

Toezen op de rekening van toezicht



seo economisch onderzoek

Amsterdam, januari 2013
In opdracht van het ministerie van Economische Zaken

Toezen op de rekening van toezicht

Onderzoek naar de economische effecten van vijf casussen van publiek-private samenwerking van het programma Sggv

Drs. K.H.S. van Buiren^{*}
Drs. M. Gerritsen
Drs. A.J.M. van der Voort
Drs. L. Leussink

^{*} Projectleider (k.vanbuiren@seo.nl, +31-(0)6-125 05 395)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2012-81

ISBN 978-90-6733-669-7

Copyright © 2013 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Samenvatting

Het programma Slim geregeld, goed verbonden (Sggv) is gericht op vermindering van regeldruk voor ondernemingen en verbetering van efficiëntie en dienstverlening door toezichthouders. Hierbij wordt tussen ketenpartners, te weten bedrijven in verschillende schakels van de productieketen en toezichthouders, samengewerkt aan (ICT) ontwikkelingen die de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven beogen te verlagen. Deze ontwikkelingen, die kunnen worden getypeerd als procesinnovaties, worden in een *casus* onder aansturing van Sggv uitgewerkt en getest. Vervolgens worden de casussen overgedragen aan de betrokken ketenpartners, die verantwoordelijk zijn voor verdere ontwikkeling en opschaling van de casussen.

Het programma Sggv eindigt in december 2012 en zal dan alle casussen hebben afgerond. Er bestaat behoefte aan een objectieve meting van de effecten van ingezette ontwikkelingen en de effectiviteit van de gekozen aanpak in brede economische zin. Ook rijst de vraag hoe de baten geborgd kunnen blijven als het programma is beëindigd. SEO Economisch Onderzoek heeft hier in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) een onderzoek naar uitgevoerd.

De economische effecten van de casussen

In dit onderzoek zijn de economische effecten van vijf van de in totaal 17 casussen van Sggv onderzocht. Centraal in de onderzochte casussen staan de kosten van toezicht en uitvoering van wet- en regelgeving bij bedrijven in verschillende schakels van de productieketen. Deze kosten kunnen onder meer voortvloeien uit (verplichte) informatie-uitwisseling met de toezichthouder. Informatie-uitwisseling brengt administratieve lasten met zich mee voor onder toezicht staande bedrijven en kan tot lagere efficiëntie van het productieproces leiden doordat het productieproces langer duurt en productiekosten hoger worden.

De saldi van gekwantificeerde effecten van de onderzochte casussen zijn samengevat in onderstaande tabel. Waar mogelijk zijn in dit onderzoek effecten gekwantificeerd en is een inschatting gegeven van de netto baten die voortvloeien uit de met de casus in gang gezette, of nog in gang te zetten ontwikkeling, op landelijk niveau. Hierbij is van belang dat een aantal effecten van mogelijk wezenlijke omvang niet te kwantificeren is. Deze zijn *pro memorie* opgenomen. De gepresenteerde saldi van netto baten van de casussen zijn daarom met onzekerheid omgeven. In het geval van de casus Toezicht Vleesketen kan op basis van de verkregen informatie geen betrouwbare berekening van netto baten worden gemaakt.

De conclusie is dat de netto baten van de onderzochte casussen positief zijn, wanneer wordt uitgegaan van de gekwantificeerde effecten. De gekwantificeerde effecten betreffen veelal de directe kosten gemoeid met ontwikkeling, implementatie en gebruik van ontwikkelde systemen; directe baten zijn vooral lagere nalevingskosten en kortere doorlooptijden.

Tabel Samengevat zijn de netto baten van de casussen positief, maar vanwege de vele pm-posten met onzekerheid omgeven

Casus	Saldo (in miljoenen €)	Belangrijke pm-posten	Opmerking
Asbestverwijdering	[0,16 – 0,95] + pm	Gezondheidseffecten (+), toetredingsbarrière (-)	Onzekerheid over pm-posten. Tijdwinst verondersteld (meerdere scenario's)
Veterinaire import Rotterdam	[2,13 – 9,39] + pm	Hogere kwaliteit producten (+), lagere boetes (+), concurrentiepositie haven (+)	Casus is nog niet geïmplemen- teerd; naar verwachting wordt een (deel van) casus begin 2013 geïm- plementeerd. Ondergrens heeft betrekking op effect op korte termijn
Toezicht Kalverketen	1,66 + pm	Lagere faalkosten (+), betere hygiëne (+), investerings kalverhouder (-)	Onzekerheid over pm-posten, potentieel negatief effect op wel- vaart wanneer ongelijk speelveld resulteert dat ten koste gaat van concurrentie. Deel van de casus nog niet geïmplementeerd
Toezicht Vleesketen		Lagere faalkosten (+), ongelijk speelveld (-)	Op basis van verkregen informatie geen betrouwbare berekening van netto baten mogelijk. Potentieel negatief effect op welvaart wanneer ongelijk speelveld resulteert dat ten koste gaat van concurrentie
Bouwen met Winst	3,34 + pm	Kortere doorlooptijd (+), netwerkeffecten (+)	Saldo betreft alleen potentiële netto baten. Ontwikkelde systeem wordt nog niet gebruikt

Bron: SEO (2012)

De rol van Sggv in relatie tot de kern van de problematiek

De onderzochte casussen hebben betrekking op de kosten van wet- en regelgeving en toezicht voor bedrijven in verschillende schakels van de productiekolom. Uitgaande van het huidige kwaliteitsniveau van toezicht, beoogt het ministerie van EZ met het programma Sggv vermijdbare kosten te besparen. Vermijdbare kosten kunnen bestaan, omdat zich in de interactie tussen toezichthouder en onder toezichtstaande bedrijven een aantal economische problemen voordoen. De kern van deze problemen, waarop het ministerie van EZ zich met het programma Sggv richt, wordt samengevat in de volgende drie elementen:

1. De kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven zijn niet/onvoldoende formeel geïnternaliseerd in de besluitvorming, handelingen en uitvoering van de toezichthouder.
2. Toezichthouders hebben een verzwakte tot geen prikkel tot kostenminimalisatie en efficiënte uitvoering van het toezicht en hebben een prikkel tot budgetmaximalisatie.
3. Er is sprake van informatieasymmetrie tussen toezichthouder en onder toezicht staande bedrijven.

De elementen (1) en (2) leiden ertoe dat de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven – gegeven het niveau van toezicht – hoger is dan noodzakelijk, waardoor er sprake is van

vermijdbare kosten. Informatieasymmetrie (3) leidt er toe dat het toezicht inefficiënt kan zijn, bijvoorbeeld in de vorm van ‘overinspectie’, en brengt het gevaar van *regulatory capture* met zich mee waardoor (een deel van de) onder toezicht staande bedrijven het toezicht kunnen beïnvloeden ten bate van hun eigen (private) belang en ten koste van het maatschappelijk belang en het belang van bedrijven die niet bij de ontwikkeling van de betreffende casus zijn betrokken.

Geconcludeerd wordt dat het ministerie van EZ met het programma Sggv de kern van de problematiek heeft aangepakt waar het in de betreffende casussen om gaat. Het programma internaliseert – weliswaar tijdelijk – de lasten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven in relevante aspecten van uitvoering van toezicht, waardoor de uitvoering van het toezicht efficiënter geschiedt. Voorts beoogt het programma het probleem van informatieasymmetrie tussen toezichthouder en bedrijven op te lossen. Zo beschouwd luidt de conclusie dat de rol van Sggv een juiste is in relatie tot de problematiek.

Tegelijkertijd bestaat het risico dat de gekozen aanpak in de praktijk leidt tot economische effecten die maatschappelijke kosten met zich meebrengen. Voorbeelden van casussen waar dergelijke effecten en risico’s zich kunnen manifesteren zijn de casus Toezicht Vleesketen en de casus Asbestverwijdering. In de casus Toezicht Vleesketen is een nieuw systeem ontwikkeld met veruit de grootste speler in de betreffende markt. Dit brengt het risico met zich mee dat dit systeem technisch en financieel is toegesneden op deze speler, en niet of minder op kleinere spelers die niet direct betrokken waren bij de casus, maar indirect vertegenwoordigd werden door de brancheorganisatie en het productschap. Latere deelname en adoptie van deze systemen door andere, kleinere spelers in de markt kan deze spelers op een kostennadeel zetten ten opzichte van het bij de casus betrokken bedrijf. In de casus Asbestverwijdering staan tegenover de beschreven baten, mogelijk ook negatieve economische effecten in de vorm van hogere kosten van het proces van asbestverwijdering door verplichte certificering en minder concurrentie tussen asbestverwijderaars.

Bij de gekozen aanpak, waarbij uit wordt gegaan van de informatie en informatiestromen binnen het bedrijfsleven, dient gewaakt te worden voor *regulatory capture* door de aan de casus deelnemende bedrijven. Regulatory capture kan er toe leiden dat de uitvoering van het toezicht als gevolg van de casus wordt beïnvloed ten bate van het private belang van deze bedrijven borgt en ten koste van het maatschappelijke belang en het belang van andere bedrijven in de sector.

Uit de casusdossiers en gesprekken met betrokkenen is niet gebleken dat deze risico’s zijn afgedekt.

De rol van Sggv in de uitvoering

Geconcludeerd wordt dat Sggv in de onderzochte casussen effect heeft gehad bij het in gang zetten van ontwikkelingen en het initiëren van de procesinnovaties. Enerzijds door (mede)bekostiging van de ontwikkeling van een systeem of een pilot. Anderzijds door de effectieve wijze waarop Sggv in de beleving van ketenpartners in de praktijk heeft gefunctioneerd. Voor zover er door ketenpartners algemene kritiekpunten zijn genoemd, hebben deze vooral betrekking op de ontwikkeling van de casus nadat deze is overgedragen aan de ketenpartners. In de praktijk van de onderzochte casussen heeft Sggv de toegekende rol naar tevredenheid van betrokkenen vervuld.

Tijdens de analyse van effecten van de onderzochte casussen is een aantal zaken geconstateerd, die als lessen voor de toekomst kunnen dienen. Een eerste constatering is dat er sprake is van incomplete en ongestructureerde documentatie van de casussen en onvoldoende registratie van hetgeen de casussen hebben veranderd bij de ketenpartners. Dit vormt een probleem in het onderhavige onderzoek, omdat een gedegen analyse van economische effecten van een programma als Sggv begint bij een heldere beschrijving van dat programma en de casussen, de rol die Sggv daarin heeft gespeeld en de registratie van in de casus bereikte veranderingen bij de ketenpartners.

Ten tweede is bij de ontwikkelingen die met de casussen in gang zijn gezet, niet altijd rekening gehouden met de negatieve economische effecten die er van uit kunnen gaan en zijn soms baten overschat. In het onderzoek naar de effecten van de casussen is de indruk ontstaan dat er binnen het programma sterk op het halen van concrete procesresultaten is gestuurd en minder is gekeken naar de economische effecten van de ontwikkelingen in brede zin. Ook komt uit de dossiers, het onderzochte materiaal en de gesprekken niet naar voren dat er afdoende rekening is gehouden met de risico's en de negatieve maatschappelijke effecten die zich bij sommige casussen kunnen manifesteren. In een aantal gevallen bevatten de businesscase berekeningen van Sggv fouten of worden ten onrechte baten aan de casus toegerekend die voortvloeien uit ontwikkelingen die daar los van staan. Zo zijn bijvoorbeeld in de casus bouwen met winst kosten in de oude situatie (voor de casus) een factor twee te hoog ingeschat; is in de casus asbestverwijdering niet gecorrigeerd voor de exogene groei in de aantal handelingen; is in de casus veterinaire import de tijdswinst van invoering van het elektronisch certificaat – dat geen onderdeel uitmaakt van de casus – aan de casus toegeschreven en is in dezelfde casus een verkorting van de doorlooptijd van 30-50% verondersteld die niet door gesprekspartners kon worden bevestigd.

Borging van baten

Voor de toekomst wordt geconcludeerd dat afwezigheid van Sggv na overdracht (en na beëindiging van het programma) ten koste gaat van het tempo van verdere doorontwikkeling van de casussen. In één geval is de casus nagenoeg stilgevallen na overdracht. Hoewel afspraken tussen ketenpartners bij overdracht 'commitment' demonstreren van zowel private als publieke ketenpartners, bieden deze geen structurele oplossing voor het probleem waarin het programma Sggv tijdelijk in voorziet: het formeel internaliseren van de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven in de besluitvorming en handelingen ten aanzien van de uitvoering van het toezicht. Daarmee bestaat het risico dat de verdere doorontwikkeling van de casussen zonder additionele inspanningen niet, ten dele of vertraagd zal plaatsvinden.

Ten aanzien van de onderzochte casussen wordt aanbevolen om nadrukkelijker dan tot op heden is gedaan, bij de doorontwikkeling en opschaling van de casussen rekening te houden met de mogelijke negatieve economische effecten die er van uit kunnen gaan. In het bijzonder heeft aandacht dat de casus Toezicht Vleesketen, en in mindere mate de casus Toezicht Kalverketen, kunnen resulteren in een ongelijk speelveld tussen aan de casus deelnemende bedrijven en hun (kleinere) concurrenten en dat verplichte certificering van astbestverwijderaars tot economische kosten kan leiden. Omdat bedrijven private belangen hebben en toezichthouders werken vanuit het perspectief van de aan hun opgelegde taken en bevoegdheden, is het wenselijk dat bij ontwikkelingen zoals met de casussen in gang zijn gezet, de overheid betrokken blijft en daarbij de brede economische effecten van die ontwikkelingen in ogenschouw houdt.

Het beëindigen van het programma Sggv is aanleiding om na te denken over hoe het probleem van vermijdbare kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven structureel opgelost kan worden. In dat verband kan overwogen worden om (het minimaliseren van) de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven op te nemen in de formele doelstellingen van de betreffende toezichthouders. Internationaal bestaan daar voorbeelden van. In samenhang daarmee is het aanbevelenswaardig om in de toekomst bij programma's als Sggv, maar ook bij de verdere ontwikkeling van de casussen, zorg te dragen voor een betere registratie van de ontwikkeling, de omgeving waarin de ontwikkeling zich afspeelt, en de (potentiële) veranderingen die de ontwikkelingen teweeg brengen in de productiekolom. Daardoor worden potentiële negatieve economische effecten eerder gedetecteerd, kan beter bijgestuurd worden en kan nauwkeuriger geëvalueerd worden.

Tot slot wordt aanbevolen om na beëindiging van het programma Sggv aandacht te (blijven) schenken aan de coördinatie tussen verschillende betrokken overheidsinstanties zodat activiteiten tussen toezichthouders zo zijn afgestemd dat de kosten voor de onder toezicht staande bedrijven minimaal zijn. Gebleken is dat na overdracht van de casus, er minder aandacht voor deze coördinatie.

