sectoren. Dit is inclusief registraties en controles waar momenteel geen vergoeding tegenover staat.

Sector	Aantal vergunningen
Koopvaardij	13
Visserij	3
Binnenvaart	8
Taxi	14
Bus	19
Goederenvervoer	6
Luchtvaart	30
Totaal	93

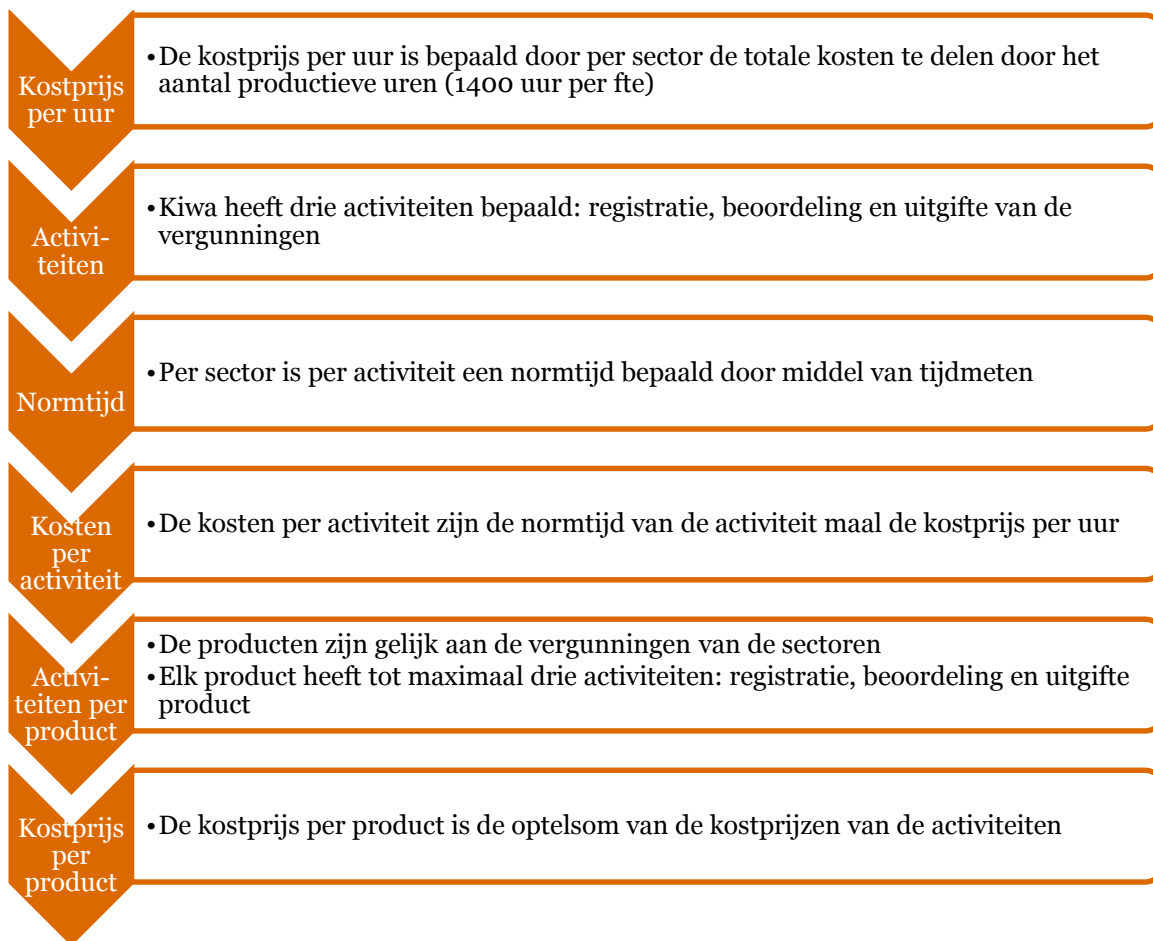
Tabel 10 Overzicht van aantal type vergunningen per sector

4.1.4. De kostprijs per product is de optelsom van de kostprijzen per activiteit

De kostprijs per product is de optelsom van de kostprijzen van de activiteiten van het betreffende product. De kostprijs per activiteit is bepaald door de normtijd per activiteit te vermenigvuldigen met de kostprijs per uur. Voorbeeld: het product *communautaire vergunning* heeft als activiteiten: registreren en controleren, maatwerkbeoordeling en waardedocument. De kostprijzen voor die activiteiten zijn respectievelijk €38, €404 en €25, wat resulteert in een kostprijs van €467.

