



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

STAFNOTITIE

VERKENNENDE STUDIE NVWA IN RELATIE TOT ANDERE INSPECTIES

Inleiding

Naar aanleiding van de voorstellen van de voorbereidingsgroep Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit [NVWA] heeft de commissie LNV in de procedurevergadering van 25 april 2018 besloten de staf te verzoeken een verkennende studie op te stellen, waarin de NVWA afgezet wordt tegen andere Nederlandse en buitenlandse inspectiediensten. Ook bestaan er bij de commissie vragen over de ontwikkeling van het aantal fte en het risicogestuurde toezicht bij de NVWA. Deze notitie gaat in op bovenstaande vragen.

Kernpunten

Vergelijking inspectiediensten

De NVWA is ongeveer twee keer zo groot als de twee andere inspectiediensten waarmee ze vergeleken is (ILT en Inspectie SZW). De dynamiek rond de NVWA, het type politieke vragen en de mate van politieke aandacht voor de inspectiedienst zijn voor de ILT en NVWA redelijk vergelijkbaar.

Vergelijking met andere Europese voedselinspecties

De NVWA is van de vijf zusterorganisaties waarmee ze vergeleken is, de enige waarbij zowel beleid als toezicht centraal geregeld zijn. Ook inspecteurs zijn in Nederland in dienst van de centrale organisatie. In de andere landen werken die veelal bij decentrale organisaties. De tarieven die de NVWA voor het bedrijfsleven hanteert zijn niet uitzonderlijk. De verschillen binnen Europa zijn wel groot. De NVWA steekt met name qua openingstijden gunstig af bij Europese zusterorganisaties.

Retributies

De NVWA haalt ongeveer een derde van haar inkomsten uit retributies. De retributietarieven passen over het algemeen binnen de kaders het kabinet daartoe heeft opgesteld (in de notitie Maat Houden), uit twee onderzoeken komen wel punten van commentaar naar voren. Ongeveer twee derde van de kosten van de NVWA zijn arbeidskosten, de rest betreft overhead. Voor 2018 heeft de minister de prijsstijging van de retributietarieven beperkt tot 2,3% door de bijdrage van het departement aan de NVWA te verhogen.

Ontwikkeling formatie

De fusie van de verschillende inspectiediensten tot de NVWA in 2012 heeft in eerste instantie geleid tot een stijging van de formatie. Pas de afgelopen twee jaar is een lichte daling in het aantal formatieplaatsen opgetreden, waarbij de totale formatie nog altijd hoger is dan in 2012. De doelstellingen van de fusie zijn nog niet bereikt.

Het aandeel directe fte (direct betrokken bij het primaire proces) in de totale formatie, daalt licht sinds 2014.

Nadere toelichting

1 Werkwijze

In deze verkennende studie is louter gebruik gemaakt van openbare informatie, zoals parlementaire documenten en jaarverslagen van de diverse inspecties. Er zijn geen interviews gehouden met vertegenwoordigers van de inspectiediensten.

In de voorbereiding heeft de voorbereidingsgroep drie andere inspectiediensten genoemd om de NVWA tegen af te zetten; de Inspectie Leefomgeving en Transport [ILT], de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid [Inspectie SZW] en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd [IGJ]. Omdat de laatste organisatie pas per 1 oktober 2017 is ontstaan uit een fusie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg, is de IGJ in deze notitie buiten beschouwing gelaten. Tijdens het onderzoek bleken er met name wel parallellen met de ILT te zijn. Deze komt in de voorliggende studie dan ook beduidend vaker aan bod dan de Inspectie SZW.

Niet alle van de in de voorbereiding genoemde thema's komen in deze notitie aan bod. Vragen die gesteld zijn over de voortgang op het Plan van Aanpak 2020 en rond ICT-voorzieningen en het budget daarvoor komen in deze notitie niet aan de orde.

Voor de vergelijking met buitenlandse inspecties zijn diverse studies geraadpleegd en is een zogenoemde ECPRD1-uitvraag gedaan. Daarbij is de vraag uitgezet hoe zusterorganisaties van de NVWA in nabije buitenland functioneren. Op deze vraag is alleen vanuit Duitsland en België antwoord gekomen.

2 Inspectiediensten in Nederland

Toezicht is de afgelopen 25 jaar in belangrijke mate veranderd. Was toezicht tot midden jaren negentig nog een nauwelijks zichtbaar onderdeel van het openbaar bestuur, de afgelopen jaren zijn belang en zichtbaarheid groot en zijn zij geregeld onderwerp van het publieke debat (WRR, 2013)².