Samenvattend wordt geconcludeerd dat de onderzochte casussen van het programma Sggv een positief saldo van gekwantificeerde effecten kennen. Daarnaast is er een aantal effecten – zowel baten als kosten - van mogelijk wezenlijke omvang, dat niet gekwantificeerd is. Het programma Sggv is gericht op de kern van de problematiek; de gekozen aanpak van Sggv heeft in de praktijk gewerkt en het programma van publiek-private samenwerking wordt gewaardeerd door de betrokken bij de casussen. Er zijn ook zaken geconstateerd die lessen opleveren voor de toekomst. Met beëindiging van het programma Sggv zijn de baten zonder additionele inspanning onvoldoende structureel geborgd.

Summary

‘Slim geregeld, goed verbonden’ (Sggv) is a program of the Ministry of Economic Affairs aimed at reducing the burden of regulation and supervision for private companies and at an improvement of efficiency and service of supervision. Within this program, partners in the product chain work together on ICT developments, which intend to reduce the costs of supervision for companies under supervision. These ICT developments, which can be classified as process innovations, are developed and tested in a *case* under guidance of Sggv. Subsequently, cases are handed over to chain partners involved in that particular case. These partners then become responsible for further development and up-scaling of the case.

The program Sggv will end in December 2012. At that point all cases will be finalised. There is a need for an objective evaluation of effects of the program and of the effectiveness of the methodology developed and applied by Sggv, from a broad economic perspective. In addition, the evaluation should conclude on how benefits of the program in general, and the cases in particular, can be secured once the program has ended. SEO Economic Research is commissioned by the Ministry of Economic Affairs to do a study on these matters.

The economic effects van the cases

Out of the 17 cases guided by Sggv this study focuses on the economics effects of five cases. In these five cases the costs of supervision and regulations for companies in different links in the product chain are the central point of focus. These costs might (partly) result from (compulsory) information exchange with supervisors. Information exchange causes administrative burdens for companies under supervision, leading to lower efficiency of the production process, as processes take longer and costs of production get higher.

The balance of the quantified effects of the cases in this research is summarized in the table below. Where possible the effects are quantified. The net benefits on a aggregate national level are presented in the table below. An important remark with these results is that a number of effects of possibly considerable size is not quantifiable. These are included *pro memorie* in the table. As a result, the presented net benefits in the table are uncertain. For the case “Toezicht vleesketen” it is not possible to make a reliable calculation of the net benefits based on the available information.

Based on the quantified effects, the conclusion is that the balance of the cases analysed in this study is positive. The quantified effects of the cases mostly consist of the direct costs made by participants and Sggv, implementation and use of the developed systems; direct gains are mainly lower compliance costs and shorter throughput times.

Table On balance the net gains of the cases are positive, however due to the many pm-items there exists considerable uncertainty

Case	Balance (in millions €)	Significant pm-items	Observations
Asbestverwijdering (removal asbestos)	[0,16 – 0,95] + pm	Health effects (+), Entry barrier (-)	Uncertainty over pm-items. Assumption of time saving (several scenarios)
Veterinaire import Rotterdam (import animal products port of Rotterdam)	[2,13 – 9,39] + pm	Increased quality products (+), Lower fines (+), Competitiveness harbour (+)	Case has not been implemented yet; it is expected that (a part of) the case will be implemented early 2013. The lower boundary applies to short term effects.
Toezicht Kalverketen (inspection veal production)	1,66 + pm	Lower cost of failure (+), Better hygiene (+), Investment farmers (-)	Uncertainty over pm-items, potential negative welfare effect when an unlevel playing field results that leads to a loss of competition. A part of the case has not been implemented yet.
Toezicht Vleesketen (inspection meat production)		Lower cost of failure (+), Unlevel playing field (-)	Based upon the acquired information a reliable calculation of the effects is not possible. Potential negative welfare effect when an unlevel playing field results that leads to a loss of competition.
Bouwen met Winst (application of building permit)	3,34 + pm	Shorter throughput time (+), Network effects (+)	Balance includes only net benefits. Developed system has not been used so far.

Source: SEO (2012)

The role of Sggv with respect to the essence of the problem concerned

The cases analysed in this study concern the costs of regulation and supervision for companies in different links of the production chain. Departing from the current quality level of supervision, with the program Sggv the Ministry of Economic Affairs intends to save on the avoidable costs. Avoidable costs might exist, because there is a number of fundamental economic problems in the interaction between the supervisor and the companies under supervision. The core of these problems, on which the ministry of Economic Affairs focuses with the program Sggv, is summarized in the following three elements:

1. The costs of supervision for companies under supervision are not/insufficiently internalized in the formal decision making, actions and execution of the supervisor.
2. Supervisors have a weakened incentive to minimize costs and to operate efficiently in the execution of supervision and have an incentive towards budget maximization.
3. There is asymmetric information between supervisor and companies under supervision.

Because of elements (1) and (2) the cost of supervision for companies under supervision is – given the present level of supervision - higher than necessary. As a result there are avoidable costs. Asymmetric information (3) has as effect that supervision can be inefficient, for example in

the form of ‘over inspection’, and has risks of regulatory capture, through which companies under supervision can influence supervision in favour of their own (private) interests and at the cost of public interests and the interests of other companies not involved in the case.

It is concluded that the Ministry of Economic Affairs with the program Sggv takes on the core of the problems in the concerning cases. The program internalizes – albeit temporarily - the costs of supervision of companies under supervision for the relevant aspects of the execution of supervision. As a result the execution of supervision occurs more efficiently. Moreover, the program intends to solve the problem of asymmetric information between supervisor and companies under supervision. In this regard the conclusion is that the role of Sggv with respect to the problems is the right one.

In addition to this conclusion there is a risk that the method chosen in the program results in economic effects that have social costs. Examples of cases where such effects and risks might occur are the case “Toezicht vleesketen” and the case “Asbestverwijdering”. In the case “Toezicht vleesketen” a new system was developed with the dominant player in the concerning market. This creates the risk that this new system is technically and financially applicable for this particular player and not, or to a lesser extent, for smaller players, who are not directly involved in the case, but indirectly via a Product Board or a sector organization. Later involvement or adoption of the new system by other players in the market might put these players at a cost disadvantage vis-à-vis the company that is involved in the case. In the case “Asbestverwijdering” the described benefits stand against potential negative economic effects in the form of higher process costs of removal of asbestos due to compulsory certification and less competition between removers of asbestos.

With the method chosen in the program Sggv, which is based on information of and information flows in private companies, caution for regulatory capture by the companies involved in the case is warranted. Regulatory capture might cause the execution of supervision to be influenced in favour of the private interests of companies involved in the case at the cost of public interests and the interests of other companies in the sector.

From the case files and the interviews with those involved, it has not come forward that these risk are satisfactory covered.

The role of Sggv in the execution

It is concluded for the cases in this study that Sggv has had an effect to get developments going and to initiate process innovations. On the one hand, this has been done through (co)financing the development of a system or a pilot, while on the other hand this has been done through the effective way in which Sggv, in the experience of the chain partners, has acted. For as far as general points of criticism were mentioned, these were mainly focused on the development of the case after Sggv had handed over the cases to the chain partners. In the practice of the cases in this study, Sggv has fulfilled her attributed role to the general satisfaction of those involved.

In the analysis of the effects of the case in this research, a number of matters are observed, that can serve as lessons for the future. The first of these observations is that there is incomplete and unstructured documentation of the cases and that there is insufficient registration of what the

cases have caused at the level of the chain partners. This constitutes a problem for the present study, since a thorough analysis of economic effects of a program such as Sggv begins with a clear description of that program and its cases, the role of Sggv within those cases and the registration of the accomplished change with chain partners.

The second observation is that with the developments as set off with the cases, negative economic effects, which might appear in these cases, have not always been taken into account and in certain cases net benefits are overestimated. In the present study of the effects of the cases, the impression arises that within the program there was a strong focus on the accomplishment of process results and that less attention was being paid to the economic effects in a broader perspective. The files, the materials researched and the interviews reflected that the risks and potential negative welfare effects, which can manifest themselves in some cases, have not been taken into account sufficiently. In a number of instances the business cases calculations of Sggv contain errors, or benefits resulting from developments completely separate from the case, have unfairly been attributed to the case. For example, in the case “Bouwen met winst” the costs in the situation prior to the case are estimated at a factor two times too high; in the case “Asbestverwijdering” the business case does not adjust for the exogenous growth of the number of actions; in the case “Veterinaire import” the saving of time due to the introduction of an electronic certificate – which is no part of the case – is attributed to the case. In that same case, a reduction of throughput-time of 30 to 50 percent is assumed, which could not be confirmed by any of the interview partners.

Securing the benefits in the future

For the future it is concluded that the absence of Sggv after handing over the cases (and after the ending of the program) reduces the pace of, and brings at risk, the further development of the cases. In one specific instance the case has almost come to a standstill after handing over by Sggv. Despite the fact that agreements between the chain partners demonstrate commitment from both the private and the public partners, these agreements offer no structural solution for the essential problem concerned, which the program Sggv temporarily did provide: Sggv formally internalized the costs of supervision for the companies under supervision in the decision making and actions with respect to the execution of the supervision. Without the solution that Sggv provided, there is a real risk that the further development of the cases will end without additional efforts.

With respect to the cases in this study it is recommended that with the further development and up scaling of the cases, the potential negative economic effects, that might appear in the cases, are taken into account more explicitly than has been done so far. It deserves special attention that due to the case “Toezicht vleesketen” and to a lesser extent the case “Toezicht kalverketen” an unlevel playing field can result between companies involved in the case and their (smaller) competitors; and that in the case “Asbestverwijdering” compulsory certification of removers of asbestos can lead to economic costs. Since companies have their own private interests and supervisors work from the perspective of their assigned tasks and authority, it is desirable that with developments like those that are started in the cases, the government remains involved and with its involvement considers the broader economic effects of the developments.

The ending of the program Sggv is reason to think about how the problem of avoidable costs of supervision for companies under supervision can be solved on a structural basis. In this respect it can be considered to include in the formal goals of the concerning supervisors (minimizing) the cost of supervision for companies under supervision. There are international examples thereof. In addition, is it recommended to take care of better registration of the developments initiated by the cases, the context in which these developments take place, and the (potential) change the developments cause in the product chain. In doing so, potential negative economic effects are detected sooner, adjustments can be better and evaluations can be done more accurately.

Finally, it is recommended to pay attention to coordination between the different government bodies involved and to attune the activities between supervisors in such a way that the costs for companies under supervision are kept at a minimum after the ending of the program Sggv. It has appeared that after handing over the case, there is less attention for this form of coordination.

In sum, it is concluded that the cases of the program Sggv analysed in this study have a positive balance of quantified effects. In addition, there are a number of effects – both costs and benefits – of a potentially considerable size, that are not quantified. The program Sggv is focused on the core of the problems; the chosen approach of Sggv has functioned well in practice and the program of public-private cooperation is appreciated by those involved in the cases. There are also issues observed which can serve as lessons for the future. With the ending of the program Sggv, the benefits are insufficiently guaranteed without additional efforts.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Summary	vii
1 Inleiding	1
2 Analytisch kader	3
2.1 Regulering en zelfregulering	4
2.2 Economische effecten procesinnovaties	8
2.3 Onderzoeksaanpak	11
3 Economische effecten van de casussen	15
3.1 Casus Asbestverwijdering	15
3.2 Casus Veterinaire import Rotterdam	17
3.3 Casus Toezicht Kalverketen	20
3.4 Casus Toezicht Vleesketen	21
3.5 Casus Bouwen met winst	23
4 Borgen van baten	25
4.1 De kern van de problematiek	25
4.2 De rol van SGGV	28
4.3 Borgen van de baten na Sggv	33
Literatuur	39
Bijlage A Casus Asbestverwijdering	41
Bijlage B Casus Veterinaire import Rotterdam	49
Bijlage C Casus Toezicht Kalverketen	67
Bijlage D Casus Toezicht Vleesketen	77
Bijlage E Casus Bouwen met winst	83
Bijlage F Afkortingenlijst	91

1 Inleiding

Het ministerie van Economische Zaken heeft met het programma Slim geregeld, goed verbonden een nieuwe methodiek voor publiek-private ketensamenwerking ontwikkeld. Daarbij vormen de informatiestromen binnen het bedrijfsleven het uitgangspunt voor een andere uitvoering van wet- en regelgeving en het toezicht. Wat zijn de effecten van dit programma, en hoe kunnen baten geborgd blijven als het programma eindigt?

Het programma Slim geregeld, goed verbonden (Sggv) is erop gericht verminderingen van regeldruk voor ondernemingen en verbetering van efficiëntie en dienstverlening door overheden te realiseren. Hiervoor is een nieuwe methodiek voor publiek-private samenwerking ontwikkeld tussen ketenpartners, te weten bedrijven in verschillende schakels van de productiekolom en toezichthouders. Het uitgangspunt daarbij vormt het bedrijfs- en informatieproces van de onderneming, dat leidend is voor aanpassing of herinrichting van de uitvoering van het toezicht door de overheid. Op basis van dit uitgangspunt faciliteert Sggv samenwerking tussen de ketenpartners en is betrokken bij ontwikkelen van procesinnovaties, onder meer door het ontwerpen en bouwen van een ICT-oplossingen. De ketenpartners dragen de verantwoordelijkheid voor de invoering en opschaling van de procesinnovatie na overdracht door Sggv.

Het programma Sggv eindigt in december 2012 en zal dan 17 casussen hebben afgerond. Een casus kan worden omschreven als een procesinnovatie, of ontwikkeling die ketenpartners met ondersteuning van Sggv in gang hebben gezet. Er bestaat behoefte aan een objectieve meting van de effecten van ingezette ontwikkelingen en de effectiviteit van de gekozen aanpak in brede economische zin. Ook rijst de vraag hoe de baten geborgd kunnen blijven als het programma is beëindigd. SEO Economisch Onderzoek heeft hier in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) een onderzoek naar uitgevoerd. Het ministerie van EZ heeft vijf casussen aangedragen waarvan door SEO de effecten zijn geanalyseerd en waar mogelijk gekwantificeerd. Op basis van deze effecten en een analyse van de problematiek waarop het programma Sggv is gericht worden voorts algemene lessen voor de toekomst getrokken. De onderzochte casussen betreffen Asbestverwijdering, Import Veterinaire Goederen, Toezicht Kalverketen, Toezicht Vleesketen en Bouwen met Winst.

