



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport Kosten transitieplan BPRC

Definitief

Colofon

Titel	Kosten transitieplan BPRC
Uitgebracht aan	DGHBWE van OCW
Datum	11 september 2020
Kenmerk	2020-0000163527

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Managementsamenvatting—4

1 Inleiding—5

- 1.1 Aanleiding opdracht—5
- 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen—5
- 1.3 Context opdracht—5
- 1.4 Leeswijzer—6

2 Totstandkoming transitiekosten in het transitieplan—7

- 2.1 Totstandkomingsproces transitiekosten—7
- 2.2 Betrokken partijen—7
- 2.3 Koppeling transitiekosten en gestelde ambities—8

3 Verifieerbaarheid kosten en besparingen in het transitieplan—9

- 3.1 Beschrijving en documentatie van informatie over kosten en besparingen—9
- 3.2 Volgbaarheid van berekeningssystematiek lasten—10
 - 3.2.1 Directe projectkosten—10
 - 3.2.2 Personeelskosten—10
 - 3.2.3 Kosten onderzoek COVID-19—11
- 3.3 Volgbaarheid van berekeningssystematiek baten en besparingen—12
 - 3.3.1 Exploitatiefinanciering—12
 - 3.3.2 Externe projectinkomsten—12
 - 3.3.3 Besparingen door afname omvang kolonie en dierproeven—13
- 3.4 Volgbaarheid van berekeningssystematiek extra benodigde middelen—14
 - 3.4.1 Eenmalige transitiekosten—14
 - 3.4.2 Verhoging van de exploitatiefinanciering—14
 - 3.4.3 Compensatie WBSO-deficit—14
 - 3.4.4 Hervatting indexatie—14
 - 3.4.5 Budgetneutraal—15
- 3.5 Rekenkundige juistheid van kosten en besparingen—15

4 Verantwoording onderzoek—16

- 4.1 Doelstelling en onderzoeksvragen—16
- 4.2 Afbakening en werkzaamheden—16
- 4.3 Gehanteerde Standaard—16
- 4.4 Verspreiding rapport—16

5 Ondertekening—17

Bijlage 1: Impact COVID-19 op BPRC—18

Managementsamenvatting

Het Biomedical Primate Research Centre (BPRC) heeft een intern transitieplan en financiële annex opgesteld waarin het aangeeft wat er nodig is voor de transitie naar een nieuwe organisatie met minder dierproeven. Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de totstandkoming en de onderbouwing (verifieerbaarheid) van de transitiekosten in het transitieplan BPRC in relatie tot de beoogde doelen, zodat de opdrachtgever op basis daarvan kan beoordelen of met het transitieplan de gestelde ambities zorgvuldig behaald worden en resulteren in een nieuwe 'financieel gezonde' organisatie.

Het Financiële Annex Transitieplan BPRC laat zien dat de realisatie van de ambities in 2025 budgetneutraal is mits de transitievergoeding van OCW met € 1,45 miljoen wordt verhoogd en een indexatie gaat plaatsvinden. Budgetneutraal betekent voor OCW daarentegen geen verhoging van de bijdrage vanuit de overheid.

De genoemde transitiekosten en beoogde besparingen zijn tot stand gekomen na raadpleging van diverse interne en externe bronnen. Op basis van deze informatie heeft BPRC het transitieplan opgesteld en de genoemde transitiekosten nader uitgewerkt in de financiële annex. Wij zijn de onderbouwing (verifieerbaarheid) van de in de financiële annex opgenomen kosten en beoogde besparingen voor de transitie nagegaan op basis van de verkregen informatie van BPRC. Dit vatten wij als volgt samen:

- De totale exploitatiekosten blijven ondanks de transitie nagenoeg gelijk. Dit komt grotendeels door de beoogde verandering in de samenstelling van het personeelsbestand. Door de afname van het aantal dierproeven en de fokkolonie neemt BPRC afscheid van medewerkers (besparing). Daarentegen wil BPRC nieuw personeel aantrekken om invulling te geven aan haar ambities voor dierenwelzijn en onderzoek naar proefdier vrije technieken om hieruit inkomsten te genereren.
- De totale inkomsten dalen door de afname van inkomsten uit externe onderzoeken (dierproeven). De reductie van in totaal 100 dierproeven in 2025, waarvan circa 60 dierproeven declareerbare kosten van € 25.000 hebben, heeft een impact op de inkomsten uit extern gefinancierde projecten van € 1.500.000.
- De mogelijkheden om inkomsten uit andere onderzoeken te halen, niet zijnde dierproeven, zijn volgens BPRC beperkt. Daarnaast leidt de stopzetting van de WBSO-subsidie voor een grote afname aan inkomsten.

Om het negatieve resultaat dat hierdoor ontstaat te dichten geeft BPRC aan een verhoging van de exploitatiefinanciering en compensatie voor het WBSO-deficit en een hervatting van de indexatie nodig te hebben. De onderbouwing van BPRC van deze transitievergoeding vatten wij als volgt samen:

- De onderbouwing voor de verhoging van de exploitatiefinanciering van € 750.000 is gelegen in de vermindering van het aantal dierproeven. Dit vertaalt zich in een inkomstenderving van € 1.500.000 per jaar. Het BPRC heeft zelf een bezuinigingsoperatie doorgevoerd van € 750.000 structureel per jaar.
- De WBSO-compensatie is nodig voor het wegvallen van de subsidie die in voorgaande jaren ten minste € 700.000 bedroeg. Verder is gerekend met een herstel van de indexatie.