4.1.5. Stroomschema kostprijsbepaling Kiwa

De beschreven stappen in paragraaf 4.1.1 t/m 4.1.4 kunnen vertaald worden in een stroomschema. Voor het Kiwa is dat schema als volgt:



4.2. Validatie kostprijsmodel Kiwa

In dit hoofdstuk wordt het kostprijsmodel van Kiwa gevalideerd aan de hand van het eerder beschreven kader, de rekensystematiek van het model (4.2.9) en de berekening van de veranderingen in de hoogte van de tarieven beoordeeld (4.2.10).

4.2.1. Norm 1: kostendekkendheid leidt tot wijzigingen in tarieven

De wijze waarop de kosten verdeeld zijn, de activiteiten zijn vormgegeven en de normtijden zijn bepaald, maken het aannemelijk dat de gehanteerde methodiek leidt tot reële kosten per sector en per vergunning. De tarieven, die hun oorsprong kennen voor 2010, zijn daarentegen niet in alle gevallen in lijn met de reële kosten omdat ze niet kostendekkend zijn. Zowel op het niveau van de vergunning als op het niveau van de sector. De tarieven voor de vergunningen worden jaarlijks vastgesteld door de verantwoordelijke bewindspersoon. De kostprijzen van Kiwa dienen daarbij als input, maar worden door IenM tot nu toe niet één op één vertaald in tarieven. Dit resulteert in verschillen tussen de kostprijzen en de tarieven. Bij de sector Luchtvaart bijvoorbeeld zijn de kosten meer dan twee zo hoog dan de opbrengsten uit de tarieven. Deze verschillen zijn tevens waarneembaar op vergunningniveau. Indien de kostprijzen één op één vertaald worden naar de tarieven, zorgt dat voor grote individuele stijgingen en dalingen in tarieven.

Door Kiwa is via het kostprijsmodel de relatie tussen kostprijzen en tarieven inzichtelijk gemaakt en gedeeld met ILT en vertegenwoordigers van de sectoren. Zowel op het niveau van de sector als op het niveau van de vergunning. Grote verschillen kunnen, indien dat wenselijk is, leiden tot het stijgen of dalen van tarieven. Uit onderstaande tabel blijkt dat de kostprijzen van Kiwa bij vijf sectoren hoger zijn en bij twee sectoren lager dan de vastgestelde tarieven. Vooral het verschil bij de sector Luchtvaart, waar de kosten twee keer hoger zijn dan de opbrengsten, valt op. De ontwikkeling van het totale kostenniveau van Kiwa kent de afgelopen jaren geen grote wijzigingen.

Sector	Gem. aantal aanvragen per jaar	Raming totale kosten per sector 2015 (x 1000)	Raming totale opbrengsten uit tarieven per sector 2015 (x 1000)	Vershil (x 1000)
Koopvaardij	14.535	€1.577	€1.365	- €212
Visserij	1.331	€139	€108	- €31
Binnenvaart	706	€277	€65	- €212
Taxi	29.998	€3.763	€3.371	- €392
Bus	12.956	€1.132	€1.319	€187
Goederenvervoer	43.259	€3.841	€4.265	€424
Luchtvaart	13.213	€1.685	€734	- €951

Tabel 11 Overzicht kostprijzen en opbrengsten per sector 2015

4.2.2. Norm 2: de toewijzing van kosten in het kostprijsmodel is transparant en de keuzes zijn uitlegbaar

Kiwa heeft voor een kostprijsmodel gekozen dat voldoende transparant en uitlegbaar is over de keuzes die gemaakt zijn. Dit geldt in het bijzonder voor:

- De duidelijke keuze die is gemaakt in de te hanteren methodiek om de kosten op basis van activiteiten en producten te vertalen naar een kostprijs per product (*activity based costing*). De kosten worden in eerste instantie gerelateerd aan de activiteiten die nodig zijn om de producten voort te brengen en in tweede instantie worden de kosten van de activiteiten toegerekend aan de producten. De gekozen opbouw zorgt ervoor dat de activiteiten, die de grondslag zijn van de kosten, centraal staan bij de toewijzing van de kosten. Door deze “tussenstap” wordt de kosteninformatie per product op een meer betrouwbare en nauwkeurige wijze bepaald.
- Kiwa is transparant in de opbouw van de kosten en de verdeling van de kosten over de sectoren. Kiwa heeft onderscheid gemaakt tussen directe kosten, die direct betrekking hebben op vergunningverlenende activiteiten, en indirecte kosten zoals de faciliteiten van Kiwa waar Kiwa Register gebruik van maakt. De directe kosten zijn over de sectoren verdeeld op basis van de werkelijke fte's. Voor de indirecte kosten zijn verdeelsleutels (bijvoorbeeld aantal m², werkplekken of fte) gebruikt. Elke sector krijgt daarmee de kosten toegerekend die voor de sector van toepassing zijn.
- Kiwa is transparant over de (verwachte) productiviteit van de werknemers, door uit te gaan van een normproductiviteit van 1.400 uur per jaar. De hoogte van de norm lijkt op het eerste gezicht uitlegbaar aan de branches (professional judgement). Ter vergelijking: de overheid gaat uit van 1.375 (2013) productieve uren per jaar.
- Kiwa heeft de behandeling van vergunningaanvragen onderverdeeld in drie typen activiteiten: registreren/controleren van de aanvraag, het beoordelen van de aanvraag en het leveren van het product. Het niveau waarop de activiteiten in beeld zijn gebracht is voldoende gedetailleerd om inzicht te krijgen in de werkzaamheden die tot een product leiden.
- Voor alle activiteiten is, sectorspecifiek, op basis van tijdmeten een normtijd bepaald. Die normtijd per activiteit betreft het gemiddelde van de tijdmeting van alle vergunningen in een sector. Tijdmeten als methode om de normtijd te bepalen is transparant en uitlegbaar.
- Kiwa heeft het voornemen om het tariefstelsel te vereenvoudigen. In plaats van verschillende tarieven per vergunning, wil Kiwa naar een op kostprijzen gebaseerd tarief per activiteit, al dan niet gedifferentieerd naar sectoren. Het resultaat van de vereenvoudiging zou kunnen zijn dat Kiwa slechts zeven tarieven voor haar activiteiten (registreren, vier typen beoordeling en twee typen uitgifte) zou gaan hanteren. Kiwa beoogt met dit model tarieven te koppelen aan reële kostprijzen alsmede kruissubsidiëring tussen sectoren te beëindigen. Deze tarieven zijn nog niet in detail berekend. Er is daarom nog geen uitspraak te doen over de hoogte van de kostprijzen en de impact van het nieuwe model.

4.2.3. Norm 3: het kostprijsmodel rekent de reële kosten door, de vastgestelde tarieven wijken daarvan af

Zoals in de vorige paragrafen beschreven hanteert Kiwa een transparante en uitlegbare methodiek om de kostprijzen van de vergunningen te bepalen. Onder andere omdat de kosten zijn toegerekend aan de sectoren, per vergunning activiteiten zijn bepaald en de normtijd is vastgesteld op basis van tijdmeten. Het is daardoor aannemelijk dat de gehanteerde methodiek leidt tot reële kosten per sector en per vergunning.

De historisch bepaalde tarieven zijn daarentegen niet in alle gevallen in lijn met de reële kosten. Zowel op het niveau van de vergunning als op het niveau van de sector. In paragraaf 4.2.3 is reeds geconstateerd dat de kosten en opbrengsten (tarieven) per sector verschillen. Ook op het niveau van de vergunningen zijn er verschillen, zoals onderstaande tabel aan de hand van een aantal voorbeelden aantoont.