Sinds midden jaren negentig zijn de diverse toezichtinstellingen onderwerp van beleid en zijn diverse beleidswijzigingen doorgevoerd. De Tweede Kamer heeft daarbij met een aantal moties belangrijke invloed gehad op de inrichting van beleid. Daarbij was de belasting van inspectie en toezicht voor het bedrijfsleven een belangrijke drijfveer. Een motie uit 2005 van het lid Aptroot (VVD) ([Kamerstuk 30300 XIII, nr. 29](#)) roept bijvoorbeeld op te komen tot één landelijke inspectie- en controledienst, om zo de inspectiefrequentie voor het bedrijfsleven te verminderen en een betere samenwerking tussen de diverse inspectiediensten te bewerkstelligen (WRR, 2013).

De WRR signaleert dat de overheid een beweging heeft ingezet om personele en financiële middelen voor toezicht te verminderen. Vanaf 2010 is met name de compacte rijksdienst ([Kamerstuk 31 490 nr. 54](#), p. 5 bijlage) de achterliggende motivatie, die onder meer in het Coalitieakkoord uit 2010 terug te vinden is. Om te komen tot "ontdubbeling in de uitvoering" worden verkenningen aangekondigd naar onder andere clustering van rijksinspecties die toezicht houden op de fysieke veiligheid van bedrijven. Doel daarvan is wederom een vermindering van de toezichtlast, en eveneens een vermindering van de uitvoeringskosten en een verbetering van de kwaliteit. Deze operatie leidt tot samenvoeging van verschillende inspectiediensten en toezichthouders, waaruit onder andere de NVWA, ILT en Inspectie SZW ontstaan.

¹ European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) is het netwerk van Europese parlementen die lid zijn van de Raad van Europa

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR] (2013), [Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht](#). Den Haag: WRR

Zodra zich echter incidenten voordoen, klinkt de roep weer om verscherpte handhaving en toezicht. De WRR betitelt dit als de "toezichtparadox" (WRR 2013).

Op dit moment zijn er negen rijksinspectiediensten actief in Nederland (www.inspectieraad.nl).

- Agentschap Telecom
- Erfgoedinspectie
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Staatstoezicht op de Mijnen
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

De NVWA wordt in deze notitie afgezet tegen de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Alle drie deze inspecties zijn in 2012 ontstaan. De NVWA is ontstaan uit een fusie van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA), Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige dienst (PD). De ILT is ontstaan als fusie van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de VROM-inspectie. De inspectie SZW is de samenvoeging van de Arbeidsinspectie, de inspectie Werk en Inkomen, en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.

De NVWA is in omvang en omzet ongeveer twee keer zo groot als de ILT en ISZW (zie figuur 1). Het takenpakket van de NVWA is divers, zeker in vergelijking met de inspectie SZW.



Figuur 1. Globale vergelijking inspectie SZW, ILT en NVWA

Bron: diverse jaarverslagen inspectiediensten, parlementaire stukken sinds 2012.

3 De inspectiediensten als onderwerp van politiek debat

Niet alleen de NVWA, maar ook de andere inspectiediensten zijn geregeld onderwerp van debat in de Tweede Kamer. Van de drie inspecties is de NVWA wel de enige met een eigen kamerstuknummer en algemene overleggen die de inspectie als hoofdthema hebben. Desalniettemin komen ook de andere inspectiediensten geregeld in Kamerdebatten aan de orde. Het aantal aangenomen moties verschilt niet heel erg tussen de verschillende inspectiediensten. Wel zijn er bij NVWA beduidend meer verworpen moties dan bij de andere twee inspecties.

In Kamerdebatten over de NVWA zijn de tarieven die het NVWA hanteert terugkerend thema van debat. Ook gaat het vaak over de voortgang van de reorganisatie en de informatievoorziening daarover. Daarbij is de ontwikkeling van een nieuw ICT-systeem dat de beoogde efficiencydoelstellingen moet helpen bewerkstelligen een belangrijk thema. Dit systeem loopt vertraging op en kent bovendien in de ontwikkeling grote kostentegenvallers. Daarnaast is er een veelheid aan inhoudelijke thema's die de revue passeert, al dan niet naar aanleiding van actuele berichten, over allerhande onderdelen van het takenpakket van de NVWA. Voedselveiligheid is daar een belangrijke van, maar ook het toezicht op de slacht en mestfraude.

In debatten over de ILT de afgelopen periode ging het vooral over de toerusting van de ILT op haar taken (formatie) en over het niet handhaven van de ILT op geluidsoverschrijdingen Schiphol en over vliegveiligheid. Ook de tarieven zijn onderwerp van gesprek, alsmede de voortgang op het Meerjarenplan. De ILT was mede onderwerp van onderzoek in de twee laatste parlementaire enquêtes. Bij de enquête over woningcorporaties ([Kamerstuk 33 606 nr.4](#)) betrof dit de rol als autoriteit woningcorporatie, bij de enquête over de Fyra ([Kamerstuk 33 678 nr.11](#)) ging het om de rol als vergunningverlener om de trein toe te laten op het spoor. Ook is er herhaaldelijk debat over de vraag of de capaciteit van de ILT toereikend is (bijvoorbeeld bij behandeling van de begrotingsstaat IenM, Handelingen II 2017-2018, nr. 27, item 14).