Wij merken op dat de rekenkundige juistheid (optellingen, vermenigvuldigingen, formules, etc.) van de indexatie van de initiële exploitatiefinanciering niet eenduidig is. In de financiële annex spreekt BPRC over een indexatie met minimaal 1,5%, terwijl feitelijk is gerekend met 1,25%. Bij de berekeningen bij andere genoemde kosten en besparingen zijn geen rekenkundige onjuistheden gesignaleerd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding opdracht

Het Biomedical Primate Research Centre (BPRC) heeft in 2018 een Ambitieplan BPRC voor de periode 2019-2025 (hierna: Ambitieplan) opgesteld om invulling te geven aan het besluit om het aantal dierproeven dat BPRC doet te verminderen. Het BPRC heeft vervolgens een intern transitieplan opgesteld waarin het aangeeft wat er nodig is (incl. transitiekosten) om de ambities te realiseren en toe te werken naar een nieuwe organisatie. In maart 2020 heeft BPRC de transitiekosten van het transitieplan nader uitgewerkt in een financiële annex.

De DG Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie (DG HBWE) heeft de Auditdienst Rijk (ADR) als onafhankelijke partij gevraagd inzicht te geven in de totstandkoming en de onderbouwing (verifieerbaarheid) van de transitiekosten in het transitieplan BPRC in relatie tot de beoogde doelen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de totstandkoming en de onderbouwing (verifieerbaarheid) van de transitiekosten in het transitieplan BPRC in relatie tot de beoogde doelen, zodat de opdrachtgever op basis daarvan kan beoordelen of met het transitieplan de gestelde ambities zorgvuldig behaald worden en resulteren in een nieuwe 'financieel gezonde' organisatie.

De centrale onderzoeksvragen van dit onderzoek zijn:

1. Welk inzicht kan worden gegeven over de **totstandkoming** van de kosten die worden bespaard en gemaakt in het transitieplan bij het op een zorgvuldige wijze behalen van de gestelde ambities en het toewerken naar een nieuwe 'financieel gezonde' organisatie?
2. Welk inzicht kan worden gegeven over de **onderbouwing** (verifieerbaarheid) van de kosten die worden bespaard en gemaakt in het transitieplan bij het op een zorgvuldige wijze behalen van de gestelde ambities en het toewerken naar een nieuwe 'financieel gezonde' organisatie?

1.3 Context opdracht

Het BPRC is op dit moment een van de grootste primatenonderzoekscentra in Europa. Het instituut verricht biomedisch/preklinisch onderzoek ter voorkoming of genezing van levensbedreigende infectieziekten en chronische en degeneratieve ziekten in de mens. Het BPRC ontvangt hiervoor jaarlijks een exploitatiefinanciering van het ministerie van OCW, wat het grootste deel van de inkomsten vormt. Daarnaast haalt BPRC inkomsten uit het uitvoeren van onderzoek voor externen.

Het doen van dierproeven met apen is regelmatig onderwerp van debat in de Tweede Kamer. De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar het BPRC en het doen van dierproeven met apen. Tegen deze achtergrond heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) besloten om het aantal dierproeven met apen in het BPRC te verminderen en de fokkolonie te verkleinen. Met het Ambitieplan, dat op 29 maart 2019 aan de Tweede Kamer (TK) is gestuurd¹, heeft het BPRC hieraan invulling gegeven. OCW geeft in de Kamerbrief aan toe te zien dat de gestelde ambities en doelen worden gehaald.

¹ Tweede Kamer 2018-2019, kamerstuk 32.336, nr. 88.

Het gaat daarbij concreet om de volgende ambities en doelen:

- Het verminderen van het aantal proeven met apen: In het BPRC vinden gemiddeld 200 tot 250 proeven per jaar plaats. Het BPRC zal dit aantal in de periode van 2020 tot 2025 stapsgewijs terugbrengen met 40% procent, zodat in 2025 het aantal proeven met apen gemiddeld 120 -150 per jaar bedraagt.
- Het verkleinen van de fokkolonie: Het BPRC is in 2018 gestart met het zorgvuldig verkleinen van de fokkolonie via geboortebepanking. De omvang van de fokkolonie wordt hiermee geleidelijk teruggebracht van 1.437 apen tot circa 1.000 apen in 2025.
- Het uitgangspunt daarbij is dat de nieuwe situatie budgetneutraal moet zijn.
- De realisatie moet zorgvuldig gebeuren en mag niet leiden tot risico's voor de bestrijding van (levensbedreigende ziekten en infectieziekten die de volksgezondheid in gevaar brengen.
- De vermindering mag evenmin leiden tot een verhoging van het aantal commerciële dierproeven binnen het BPRC, noch tot een intensivering van proeven in andere Nederlandse centra.
- Ten slotte dient het plan een voorstel te bevatten over monitoring en tussentijdse evaluatie van deze vermindering van het aantal proeven met apen.
- Daarbij geeft het BPRC aan dat dierenwelzijn en de ontwikkeling van alternatieven voor proefdieronderzoek centraal staat.