Sector	Vergunning	Kostprijs	Leges 2015 (tarief)	Aantal producten
Koopvaardij	Vaarbevoegdheidsbewijzen Officier	€163	€109	2.428
Visserij	Persoonsdispensaties	€163	€234	1
Binnenvaart	Rijnvaartverklaring	€464	€111	553
Bus	Communautaire vergunning	€467	€1329	110
Taxi	Chauffeurskaart BCT	€146	€107	13.000
Taxi	5-jaarlijkse toets ondernemersvergunning	€226	gratis	1.000
Goederenvervoer	Bestuurderskaart Digitale Tachograaf	€89	€99	36.984
Luchtvaart	Registratie prof-check	€39	gratis	9.000

Tabel 12 Overzicht kostprijzen en opbrengsten per vergunning 2015

In het voorgestelde kostprijsmodel hanteert Kiwa dezelfde kostprijzen ongeacht de sector. Daarmee reduceert Kiwa de kruissubsidiëring die momenteel gedeeltelijk plaatsvindt tussen de sectoren. Uit tabel 11 blijkt dat de leges voor goederenvervoer en bus een hogere opbrengst opleveren dan de gemaakte kosten. Bij de andere sectoren is dit niet het geval, waardoor de vergunningen voor goederenvervoer en bus momenteel een deel van de kosten voor de andere sectoren compenseert.

4.2.4. Norm 4: het huidige kostprijsmodel houdt rekening met jaarlijkse fluctuaties

Onderdeel van het kostprijsmodel is een inschatting van het aantal vergunningen en het op sectorniveau bepalen van de directe en indirecte kosten. Kiwa hanteert daarvoor in beide gevallen een gemiddelde over een periode van vijf jaar. Voor het huidige model betreft dat het gemiddelde van de realisatie van 2011 tot en met 2013 en de prognose van de kosten voor 2014 en 2015. Daarmee houdt Kiwa in het kostprijsmodel rekening met jaarlijkse fluctuaties in de vergunningaanvragen en in de kosten. Uit het kostprijsmodel blijkt dat sinds 2011 geen grote schommelingen in de kosten voor vergunningverlening hebben plaatsgevonden. De jaarlijkse aanpassingen van de kosten bleven beperkt tot inflatiecorrecties, eventuele efficiëntieverbeteringen en aanpassingen door wetwijzingen. Daarmee hanteert Kiwa robuuste kostprijzen die over een periode van meerdere jaren kunnen worden gehanteerd.

4.2.5. Norm 5: het kostprijsmodel is bedrijfsmatig verantwoord

Het kostprijsmodel biedt Kiwa om een aantal redenen de mogelijkheid om bedrijfsmatig verantwoord te werken. In de eerste plaats zijn alle kosten, zowel direct als indirect, meegenomen in het model. Onder andere de diensten en faciliteiten van Kiwa waar Kiwa Register gebruik van maakt zijn meegenomen in het model. In de tweede plaats rekent het kostprijsmodel met gemiddelden voor kosten en verwachte aantal vergunningen (zie norm 4). Hierdoor wordt in de bedrijfsvoering rekening gehouden met jaarlijkse fluctuaties in aanvragen en kosten. Financieel mindere jaren kunnen daardoor verevend worden met financieel betere jaren. In de derde plaats houdt Kiwa rekening met onvoorziene zaken door een toeslag met 5% (onvoorzien en garantie) op te nemen in de ingeschatte tijdsbesteding (norm) per activiteit. De toeslag vormt een buffer in het geval (on)voorziene risico's optreden.