Tekstbox 1.1 Aanpak en methode Sggv

In het programma Sggv werken ketenpartners in een casus stapsgewijs naar een verbetering van de onderlinge informatie uitwisseling. Elk traject van het programma Sggv doorloopt de hieronder beschreven stappen, waarbij na elke fase het traject stop gezet kan worden.

- **Verkenning:** deze fase vormt de definiëring van het probleem en het afbakenen van de casus. Een initiële business case wordt hierbij opgesteld, die in elke volgende fase van het project aangepast wordt aan de nieuwe inzichten. Er zijn gedurende het programma Sggv 37 verkenningen uitgevoerd.
- **Intake:** deze fase beschrijft het proces in de keten en de gewenste verbetering. Ook wordt in deze fase door de ketenpartners een kostenafweging gemaakt. Er is gedurende het programma 19 keer een intake gedaan.
- **Casus:** de voorgestelde innovatie wordt getest in een praktijktest, vaak door middel van een proefopstelling. Er zijn in het programma Sggv 17 casussen opgestart en afgerond.

Na afronding wordt de casus overgedragen aan de ketenpartners, die verantwoordelijk zijn voor de invoering en opschaling van de innovatie.

In dit onderzoek is een analytisch kader gehanteerd dat de effecten op verschillende niveaus onderzoekt. Dit is belangrijk omdat de economische effecten, en daarmee ook de uiteindelijke impact van de procesinnovaties op toezichtslasten voor onder toezicht staande bedrijven en op efficiëntie, zich op verschillende niveaus kunnen voordoen en op verschillende niveaus hun weerslag kunnen hebben. Ook bij het borgen van de baten is het belangrijk om te weten waar de voor- en nadelen van de procesinnovatie terechtkomen. Aan de hand van dit analytisch kader zijn de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de effecten van de in de praktijk ingezette ontwikkelingen (en verdere adoptie daarvan) op het niveau van de individuele ketenpartners (schakels in de productiekolom)?
2. Wat zijn de effecten van de in de praktijk ingezette ontwikkelingen (en verdere adoptie daarvan) op het niveau van de gehele keten (de productiekolom als geheel)?
3. Wat zijn de effecten van de in de praktijk ingezette ontwikkelingen (en verdere adoptie daarvan) op het niveau van de betreffende sectoren (alle bedrijven die behoren tot een schakel in de productiekolom), en de economie als geheel?
4. Waar zijn de grootste positieve (netto) effecten waar te nemen/te verwachten en op welke wijze kunnen die in de toekomst optimaal worden benut?

De opbouw van dit rapport is als volgt. In het volgende hoofdstuk wordt een theoretisch kader geschetst over de kosten en baten van toezicht en over voor dit onderzoek belangrijke economische fenomenen rondom regulering, toezicht en procesinnovaties. Vervolgens staan in hoofdstuk drie de eerste drie onderzoeksvragen centraal. Voor elk van de bestudeerde casussen zullen na een korte beschrijving van de casus, de belangrijkste effecten op het niveau van de individuele ketenpartners, de gehele keten en de economie als geheel worden beschreven. In dit hoofdstuk staan de belangrijkste effecten en conclusies beschreven die per casus in detail zijn uitgewerkt in de bijlagen A tot en met E. De lezer die meer toelichting en onderbouwing wenst bij de beschreven en berekende effecten, en bij de veronderstellingen die daar aan ten grondslag liggen, wordt naar die bijlagen verwezen. Hoofdstuk vier gaat in op de vierde onderzoeksvraag en analyseert de rol van de Sggv in relatie tot de kern van de problematiek waarop de casussen betrekking hebben, alsmede de wijze waarop Sggv aan die rol in de praktijk invulling heeft gegeven in de vijf casussen. Voorts gaat dit hoofdstuk in op de vraag hoe de baten geborgd kunnen blijven als het programma is beëindigd.

2 Analytisch kader

Regulering en het toezicht daarop brengt kosten met zich mee voor onder toezicht staande bedrijven. Het doel van Sggv is om deze kosten te verminderen en een efficiëntere uitvoering van het toezicht te realiseren. In dit hoofdstuk komen de mogelijke economische effecten hiervan aan bod.

Regulering en toezicht hebben als doel publieke belangen te borgen en de maatschappelijke welvaart te verhogen. Aan regulering en toezicht zijn echter kosten verbonden waaronder kosten voor onder toezicht staande bedrijven. Het programma Sggv probeert met de onderzochte casussen de regeldruk te verminderen. Daarbij staan in de regel procesinnovaties centraal.

Tekstbox 2.1 Procesinnovatie als werkterm voor de door Sggv ingezette ontwikkelingen

De definitie die de OECD (2005) hanteert voor het begrip process innovatie luidt: "A process innovation is the implementation of a new or significantly improved production or delivery method. This includes significant changes in techniques, equipment and/or software". Procesinnovatie wordt in dit rapport als werkterm gebruikt voor de ontwikkelingen die met de onderzochte casussen in gang zijn gezet. Wanneer "production or delivery method" ruim wordt geïnterpreteerd als productiekolom inclusief het regulerings- en toezichtskader sluit deze werkterm aan bij de formele definitie van de OECD.

Een vermindering van kosten voor onder toezicht staande bedrijven behelst enerzijds een daling van de personeelslasten, aangezien een procesinnovatie de (toezichts)procedure eenvoudiger maakt. Anderzijds zorgt een procesinnovatie voor een snellere doorlooptijd. Deze tijdswinst levert in de regel baten op, aangezien bijvoorbeeld wachttijden verminderen, producten verser kunnen worden geleverd, of leegstand van woningen af kan nemen.

Sectorbreed zal een ongelijk speelveld in concurrentie tussen bedrijven een risico kunnen vormen bij de gekozen aanpak van Sggv. Een ongelijk speelveld kan ontstaan wanneer niet de gehele sector betrokken is bij een casus en de bij de casus betrokken bedrijven de procesinnovatie kunnen optimaliseren naar hun eigen bedrijfsvoering. Bedrijven die in een later stadium de procesinnovatie willen (of moeten) doorvoeren, komen dan wellicht te staan voor hogere implementatielasten. Daarnaast kunnen de (eenmalig hoge) kosten van een procesinnovatie door grotere bedrijven gemakkelijker worden gedragen dan door kleinere bedrijven. Dit kan een ongelijk speelveld in de vorm van schaalvoordelen in de hand werken, met als gevolg verdere concentratie en oneerlijke concurrentie.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op mogelijke effecten van procesinnovaties. Kosteneffecten van verschillende vormen van regulering komen aan bod in paragraaf 2.1. Vervolgens gaat paragraaf 2.2 in op economische fenomenen die bij de implementatie van procesinnovaties van belang zijn. Tot slot beschrijft paragraaf 2.3 de onderzoeks aanpak die zal worden gevolgd om de vier centrale onderzoeksvragen te beantwoorden. De snelle lezer kan met deze inleiding volstaan en vervolgen met hoofdstuk drie. De lezer die geïnteresseerd is in de theoretische inbedding van de effecten die in hoofdstuk drie worden beschreven, wordt uitgenodigd hoofdstuk twee wel als geheel te lezen.

2.1 Regulering en zelfregulering

Regulering

Het doel van overheidsregulering is om publieke belangen te waarborgen en daarmee een hogere maatschappelijke welvaart te bereiken. Vanuit economisch oogpunt kan overheidsregulering gerechtvaardigd zijn als markten niet goed werken. Dat is het geval als op de markt de concurrentie in sterke mate in het geding komt, als sprake is van informatieasymmetrie tussen verschillende actoren, als markten ontbreken (externe effecten), of als sprake is van publieke goederen die beter door de overheid kunnen worden voortgebracht.

De economische theorie beschrijft hoe deze vier vormen van marktimperfectie ertoe leiden dat marktwerking geen optimale maatschappelijke welvaart voortbrengt¹. Ook kunnen er politieke (niet-economische) redenen zijn voor overheidsregulering. Dit kunnen paternalistische motieven zijn, waarbij de overheid iets wil aanmoedigen of juist ontmoedigen, welvaart wil herverdelen, of een maatschappelijk onevenwichtigheid wil oplossen (Baarsma et al., 2004).

Aan overheidsregulering zijn echter ook kosten verbonden. Naast de directe apparaatskosten van een toezichthouder, zijn er kosten voor bedrijven, economische kosten en indirecte kosten (zie tabel 2.1). De ‘Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten’ (2003) en het Ministerie van Economische Zaken (2008) maken bij de directe kosten voor bedrijven onderscheid tussen financiële kosten en nalevingskosten. Financiële kosten zijn het gevolg van een concrete verplichting om een geldbedrag te voldoen aan een toezichthouder. Voorbeelden hiervan zijn leges bij het indienen van een bouw aanvraag en een vergoeding voor het uitvoeren van een keuring door een overheidsinstantie. Nalevingskosten zijn alle overige kosten om te voldoen aan wet- en regelgeving. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten. Inhoudelijke nalevingskosten zijn kosten die bedrijven maken om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen die wet- en regelgeving stelt aan het productieproces of product. Voorbeelden zijn fysieke voorzieningen uit hoofde van arboregelgeving en het behalen van een diploma. Aan inhoudelijke nalevingskosten kunnen informatieverplichtingen gekoppeld zijn; de kosten van dergelijke informatieverplichtingen zijn administratieve lasten. Voorbeelden zijn het rapporteren van de uitkomst van keuringen of het tonen van een bepaald diploma.

¹ De eerste vorm van marktfalen wordt ook wel marktmacht genoemd. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld marktmacht hebben als gevolg van schaalvoordelen in de productie (denk aan het elektriciteitsnetwerk). Bedrijven ervaren hierdoor onvoldoende concurrentiedruk en kunnen daardoor een prijs rekenen die hoger is dan de (marginale) kosten van productie. De tweede vorm van marktfalen, informatieasymmetrie, is beroemd geworden dankzij George Akerlof, die schetste hoe de moeilijk waarneembare kwaliteit van het aanbod op de markt voor tweedehands auto's de hele markt kan uithollen. Als de kwaliteit slecht waarneembaar is, zijn consumenten immers bereid om hooguit te betalen voor gemiddelde kwaliteit. Hierdoor zal het aanbod van goede kwaliteit zich terugtrekken uit de markt, wat een vicieuze cirkel op gang kan brengen. Bij de derde vorm van marktfalen, externe effecten, worden er wel goederen en diensten geproduceerd, maar wordt er niet op een markt voor 'afgerekend', omdat er geen prijskaartjes aan hangen. Bij negatieve effecten, zoals het geval is bij milieuverontreiniging, is de marktprijs te laag en wordt er vanuit maatschappelijk oogpunt te veel geproduceerd. Bij positieve externe effecten liggen de maatschappelijke baten van de productie of consumptie van een bepaald goed juist hoger dan de private baten (denk aan dijk en het volgen van onderwijs) en brengt de markt vanuit maatschappelijk oogpunt te weinig van deze goederen voort. In sommige gevallen gaat dit zo ver dat voortbrenging via de markt is uitgesloten, omdat niemand bereid is er op individuele basis voor te betalen ('free rider-gedrag'). In dat geval wordt gesproken van publieke goederen, de vierde vorm van marktfalen (Baarsma en Van der Voort, 2012).

De economische kosten van overheidsregulering hebben betrekking op verstoringen van het economische proces in de markt. Regulering kan er toe leiden dat er toetredingsbarrières tot een markt ontstaan, wat marktwerking vermindert. Dit heeft mogelijk minder allocatieve en productieve efficiëntie tot gevolg. Allocatieve efficiëntie heeft betrekking op de verdeling van de beschikbare productiemiddelen naar de verschillende productieprocessen. Productieve efficiëntie heeft betrekking op een efficiënte inzet van productiemiddelen in een productieproces. Minder marktwerking en minder concurrentie kunnen allocatieve en productieve efficiëntie verstoren (Baarsma et al., 2005). Andersom kan regulering in de vorm van mededingingswetgeving en toezicht daarop toetreding bevorderen (en uittreding terugdringen), door misbruik van economische machtsposities in de vorm van bijvoorbeeld roofprijzen of verticale binding te verbieden.

Tabel 2.1 De kosten voor onder toezicht gestelde bedrijven en de markt waarin zij actief zijn, kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën

Directe kosten bedrijven	Financiële kosten (leges, boetes, etc.)
	Nalevingkosten
	- Inhoudelijk nalevingkosten
	- Administratieve lasten
Economische kosten	Allocatieve efficiëntie
	Productieve efficiëntie
	Verstoring marktprikkels
	Verminderde productkwaliteit
	Beperking van marktwerking
Indirecte kosten regulering	Kans op toezichtsfalen
	Rechtsonzekerheid
	Wachttijden en dervingskosten
	Sociale kosten, zoals leveringsonzekerheid

Bron: Baarsma et al. (2003), Baarsma et al. (2005), IPAL (2003), Ministerie van Economische Zaken (2008), EIM (2008)

Tot slot kunnen er indirecte kosten aan regulering verbonden zijn. Zo kan er sprake zijn van rechtsonzekerheid als de tijdshorizon van vastgestelde regulering afwijkt van de levensduur van de onder regulering vallende activa. Ook kan regulering een marktproces vertragen, met wachttijden en dervingskosten tot gevolg. Verder is er een kans op sociale kosten, bijvoorbeeld dat de leveringsonzekerheid bij afnemers toeneemt. Ook is er kans op toezichtsfalen, wat inhoudt dat de kosten van regulering hoger zijn dan de baten. Er zijn verschillende vormen van toezichtsfalen te onderscheiden, waaronder verkeerd toezicht, te veel toezicht en meervoudig toezicht.²

Verkeerd toezicht heeft betrekking op averechtse of inefficiënte regels. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Een belangrijke reden kan informatieasymmetrie zijn tussen de overheid en de marktpartijen. In de regel hebben marktpartijen meer en betere informatie dan de overheid, waardoor inefficiënt beleid kan ontstaan. Daarnaast kan er inefficiëntie ontstaan doordat regulering in de praktijk veel complexer is dan de rationele beleidstheorie. Naast informatieasymmetrie en complexiteit van regulering spelen er nog andere problemen rond overheidsregulering. Regule-

² Baarsma et al. (2005) noemen verder (i) fraude en corruptie bij toezichthouder, (ii) toezichthouders die zich zelf niet aan de regels houden, (iii) toezichthouders die niet onafhankelijk zijn, en (iv) toezicht dat te veel gedreven is door incidenten.

ring en toezicht zijn namelijk niet alleen een antwoord op marktfalen, maar kan ook het resultaat zijn van *rent-seeking* door belangengroepen die in staat zijn overheidsregulering en het toezicht te beïnvloeden. Dit kan leiden tot regelgeving en/of toezicht die de bepaalde (deel)belangen beschermen en daarmee niet voor de hoogst mogelijke maatschappelijke welvaart zorgen (Baarsma et al., 2003).