Uit de Kamerbrief en het Ambitieplan blijkt verder dat de realisatie van de ambities gevolgen heeft voor de organisatie en veel vraagt van het BPRC en het personeel. De wijze waarop de ambities worden behaald en het toewerken naar deze nieuwe organisatie is een interne (BPRC) aangelegenheid. Om de transitie naar een nieuwe organisatie op een zorgvuldige wijze te effectueren vraagt het BPRC aan OCW om mee te werken om de hiervoor benodigde voorwaarden en middelen te creëren.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de totstandkoming van de kosten in het transitieplan (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de onderbouwing oftewel de verifieerbaarheid van de kosten (onderzoeksvraag 2). De hoofdstukken 4 en 5 betreffen de verantwoording van het onderzoek en de ondertekening.

2 Totstandkoming transitiekosten in het transitieplan

Hieronder beschrijven wij de wijze waarop het transitieplan tot stand is gekomen en welke partijen daarbij zijn betrokken. De informatie over de totstandkoming is ontleend aan de informatie die BPRC ons heeft verstrekt. De verkregen informatie is door ons niet nader gevalideerd.

2.1 Totstandkomingsproces transitiekosten

Na de politieke besluitvorming om het aantal dierproeven te verminderen en de fokkolonie te verkleinen heeft BPRC de potentiële kansen en verbeterpunten op hoofdlijnen verwerkt in het Ambitieplan. In opdracht van OCW is onderzoek gedaan door een onafhankelijk adviesbureau naar de financiële kaders behorende bij het Ambitieplan. Het rapport Toekomstscenario (2016)² schetst de financiële kaders passend bij de verschillende scenario's. Deze kaders zijn door BPRC gebruikt bij het bepalen van de transitiekosten in het transitieplan, welke nader zijn uitgewerkt in de Financiële Annex Transitieplan BPRC (hierna: financiële annex).

Daarnaast geeft BPRC aan de transitiekosten en beoogde besparingen in kaart te hebben gebracht door een analyse van jaarverslagen, interne financiële documenten en gesprekken met diverse intern en extern betrokkenen. Ook is gebruik gemaakt van openbare bronnen van de EU en internationale dierenwelzijnsorganisaties om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen in de "markt" op bijvoorbeeld het gebied van dierenwelzijn. Daar waar mogelijk is onderzoek gedaan naar de prijsstelling bij zusterorganisaties.

2.2 Betrokken partijen

Bij de inventarisatie van de transitiekosten en beoogde besparingen zijn het BPRC-management, de Ondernemingsraad (OR), de Raad van Toezicht (RvT) en de Wetenschappelijke Adviesraad (WAR) betrokken. In de RvT en WAR zitten verschillende experts die alle facetten van het BPRC-werkprogramma overzien. Het transitieplan en de daarbij behorende financiële annex zijn opgesteld door de directie en het management van het BPRC en besproken met de genoemde betrokkenen. De definitieve versie is vastgesteld door de RvT en goedgekeurd door de WAR. Alle onderdelen die in het transitieplan staan die advies dan wel instemming behoeven worden ieder separaat aan de OR voorgelegd.

Daarnaast heeft het BPRC gebruik gemaakt van de diensten van het adviesbureau, de accountant en diverse juridische adviseurs. Tabel 1 weergeeft de betrokken partijen en hun rol bij de totstandkoming van de transitiekosten.

Partij	Rol totstandkoming transitiekosten
Staf/directie BPRC	Uitwerken en opstellen van het transitieplan
RvT	Adviseren en vaststellen transitieplan
WAR	Adviseren en vaststellen transitieplan
Adviesbureau	Adviseren en doorrekenen van financiële data transitieplan
Accountant	Controle van de jaarrekeningen
Juridische adviseurs	Inschatten en toetsten van consequenties van transitieplan op personeel vlak (transitievergoedingen)

Tabel 1. Overzicht betrokken partijen bij totstandkoming transitiekosten

² Toekomstscenario's BPRC (22 juli 2016), bijlage Tweede Kamer 2017-2018, Kamerstuk 32.336, nr. 72.

2.3

Koppeling transitiekosten en gestelde ambities

De realisatie van de doelstellingen in het Ambitieplan zijn door BPRC direct of indirect gekoppeld aan de transitiekosten en besparingen zoals uitgewerkt in het transitieplan en financiële annex. Dit betreffen in het kort:

- Het verminderen van het aantal proeven met apen leidt tot een inkomstenderving voor BPRC van € 1.500.000. Door de reeds ingezette bezuinigingsoperatie van BPRC van structureel €750.000 per jaar, vraagt het BPRC om een verhoging van de exploitatiesubsidie om het overige bedrag van € 750.000 te compenseren.
- Het verkleinen van de fokkolonie resulteert in een kleiner aantal diervverzorgers en de sloop van een aangepoebouw aan het eind van het traject. Dit heeft geen gevolgen voor het netto aantal fte, omdat BPRC nieuw wetenschappelijk personeel wil aantrekken dat past bij de ambities. Daarvoor geeft BPRC aan een eenmalige transitiekosten van € 700.000 nodig te hebben.
- De nieuwe situatie moet budgetneutraal zijn, maar kan volgens het BPRC alleen ontstaan door een structurele verhoging van de exploitatiesubsidie en de ontvangst van eenmalige transitiekosten.
- De realisatie moet zorgvuldig gebeuren en mag niet leiden tot risico's voor de bestrijding van levensbedreigende (infectie)ziekten. Deze doelstelling komt overeen met de missie van het BPRC om biomedisch onderzoek te doen naar diverse levensbedreigende (infectie)ziekten voor de mens. Om dit zorgvuldig te realiseren zijn de genoemde extra middelen nodig volgens BPRC.
- De vermindering mag evenmin leiden tot een verhoging van het aantal commerciële dierproeven binnen het BPRC, noch tot een intensivering van proeven in andere Nederlandse centra. Hieraan geeft BPRC invulling door alleen onderzoek in samenwerking met die partijen die toestaan dat alle gegevens die door het BPRC worden gegenereerd ook worden gepubliceerd in de openbaar toegankelijke wetenschappelijke literatuur. Het BPRC doet dus geen commerciële dierproeven meer en is op dit gebied dus geen inkomsten misgelopen. Het BPRC heeft daarnaast samenwerkingen opgezet met andere centra in Nederland om het aantal dierproeven met apen te minimaliseren, dan wel zorg te dragen dat het dierenwelzijnsniveau voldoet aan de internationale standaarden. Aan deze ambitie zijn niet direct transitiekosten gekoppeld.
- Het dierenwelzijn en de ontwikkeling van alternatieven voor proefdieronderzoek staat bij BPRC centraal. De structurele exploitatiesubsidie van € 750.000 wordt mede gebruikt om hierin te investeren, met name het aantrekken van nieuw en een ander type personeel.

3 Verifieerbaarheid kosten en besparingen in het transitieplan

Wij zijn nagegaan in hoeverre de opgenomen aantallen, bedragen en berekeningen zijn onderbouwd en toegelicht in de financiële annex. Voor alle berekeningen van de kosten en besparingen moeten de overwegingen en aannames door BPRC benoemd zijn. De onderstaande informatie betreft dus geen opvatting van de ADR.

3.1 Beschrijving en documentatie van informatie over kosten en besparingen

Het rapport Toekomstscenario's³ is voor BPRC een leidraad geweest voor het bepalen van de transitiekosten in het transitieplan en de financiële annex (zie paragraaf 2.3). De scenario's uit het rapport zijn kort weergegeven in tabel 2.

	Scenario 1: Ongewijzigd beleid	Scenario 2: Gezonde exploitatie	Scenario 3: Geleidelijke vermindering
Aantal dierproeven in 2026	250	250	150
Grootte fokkolonie 2026 ⁴	1400	1400	840
Gevraagde verhoging exploitatiefinanciering	Geen	€ 1,25 miljoen	€ 2 miljoen
Gevraagde jaarlijkse indexatie	1,25%	1,25%	1,25%

Tabel 2. Overzicht scenario's

De opsteller van het rapport heeft in 2019 en 2020 alle financiële gegevens die zijn opgenomen in het transitieplan en de financiële annex opnieuw doorgerekend en gecontroleerd. Bovendien zijn de financiële gegevens en resultaten van de achterliggende jaren 2017, 2018 en 2019 in de loop van dit traject bekend geworden zodat een aantal zaken kon worden geactualiseerd. Alle maatregelen die zijn genomen (of niet zijn geïmplementeerd) zijn volgens BPRC verwerkt in de geactualiseerde jaarcijfers in de ontvangen jaarrekeningen van 2018 en 2019.

Status van scenario's

In 2017 is de verhoging van de exploitatiefinanciering met € 1,25 mln. (deel van scenario 2) door OCW doorgevoerd, maar zonder herstel van de jaarlijkse indexatie. Vanuit het perspectief van BPRC is het politieke besluit eind 2018 om het aantal dierproeven en de koloniegrootte te verminderen het startsein geweest voor scenario 3. BPRC is toen begonnen met het afschalen van de koloniegrootte en het verminderen van het aantal dieren in proef. De gevraagde verhoging van de exploitatiefinanciering met €750.000 (€ 2 minus € 1,25 miljoen) bij dit scenario bleef echter uit, evenals de indexatie van 1,25%.

Transitieperiode

De financiële annex beschrijft de kosten en besparingen gedurende de transitieperiode van 2020-2024 alsmede de periode vanaf 2025. Met ingang van 2025 verwacht het BPRC hierin een structurele verhoging van de bijdrage van OCW conform scenario 3. Het verschil met de kosten gedurende de transitieperiode is de eenmalige bijdrage van € 700.000 aan transitiekosten.

³ Toekomstscenario's BPRC (22 juli 2016), bijlage Tweede Kamer 2017-2018, Kamerstuk 32.336, nr. 72.

⁴ Exclusief 150 Java-apen t.b.v. gedragsonderzoek.

3.2 Volgbaarheid van berekeningssystematiek lasten

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

Het totaal van de exploitatielasten is circa € 15.500.000 per jaar. Dit bedrag is opgebouwd uit de directe projectkosten, personele lasten, afschrijvingen, huisvestingslasten en overige lasten. De eerste twee kostensoorten zijn hieronder nader toegelicht.