Ook bij de Inspectie SZW is met name de omvang van de inspectiedienst thema van debat. Zo is de motie van het lid Heerma in 2016 ([Kamerstuk 34 475-XV nr.9](#)) bijvoorbeeld met brede steun aangenomen, waarin gepleit voor extra capaciteit bij de Inspectie SZW, voortgekomen uit het feit dat in 2015 het aantal gecontroleerde bedrijven gedaald is. Ook in de begrotingsbehandelingen van 2017 en 2018 is extra capaciteit voor de inspectie SZW onderwerp van debat. In het regeerakkoord van dit kabinet is oplopend tot 2021 € 50 miljoen per jaar extra beschikbaar voor de handhavingssketen SZW ([Regeerakkoord 2017](#)).

4 Vergelijking met buitenlandse inspecties

Het is niet eenvoudig een vergelijking te maken tussen inspecties in verschillende landen. De organisatie, taken en verantwoordelijkheden zijn daarvoor veelal te verschillend. Op basis van een vergelijkend onderzoek van PWC³ naar tarieven van inspectiediensten en op basis van een eigen zogenoemde ECPRD-uitvraag bij andere parlementen wordt de NVWA in deze paragraaf in grote lijnen afgezet tegen zusterorganisaties.

CENTRALE ORGANISATIE

In de vergelijking van de NVWA met nabije buurlanden valt met name de centrale structuur van de NVWA op. Zowel de coördinatie als de uitvoering liggen bij een centrale organisatie. In veel andere gevallen is de uitvoering decentraal georganiseerd en behoort deze niet tot dezelfde inspectiedienst.

Het takenpakket van de NVWA is breder dan die van zusterorganisaties in omliggende landen. Veiligheid van consumentenartikelen is bijvoorbeeld in Duitsland, Denemarken, België en

³ Ministerie van Economische Zaken (2016), *Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA en toets aan Maat Houden* (Kamerstuk 33 835 nr. 48). Onderzoek uitgevoerd door PWC

Frankrijk geen onderdeel van het takenpakket van de inspectiedienst die voedselveiligheid en dierenwelzijn controleert.

OMVANG EN BUDGET

Over de omvang van de inspectiediensten valt niet heel veel te zeggen in de onderlinge vergelijking. Niet alleen hangen deze samen met de organisatiestructuur waarin er al dan niet sprake is van decentrale uitvoeringsorganisaties. Maar ze hangt ook samen met de omvang van het takenpakket, de intensiteit van de verschillende sectoren, zoals bijvoorbeeld de veeteelt en de mate waarin sprake is van export (PWC 2016).

RETRIBUTIES

PWC heeft ook bekeken in hoeverre buitenlandse inspectiediensten werken met retributies die door het bedrijfsleven worden opgebracht. De verschillen tussen landen zijn groot. In Nederland lag dat percentage in 2015 volgens berekeningen van PWC op 28%. In België was dat 43%, in Denemarken 47% en in Frankrijk 10%. Nederland is daarmee een middenmoter in het doorberekenen van kosten aan het bedrijfsleven.

Nederland rekent de kosten van export grotendeels door aan het bedrijfsleven, evenals België en Denemarken. In Frankrijk wordt dit door de staat bekostigd. Toezichtkosten bij import liggen in Nederland beduidend hoger dan in België, Frankrijk en Denemarken. Overigens geldt hierbij wel dat deze kosten in alle landen voor meer dan 75% aan het bedrijfsleven geretribueerd worden.

WERKTIDEN

De werktijden van de NVWA zijn volgens het onderzoek van PWC in Nederland beduidend ruimer dan in de nabije buurlanden. Alleen voor import zijn de reguliere werktijden in Frankrijk ruimer, maar daar is importcontrole buiten reguliere openingstijden geen mogelijkheid, terwijl dat in Nederland wel het geval is.

ONDERWERP VAN POLITIEK DEBAT

In Duitsland is de voedselautoriteit op het moment geen onderwerp van politiek debat. Wel geeft het Duitse parlement aan dat die discussie onmiddellijk weer oplaait bij voedselschandalen, gekoppeld aan een discussie over intensievere controles. In België is dat debat er wel geregeld. Zoals het Belgische federaal parlement schrijft in antwoord op de ECPRD-uitvraag:

"Given its role, tasks and responsibilities, as well as new emerging technologies, eating habits and risks, the competent authorities for food safety will always be under public and political scrutiny.

However, it seems that there is a general increase of competent authorities – with often less and less public funding available – being scrutinized. One of the reasons is probably that consumers are more articulate, calling into question the policy of those responsible."