Bij te veel toezicht gaat het om onnodig toezicht voor zaken die beter en/of efficiënter zonder toezichthouder of met minder toezicht geregeld kunnen worden. Te veel toezicht kan leiden tot maatschappelijke verlamming. Bij meervoudig toezicht gaat het om beleid van verschillende onderdelen van de overheid dat onderling niet goed op elkaar is afgestemd. Het kan leiden tot hoge administratieve lasten en het risico van tegenstrijdige regels. Tekstbox 2.2 beschrijft een casus waarin inefficiënties van meervoudig toezicht worden aangepakt door het implementeren van één systeem, en wat de belangrijkste baten hiervan zijn.

Tekstbox 2.2 De voordelen van eenduidig toezicht: MKBA van de BGT

In 2011 is door het adviesbureau LPBL een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd naar de invoering van één nieuwe basisregistratie van grootschalige objecten in Nederland, de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT). Momenteel wordt deze informatie door verschillende partijen verwerkt in verschillende systemen van regionale en lokale grootschalige basiskaarten (GBKN en GBK's). Deze systemen leggen de objecten bovendien niet op eenduidige wijze vast.

De belangrijkste baat van het nieuwe systeem is het eenmalig inwinnen van informatie en het meervoudig gebruik door verschillende toezichthouders. Dit vermindert de lasten van de afstemming door toezichthouders. Een tweede voordeel is de gestandaardiseerde inhoud. Hierdoor wordt het eenvoudiger om informatie te delen en op elkaar af te stemmen. Deze uniformering kan bovendien tot verhoging van de kwaliteit leiden, met name in termen van volledigheid, actualiteit en nauwkeurigheid. Daarnaast worden de financiële en praktische drempels om grootschalige topografie te gebruiken verminderd, zowel binnen als buiten de overheid. Dit zal leiden tot meer gebruik en stimulatie voor innovatie.

Bron: De Boer en Larsen (2011)

Zelfregulering

Naast zuivere overheidsregulering of wetgeving, waarbij de overheid een doel stelt, de middelen daarvoor vaststelt, en zelf het toezicht en de handhaving verzorgt, kunnen markten ook op andere manieren gereguleerd worden. Bij zelfregulering nemen maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid voor het opstellen, uitvoeren en of handhaven van regels. Indien zelfregulering plaatsvindt binnen een wettelijk kader, wordt gesproken van geconditioneerde zelfregulering.

Zelfregulering kan ontstaan als alternatief voor overheidsregulering, bijvoorbeeld als anticipatie op overheidsregulering, met als doel het voorkomen van de wellicht strengere en eventueel minder passende overheidsinterventie. Zelfregulering kan ook ontstaan zonder dreigende overheidsregulering. Het kan zijn dat er sprake is van marktfalen, maar dat de ernst van het probleem (nog) geen overheidsinterventie rechtvaardigt. Marktpartijen kunnen in dat geval op eigen initiatief tot zelfregulering overgaan. Een voorbeeld hiervan is het besluit van een sector waarin informatieasymmetrie een probleem vormt om initiatieven op te starten om het imago van de sector te verbeteren. Een derde categorie zelfregulering is samenwerking tussen marktpartijen om transac-

tiekosten te verminderen. Een voorbeeld hiervan is een branche die gezamenlijk algemene voorwaarden opstelt. Voor zelfregulering zijn verschillende instrumenten beschikbaar, waaronder protocollen, certificaten en keurmerken (Baarsma et al., 2003).

De belangrijkste voordelen van zelfregulering zijn efficiëntieargumenten. De specifieke kennis die vereist is voor het opstellen van regulering, is bij de sector vaak groter of makkelijker te verkrijgen dan bij de overheid. Daarnaast zullen de transactiekosten van regulering bij zelfregulering vaak lager zijn, omdat ondernemingen belang hebben bij het binnen de perken houden van administratieve lasten. Als er echter een mogelijkheid bestaat om deze kosten aan afnemers door te berekenen, dan is deze prikkel er niet. Een derde efficiëntieargument heeft betrekking op de betere aansluiting op het handelsperspectief, wat tot een grotere prikkel en bereidheid tot naleving leidt en de handhavingskosten zal beperken. Een vierde voordeel van zelfregulering ten opzichte van overheidsregulering is dat zelfregulering over het algemeen flexibeler is. Ook kan zelfregulering geschikter zijn dan overheidsregulering op markten waar fundamentele rechten in geding zijn, zoals de media waar het recht op vrije meningsuiting een belangrijke kwestie is (Baarsma et al., 2003).

Er zijn echter ook valkuilen bij zelfregulering. Het grootste nadeel van zelfregulering is dat het de concurrentie kan beperken door excessief hoge kwaliteitsstandaarden op te leggen of toetredingsbelemmeringen op te werpen. Een tweede aandachtspunt is de mogelijke aantasting van de rechtszekerheid; sommige zelfreguleringsafspraken zijn moeilijk af te dwingen. Verder geldt ook bij zelfregulering een gevaar voor lobbygroepen. Tot slot kan er een *pre-emptive* effect van zelfregulering uit gaan. Doordat de sector zelfregulering in een bepaalde richting kiest, wordt het later voor een wetgever moeilijker regulering in een andere richting te sturen (Baarsma et al., 2003).

Tabel 2.2 Zelfregulering kent voordelen en nadelen t.o.v. zuivere overheidsregulering

Mogelijke voordelen	Mogelijke valkuilen
- Informatievoorsprong bij marktpartijen - Lagere transactiekosten - Betere aansluiting op handelsperspectief - Flexibeler - Verlichting overheidsapparaat - Geschikt instrument voor sectoren waar overheid liever niet functioneert omdat (fundamentele rechten in het geding zijn)	- Gevaar voor misbruik van informatievoorsprong - Transactiekosten voor derden en/of afwenteling op consument - Gevaar voor 'eenrichtingsverkeer' - Gevaar voor concurrentiebeperking - Beperkte afdwingbaarheid van regels - Gevaar voor lobbygroepen

Bron: Baarsma et al. (2003)

Tot slot kent regulering het gevaar van '*regulatory capture*' (Stigler, 1971). Regulatory capture betreft het fenomeen van een toezichthouder die geacht worden het algemeen belang te borgen, maar die wordt beïnvloed door de bedrijven, of een deel daarvan, waarop het toezicht uitoefent en daardoor (onbedoeld) in de praktijk ingekapseld wordt door (deel)belangen van gevestigde bedrijven. Hierdoor faalt het toezicht. Aan regulatory capture kan asymmetrische informatie ten grondslag liggen, bijvoorbeeld doordat wat zich in een sector afspeelt, ten dele aan het gezichtsveld van de toezichthouder onttrekt. De toezichthouder kan daardoor een fundamentele en onoverbrugbare informatieachterstand op het gereguleerde bedrijf ervaren. Ook kan het zijn dat kostbare expertise nodig is voor een goed begrip van de markt, waar de toezichthouder onvoldoende toegang toe heeft. Onder toezichtstaande bedrijven zijn daardoor in staat effectief te

lobbyen en het toezicht in hun private voordeel te beïnvloeden ten koste van het algemeen belang.

2.2 Economische effecten procesinnovaties

De economische theorie benoemt een aantal fenomenen, dat relevant is bij de implementatie van een procesinnovatie. Bij het analyseren van de effecten van het programma Sggv, en voor het borgen van de ingezette ontwikkelingen in de toekomst, zijn verschillende effecten op sectoraal en macro-economisch niveau van belang. Deze worden in deze paragraaf nader toegelicht.

Effecten op sectoraal niveau

Standaardisatie en netwerkeffecten

Netwerkeffecten ontstaan wanneer de waarde van een product toeneemt naarmate meer afnemers er gebruik van maken. Afnemers moeten dus anticiperen op wat de dominante vorm gaat worden. Dit leidt tot twee inefficiënties aan de vraagkant: aan de ene kant zijn afnemers geneigd te wachten ('excess inertia') tot meer bekend is over waaruit het netwerk gaat bestaan. Aan de andere kant bestaat de kans dat men massaal kiest voor een inferieure techniek uit angst om vast te lopen ('excess momentum').

Vaak is er bij een netwerk sprake van een zekere mate van standaardisatie. Om standaardisatie te bewerkstelligen is een zekere mate van coördinatie nodig, vanuit de overheid of vanuit bijvoorbeeld een brancheorganisatie. Een voordeel van opgelegde standaardisatie is dat het bovengenoemde wachten (excess inertia) wordt voorkomen. Het verlaagt voorts de zoek- en coördinatiekosten. Aan de andere kant kan standaardisatie in een snel veranderende markt zorgen voor de adaptatie van een inferieure benadering. Ook voorkomt het diversiteit. Een aanzienlijk deel van standaardisatie komt echter tot stand in de markt zelf.

Schaalvoordelen

Bedrijven met een grotere schaal van productie zijn veelal eerder in staat om procesinnovaties door te voeren dan kleine bedrijven, zeker wanneer deze hoge vaste kosten met zich meebrengen. Als zulke 'schaalvoordelen' blijven groeien met de omvang van productie, dus wanneer het verschil in marginale kosten van elk extra eenheid productie tussen grote en kleine bedrijven door de procesinnovatie groot genoeg is, kan zelfs een natuurlijk monopolie ontstaan. In een natuurlijk monopolie is de productie in handen van één aanbieder, met mogelijk negatieve effecten op het gebied van de mededinging als gevolg.

Externe effecten

Voor- of nadelen van de implementatie van een (proces)innovatie kunnen niet alleen terechtkomen bij degene die de innovatie implementeert, maar ook bij andere ketenpartners, concurrenten of partijen buiten de keten. Wanneer voordelen bijvoorbeeld in grote mate ook terechtkomen bij concurrenten, zal een bedrijf minder snel ter wille zijn om kosten te maken voor de implementatie van de procesinnovatie. Anderzijds kan een procesinnovatie door een grote speler die daarmee in staat is de standaard in de markt te zetten, kleinere bedrijven op een kostenachterstand zetten, bijvoorbeeld wanneer de toepassing van die innovatie schaalvoordelen kent.

Adoptiekosten

Belangrijk bij de keuze om wel of niet over te schakelen naar een nieuw ICT-proces, zijn de kosten van het overschakelen, de *switching cost*. Een probleem bij de implementatie van een procesinnovatie is dat de adoptiekosten en gebruiksonzekerheden veelal mettertijd dalen. Wanneer afname van de procesinnovatie dan niet verplicht is gesteld bestaat er een prikkel om te wachten. Het gevolg is de bekende S-vorm van verspreiding. Hierbij gaat verspreiding van een procesinnovatie aanvankelijk langzaam, vervolgens vindt een versnelling plaats, om vervolgens langzaam tot de laatste partijen door te dringen.

Verschillen in adoptiekosten tussen bedrijven kunnen in de praktijk een verschil in investeringskosten en daarmee in innovatie-intensiteit veroorzaken. Adoptiekosten kunnen bijvoorbeeld verschillend zijn vanwege verschillen in kennisniveaus bij het personeel (Van der Wiel, 2003). Als bedrijven en hun productieprocessen heterogeen zijn, kunnen ook de opbrengsten van een investering in een procesinnovatie verschillend zijn. Aangetoond is dat over het algemeen geldt dat hoe jonger een bedrijf is, (reeds) des te ICT intensiever.³

Effecten op macro-economisch niveau

Innovatie en Concurrentie

Zowel innovatie als concurrentie worden in de economische literatuur als belangrijke determinanten van productiviteitsgroei beschouwd. Maar hoe zit het met de relatie tussen concurrentie en innovatie? Over het antwoord op die vraag bestaat uitgebreide empirische en theoretische literatuur, maar zonder eenduidige conclusie.⁴

Er zijn zowel positieve als negatieve effecten van concurrentie op de prikkel om te innoveren gevonden. De sterkste conclusie lijkt te komen van Aghion (2005) volgens wie beide effecten elkaar niet uitsluiten, maar leiden tot een omgekeerde U-relatie tussen concurrentie en innovatie. Bij weinig concurrentie, in het extreme geval een monopolie, worden marktpartijen minder gedisciplineerd door andere partijen en is de betreffende aanbieder al zeker van een aantrekkelijke marge. De prikkel om te innoveren is dan relatief klein. Neemt de concurrentie toe, dan wordt de prikkel om te innoveren sterker. Door concurrentie komen marges immers onder druk te staan. Door te innoveren kan een bedrijf zijn efficiëntie verhogen en zich differentiëren ten opzichte van de concurrentie. Wanneer echter de concurrentie zeer intens is, dan worden de marges zo laag dat er nauwelijks nog financiële ruimte is om te investeren in innovatie.

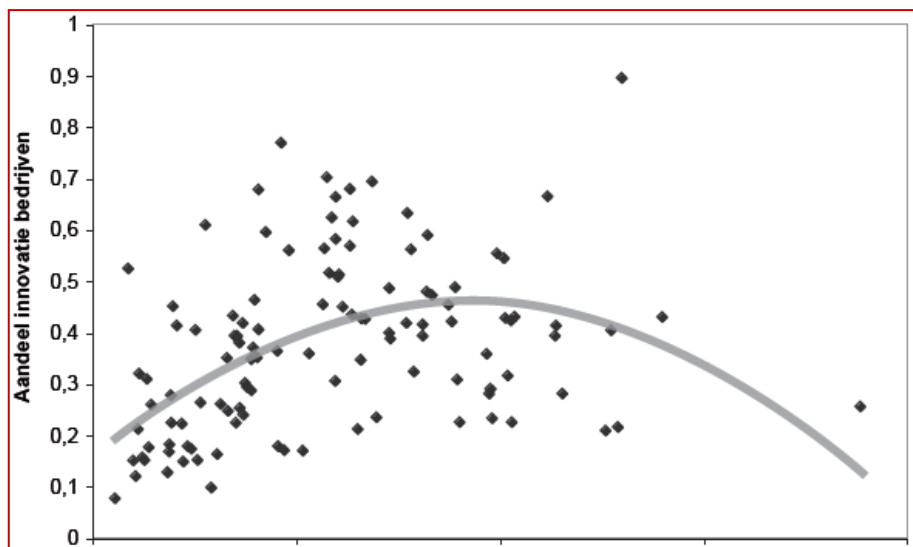
Dit leidt ertoe dat tussen de twee extremen van monopolie en volledige concurrentie in, zich het punt bevindt waarop de prikkel om te innoveren het hoogst is.⁵ De theoretische redenering waaruit de omgekeerde U-relatie tussen concurrentie en innovatie blijkt ook uit empirisch onderzoek. Een visuele weergave van deze dynamiek is weergegeven in Figuur 2.1. In welke sectoren de omgekeerde U-vorm in welke mate plaatsvindt, is onderwerp van lopend empirisch onderzoek. Algemeen gesteld kan een relatie tussen de mate van mededinging en prikkel tot innoveren aanleiding zijn om mededingingsbeleid en innovatiebeleid hand in hand te laten gaan.