3.2.1 *Directe projectkosten*

De directe projectkosten bestaan uit materiaalkosten, reiskosten, uitbesteed werk, apparatuur en overige kosten direct gerelateerd aan een project. Ze worden volledig of deels door de opdrachtgever of sponsor gefinancierd. Projectkosten voor de betreffende begrotingsjaren worden ingeschat naar aanleiding van historische ontwikkelingen en gegevens. De directe projectkosten zullen de komende jaren iets stijgen, ondanks de afname van het aantal dierproeven. Dit heeft volgens BPRC te maken met de meer materiaal intensieve projecten die BPRC doet, waaronder de ontwikkeling van dierproefvrije technieken (3V-methoden) en de toename van samenwerkingen waarbij uitbestedingen als directe projectkosten zijn opgenomen.

3.2.2 *Personeelskosten*

Het uitgangspunt voor de berekening van de personele lasten vormt het personeelsbestand in het jaar 2019 met de daarbij behorende salarisschalen. Vervolgens heeft BPRC deze gegevens geëxtrapoleerd naar de daaropvolgende jaren. Hierbij is rekening gehouden met een minimale salarisstijging van 1,25% per jaar. De verwachte lichte stijging van personele lasten in 2025 is hiermee te verklaren, maar ook de vernieuwing van het personeelsbestand is hierop van invloed.

Het management heeft voor de transitie een personeelsplan gemaakt. [Redacted]

[Redacted]

[Redacted] Het BPRC wil, om aan haar ambities te voldoen, gedreven medewerkers behouden, het bestaande personeelsbestand verder professionaliseren en nieuwe medewerkers aantrekken die bij het profiel passen. [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

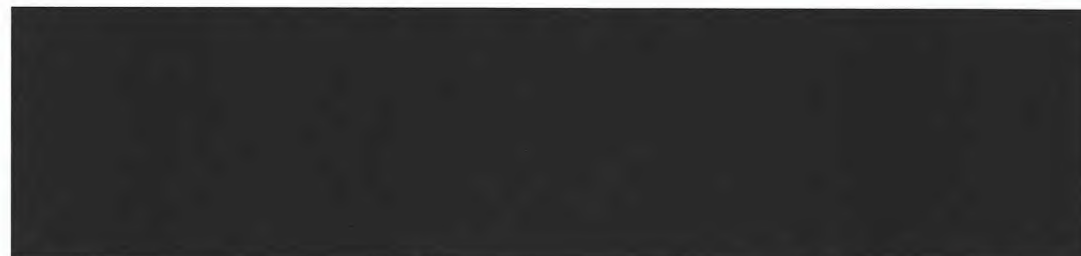
3.2.3

Kosten onderzoek COVID-19

In het Ambitieplan is het volgende opgenomen: "In geval van een pandemie, zoals door de minister van OCW aan de Tweede Kamer is gemeld, moet er mogelijk op allerlei vlakken en manieren worden opgeschaald. Dit kan om extra investeringen vragen." BPRC doet onderzoek in het kader van de COVID-19 pandemie en geeft aan een faciliteit te vertegenwoordigen waar onder meer COVID-19

vaccinkandidaten en geneesmiddelen in een preklinische fase worden getest op veiligheid en werking. Een overzicht van de (extra) kosten die het BPRC hiervoor specifiek maakt zijn ter kennisgeving toegevoegd in bijlage 1.

3.3 Volgbaarheid van berekeningssystematiek baten en besparingen



3.3.1 *Exploitatiefinanciering*

De basissubsidie vanuit OCW voor 2020 bedraagt € 9.609.000 en bestaat uit de exploitatiefinanciering initieel verhoogd met het bedrag van scenario 2. Vanaf 2020 heeft BPRC scenario 3 in werking gezet en heeft de transitievergoeding ter compensatie voor het verlies van de inkomsten en de investering in proefdierlijke technieken (€ 750.000) het WBSO-deficit (€ 700.000) opgenomen bij de exploitatiefinanciering. Tevens heeft het BPRC vanaf dat jaar gerekend met een jaarlijkse indexatie van de initiële exploitatiefinanciering. We merken echter op dat de reeks "exploitatiefinanciering initieel" in tabel 7 niet met 1,5% is geïndexeerd, zoals in de financiële annex is aangegeven, maar met 1,25%.

De indexatie van 1,25% is door BPRC berekend over de exploitatiefinanciering initieel voor 2020 (€ 9.609.000). BPRC heeft vervolgens de bijdrage van OCW voor de annuïteitengeldlening en btw-compensatie van € 2.583.000 hierop in mindering gebracht. De indexatie van 1,25% is toegepast op het resterende bedrag van € 7.026.000, wat neerkomt op een indexatie van € 88.000 in 2020. Dit bedrag verklaart het verschil tussen de exploitatiefinanciering initieel 2020 en 2021. De indexatie na 2021 komt iets hoger uit blijkt uit doorrekeningen, maar deze afwijking (0,1%) is te verwaarlozen.