5 Opbouw van de kostprijs van inspecties

Eén van de thema's waarover geregeld politieke discussie over plaatsvindt, zijn de tarieven die gehanteerd worden voor dienstverlening door de inspectiediensten. Deze paragraaf beschrijft de tarieven van de NVWA en de veranderingen daarin, alsmede de componenten waaruit ze bestaan. Zo nu en dan wordt de vergelijking gemaakt met één van de andere inspectiediensten.

OPBRENGSTEN UIT RETRIBUTIES

De werkzaamheden van de NVWA zijn bijzonder divers. De NVWA inspecteert en certificeert import- en exportstromen, en controleert onder meer naleving op terrein van horeca, tabak, voedsel, dierenwelzijn. Ze voert controleverplichtingen uit voor Europese en nationale subsidieregelingen zoals het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

Een deel van de dienstverlening van de NVWA wordt in rekening gebracht bij de gebruiker. Van de totale kosten van de NVWA wordt bijna een derde opgebracht door retributies, i.e. bijdragen van gebruikers van NVWA-diensten, een aandeel dat in de afgelopen jaren gestaag is toegenomen (Zie tabel 1). Voor de ILT bedroeg dit in 2017 19% (opendata.rijksbegroting.nl).

Tabel 1. Overzicht financieringsbronnen NVWA en voorgangers vanaf 2011

Jaar	Omzet moeder departement	Omzet overige departementen	Omzet derden
2011	49%	27%	23%
2012	48%	28%	24%
2013	50%	28%	22%
2014	41%	27%	32%
2015	42%	27%	31%
2016	45%	25%	30%
2017	43%	26%	31%

Bron: opendata.rijksbegroting.nl, eigen bewerking. Gegevens zijn ontleend aan diverse jaarrekeningen van departementen.

Voor het doorberekenen van handhavings- en toezichtskosten zijn op zowel nationaal als Europees niveau kaders opgesteld. De Nederlandse kaders worden gesteld door het rapport *Maat houden (1996)*⁴ en de update daarvan uit 2014⁵.

Vanuit de EU worden in bepaalde verordeningen handhavingskosten verplicht opgelegd aan de producenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor controles op diervoeders en levensmiddelen. Om te voorkomen dat lidstaten deze niet uitvoeren om kosten te besparen, wordt door de EU opgelegd dat de kosten bij de producenten geïnd kunnen worden (Verordening (EG) nr. 882/2004).

TOTSTANDKOMING TARIEVEN

In Nederland wordt sinds 1996 gewerkt met uitgangspunten uit "Maat houden". Deze uitgangspunten stellen kort gezegd dat kosten van toelating en handhaving doorberekend kunnen worden aan de producent, indien deze er profijt van ondervindt. Voor toelating is dat in ieder geval aan de orde. Voor handhaving ligt dat anders. Soms is daarvan profijt aan te tonen en in andere gevallen niet. De publicatie "Maat houden" geeft daarbij uitdrukkelijk aan dat het hier de afwegingskaders betreft en dat bij alle retributies de afweging gemaakt moet worden of kosten doorberekend worden. Doorberekende kosten mogen in ieder geval nooit de werkelijke kosten overschrijden. Ook wordt bijvoorbeeld nadrukkelijk aangegeven dat kosten niet in rekening moeten worden gebracht indien inning daarvan duurder is dan de opbrengsten van de retributie.

De NVWA hanteert meer dan 200 verschillende tarieven voor haar dienstverlening. Er zijn tarieven voor microbiologisch en chemisch onderzoek, voor certificering op afstand, voor (hoog risico) import, voor slachthuizen en voor levende dieren. De tariefcategorieën zijn sinds 2012 een aantal maal licht gewijzigd. Sinds 2016 worden nagenoeg dezelfde categorieën en onderverdelingen daarin aangehouden⁶.

Bij de berekening van de tarieven wordt aangegeven welk deel van de fte's productief wordt ingezet. De productieve fte's worden niet allemaal doorgerekend aan de gebruikers. In de onderbouwing van de retributietarieven wordt ervan uitgegaan dat in 2018 30% van de productieve uren in rekening gebracht zal worden bij de gebruikers.

Voor de gehanteerde tarieven vormt de personele inzet de belangrijkste kostenpost, die varieert van 62 tot 74% van de totale kosten. Daarnaast worden overhead en concernkosten doorgerekend in de retributietarieven.

⁴ [Kamerstuk 24 036, nr. 22.](#)

⁵ [Maat houden. Rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden](#), 2014

⁶ Zie <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoer-de-nvwa-werkt/tarieven-nvwa>

In tabel 2 zijn de verschillende onderdelen van de kostprijs van de verschillende tarieven voor 2018 opgenomen.