³ Zie Wiel (2003)

⁴ Zie Brouwer (2007) voor een overzicht.

⁵ Zie Aghion et al. (2005)

Figuur 2.1 Verband tussen innovatie (verticale as) en concurrentie (horizontale as, “Boone”-indicator⁶)



Bron: inaugurele rede Erik Brouwer

De overheid beoogt innovatie te beïnvloeden door middel van verstrekking van generieke subsidies of begeleiding en/of financiering van specifieke projecten. Nooteboom (2004) argumenteert dat generieke subsidies, zoals de WBSO, meer effect hebben dan gespecificeerde contracten. De overheid is namelijk niet goed in het identificeren van de winnaars en loopt daarmee het risico dat enkel de zittende marktpartijen bevoordeeld worden. Marktpartijen die deelnemen aan een pilot van een procesinnovatie kunnen mogelijk de innovatie zodanig naar hun hand zetten, dat deze meer aansluit bij de eigen bedrijfsvoering of minder bij die van (mogelijk toekomstige) concurrenten. Terwijl de economische literatuur veel bewijs levert van het belang van innovatie voor productiviteits- en welvaartsgroei, is heeft de economische wetenschap vooralsnog geen consensus bereikt over de effectiviteit van innovatiebeleid. Zo blijkt het in de praktijk lastig te bepalen welk deel van een toe- of afname in innovatieactiviteiten aan innovatiebeleid is toe te schrijven. Voor een uitgebreide bespreking van innovatiebeleid zie CPB (2011).

Onderzoek toont aan dat de overheid desalniettemin een nuttige rol vervult om samenwerkingsverbanden met betrekking tot innovatie te stimuleren: bedrijven met een R&D-samenwerkingsverband hebben na twee jaar een hogere toegevoegde waarde hebben dan bedrijven zonder een samenwerkingsverband.⁷ Bovendien zullen mogelijk procesinnovaties tussen ketenpartners leiden tot meer samenwerking en daarmee meer efficiëntie.

Innovatie en economische groei

De economische groei van landen op lange termijn wordt bepaald door (de groei van) het arbeidsaanbod en (de groei van) de arbeidsproductiviteit. Over het algemeen worden ICT, digitalisering en procesinnovaties gezien als middelen om de arbeidsproductiviteit te verhogen. Investerings daarin zouden diensgevolge een positieve determinant voor de economische groei op lange termijn zijn. Een studie van het Centraal Plan Bureau uit 2003 bevestigt dit beeld, waarbij

⁶ De Boone indicator (profit elasticity) geeft de mate aan waarin efficiëntie via grotere marktaandelen wordt beloond door hogere winsten.

⁷ Zie Poot en Brouwer (2000).

vooral winst lijkt te halen bij bedrijven en instellingen die voorheen weinig hebben geïnvesteerd in ICT.⁸

Een aspect van ICT en digitalisering in het algemeen, en ook van toepassing is op de onderzochte casussen van Sggv, is dat het de transactiekosten binnen en tussen ondernemingen in de verschillende schakels van de productiekolom verlaagt.

De effecten op bedrijfsniveau kunnen door middel van aggregatie niet zonder meer vertaald worden naar effecten op macro-economisch niveau. De effecten van digitalisering, ICT en procesinnovaties op macro-economisch niveau kunnen lager zijn omdat op bedrijfsniveau niet alle kosten worden meegenomen. Daarbij kan gedacht worden aan de kosten van subsidies en de kosten die de overheid maakt om procesinnovaties te stimuleren. Daarentegen kunnen de effecten op macro-economisch niveau ook hoger zijn dan de geaggregeerde effecten op bedrijfsniveau vanwege bijvoorbeeld kennis *spill-overs*. Procesinnovaties gaan vaak gepaard met scholing en kennisopbouw bij personeel. Daarvan profiteren via *spill-overs* ook bedrijven die zelf niet meedoen aan de ingezette ontwikkeling. Het is daarom van belang de effecten van een procesinnovatie niet alleen op bedrijfsniveau maar ook in breder economisch perspectief te bezien. Daarmee wordt een meer volledig beeld verkregen van de daadwerkelijke maatschappelijke kosten en baten ervan.

2.3 Onderzoeksaanpak

De theorie rondom regulering en (proces)innovaties maken het belangrijk om de effecten van de casussen van Sggv op verschillende niveaus te analyseren. Bij de implementatie van een procesinnovatie kan het namelijk zo zijn dat ketenpartner A veel netto baten ontleent aan de procesinnovatie, maar dat een ketenpartner C netto kosten ervaart. Indien er sprake is van bijvoorbeeld netwerkeffecten, kan het echter wel essentieel zijn dat ketenpartner C meewerkt. De procesinnovatie kan de keten dan als geheel netto baten opleveren, wat kan leiden tot een welvaartsverbetering voor sectoren en de economie als geheel. Om deze welvaartsverbetering tot stand te laten komen, is het belangrijk dat de kosten van ketenpartner C gedeeltelijk worden gecompenseerd, bijvoorbeeld door ketenpartner A zelf, zodat deze ook bereid is mee te werken en de procesinnovatie implementeert. Hierbij kan de rol van een onafhankelijke, coördinerende partij – of het maken van coördinatie afspraken essentieel zijn om dit te realiseren. Een belangrijk gegeven hierbij is dat deze afspraken blijven gelden als de Sggv de casus overdraagt aan de ketenpartners.

De economische effecten en de uiteindelijke impact van de procesinnovaties in termen van lagere kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven en hogere efficiëntie, kunnen zich dus op verschillende niveaus voordoen en op verschillende niveaus hun weerslag hebben. Bij het borgen van de ingezette ontwikkeling is het belangrijk om te weten waar de voor- en nadelen van de procesinnovatie terechtkomen. In dit onderzoek zullen de effecten van de vijf casussen daarom geanalyseerd worden op de volgende niveaus:

- het niveau van de individuele ketenpartners (schakels in de productiekolom);
- de gehele keten (de productiekolom als geheel);

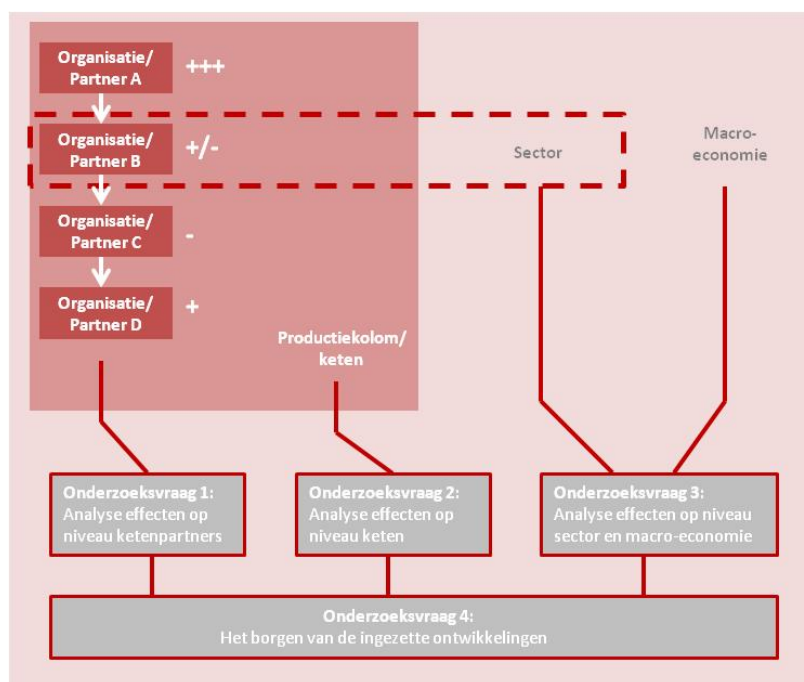
⁸ Wiel, H. van der en G. van Leeuwen (2003), *Op zoek naar productiviteitsgroei. Effecten van ICT en Innovatie op bedrijfsniveau in Nederland*, CPB Document nr. 41

- de betreffende sectoren (alle bedrijven die behoren tot een schakel in de productiekolom) en de economie als geheel.

Bij de beschrijving, analyse en kwantificering van de effecten wordt een ruime definitie van het begrip casus gehanteerd. Dat wil zeggen dat de casus niet alleen de pilot omvat zoals die door Sggv is geïnitieerd en met een aantal ketenpartners ontwikkeld, maar ook de ontwikkeling(en) die na overdracht ervan aan de ketenpartners en de eventuele opschaling die daarna is beoogd of gerealiseerd.

Dit perspectief vormt de basis voor dit onderzoek en is weergegeven in figuur 2.2. Het volgende hoofdstuk beschrijft aan de hand van dit analytische kader de belangrijkste effecten van de vijf casussen op deze verschillende niveaus. Een uitgebreidere beschrijving van de casus en effecten hiervan, zijn terug te vinden in bijlagen A tot en met E. Voor de casus Import veterinaire goederen wordt op verzoek van het ministerie van EZ de beschrijving en de analyse van effecten beperkt tot de effecten op het niveau van de ketenpartners en de keten, en zal er geen beschrijving en analyse plaatsvinden van effecten op het niveau van de sector en de economie als geheel. Het ministerie van EZ heeft hiertoe verzocht omdat opschaling van de casusresultaten onderdeel is van het topsectorenbeleid, sector logistiek, van het ministerie van EZ. Daarmee zijn kwantitatieve en kwalitatieve effecten dermate afhankelijk van de precieze invulling, dat een inschatting van de effecten op sector- en macroniveau met een te grote mate van onzekerheid zou zijn omgeven.

Figuur 2.2 De effecten van een procesinnovatie kunnen zich op verschillende niveaus voordoen



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2012)

Dit onderzoek is gestart met een gestructureerde beschrijving van de geselecteerde casussen en de omgeving waarin die casus is ingezet. Met de omgeving wordt in de context van dit onderzoek bedoeld de productiekolom en relevante schakels daarin en het relevante regulerings- en toe

zichtskader. Deze beschrijving is gebaseerd op door Sggv ter beschikking gestelde informatiedossiers van de casussen, gesprekken met vertegenwoordigers van Sggv, interviews met ketenpartners en informatie uit het publieke domein. Een gestructureerde beschrijving van de casus en de omgeving is noodzakelijk voor gedegen analyse inschatting van de effecten die aan de casus zijn toe te schrijven.

De volgende stap in het onderzoek is de analyse en beschrijving van welke economische effecten er van een casus uit kunnen gaan. Waar mogelijk zijn deze effecten gekwantificeerd op het niveau van de individuele ketenpartners en is op basis van extrapolatie getracht te kwantificeren wat verdere sector- of economiebrede implementatie van de met de casus in gang gezette ontwikkeling zou kunnen betekenen. Soms is kwantificering op casusniveau in dit rapport niet gepresenteerd omdat daarmee tot individuele bedrijven herleidbare bedrijfsgevoelige informatie zichtbaar zou worden. In die gevallen is volstaan met de presentatie van geëxtrapoleerde effecten op sector niveau. Belangrijk bij het in kaart brengen en kwantificeren van de effecten betroffen interviews met vertegenwoordigers van verschillende betrokken partijen. In totaal zijn 21 interviews gehouden verdeeld over de vijf casussen en binnen iedere casus verdeeld over verschillende ketenpartners in verschillende schakels van de productiekolom. Om herleidbaarheid van (bedrijfs)gevoelige informatie naar individuele ketenpartners te voorkomen worden de namen van de personen met wie gesproken is, en de namen van de organisatie die zij vertegenwoordigen, niet genoemd in de rapportage. Volstaan wordt met verwijzingen naar type organisatie. Aanvullend aan de interviews is aan een aantal ketenpartners een informatie-uitvraag nagestuurd met name gericht op het verzamelen van gegevens ten behoeve van de kwantificering van de effecten.

Voor de kwantificering van effecten in dit onderzoek is door SEO vanwege gebrek aan gegevens regelmatig met veronderstellingen gewerkt over bijvoorbeeld tijdsbesparing en doorlooptijd verkorting van processen die dankzij casussen is gerealiseerd. Daarom is op eigen inschatting door SEO conservatisme betracht bij het maken van veronderstellingen en is met scenario's gewerkt om de gevoeligheid van de uitkomsten voor die veronderstellingen inzichtelijk te maken.

In aanvulling op de analyse van de effecten is onderzocht welke rol Sggv heeft gespeeld bij de casus, hoe Sggv als organisatie die rol heeft vervuld en hoe die rol zich verhoudt ten opzichte van de problematiek waarop met het Sggv programma is getracht in te grijpen. Aan hand daarvan is de vraag onderzocht hoe verder? Is er sprake van netto baten van de ingezette ontwikkelingen? En hoe wordt geborgd dat die netto baten ook in de toekomst gerealiseerd blijven worden?

De uitkomsten van de hierboven beschreven stappen zijn in de navolgende hoofdstukken beschreven. Omwillen van overzichtelijkheid zijn gedetailleerde beschrijvingen van de casussen, effecten, berekeningen en onderbouwingen in bijlagen per casus bij dit rapport gevoegd. De beschrijvingen in de hoofdtekst van het rapport geven een concluderend beeld van daarvan weer.

3 Economische effecten van de casussen

Sggv is betrokken bij 17 casussen, waarvan een aantal is overgedragen aan de ketenpartners. Van vijf casussen zijn de economische effecten onderzocht. De saldi van gekwantificeerde effecten van deze casussen zijn in meerderheid positief.

Het doel van Sggv is om verminderingen van regeldruk voor ondernemingen en verbetering van efficiency en dienstverlening door overheden te realiseren. Worden deze doelen in de praktijk gehaald? Om deze vraag te beantwoorden komen in dit hoofdstuk een vijftal casussen aan bod. In elk van de vijf paragrafen van dit hoofdstuk wordt een casus van Sggv als volgt nader beschouwd. Eerst wordt de casus kort uiteengezet. Waaruit bestaat de casus en wie zijn de betrokken ketenpartners? Vervolgens komen de te verwachten effecten van de casus aan bod, waarbij deze zoveel mogelijk zijn gekwantificeerd. Hierbij wordt vermeld dat een aantal effecten ten tijde van het onderzoek echter (nog) niet te kwantificeren is. Deze, soms naar verwachting significante, effecten zijn wel genoemd als *pro memorie* (pm). Dit impliceert dat de saldi van netto baten van de casussen met onzekerheid zijn omgeven. Ten slotte wordt onder aan de streep het saldo van de kosten en baten bepaald. Is de business case van de casus positief? Vanwege deze pm-posten is het algehele saldo van baten en lasten onzeker.