3.3.2 *Externe projectinkomsten*

Voor alle onderzoeken ontvangt BPRC een externe vergoeding. BPRC onderhandelt hierover met de opdrachtgevers. BPRC maakt een afweging hoeveel eigen middelen het voor een onderzoek wil inzetten in relatie tot de externe vergoeding. Onderzoeken met een hoge vergoeding zijn daarom gunstiger, maar BPRC kijkt tegelijkertijd naar de wetenschappelijke relevantie van onderzoeken en interessante onderzoeksvoorstellen vanuit academies omdat het een kennisinstituut is. De externe onderzoeken (moeten) leiden tot nieuwe inzichten en modellen voor BPRC.

BPRC ontvangt naar verwachting de komende jaren ongeveer € 3,75 miljoen aan externe projectinkomsten. Deze afname ten opzichte van de voorgaande jaren is te wijten aan de afname van dierproeven. Het totaal aantal directe onderzoeken zal niet veranderen, maar deze worden ingezet voor onderzoek naar andere technieken waar minder externe financiering tegenover staat.

De externe projectinkomsten zijn te onderscheiden naar onderzoeken met proefdieren, dierproefvrije onderzoeken en onderzoeken naar de ontwikkeling van dierproefvrije technieken.

Inkomsten uit onderzoeken met dierproeven

Een declarabele dierproef levert volgens het BPRC gemiddeld rond de € 25.000 aan inkomsten (declareerbare kosten) op⁵.

[REDACTED]

De declareerbare kosten van bepaalde handelingen die volgens de wetgeving als dierproeven dienen te worden verantwoord (bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van alternatieven, maar ook zaken als eenvoudige maar noodzakelijke bloedafnames) worden niet doorberekend aan een opdrachtgever. Hierdoor is het moeilijk om een directe relatie te leggen tussen het aantal dierproeven en de externe inkomsten op jaarbasis, maar ook de uitvoering van dieproeven over meerdere (boek)jaren en het moment van de telling van een dierproeven dragen hieraan bij.

Inkomsten uit dierproefvrije onderzoeken

BPRC geeft aan dat de inkomsten uit dierproefvrije onderzoeken lager liggen dan die uit dierproeven. De declareerbare kosten bestaan uit uren en materiaalkosten. Hier geldt dat subsidieverstrekkers maar 40% van de daadwerkelijke kosten financieren. Dit type onderzoek vraagt verhoudingsgewijs om meer contrafinanciering uit eigen middelen.

Inkomsten uit onderzoeken naar ontwikkeling dierproefvrije technieken

Het BPRC zal in de komende periode van 5 jaar meer aandacht besteden aan onderzoek naar dierproefvrije technieken om haar ambitie om op dit gebied leidinggevende te zijn in te vullen. Dit betreft de ontwikkeling van nieuwe *in vitro* technieken, implementatie niet-invasieve methoden, alsmede aan de bredere toepassing en implementatie van bio-informatica. De mogelijkheden tot financiering van dergelijk onderzoek op dit moment zijn beperkt volgens het BPRC.

[REDACTED]

Tot slot haalt BPRC ook nog een klein deel van haar inkomsten uit andere bronnen. Deze overige opbrengsten bestaan voornamelijk uit de bijdrage van de Universiteit Utrecht (€ 220.000 per jaar) voor het in stand houden van de kolonie Java-apen ten behoeve van gedragsonderzoek.

3.3.3

Besparingen door afname omvang kolonie en dierproeven

Het BPRC kent een kostenstructuur die voor circa 70% uit vaste lasten en voor 30% aan variabele lasten bestaat. De vaste lasten worden grotendeels bepaald door personeel in vaste dienst en huisvestingskosten. Hoewel het aantal dierproeven in scenario 3 met circa 40% zal afnemen, nemen de variabele kosten af met circa 6% en de vaste kosten ongeveer met 4% in dit scenario.

In de jaren 2018, 2019 en begin 2020 heeft BPRC bezuinigingen doorgevoerd in anticipatie op de politieke besluitvorming die nu een waarde vertegenwoordigen van € 750.000 per jaar. Verdere afname in de kosten ligt nog te voorzien in een klein aantal diervverzorgers in verband met verzorging van een kleinere kolonie. Daarnaast zal een aantal posten gerelateerd aan de dieren, zoals voeding en

⁵ Berekend over de periode 2005-2015. Bron: Toekomstscenario's BPRC (22 juli 2016), bijlage Tweede Kamer 2017-2018, Kamerstuk 32.336, nr. 72.

bedding, dalen vanwege het kleiner worden van de populatie. Het gaat hier om relatief kleine bedragen.

3.4 **Volgbaarheid van berekeningssystematiek extra benodigde middelen**

Wij hebben ook specifiek gekeken naar die onderdelen van de financiële annex die voor het BPRC leiden tot extra benodigde financiële middelen zoals de eenmalige transitiekosten, de WBSO-compensatie, de verhoging van de exploitatiesubsidie en de indexatie. Hiervoor is de onderstaande onderbouwing van het BPRC verkregen.