Tabel 2. Aandeel kostprijs-elementen in tarieven NVWA

Procentuele verdeling kosten over kostensoorten per product (2018)				
	Product Handhaving	Product Keuren certificering op afstand	Product Keuren export slachthuizen en overige activiteiten	Product Keuren import
Ambtelijk personeel	69%	74%	62%	64%
Inhuur beleidsgevoelig	1%	0%	0%	0%
Inhuur beleidsondersteunend	1%	1%	1%	1%
Inhuur ondersteuning bedrijfsvoering	0%	0%	0%	0%
Overige personeelsgerelateerde kosten	2%	3%	2%	1%
Opleidingskosten	1%	1%	1%	1%
Reis- en verblijfkosten	2%	3%	2%	2%
Huisvesting	5%	4%	3%	4%
Bureaunkosten	1%	1%	1%	1%
Abonnementen DICTU	6%	7%	6%	7%
Algemene materiele kosten	4%	2%	4%	5%
Specifieke kosten	5%	1%	14%	9%
Afschrijvingskosten IMVA	2%	2%	2%	2%
Afschrijvingskosten MVA	3%	1%	3%	4%
Rentelasten	0%	0%	0%	0%
Dotaties voorzieningen	0%	0%	0%	0%
Eindtotaal	100%	100%	100%	100%

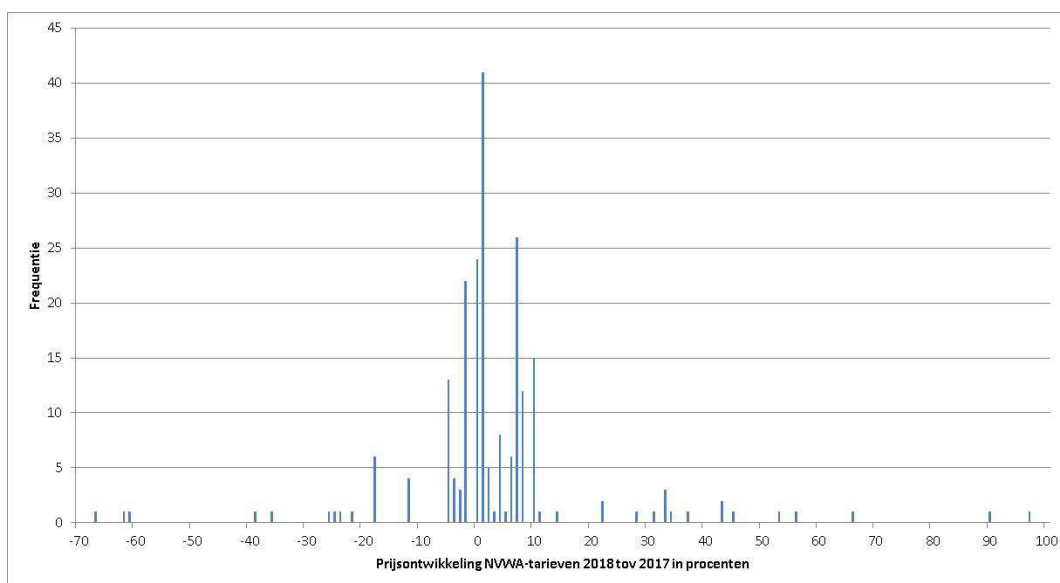
Bron: [Onderbouwing Retributietarieven NVWA 2018](#)

PRIJSSTIJGINGEN IN DE TARIEVEN

In december 2017 heeft de minister van LNV een toelichting gegeven op de ontwikkeling van de tarieven voor 2018 ([Kamerstuk 33 835 nr. 63](#)). De gemiddelde stijging op basis van de berekende kostendekkendheid is 4,1% ten opzichte van 2017. Omdat de baten voor het bedrijfsleven niet navenant stijgen, heeft het kabinet besloten de tariefstijging te dempen tot 2,3%.

Niet alle tarieven zijn gestegen tussen 2017 en 2018. De gemiddelde stijging van 2,3% valt uiteen in 142 stijgende tarieven, 20 tarieven die gelijk blijven en 65 die dalen. In figuur 2 zijn de tariefsveranderingen tussen 2017 en 2018 weergegeven. De tariefswijzigingen zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

Vanwege de leesbaarheid van de grafiek zijn de grootste prijsstijgingen van 205 respectievelijk 547% niet opgenomen in de grafiek. De prijsstijging van 205% betreft laboratoriumonderzoek naar sulfiet dat in prijs gestegen is van €220,- naar €678,-. De grootste prijsstijging betreft chemisch onderzoek naar Albumin Lysozyme (ei-eiwit) van €122,25 in 2017 naar €791,67 in 2018.