Ten slotte maakt Kiwa in het model gebruik van een normproductiviteit. Deze berekeningswijze geeft Kiwa de mogelijkheid om het model af te stemmen op de voor Kiwa gangbare productiviteit van de medewerkers. Een risico zou kunnen zijn dat de norm in de praktijk niet gehaald wordt, waardoor kosten hoger uitvallen dan geraamd. Aangezien de tarieven voor de vergunningen vaststaan zou dit ten koste gaan van de exploitatie van Kiwa Register en niet van de aanvrager.

4.2.6. *Norm 6: het kostprijsmodel maakt dienstbaarheid aan de vergunningaanvrager mogelijk*

De totale dienstverlening van Kiwa bestaat naast het afhandelen van de aanvragen (binnen de daarvoor gestelde termijnen) uit het beantwoorden van vragen over de vergunningverlening per telefoon en e-mail. Tevens heeft Kiwa een baliefunctie waar klanten documenten kunnen afgeven en/of ophalen. Het kostprijsmodel biedt ruimte voor deze vormen van dienstverlening, omdat de activiteiten onderdeel uitmaken van de kostprijzen.

Daarnaast hebben ILT en Kiwa een overeenkomst afgesloten waarin (onder andere) normafspraken zijn gemaakt op gebied van aanvraagtijd, levertijd en bereikbaarheid.

4.2.7. *Norm 7: het tarievenstelsel en kostprijsmodel is eenvoudig*

Het kostprijsmodel is eenvoudig van opzet en ondersteunt Kiwa om het vergunningverleningsproces te organiseren. Het Excel-model waarin het model is vormgegeven is helder van opzet met overzichtelijke tabbladen en labels. Het Kiwa kostprijsmodel verdeelt op inzichtelijke wijze de kosten over de producten. Dit draagt bij aan het gebruikers- en beheergemak van het kostprijsmodel.

Een risico van het Excel-model is dat input, formules en output niet altijd consequent zijn gescheiden. Bovendien dienen producten handmatig te worden toegevoegd en formules handmatig te worden doorgetrokken. Daarmee is de reproduceerbaarheid en inzichtelijkheid beperkt en dit vergroot de kans op fouten. Dit maakt het model in theorie meer foutgevoelig. Een tweede risico is dat Kiwa geen handleiding heeft waarin het beheer van het kostprijsmodel is beschreven. Dit kan leiden tot foutief beheer en fouten bij het aanpassen van kosten, normtijden of het invoegen van een nieuwe vergunning.

4.2.8. *Kostprijsmodel van Kiwa voldoet aan gestelde criteria*

Kiwa heeft met het kostprijsmodel gekozen voor een methodiek om de kosten op basis van activiteiten en producten te vertalen naar een kostprijs per product (gebaseerd op *activity based costing*). Het kostprijsmodel geeft onder andere inzicht in welke kosten zijn meegenomen in de opbouw van de kostprijs, hoe de kosten zijn verdeeld en welke activiteiten leiden tot het afgeven van de vergunningen. Het kostprijsmodel is begrijpelijk, transparant en de gemaakte keuzes zijn uitlegbaar.

Het model is transparant en begrijpelijk omdat inzicht wordt gegeven in de opbouw van de kosten en de verdeling van de kosten over de sectoren. Kiwa maakt onderscheid tussen directe en indirecte kosten die op basis van werkelijke kosten of verdeelsleutels zijn verdeeld over de sectoren. Daarnaast geeft Kiwa in voldoende mate inzicht in de activiteiten die nodig zijn voor het behandelen van een vergunningsaanvraag: registreren/controleren van de aanvraag, het beoordelen van de aanvraag en het leveren van het product. De activiteiten zijn vervolgens voorzien van een normtijd die op basis van tijdmeten tot stand is gekomen. Met het huidige niveau van transparantie is een balans gevonden tussen inzicht voor de branches en de verantwoordelijkheid van Kiwa voor de bedrijfsvoering.