3.4.1 *Eenmalige transitiekosten*



3.4.2 *Verhoging van de exploitatiefinanciering*

De vermindering van het aantal dierproeven vertaalt zich in een inkomstenderving van € 1.500.000 per jaar. Het BPRC heeft zelf een bezuinigingsoperatie doorgevoerd die al in 2018 is opgestart en nu in 2020 een waarde vertegenwoordigt van € 750.000 structureel per jaar. Voor de resterende € 750.000 verwacht het BPRC een structurele bijdrage van OCW om de inkomstenderving door de afname van het aantal dierproeven te compenseren en te investeren in dierproefvrije technieken.

3.4.3 *Compensatie WBSO-deficit*

De WBSO (Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk) is een de fiscale innovatieregeling. De WBSO vergoedt een deel van de (loon)kosten en uitgaven van R&D-projecten. Een bedrijf draagt dan minder loonheffingen af. Tot voorheen ontving het BPRC subsidie vanuit de WBSO. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft echter aangegeven dat het BPRC geen gebruik meer kan maken van de regeling, omdat de RVO van mening is dat het BPRC geen onderneming is maar een publieke kennisinstelling. Het bezwaar van BPRC tegen dit besluit loopt momenteel nog. BPRC geeft aan dat de kans op succes klein is.

Dit besluit heeft een structurele impact. Daarom is in het transitieplan een bedrag opgenomen ter waarde van € 700.000 per jaar ter compensatie van het WBSO-deficit. Uit de gecontroleerde jaarrekening van het BPRC blijken voor de WBSO de subsidies van € 816.785 (2018) en € 767.468 (2017) te zijn gerealiseerd. Het BPRC geeft in vervolg hierop aan dat de gevraagde compensatie een conservatief bedrag is, aangezien het rekenkundig gemiddelde € 819.000 bedraagt (berekend over de jaren 2016 t/m 2018 en de aanvraag voor 2019).

3.4.4 *Hervatting indexatie*

In het transitieplan vraagt het BPRC om met ingang van 2020 de jaarlijkse indexatie met 1,5% over de reguliere exploitatiefinanciering te herstellen. In aanvulling hierop wordt verzocht om de jaarlijkse indexatie ook toe te passen op de voorgestelde verhoging van de exploitatiefinanciering en de compensatie van het WBSO-deficit.

Zoals eerder aangegeven is in het rapport Toekomstscenario's⁶ bij alle scenario's uitgegaan van een jaarlijkse indexatie van de exploitatiefinanciering met 1,25%, hetgeen dat overeenkomt met de gemiddelde indexatie van de eerdere jaren. Er is

⁶ Toekomstscenario's BPRC (22 juli 2016), bijlage Tweede Kamer 2017-2018, Kamerstuk 32.336, nr. 72.

vanaf 2016 echter niet geïndexeerd. In het transitieplan heeft BPRC gerekend met een indexatie van 1,25% op basis van het initiële bedrag in 2019 van € 7.025.000 (exclusief de bijdrage voor de annuïteitgeldlening en de btw-compensatie). De in de financiële annex genoemde indexatie van 1,5% is gebaseerd op de opgelopen achterstand door de stijging van de Loonruimte Rijk. In de financiële annex is de gerekend met 1,5% indexatie over de gevraagde transitievergoeding van € 750.000 en € 700.000 (verhoging exploitatiefinanciering en compensatie WBSO conform scenario 3). Dit komt neer op een bedrag van € 22.000 per jaar. Deze indexatie is niet meegenomen in de overzichtstabel van de baten (tabel 7).

3.4.5

Budgetneutraal

Het uitgangspunt van OCW is een budget neutrale transitie. Voor OCW mag de transitie niet leiden tot een hogere bijdrage van de overheid. Het BPRC gaat echter uit van een verhoging van de transitievergoeding van OCW met € 1.450.000 en een aanvullende prijsindexatie. Alleen met deze structurele verhoging is het BPRC van mening dat een budget neutrale exploitatie in de toekomst mogelijk is.

Als de (structurele) verhoging van de middelen zou wegvallen (na de transitieperiode), dient het BPRC bovenop de reeds bestaande, nog eens verregaande bezuinigingen door te voeren. Een substantiële bezuiniging is dan volgens BPRC alleen te vinden binnen de wetenschappelijke staf en het analytisch personeel (minimaal 7 à 8 fte), wat tevens extra eenmalige transitiekosten van € 1 à 1.5 miljoen met zich meebrengt, zoals in de financiële annex is benoemd. Zoals eerder aangegeven maakt dit volgens het BPRC dat zij geen of minder invulling kan geven aan haar ambitie om leidinggevend te zijn op het gebied van proefdiervrije technieken en dierenwelzijn en beperkt het de verdien capaciteit. Bovendien komt het onderzoek naar levensgevaarlijke infectieziekten, zoals het lopende COVID-19-programma, volgens BPRC in gevaar.

3.5

Rekenkundige juistheid van kosten en besparingen

Wij zijn de rekenkundige juistheid van de kosten en besparingen zoals opgenomen in de financiële annex (formules, optellingen, vermenigvuldigingen etc.) nagegaan. Het gaat hierbij met name om de tabellen op pagina 4, 8 en 11 en bijbehorende toelichting in de financiële annex. Voor de doorrekening van de indexatie hebben wij bij 3.4.4 opgemerkt dat deze niet eenduidig is berekend. Bij de berekeningen bij andere genoemde kosten en besparingen zijn geen rekenkundige onjuistheden gesignaleerd.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek was om als onafhankelijke partij inzicht te geven in de totstandkoming en de onderbouwing (verifieerbaarheid) van de transitiekosten in het transitieplan BPRC in relatie tot de beoogde doelen, zodat de opdrachtgever op basis daarvan kan beoordelen of met het transitieplan de gestelde ambities zorgvuldig behaald worden en resulteren in een nieuwe 'financieel gezonde' organisatie. De onderzoeksvragen zijn bij paragraaf 1.2 opgenomen.