In bijlage A tot en met E zijn uitgebreidere beschrijvingen aan te treffen van de in dit hoofdstuk beschreven casussen en effecten.

3.1 Casus Asbestverwijdering

Beschrijving casus

Woningbouwcorporaties laten vrijkomende woningen inspecteren op asbest. Wanneer daadwerkelijk asbest wordt aangetroffen zet de woningbouwcorporatie een procedure in werking om de asbest te laten verwijderen. Deze procedure omvat de volgende stappen; inventarisatie van asbest, het aanvragen van een vergunning tot verwijderen bij de gemeente, het verwijderen van asbest, controle op de verwijdering van asbest en het opslaan van de verwijderde asbest.

De ketenpartners die betrokken zijn bij één van bovenstaande stappen, maken gebruik van verschillende systemen. Woningbouwcorporaties hebben hierdoor moeite met het bijhouden van allerlei documenten van verschillende saneringstrajecten.

Een aantal partijen heeft met behulp van Sggv een asbestvolgsysteem (AVS) ontwikkeld om inzicht te geven in welke saneringstrajecten lopen en welke hebben gelopen. Na overdracht van de casus door Sggv heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het AVS opgeschaald naar een landelijk niveau, het zogeheten Landelijke Asbestvolgsysteem (LAVS). Met het LAVS wordt het proces van asbestverwijdering gedigitaliseerd. Alle partijen dienen te gaan werken met hetzelfde softwaresysteem, waardoor onderlinge systemen op elkaar zijn afgestemd en de informatie door de keten heen hetzelfde is. Met het nieuwe systeem kunnen woningbouwcorporaties derhalve het hele traject op de voet volgen.

Effecten

Het LAVS levert voor de corporaties twee voornamelijk kostenbesparingen op. Ten eerste levert de casus op landelijk niveau een daling van jaarlijkse personeelslasten op van € 0,89 miljoen. Ten tweede wordt met behulp van de casus de doorlooptijd van het proces (één maand) mogelijk verkort, waarbij verondersteld wordt dat de huurder van woningen evenredig kleiner wordt. Als de maximale verkorting van de doorlooptijd gesteld wordt op gemiddeld 10 procent (drie dagen) levert dat de corporaties een voordeel op van € 0,79 miljoen op landelijk niveau. Daarnaast zorgt het LAVS voor een toename van de transparantie in de keten, wat op zijn beurt een beter risicomanagement en uiteindelijk een daling in de procedurele faalkosten met zich meebrengt. In Tabel 3.1 zijn de effecten weergegeven.

Tegenover de batenposten staan de jaarlijkse beheerkosten van het asbestvolgsysteem (AVS), die in totaal € 0,75 miljoen bedragen, en de als PM post weergegeven (naar verwachting) hoge eenmalige ontwikkelingskosten.⁹ Met het oog op de naar verwachting aanzienlijke ontwikkelingskosten kan geconcludeerd worden dat zonder een daadwerkelijke verkorting van de doorlooptijd de netto baten van de casus ofwel verwaarloosbaar zijn, ofwel negatief. Enkel in het geval van een verkorting van de doorlooptijd zijn de netto baten van de casus positief. Sggv heeft zelf circa € 0,30 miljoen aan (eenmalige) kosten gemaakt voor deze casus.

Tabel 3.1 De effecten van de casus Verwijdering Asbest (landelijk niveau)

Post	Partij	Effecten	Kwantificering (in € miljoen)	Opmerking
<u>Directe kosten regulering bedrijven</u>				
Abonnement	Woningbouwcorporatie	-	0,19	
Lagere personeelslasten	Woningbouwcorporatie	+	0,89	
<u>Indirecte kosten regulering</u>				
Daling huurder	Woningbouwcorporatie	+	0 – 0,79	Meerdere scenario's
Lagere faalkosten	Woningbouwcorporatie	+	0,02	
<u>Economische effecten:</u>				
Toetredingsbarrière	Inventarisatie/Verwijderaar	-	Pm	
	Woningbouwcorporatie	-	Pm	
<u>Sector en economie als geheel</u>				
Toetredingsbarrière	Inventarisatie/Verwijderaar	+	Pm	
	Woningbouwcorporatie	-	Pm	
Gezondheidseffecten	Huurder	+	Pm	
<u>Investeringskosten</u>				
Beheerkosten (jaarlijks)	Ministerie van I&M	-	0,56	
Ontwikkelingskosten (eenmalig)	Ministerie van I&M	-	Pm	
Saldo			0,16 + pm – 0,95 + pm	Meerdere scenario's

Bron: Sggv (2010), Cfv (2011), bewerking SEO

⁹ De ontwikkelingskosten zijn bij Sggv niet bekend en moeten daarom als PM post worden opgenomen.

Naast effecten op de directe en indirecte kosten van de bedrijven, heeft de casus ook een aantal andere economische effecten. Op dit moment zijn namelijk gecertificeerde en niet-gecertificeerde asbestinventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijven in de markt actief. Het gebruik van het LAVS wordt een vereiste voor het verkrijgen van een certificaat van Ascert voor de inventarisatie- en asbestverwijderingsbedrijven. Certificering geeft derhalve aan de ene kant borging voor de kwaliteit van asbestverwijdering en heeft dus een kwaliteitsverhogend effect. Aan de andere kant echter moeten bedrijven met het verplichte gebruik van het LAVS meer opstart kosten maken. Voor kleine bedrijven is dit een toetredingsdrempel. Concluderend kan gesteld worden dat het verdwijnen van de (in de regel goedkopere) niet-gecertificeerde marktpartijen zowel een kwaliteitsverhogend als een prijsopdrijvend effect heeft.

Met het verplichte gebruik van het LAVS heeft de daarmee gepaard gaande hogere kwaliteit ook voor huurders een positief effect, namelijk een positief gezondheidseffect. De kans op fouten in de asbestverwijdering wordt kleiner en zo ook de kans op schadelijke gezondheidseffecten. Aangegeven is dat het gebruik van het LAVS op termijn zal bijdragen aan een beter imago van de sector.

3.2 Casus Veterinaire import Rotterdam

Beschrijving casus

Bij de import van veterinaire goederen in de Rotterdamse haven zijn veel partijen betrokken: verladers, rederijen, importeurs, keuringsstations, de Douane, het Havenbedrijf Rotterdam en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). In deze casus is er als keten samengewerkt om de administratieve processen te stroomlijnen en de transparantie in de keten te verhogen, zodat containers sneller op hun plaats van bestemming zijn. De casus is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Regiegroep Single Window handel en transport, waarin bedrijfsleven (VNO-NCW, EVO, Havenbedrijf Rotterdam) en overheden (IVW, Douane, NVWA, EZ) zijn vertegenwoordigd.

De casus bestaat uit de ontwikkeling van de informatiecockpit Supd@x en overige procesverbeteringen die al dan niet mogelijk zijn met behulp van Supd@x. De informatiecockpit Supd@x is een workflow management applicatie dat statusinformatie afleidt vanuit het berichtenverkeer tussen de overheid en de bedrijven. Met behulp van deze statusinformatie is het “aannemelijk dat in Rotterdam door het (pro-) actief managen van veterinaire lading en processen de doorlooptijd 30 tot 50 procent bekort kan worden.” Andere procesverbeteringen die de ketenpartners in hun samenwerkingsovereenkomst hebben afgesproken zijn: (i) het combineren van de vooraanmelding bij de NVWA en de aangifte bij de Douane, (ii) het digitaliseren van de keuropdracht, (iii) verbeteringen bij het reserveren van een keurpunt, en (iv) administratieve lastenverlichting bij transshipment.

De casus is in juli 2011 overgedragen aan de ketenpartners. De software droeg toen het karakter van een kleinschalig prototype dat uitsluitend statusinformatie verschaftte. Sinds de overdracht is Supd@x doorontwikkeld en is gewerkt aan het digitaliseren van de keuropdracht. Deze versie van Supd@x zal in november worden getest en vervolgens in januari 2013 geïmplementeerd worden. De andere procesaanpassingen zijn nog niet gerealiseerd.

Effecten

De kostenbesparingen die de importeur (of expediteur) kan realiseren met de casus zijn tweeledig. Allereerst zijn er kostenbesparingen die de importeur (expediteur) kan realiseren op zijn personeelslasten, omdat een aantal administratieve handelingen sneller gaan of niet meer nodig zijn. In Tabel 3.2 zijn deze besparingen weergegeven onder 'Directe kosten regulering bedrijven'. Deze kostenbesparingen kunnen oplopen tot naar schatting jaarlijks ruim € 3,7 miljoen voor de gehele sector van importeurs (expediteurs). Hierbij dient vermeld dat met de huidige (fase van) implementatie van Supd@x deze kostenbesparingen slechts ten dele wordt gerealiseerd (€ 0,5 miljoen). Vervolgens zorgt de casus voor meer transparantie in de keten, waardoor naar verwachting de doorlooptijd van het proces wordt verkort. Dit levert sectorbreed de importeur (expediteur) een besparing op tussen jaarlijks € 3,6 miljoen en € 6,0 miljoen aan terminalkosten. Deze besparing gaat in eerste instantie gepaard met een omzetsdaling van dezelfde omvang voor de terminalhouders. Onduidelijk is in hoeverre vervolgens de kosten van terminalhouders omlaag gaan en/of de terminals op andere wijze ingezet kunnen worden.

De kosten van de casus bedragen jaarlijks € 0,29 miljoen, opgebouwd uit afschrijvingen van de ontwikkelingskosten (€ 0,14 miljoen) en beheerkosten (€ 0,15 miljoen). Ten behoeve van dit onderzoek wordt gewerkt met een korte afschrijvingstermijn van vier jaar, zoals gebruikelijk is bij ICT-investeringen. De netto baten van de casus zijn positief, ook al met de eerstvolgende implementatiefase in het voorjaar van 2013.

Naast de hierboven gekwantificeerde kostenbesparingen heeft de casus andere positieve effecten voor de importeur. De kortere doorlooptijd zorgt ervoor dat de importeur vaker zijn leveringsgaranties kan nakomen, met minder civiele boetes als gevolg. Voorts zullen de producten sneller en dus in hogere kwaliteit aankomen bij de afnemer. Aangezien het proces korter en eenvoudiger wordt zal mogelijk het percentage importeurs dat gebruik maakt van expediteurs dalen, omdat het opportuun is geworden de procedure zelf ter hand te nemen. Deze mogelijke handelsverschuiving gaat ten koste van de omzet van de expediteur, die zijn markt ziet krimpen. Op de middellange termijn zou de kortere doorlooptijd ten goede moeten komen aan de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven, met een toename in volumes en omzet voor alle betrokken ketenpartners.

Op het niveau van de ketenpartners is aangegeven dat de casus heeft geleid tot een betere onderlinge samenwerking en meer inzicht in elkaars situatie. De casus heeft geleid tot een verbeterde grondhouding naar andere ketenpartners; de NVWA geeft aan dat zij door de casus nu ook meer samenwerkt met andere ketenpartners van buiten de keten van de casus. De effecten van meer transparantie in de keten voor overheidspartijen zijn op dit moment nog niet te kwantificeren. De overheidsdiensten zijn voornemens op termijn Supd@x in te zetten om hun interne processen beter in te richten; dit effect kan op dit moment nog niet worden gekwantificeerd.

Tabel 3.2 De baten van de casus veterinaire import Rotterdam zijn hoger dan de lasten (landelijk niveau)

Onderdeel	Ketenpartner	Effect	Kwantificering (in miljoenen €)	Opmerking
<u>Directe kosten regulering bedrijven</u>				
- Combinatie aangifte NVWA en Douane	Expediteur/importeur	+	0,97	Implementatie: afhankelijk NLIP
- Digitaliseren Keuropdracht	Expediteur/importeur	+	0,54	Implementatie: jan. t/m mrt. 2013
- Verbeteringen inplannen Keurpunt	Expediteur/importeur	+	0,22	Implementatie: afhankelijk NLIP
- Workflow management (wachtijden chauffeurs)	Expediteur/importeur Chauffeurs	+	1,30 [0 - 1,30]	Implementatie: jan. t/m mrt. 2013
- Administratieve lastenverlichting Transshipment	Expediteur/importeur	+	0,69	Implementatie: niet bekend
<u>Indirecte kosten regulering bedrijven</u>				
- Meer transparantie en versnelling doorlooptijd (workflow management)	Expediteur/importeur	+	[3,57 - 5,96]	Implementatie: jan. t/m mrt. 2013
	Douane	+	Pm	
	NVWA	+	Pm	
	Terminalhouder	-	[0 - 5,96]	
- Betere kwaliteit producten	Importeur	+	Pm	
- Lagere civiele boetes ivm leveringsgaranties	Importeur	+	Pm	
- Lagere faalkosten	Douane	+	Pm	
	NVWA	+		
<u>Economische effecten</u>				
- Handelsverschuiving	Expediteur	+/-	Pm	
	Importeur	+		
<u>Investerings- en omschakelingskosten</u>				
- Ontwikkelingskosten Supd@x (eenmalig, in vier jaar af te schrijven)				
- Prototype (workflow management)	Ministerie van EZ	-	0,05	
- Productversie (incl. digitalisering Keuropdracht)	Douane	-	0,09	
- Nieuwe functies Supd@x (transshipment en hergebruik informatie)	Onbekend	-	Pm	
- Beheerkosten Supd@x	Douane	-	0,15	
- Aanpassen VGC-systeem	NVWA	-	Pm	
- Aanpassen VIP-applicatie	Onbekend	-	Pm	
- Hardware Keurpunt	NVWA	-	Pm	
- Friciekosten	Alle ketenpartners	-	Pm	
Saldo			[2,1 – 9,4] + pm	

Bron: EIM (2008), Sggv (2009) en samenwerkingsovereenkomst ketenpartners (2010), bewerkingen SEO

3.3 Casus Toezicht Kalverketen

Beschrijving casus

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) houdt toezicht op de kalverhouderijen en -slachterijen. Ten behoeve van het toezicht houdt de kalverhouderij voor de overdracht van de kalveren naar het slachthuis een Voedselketeninformatieformulier (VKI) bij. Het slachthuis beoordeelt de dieren voor de slacht op basis van een papieren VKI. Het VKI bevat onder meer informatie over de herkomst van de kalveren, de gezondheid, en eventueel medicijngebruik.