Naast transparant en begrijpelijk, is het model om een aantal redenen bedrijfsmatig verantwoord. Onder andere omdat alle kosten, zowel direct als indirect, worden meegenomen in het model. Ook het rekenen met gemiddelden voor kosten en verwachte aantal vergunningen draagt bij aan de continuïteit. Tevens maakt Kiwa in het model gebruik van een normproductiviteit (1.400 per fte per jaar) voor het berekenen van de kostprijzen. Deze berekeningswijze geeft Kiwa de mogelijkheid om het model af te stemmen op de voor Kiwa gangbare productiviteit van de medewerkers. Een risico is dat de norm in de praktijk niet gehaald wordt, waardoor kosten hoger uitvallen dan geraamd. Dit hoeft echter niet direct van invloed te zijn op de vastgestelde tarieven.

4.2.9. De rekensystematiek van het kostprijsmodel is juist toegepast (deelvraag 2)

De rekensystematiek van het kostprijsmodel is getoetst door de werking van het kostprijsmodel en de implementatie van het model in de Excel-bestanden te beoordelen. De in het conceptuele model beschreven rekenregels zijn vertaald naar een Excel-model waarin productprijzen worden berekend.

Een formele modelreview waarbij alle formules worden beoordeeld ligt niet in de scope van het project en is derhalve niet uitgevoerd. Wel hebben we op een deelwaarneming (zie paragraaf 4.2.10) de rekensystematiek beoordeeld. In de deelwaarneming is de rekensystematiek juist toegepast.

4.2.10. Het kostprijsmodel berekent de juiste kostprijzen (deelvraag 3)

Waar ILT een nieuw kostprijsmodel met nieuwe kostprijzen heeft, heeft er geen aanpassing plaatsgevonden in het kostprijsmodel van Kiwa. Daarnaast zijn de tarieven voor vergunningen die Kiwa uitdeeft nog niet bepaald op basis van kostprijzen. Wij hebben voor Kiwa op basis van een deelwaarneming van elf kostprijzen over verschillende sectoren (zie onderstaande tabel) de berekening van de kostprijs geanalyseerd. Uit de analyse blijkt dat de rekenmethode correct is toegepast.

#	Sector	Naam vergunning	Aantal aanvragen	Registreren	Beoordelen	Waarde-document/ Smartcard	Totale kostprijs
1	Scheepvaart	Vaarbevoegdheidsbewijzen (erkenning)	3.567	€29	€70	€21	€120
2	Scheepvaart	Monster boekjes	7.435	€29	€32	€21	€82
3	Binnenvaart	Rijnvaartverklaring	553	€34	€405	€26	€464
4	Taxi	Vergunning voor taxivervoer	598	€38	€404	€25	€467
5	Taxi	Wijziging vergunning voor taxivervoer (samenstelling v.o.f)	357	€37	€163	€44	€226
6	Taxi	BCT Chauffeur-kaart	13.000	€37	€66	€44	€146
7	Taxi	BCT Systeemkaart	200	€37	€-	€44	€81
8	Luchtvaart	Afgifte AML (motor) ZVT	4	€39	€481	€29	€548
9	Luchtvaart	Verlengen bevoegd verklaring AML	200	€39	€481	€29	€548
10	Luchtvaart	Bevoegd verklaring algemeen/bijzonder (uitbreiden)	1.500	€39	€182	€29	€249
11	Luchtvaart	Vernieuwen document	400	€39	€76	€29	€143

Tabel 13 onderzochte kostprijzen met betrekking tot bepaling juiste toepassing rekenmethode Kiwa

De huidige tarieven zijn niet bepaald op basis van kostprijzen van Kiwa. Kiwa heeft in de consultatie over het tariefstelsel (gedateerd 12 juni 2015) een overzicht gepresenteerd wat de impact op tarieven is op sectorniveau indien deze worden gebaseerd op de kostprijzen (zie onderstaande tabel).

Op basis van een deelwaarneming hebben we onderstaande gegevens geanalyseerd. Uit onze analyse blijkt dat de berekening van het dekkingsverschil, rekening houdend met afrondingsverschillen, correct is toegepast.