Figuur 2. Prijsstijgingen en -dalingen in NVWA-tarieven tussen 2017 en 2018

ONDERZOEK NAAR TARIEFOPBOUW

In opdracht van de Kamer heeft de Raad van State in 2016 een voorlichting opgesteld, waarin wordt nagegaan in hoeverre de tarieven van de NVWA passen binnen de kaders van Maat houden 2014 ([Kamerstuk 33 835 nr. 46](#)). De Raad van State acht de doorrekening van toelatingskosten gerechtvaardigd, aangezien betaald moet worden voor een concrete dienst. De Raad van State heeft meer kritiek op het retributiestelsel, omdat daar kostendekkendheid als uitgangspunt wordt gehanteerd. Het kabinet zegt toe een integrale werkgroep in te stellen die de implicaties van de voorlichting van de Raad van State nagaat voor de doorberekening van toezicht- en handhavingskosten ([Kamerstuk 33 835 nr. 48](#)). Op 29 maart 2017 laat de minister van Veiligheid en Justitie de Kamer weten de kritiek van de Raad van State niet te delen en geen aanpassingen in het beleid door te voeren ([Kamerstuk 24 036 nr. 417](#)).

In 2016 heeft PWC in opdracht van het ministerie van Economische Zaken eveneens geanalyseerd in hoeverre de tarieven van de NVWA passen binnen de kaders van Maat houden 2014 (EZ 2016).⁷ In dat onderzoek is voor elk tarief en voor elke activiteit die in Maat Houden 2014 is beschreven nagegaan of een specifieke groep, organisatie of individu daadwerkelijk profijt heeft bij de activiteit die de NVWA in rekening brengt.

In het rapport wordt geconcludeerd dat voor bijna 100% van de activiteiten waarvoor de NVWA toezichtskosten doorberekent, sprake is van het profijtbeginsel. Het gaat dan bijvoorbeeld om het afgeven van exportverklaringen, de erkenning van een kwaliteitssysteem of specifieke werkzaamheden waarom het bedrijf zelf heeft verzocht.

Bij het vaststellen van de tarieven voert de NVWA een interne toets uit op de kosten en baten van handhavingskosten. Ook wordt getoetst of tarieven niet een te grote belasting vormen voor de financiële positie van gebruikers. Beide toetsen worden voorgeschreven in Maat Houden.

In het onderzoek wordt door PWC geconcludeerd dat de NVWA niet aantoonbaar afwegingen maakt bij invoering of wijzigingen van tarieven voor effecten op de concurrentiepositie van het bedrijfsleven. Dit schrijft Maat Houden 2014 wel voor. PWC concludeert dan ook dat de NVWA niet voldoet aan dat voorschrift van Maat Houden.

⁷ Ministerie van Economische Zaken (2016), *Internationale vergelijking kosten keuring en toezicht NVWA en toets aan Maat Houden* ([Bijlage bij kamerstuk 33 835 nr. 48](#)). Onderzoek uitgevoerd door PWC

Ook concludeert PWC dat de tarieven stijgen doordat de NVWA toewerkt naar kostendekkendheid van de tarieven. Maat Houden 2014 geeft aan dat het bezwaar hiervan is dat daardoor de prikkel tot kostenbeheersing ontbreekt. In het rapport worden dan ook suggesties gedaan om de prikkel tot kostenbeheersing nader te versterken. De staatssecretaris ziet in de resultaten van het PWC-onderzoek geen aanleiding voor concrete maatregelen ([Kamerstuk 33 835 nr. 48](#)).

ONDERZOEK NAAR TARIEVEN ILT

PWC heeft ook onderzoek gedaan naar de kostprijsmodellen van de ILT. Dit onderzoek is op 7 juni 2016 aangeboden aan de Kamer. Het onderzoekt de nieuwe opzet voor retributies die de ILT gaat hanteren, waarbij het aantal tariefcategorieën sterk teruggebracht wordt. Tot die tijd was de onderbouwing van de hoogte van de tarieven niet transparant en niet consistent, vergde het beheer van het tarievenstelsel veel kennis en capaciteit en waren de tarieven van vergunningen niet kostendekkend. PWC constateert dat in de nieuwe opzet de tarieven wel voldoen aan de uitgangspunten van Maat houden 2014 ([Kamerstuk 34 300 XII, nr. 70](#)).