De combinatie van het terugdringen van de administratieve lasten voor bedrijven en het voldoen aan de Europese richtlijnen is voor het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aanleiding geweest om te onderzoeken wat digitalisering in de kalversector zou kunnen opleveren. Als gevolg hiervan is er binnen het programma Sggv een stuurgroep opgericht met vertegenwoordigers van de toezichthouders en bedrijven in de sector.

De casus betreft in concreto de digitalisering van het VKI middels de database Infokalf. Hierbij dient de kalverhouderij het VKI formulier digitaal bij te houden. Tevens zijn tijdens de casus onderzoeken uitgevoerd naar de wenselijkheid en mogelijke effecten van ketenkeuring en het verminderen van het aantal uren toezicht in de slachterij.

Effecten

De business case van de casus laat op drie onderdelen duidelijke kostenbesparingen zien. Allereerst dalen de personeelslasten bij de slachthuizen, omdat op verschillende plekken van de naleving op het toezicht door de digitalisering tijdswinst valt te boeken. De daling in personeelslasten komen sectorbreed uit op jaarlijks € 0,40 miljoen. Vervolgens zijn er voor de slachthuizen kostenbesparingen te realiseren ter grootte van € 0,44 miljoen, doordat er als gevolg van ketenkeuring (naar verwachting) minder hoeft te worden ingesneden. Ten slotte kan op termijn het toezicht effectiever worden georganiseerd voor goed op kwaliteit presterende slachthuizen, wat voor betreffende slachterijen jaarlijks een kostenbesparing oplevert van circa € 0,86 miljoen op jaarbasis.

Tegenover de baten van de casus zijn er ontwikkelingskosten (jaarlijks¹⁰ € 25 duizend), en de jaarlijkse beheerkosten (€ 10 duizend). Uit het bovenstaande volgt de conclusie dat voor de slachterijen de business case positief is en op landelijk niveau ten minste € 1,66 miljoen op jaarbasis bedraagt. In Tabel 3.3 zijn de verschillende effecten van de casus weergegeven.

Naast de hierboven gekwantificeerde effecten zijn voor de slachterijen nog een aantal positieve effecten te beschrijven. Zo zullen naar verwachting de faalkosten dalen als gevolg van de digitalisering. De lagere faalkosten uiteten zich ook in een positief gezondheidseffect, aangezien de kans dat er verkeerd vlees in schappen komt afneemt als gevolg van de casus. Een naar verwachting verbeterde hygiëne heeft naast lagere faalkosten ook een positief imago-effect, zowel voor de slachthuizen als voor de NVWA.

¹⁰ De ontwikkelingskosten zijn € 100 duizend, en er wordt in dit onderzoek gewerkt met een afschrijvings-termijn van vier jaar.

Tabel 3.3 De effecten van de casus Toezicht Kalverketen (landelijk niveau)

Post	Partij	Effecten	Kwantificering (in € miljoenen)
<u>Directe kosten regulering bedrijven:</u>			
Besparing onderdeel A	Slachthuis	+	0,40
Investeringskosten hardware	Kalverhouder	-	Pm
<u>Indirecte kosten regulering:</u>			
Lagere faalkosten	Slachthuis	+	Pm
Betere beheersing risico's	Slachthuis	+	Pm
Minder snijverlies	Slachthuis	+	0,44
Verbeterde hygiëne	Slachthuis/NVWA	+	Pm
Besparing onderdeel C	Slachthuis	+	0,86
<u>Economische effecten:</u>			
Ongelijk speelveld	Grote slachthuizen	+	Pm
	Kleine slachthuizen	-	Pm
<u>Sector en economie als geheel:</u>			
Gezondheidseffecten	Maatschappij	+	Pm
Totaal (- beheer en ontwikkeling)			
<u>Investeringskosten:</u>			
Beheerkosten	SKV	-	0,01
Ontwikkelingskosten	SKV	-	0,03
Saldo			1,66 + pm

Bron: SGGV (2012), informatie uit interviews, bewerking SEO

Niet voor alle ketenpartners is de business case onverdeeld positief. De kalverhouders zullen namelijk een investering moeten maken om deel te kunnen nemen aan het digitaliseringsproces. Onduidelijk is in welke mate de lagere kosten van de slachthuizen terecht komen bij de consument.

Deze casus brengt het risico met zich mee dat een ongelijk speelveld ontstaat tussen aan de casus deelnemende bedrijven en hun concurrenten. Wanneer dit risico zich manifesteert, leidt het tot economische kosten. Omdat de aan de casus deelnemende bedrijven een gezamenlijk marktaandeel hebben van meer dan 90 procent, zijn naar verwachting de kosten van een eventueel ongelijk speelveld beperkt.

De Sggv heeft zelf circa € 0,30 miljoen aan (eenmalige) kosten gemaakt voor deze casus.

3.4 Casus Toezicht Vleesketen

Beschrijving casus

De casus heeft betrekking op het toezicht op de slachthuizen van varkens en de verwerkers van dierlijke bijproducten. Het doel in de casus is de lasten van het toezicht voor de onder toezicht staande bedrijven terugdringen, waarbij de kwaliteit van het toezicht gewaarborgd blijft. In mei 2009 is daarom op initiatief van het grootste slachthuis en de NVWA met hulp van Sggv de casus Toezicht Vleesketen gestart. De NVWA en het grootste slachthuis zijn na deze proefopstelling verder gegaan en hebben een vernieuwde manier van toezicht geïmplementeerd, waarvoor ze

begin januari 2012 een convenant hebben opgesteld. De vernieuwde manier van toezicht baseert zich op de informatie die de bedrijven zelf gebruiken bij hun bedrijfsvoering. Deze informatie nemen de toezichthouders nu nog over in hun eigen systemen. Als toezichthouders met voldoende mate van zekerheid kunnen vaststellen dat de informatie van de bedrijven betrouwbaar is, dan kunnen zij voor hun informatieverzameling in grotere mate gebruik maken van de informatie uit deze systemen. Continuous control monitoring (CCM) is de naam van deze innovatie. De informatie-uitwisseling tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande gebeurt op basis van een zogenaamd 'dashboard' samengesteld met Key Performance Indicators (KPI's). Een intermediair berekent deze KPI's en verzorgt de terugkoppeling van de resultaten. Het dashboard maakt het voor de NVWA mogelijk om zich tijdens de uitvoering van haar toezichtstaken te baseren op de bedrijfseigen systemen van het onder toezicht staande bedrijf.

Effecten

Het positieve direct effect voor de slachthuizen van implementatie van CCM bestaat erin dat de kosten van toezicht afnemen, wat op landelijk niveau neerkomt op een kostenbesparing tussen € 0,25 miljoen en € 0,40 miljoen. De, op landelijk niveau vaste, abonnementskosten zijn evenwel hoog te noemen, namelijk € 0,85 miljoen. De abonnementskosten betreffen de beheerskosten, waarvan Thauris heeft aangegeven dat deze volledig gedragen worden door het grote slachthuis dat aan de casus deelneemt. Deze kosten worden derhalve als 'abonnementskosten' aangemerkt.

Tabel 3.4 De effecten van de casus Toezicht Vleesketen (landelijk niveau)

Post	Partij	Effecten	Kwantificering (in miljoen €)	Opmerking
<u>Directe kosten regulering bedrijven:</u>				
Vermindering kosten van toezicht	Slachthuizen	+	0,25 - 0,40	
Abonnementskosten	Slachthuizen	-	0,85	
<u>Indirecte kosten regulering:</u>				
Lagere faalkosten	Slachthuizen	+	Pm	
Inrichting toezicht	NVWA	+	Pm	
<u>Economische effecten:</u>				
Ongelijk speelveld	Slachthuizen (excl. het grootste slachthuis)	-	Pm	
	Het grootste slachthuis	+	Pm	
<u>Investeringskosten:</u>				
Beheerkosten	Thauris	+	0,85	
Ontwikkelingskosten	Overheid	-	0,1	Subsidie van verschillende onderdelen van de overheid

Bron: Informatie uit interviews, bewerking SEO

Sectorbreed gezien heeft het CCM als voordeel dat de toezichthouder zich kan richten op de bedrijven waar het toezicht het meest gewenst is. Als via de KPI's blijkt dat een bedrijf goed presteert en een ander bedrijf minder goed, kan de toezichthouder haar taken zo inrichten dat het bedrijf dat minder goed presteert op de KPI's een hogere mate van inspecties krijgt. Dit verhoogt de effectiviteit van toezicht en daarmee de gemiddelde algehele kwaliteit van de prestaties van het

bedrijfsleven op KPI's. Een gevolg hiervan is dat het risico op gezondheidsproblemen als gevolg van verkeerd vlees vermindert.

In het hierboven beschreven positieve effect speelt mogelijk dat de innovatie is goed is toegesneden op de aan de pilot deelnemende partij, en minder op de andere bedrijven in de markt. Op deze wijze kan een ongelijk speelveld ontstaan, wat andere bedrijven binnen de sector een kostennadeel kan opleveren. Andere spelers in de markt zijn niet direct betrokken bij de implementatie van het CCM. Wel was de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV) vertegenwoordigd in de stuurgroep van de pilotfase van Sggv. De COV vertegenwoordigt de hele sector; zowel het grote aan de pilot deelnemende bedrijf als andere, kleinere bedrijven.

3.5 Casus Bouwen met winst

Beschrijving casus

Deze casus heeft betrekking op het aanvragen van een bouwvergunning voor nieuwbouw van woongebouwen. Uit een coalitie van bouwbedrijven, architecten en gemeenten is de casus 'Bouwen met Winst' voortgekomen. De casus is gericht op het verkleinen van het risico dat een bouwvergunning niet in één keer wordt verkregen om daarmee de doorlooptijd te verkorten. Met behulp van Sggv is hiervoor bij een nieuwbouwproject in de gemeente Koggenland een pilot uitgevoerd. Na de pilot is op 25 maart 2011 is de stichting 'Bouwen met Winst' opgericht, bestaande uit de bij de casus betrokken partijen, die een vergunningsversneller hebben ontwikkeld. Vóór de introductie van de casus waren 75 tot 90 procent van de vergunningsaanvragen niet-ontvankelijk. Dit kon leiden tot grote vertraging. Om niet-ontvankelijke aanvragen in de praktijk te vermijden, is er een vergunningsversneller gebouwd. In de vergunningsversneller zijn controles en checklisten ingebouwd, waarmee het risico verkleind wordt op vertraging van de aanvraagprocedure. Bovendien kan de gemeente commentaar geven op plannen in ontwikkeling en is er ook een risicometer ingebouwd om in te schatten hoe groot de kans is dat de aanvraag gehonoreerd zal worden. De uitrol van de vergunningsversneller is tot op heden echter tegengevallen. Volgens betrokken omdat minder aanvragen tot minder lege-inkomsten voor gemeenten leiden. Ook zou de crisis in de bouwsector mede oorzaak zijn van de tegenvallende uitrol.

Effecten

De directe effecten van deze casus voor de indiener van de vergunningaanvraag zijn drieledig positief. Ten eerste nemen de (verwachte) personeelslasten voor het vergunningstraject af. Op landelijk niveau is deze besparing bepaald op circa € 3,5 miljoen. Deze besparing overstijgt ruimschoots de investeringskosten (€ 0,1 miljoen) en beheerkosten (€ 0,1 miljoen) van de vergunningsversneller. Ten tweede zal het voor een aanvrager in een eerder stadium van het traject duidelijk worden of de aanvraag kansrijk is of niet. Naar verwachting zullen daarom minder kansarme aanvragen de gehele procedure doorlopen. Ten derde heeft de resulterende kortere doorlooptijd een gunstig effect voor de aanvrager, aangezien projecten daarom eerder opgeleverd zullen kunnen worden.

Tabel 3.5 De effecten van de casus Bouwen met Winst (landelijk niveau)

Post	Partij	Effecten	Kwantificering (in € miljoen)
<u>Directe kosten regulering bedrijven:</u>			
Minder personeelslasten tijdens vergunningstraject	Indiener vergunning	+	3,5
Minder kansarme aanvragen tijdens geheel vergunningstraject	Indiener vergunning	+	PM
Kortere doorlooptijd traject	Indiener vergunning	+	PM
Kosten voor gebruik vergunningsversneller	Indiener vergunning	-	0,1
<u>Indirecte kosten regulering:</u>			
Lagere faalkosten	Indiener vergunning	+	Pm
<u>Economische effecten:</u>			
Stijging grondwaarde	Eigenaar grond	+	Pm
<u>Sector en economie als geheel:</u>			
Standaardisatie / Netwerkeffecten	Marktpartijen	+	Pm
<u>Investeringskosten:</u>			
Beheerkosten	SBR	-	Pm
Ontwikkelingskosten	SBR	-	0,1
Saldo			3,3 + pm

Bron: EIM (2008), informatie uit interviews, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Een kortere doorlooptijd van de procedure en een hogere verwachte kans op verlening van de vergunning heeft ook een positief effect op de verwachte waarde van de te ontwikkelen grond. Dit is van belang voor grondeigenaren. Verder spelen in deze casus netwerkeffecten. De waarde van een product neemt toe naarmate meer afnemers er gebruik van maken. Wanneer meer gemeenten en bouwbedrijven gebruik maken van het systeem neemt de waarde van de vergunningsversneller toe. Hiervoor is echter wel een zekere mate van standaardisatie vereist. Met deze standaardisatie zou elke aanvraag, door elk bouwbedrijf en door elke gemeente, op dezelfde manier ingediend en beoordeeld kunnen worden.

4 Borgen van baten

Met het programma Sggv beoogt het ministerie van EZ reguldruk en toezichtslasten voor bedrijven te verminderen. Op welk fundamenteel probleem richt het ministerie zich met het programma Sggv, is het programma hierin effectief en hoe worden de baten geborgd na beëindiging van het programma?

Centraal in de onderzochte casussen staan de kosten van naleving van wet- en regelgeving en toezicht daarop bij bedrijven in verschillende schakels van de productiekolom. Deze kosten kunnen onder meer voortvloeien uit (verplichte) informatie-uitwisseling met de toezichthouder. Informatie-uitwisseling brengt administratieve lasten met zich mee voor onder toezicht staande bedrijven, en kan daarnaast ook tot lagere efficiëntie van het productieproces leiden doordat het productieproces langer duurt en productiekosten hoger worden.

In dit hoofdstuk wordt eerst het probleem geschetst waarop het ministerie van EZ zich met het programma van Sggv richt (paragraaf 4.1). Dit probleem betreft de – gegeven de regulering waarop toezicht wordt gehouden – mogelijke vermijdbare kosten van toezicht bij het bedrijfsleven door een efficiënter proces van interactie tussen toezichthouder en bedrijven. De daarvóór liggende vraag welke economische problemen (marktfalen) of economische doelen (paternalisme, inkomensverdeling) het toezicht rechtvaardigen – en of de maatschappelijke baten van toezicht de maatschappelijke kosten overtreffen – is geen onderdeel van dit onderzoek en vormt geen onderdeel van de omschrijving van de onderhavige problematiek.