In €1.000	Prognose opbrengsten leges 2015	Prognose kosten 2015	Dekkingsverschil
Koopvaardij	€1.365	€1.577	- €211
Visserij	€108	€139	- €30
Binnenvaart	€65	€277	- €212
Taxi	€3.371	€3.763	- €392
Bus	€1.319	€1.132	€187
Goederenvervoer	€4.265	€3.841	€425
Luchtvaart	€734	€1.685	- €951
<i>Totaal Kiwa</i>	<i>€11.228</i>	<i>€12.413</i>	<i>- €1.185</i>

Tabel 14 Kostendekking uit tarieven per sector

4.3. Aanbevelingen voor Kiwa

In deze paragraaf worden de aanbevelingen voor Kiwa beschreven.

4.3.1. Valideer regelmatig de normproductie

Het Kiwa kostprijsmodel hanteert in de berekeningen een normproductiviteit van 1400 uur per fte. Deze berekeningswijze geeft Kiwa de mogelijkheid om het model af te stemmen op de voor Kiwa gangbare productiviteit van de medewerkers. Een risico is dat de norm in de praktijk niet gehaald wordt, waardoor kosten hoger uitvallen dan geraamd en daarmee een verkeerde kostprijs wordt berekend. Echter, bij meerjarig vaststaande tarieven zou dit primair een risico voor Kiwa kunnen zijn en niet voor de aanvrager. Het is daarom van belang om de norm jaarlijks door middel van nacalculatie te valideren. Indien de normproductiviteit verschilt van de realisatie, kan het model aangepast worden aan die nieuwe situatie.

4.3.2. Vergemakkelijk het beheer van het kostprijsmodel door een conceptueel model toe te voegen

Het kostprijsmodel van Kiwa is overzichtelijk en begrijpelijk. Het beheer van het kostprijsmodel kan evenwel vergemakkelijkt worden door een conceptueel model van het kostprijsmodel toe te voegen. Het conceptuele model legt aan de hand van bijvoorbeeld stroomschema's uit hoe het kostprijsmodel werkt, welke keuzes in het kostprijsmodel zijn gemaakt, wat de grondslagen zijn en hoe de kosten gealloceerd zijn. Het grote voordeel van een conceptueel model is dat kennis over de werking en relevante achtergrondinformatie over het kostprijsmodel is vastgelegd. Kiwa is dan minder afhankelijk van de afzonderlijke kennis die medewerkers over het kostprijsmodel bezitten. Het beheer van het kostprijsmodel kan dan ook relatief makkelijk worden overgedragen aan andere medewerkers binnen Kiwa.

4.3.3. Scheid input, berekeningen en output volledig van elkaar in het kostprijsmodel

De formules en vaste getallen in het model zijn niet consequent gescheiden en van een deel van de input is de bron niet te achterhalen, omdat geen beschrijving is toegevoegd. Dit vergroot het risico dat formules worden aangepast en dat gemaakte wijzigingen niet herleidbaar zijn. Dat risico wordt vergroot door het ontbreken van een procedure voor het verwerken van nieuwe vergunningen en omdat het verwerken van nieuwe vergunningen een grotendeels handmatige handeling is. Door de inputgetallen herleidbaar te maken, bijvoorbeeld door de oorsprong te verduidelijken, worden aanpassingen zichtbaar. De laatste aanbeveling betreft het volledig scheiden van input, berekeningen en output. Daarmee wordt de kans op onbedoelde aanpassingen verkleind.

4.3.4. *Geef inzicht in de impact van een vereenvoudigd kostprijsmodel*

Kiwa heeft de intentie om het huidige tariefstelsel te vereenvoudigen. De tarieven zijn dan gebaseerd op activiteiten, al dan niet gedifferentieerd naar sectoren. Het resultaat is als dan dat Kiwa zeven tarieven zal hanteren voor alle vergunningverlenende activiteiten. Deze tarieven zijn nog niet bepaald. Het is daarom niet mogelijk om een uitspraak te doen over de hoogte van de tarieven en de impact die de tarieven kan hebben op de verschillende sectoren. Om de dialoog met de sectoren over het vereenvoudigde tariefstelsel aan te gaan, zal Kiwa de mogelijke effecten in kaart kunnen brengen.