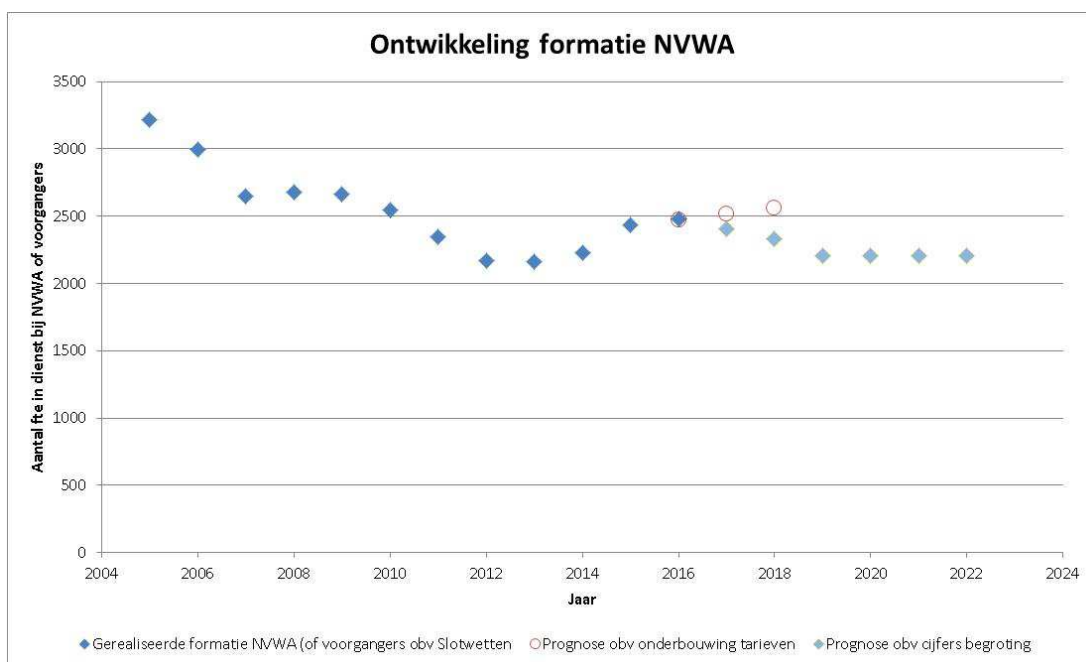
6 Ontwikkeling van de formatie

Eén van de doelstellingen van de oprichting van de NVWA was om te komen tot een kostenreductie. Nieuwe ICT-voorzieningen zouden moeten resulteren in een efficiëntere inzet van personeel, waardoor met minder fte zou kunnen worden volstaan. De minister van LNV heeft in haar brief van 6 maart 2018 ([Kamerstuk 33 835 nr. 75](#)) een overzicht gegeven van de formatieontwikkeling van de NVWA en haar voorgangers⁸. In de aanloop naar de fusie is de formatie gedaald naar 2.168 fte in 2012. Tot 2016 is de formatie vervolgens gestegen tot 2480 fte. In het overzicht van de minister is de waarde voor 2017 en later op basis van de prognose zoals die in de begroting zijn opgenomen.

Voor 2017 zijn inmiddels via het jaarverslag ([Kamerstuk 34 950 XIII nr. 1](#)) ook feitelijke cijfers over de formatie bekend. Dat is met 2.373 fte iets lager dan de prognose van 2.408 fte uit de begroting. Voor 2018 is naast de prognose uit de begroting ook een prognose van het aantal fte af te leiden uit de onderbouwing van de tarieven voor 2018. Opmerkelijk genoeg wordt bij de onderbouwing van de tarieven voor 2018 uitgegaan van een formatie die een kleine tien procent groter is dan de formatie zoals die in de begroting wordt gebruikt (2.561 om 2.335 fte).

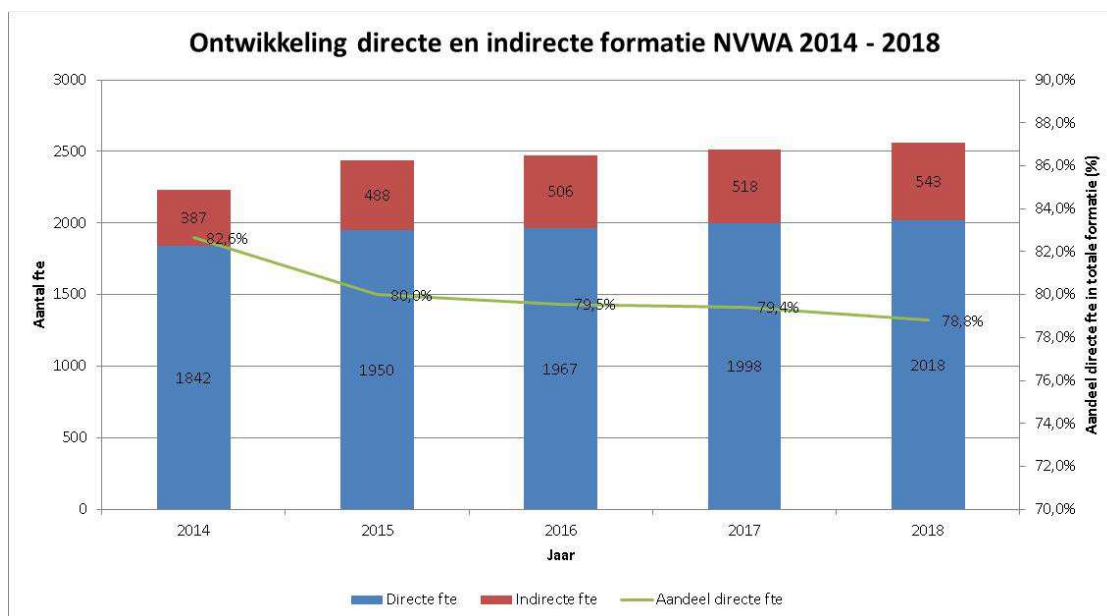
Naast deze autonome ontwikkeling is er sprake van extra formatie die in het kader van Brexit aangetrokken zal worden. In bovengenoemde informatie is die 143 extra fte ([Kamerstuk 23 987 nr. 217](#)) nog niet meegenomen.