4.2 Afbakening en werkzaamheden

Het object van onderzoek is het transitieplan BPRC en dan specifiek de totstandkoming en onderbouwing van de kosten en besparingen zoals uitgewerkt in het Financiële Annex transitieplan BPRC "Op weg naar duurzame excellentie", versie 2 gedateerd 5 maart 2020. Deze versie vormt het onderzoeksobject.

Onze werkzaamheden bestaan uit een inventarisatie van de totstandkoming en onderbouwing (verifieerbaarheid) van de kosten die zijn bespaard en gemaakt in het transitieplan en specifiek de financiële annex. Beide documenten hebben we allereerst bestudeerd. De hieruit voortkomende vragen hebben we via een schriftelijke vragenlijst voorgelegd aan het BPRC, omdat de mogelijkheden om elkaar fysiek te ontmoeten door de COVID-19 pandemie op dat moment beperkt waren. Tevens is onderbouwende documentatie opgevraagd. Op basis daarvan en de nog openstaande vragen hebben we later alsnog een aanvullend interview gehouden met BPRC en wat aanvullende informatie opgevraagd. De aangeleverde informatie en cijfers zijn door ons niet nader gevalideerd.

4.3 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

De kaders voor dit onderzoek werden gevormd door de door OCW gestelde eisen aan de realisatie van de ambities zoals die voortkomen uit de brief van OCW aan BPRC en zoals verwoord bij de context in dit rapport. Deze eisen worden in het onderzoek gezien als voorwaarden voor het transitieplan.

4.4 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, dhr. drs. M.J. Boereboom DGHBWE van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

5 Ondertekening

Den Haag, 11 september 2020



Senior Auditor
Auditdienst Rijk

Bijlage 1: Impact COVID-19 op BPRC

Tijdens de uitvoering van ons onderzoek is ook het BPRC geconfronteerd met de gevolgen van COVID-19, het nieuwe coronavirus. Hoewel dit buiten de scope valt van het onderzoek achten wij het wel relevant om de (financiële) gevolgen voor het BPRC op te nemen (opgave BPRC).

Impact op aantal dierproeven en fokkolonie

Volgens de informatie van het BPRC heeft de coronapandemie vooralsnog geen effect op het aantal dierproeven dat het BPRC per jaar zal uitvoeren in het kader van vaccin of geneesmiddelenontwikkeling en ook niet op het verminderen van de koloniegrootte.

Extra kosten door COVID-19

Het BPRC ziet wel dat er extra kosten moeten worden gemaakt op het gebied van:

- *Beschermingsmiddelen (€ 150.000)*. BPRC geeft aan veel meer beschermingsmiddelen te gebruiken dan onder normale omstandigheden en de materialen zijn veel duurder en schaarser geworden.
- *Speciale apparatuur (€ 50.000)*. Vanwege de invulling die BPRC geeft aan de verzoeken voor onderzoek door de COVID-pandemie dient op analytische niveau en bij experimentele faciliteiten de capaciteit te worden opgeschaald. Per direct dient BPRC de PET/CT-scan faciliteit op te schalen omdat de niet-invasieve diagnose van met name COVID-19 pathologie in apen daar een zwaar beroep op doet. Verder is een uitbreiding van apparatuur om de analyse capaciteit uit te breiden nodig vanwege de werkzaamheden voor COVID.
- *Extra personeelskosten (€ 350.000)*. Het BPRC heeft nu één gekwalificeerde medewerker in dienst (ten behoeve van de PET/CT-scan) die weken draait van 60 à 80 uur. BPRC heeft dringend een tweede persoon nodig om de eerste te ontlasten. Verder is uitbreiding nodig bij de analytische ondersteuning (1 fte) en bij de experimentele faciliteiten (4 fte).
- *Radioactief label (€ 50.000)*. Voorts vraagt deze activiteit om meer aankoop van radioactief label en dat is een dure aangelegenheid. Een deel van deze kosten kan BPRC verhalen op projecten die worden betaald door derden, maar dat geldt niet voor het opzetten en kalibreren in het geval van nieuwe modellen etc.
- *Kosten thuiswerken (€ 20.000)*. Een deel van de BPRC-medewerkers werken nu thuis. Dit doet een extra aanslag op het netwerk en aanschaf van veilige materialen om thuis te kunnen werken. Zoals te begrijpen was het BPRC niet voorbereid op thuiswerken doordat het type werk zich hier niet voor leent.

In totaliteit schat het BPRC extra kosten in relatie tot de COVID-19 pandemie in op € 620.000. Deze kosten kunnen worden onderscheiden naar kosten voor de opschaling van activiteiten in relatie tot de pandemie en kosten om het reguliere werk voort te zetten.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00