⁸ In een brief van 24 april 2018, [Kamerstuk 33835 nr. 77](#) wordt naar aanleiding van Kamervragen het verschil toegelicht tussen de (hogere) formatie cijfers die de Algemene Rekenkamer hanteert.



Figuur 3. Ontwikkeling formatie NVWA 2004 - 2017

In het [jaarverslag van 2017](#) is tevens de verhouding directe en indirecte fte terug te vinden, zoals die ook wordt gebruikt voor de berekening van de retributietarieven. Directe fte zijn betrokken bij het primaire inspectieproces, indirecte fte wordt gevormd door ondersteuning en management. In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de verhouding indirecte en directe fte te zien voor de periode 2014 – 2017. De prognose voor 2018 is gebaseerd op de onderbouwing van de retributietarieven voor 2018.

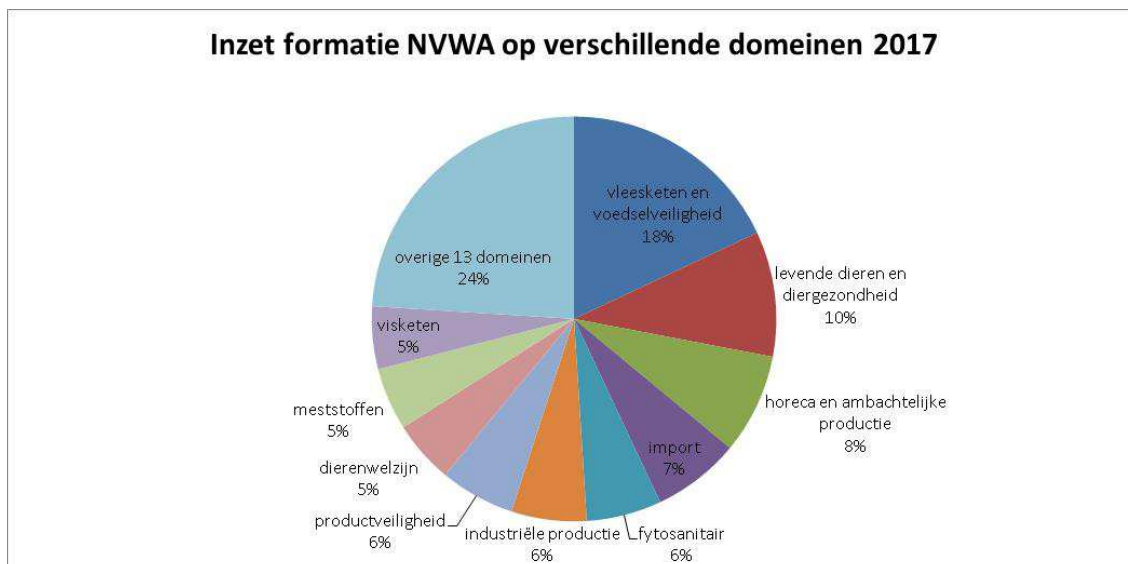


Figuur 4. Ontwikkeling directe en indirecte formatie NVWA

Bron: [Jaarverslag NVWA 2017](#), Onderbouwing retributietarieven NVWA 2018, eigen berekeningen

VERDELING FORMATIE OVER WERKVELDEN

Van een verdeling over de werkvelden is geen trendmatige informatie beschikbaar. Wel zijn in het jaarverslag over 2017 voor dat jaar de belangrijkste werkvelden van de NVWA terug te vinden.



Figuur 5. Inzet formatie NVWA op verschillende domeinen

Bron: [Jaarverslag NVWA 2017](#)

De vleesketen en levende dieren en diergezondheid vormen samen ongeveer een kwart van de inzet van de NVWA.

AANDEEL DIRECTE FORMATIE BIJ ILT EN INSPECTIE SZW

Voor de ILT is de verdeling naar directe en indirecte formatie niet in detail beschikbaar. Uit antwoord op Kamervragen wordt duidelijk dat in 2017 ongeveer 80% van de medewerkers van de ILT als direct / primair werkproces kan worden aangeduid ([Kamerstuk 34775 XII nr. 8](#)). Een verdeling van de capaciteit over werkvelden is in het jaarverslag evenmin terug te vinden.

Datzelfde geldt voor de Inspectie SZW. Ook hiervoor is geen onderverdeling naar directe en indirecte fte te vinden, en is evenmin een verdeling van personeel over de werkvelden terug te vinden.