Vervolgens gaat dit hoofdstuk in op de wijze waarop het ministerie van EZ met het programma Sggv het probleem aanpakt (paragraaf 4.1) en de wijze waarop Sggv als organisatie deze rol heeft vervuld (paragraaf 4.2). Ten slotte worden conclusies getrokken over de vraag of de (potentiële) netto baten van het programma Sggv geborgd zijn en worden aanbevelingen gedaan voor hoe na beëindiging van het programma Sggv, het (potentiële) probleem van vermijdbare kosten van toezicht in het algemeen opgelost kan worden (paragraaf 4.3).

4.1 De kern van de problematiek

In de kern hebben de onderzochte casussen betrekking op de kosten van toezicht voor bedrijven in verschillende schakels van de productiekolom: vergunningverlening, arbeidsinspectie en certificering maken het proces van asbestverwijdering complex; controle en inspectie hebben een vertragende werking op het proces van import van veterinaire goederen; verplichte registratie van kalveren en gebruik van gegevens bij keuring door de toezichthouder rondom slacht zijn onvoldoende geïntegreerd waardoor het proces van kalfhouder tot aan consument langer duurt dan noodzakelijk en onnodige kans op fouten bevat.

Uitgaande van het huidige kwaliteitsniveau van toezicht, beoogt het ministerie van EZ met het programma Sggv vermijdbare kosten te besparen: “Ondernemers zijn onnodig veel tijd en geld kwijt aan

de naleving van wetten en regels. Ook is het voor hen niet altijd duidelijk wat de overheid precies van hen verwacht bij vergunningverlening, toezicht en handhaving¹¹.

Dit citaat benoemt de twee economische problemen die met het toezicht in de onderhavige casussen gepaard gaan:

- (a) inefficiëntie in het proces van uitvoering van het toezicht, en
- (b) informatieasymmetrie tussen toezichthouder en onder toezicht staande bedrijven.

Beide problemen veroorzaken allocatieve en productieve inefficiëntie. Daarbij is van belang op te merken dat regulering en toezicht een maatschappelijk belang dienen en dat daar maatschappelijke baten van uitgaan. In het kader van dit onderzoek gaat het niet om de vraag of de betreffende regulering en het toezicht daarop maatschappelijk efficiënt is, maar om de vraag of er verbeteringen in de uitvoering van het toezicht mogelijk zijn zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het toezicht.

Ad. (a) – inefficiëntie in het proces van uitvoering van het toezicht

Inefficiëntie in de uitvoering van het toezicht en de vermijdbare kosten die dat teweeg brengt bij bedrijven kent verschillende oorzaken.

Ten eerste heeft de toezichthouder – anders dan de onder toezicht staande bedrijven – geen directe prikkel tot kostenminimalisatie en winstmaximalisatie en heeft het een prikkel tot budgetmaximalisatie. De oorzaak van dit probleem is in de economische literatuur onder meer is uitgewerkt in Niskanen (1971). Een gebrek aan prikkel tot efficiëntie resulteert niet alleen in hogere dan noodzakelijke kosten van uitvoering van het toezicht, maar ook in hogere dan noodzakelijke kosten bij onder toezichtstaande bedrijven. Zowel in directe zin bij doorbelasting van uitvoeringskosten van de toezichthouder aan onder toezicht staande bedrijven, als indirect door hogere administratieve lasten, nalevingskosten en kosten van efficiëntieverlies die gepaard gaan met hogere uitvoeringskosten. Door afwezigheid van een prikkel tot kostenminimalisatie komen reducties in kosten van uitvoering van toezicht niet zonder meer vanuit de toezichthouder zelf.

Ten tweede behoort het beperken of minimaliseren van de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven vaak niet tot de formele doelstellingen van de toezichthouder. De toezichthouder is primair verantwoordelijk voor naleving van de relevante wet- en regelgeving. In formele zin zijn in het perspectief van de toezichthouder de toezichtlasten daaraan ondergeschikt, waardoor de toezichthouder in zijn besluitvorming en handelingen onvoldoende rekening houdt met de kosten daarvan voor de onder toezicht staande bedrijven.¹²

In de Midterm Review van het programma Sggv dat door Kwinkgroep (2011) is uitgevoerd, werd dit probleem al onderkend. Door respondenten is bij dat onderzoek de behoefte uitgesproken

¹¹ <http://sggv.nl/over-sggv>

¹² Als relevant voorbeeld van formele doelstellingen van een toezichthouder, kunnen die van de NVWA genomen worden. In de omschreven formele doelstellingen en taken – zie bijvoorbeeld het Jaarplan van de NVWA 2012 en <http://rijksbegroting2005.minfin.nl/defaultb883.html> komen de kosten van het toezicht voor bedrijven niet voor. Wel vermeldt het Jaarplan van de NVWA dat de overheid zich ook de taak stelt om effectiever en efficiënter te gaan werken.

“aan het internaliseren van de belangen van een sector bij bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders bij de overheid” (Kwinkgroep, 2011, p. 7).

Dat (vermindering van) kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven buiten de formele doelstellingen van de toezichthouder vallen, wil niet zeggen dat de toezichthouder daar in het geheel geen oog voor heeft. Het jaarverslag (2011) en het jaarplan (2012) van de NVWA maken bijvoorbeeld duidelijk dat deze toezichthouder wel degelijk vermindering van toezicht en toezichtlasten voor bedrijven nastreeft. Maar de toezichthouder onderstreept daarbij tegelijkertijd de hierboven beschreven problematiek, namelijk dat vermindering van toezicht en toezichtlasten niet voortvloeien uit een formele doelstelling, maar uit noodzaak omdat minder financiële middelen de toezichthouder daartoe dwingen:

“Hetzelfde veiligheidsniveau bieden met minder middelen dwingt ons nieuwe wegen in te slaan. We gaan als NVWA meer op afstand van bedrijven opereren die met minder toezicht toekunnen. En notoire overtreders gaan we harder aanpakken” (Jaarverslag NVWA, 2011).

Ad. (b) - informatieasymmetrie tussen toezichthouder en onder toezicht staande bedrijven

Het tweede probleem dat het voornoemde citaat van Sggv aansnijdt, is dat van informatieasymmetrie tussen toezichthouder en onder toezicht staande bedrijven. In de regel hebben onder toezicht staande bedrijven meer en betere informatie over de markt, het product, productieprocessen, kosten, risico's, etc. dan de toezichthouder. Het toezicht in brede zin en in de context van het onderhavige onderzoek de uitvoering van het toezicht, kan inefficiënt zijn wanneer er discrepantie bestaat tussen informatie bij de toezichthouder en informatie bij de onder toezicht staande bedrijven. Dat kan leiden tot 'over- of onderinspectie'. Ook bestaat het risico dat onder toezicht staande bedrijven hun informatievoorsprong op de toezichthouder gebruiken om het toezicht in hun eigen voordeel te beïnvloeden ten koste van het maatschappelijk belang (*regulatory capture*).

Andersom kan er ook sprake zijn een situatie waarin onder toezicht staande bedrijven onvoldoende informatie hebben over de criteria waarop een toezichthouder zijn besluiten baseert. Wanneer onvoldoende bekend is over de criteria waarop gemeenten bouwvergunningen goed- of afkeuren, worden er meer en meer verkeerde aanvragen ingediend vergeleken met een situatie waarin de aanvrager over volledige informatie over het proces van vergunningverlening zou beschikken. Door een dergelijke vorm van informatieasymmetrie vindt 'overproductie' van vergunningsaanvragen plaats - worden schaarse productiemiddelen op niet-productieve wijze ingezet - en duren bijvoorbeeld bouwprocessen langer dan noodzakelijk.

Samengevat bestaat de kern van de problematiek waarop het ministerie van EZ met het programma Sggv zich richt, uit de volgende drie elementen:

1. De kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven zijn niet/onvoldoende formeel geïnternaliseerd in de besluitvorming, handelingen en uitvoering van de toezichthouder;
2. Toezichthouders hebben geen/een verzwakte prikkel tot kostenminimalisatie en efficiënte uitvoering van het toezicht en hebben een prikkel tot budgetmaximalisatie;
3. Er is sprake van informatieasymmetrie tussen toezichthouder en onder toezicht staande bedrijven.

De elementen (1) en (2) leiden ertoe dat de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven – gegeven het niveau van toezicht – hoger is dan noodzakelijk, waardoor er sprake is van vermijdbare kosten. Informatieasymmetrie (3) kan er toe leiden dat het toezicht inefficiënt is, bijvoorbeeld in de vorm van ‘overinspectie’.

4.2 De rol van SGGV

Sggv is geen op zichzelf staande organisatie. Het programma Sggv maakt onderdeel uit van de Nederlandse overheid, in het bijzonder het ministerie van EZ, die ernaar streeft administratieve lasten en toezichtskosten voor het bedrijfsleven te verminderen. In het navolgende wordt eerst ingegaan op de vraag of de overheid met het programma Sggv het fundamentele probleem aanpakt dat in paragraaf 4.1 is omschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe Sggv als organisatie aan de toegekende rol uitvoering heeft gegeven.

Sggv in relatie tot de kern van de problematiek

De kern van de problematiek waarop het programma Sggv met de onderzochte casussen zich richt, wordt gevormd door onvoldoende prikkel tot efficiëntie in de uitvoering van het toezicht, het onvoldoende (formeel) internaliseren van lasten van toezicht voor bedrijven in de doelstellingen, handelingen en uitvoering van de toezichthouder en asymmetrische informatie tussen toezichthouder en onder toezicht staande bedrijven.

Met het programma Sggv heeft de Nederlandse overheid tijdelijk, voor de duur van het programma, de (vermindering van) kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven geïnternaliseerd in (de besluitvorming over) relevante aspecten van uitvoering van toezicht. Internaliseren weliswaar in de zin dat Sggv en de toezichthouders, zijnde de overheid, één entiteit vormen. Zo beschouwd heeft het ministerie van EZ met het programma Sggv de problematiek bij het deel van de kern van de problematiek aangepakt, dat binnen haar invloedssfeer ligt. Het deel van de problematiek dat voortkomt uit een afwezige of verzwakte prikkel tot kostenminimalisatie en een prikkel tot budgetmaximalisatie kan in essentie niet door een programma als Sggv worden opgelost omdat dit inherent is aan het wezen van de overheid. De gevolgen hiervan kunnen echter worden ingeperkt door een van bovenaf (periodieke) opgelegde beperking van het budget dat dwingt tot efficiëntie¹³.

Weliswaar staat de reductie in baten van de NVWA los van (de doelstellingen van) het programma Sggv, deze budgetbeperking heeft de toezichthouder (zie voornoemd citaat uit het jaarverslag van Sggv) wel gedwongen het toezicht meer op afstand van de bedrijven te verrichten en daarbij meer gebruik te maken van de informatie die binnen de onder toezicht staande bedrijven beschikbaar is. Dat laatste sluit aan bij de aanpak en werkmethode van het programma Sggv. Sggv heeft toezichthouders daarin praktisch gefaciliteerd.

Het derde onderdeel van de kern van de problematiek betreft dat van informatieasymmetrie tussen toezichthouder en onder toezicht staande bedrijven. Het programma Sggv neemt de informa-

¹³ Wanneer bijvoorbeeld de jaarverslagen en de begrotingen van de NVWA in ogenschouw worden genomen, dan lijkt hiervan voor een deel van de onderzochte casussen sprake.

tie binnen bedrijven, en informatiestromen tussen bedrijven in verschillende schakels van de productieketen als uitgangspunt en beoogt daarmee het probleem van informatieasymmetrie op te lossen. Wanneer in een casus met één of enkele, en niet alle, bedrijven in de markt een nieuw systeem wordt ontwikkeld, wordt het risico gelopen dat er een ongelijk speelveld resulteert tussen de deelnemers aan de (ontwikkelings-/pilotfase van de) casus en hun concurrenten. Een ongelijk speelveld gaat ten koste van de concurrentie en de maatschappelijke welvaart. Daarnaast bestaat het risico op *regulatory capture*. Wanneer bestaande informatie binnen bedrijven als uitgangspunt wordt genomen bij de herinrichting van uitvoering van toezicht, dient gewaakt te worden voor dit risico.

Een voorbeeld van een casus waar deze risico's zich kunnen manifesteren is de casus Toezicht Vleesketen. Sggv heeft een inspanning geleverd in deze casus die uiteindelijk heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het Continuous Control Monitoring (CCM) systeem. De inspanning van Sggv bij deze casus betrof onder meer een technische en juridische toets op een concept van dit systeem. Vervolgens hebben het grootste bedrijf in de markt en de toezichthouder het systeem verder uitgewerkt en op basis daarvan een nieuw toezichtsmodel ontwikkeld. Toepassing van het CCM leidt ertoe dat de toezichthouder op afstand – via een zogenaamd *dashboard* – mee kan kijken naar de cruciale punten in het productieproces van dit grootste bedrijf in de markt. Als gevolg van CCM kan het aantal inspecties met 35 procent verminderen zonder afbreuk te doen aan de wettelijke (Europese) voorschriften (Jaarverslag NVWA, 2011).

Dat CCM is ontwikkeld met, en wordt toegepast in het toezicht op het productieproces van het grootste bedrijf in de markt en niet direct met de kleinere spelers in de markt kan een probleem vormen¹⁴. Dit grootste bedrijf heeft een marktaandeel van 53 procent op de markt voor slachterijen (ING, 2011). Dit brengt het risico met zich dat het systeem technisch (uitgaande van de eigen systemen en informatie van deze onderneming) en financieel (uitgaande van grote schaal waarop het kan produceren) goed is toegesneden op deze ene onderneming als verreweg de grootste speler in de markt en minder op kleinere spelers die niet direct bij de ontwikkeling betrokken waren. Latere deelname en adoptie van ditzelfde systeem door andere, kleinere spelers in de markt kan deze spelers op een kostennadeel ten opzichte van deze grote onderneming zetten. De casus kan daarmee bijdragen aan verstoring van concurrentie in een reeds geconcentreerde, en vanuit mededingingsrechtelijk perspectief risicovolle markt¹⁵. Een vergelijkbaar risico kan zich voordoen bij de casus Toezicht Kalverketen, zij het dat de kosten daarvan naar verwachting beperkt zijn omdat de aan de casus deelnemende bedrijven verreweg het grootste deel van de markt bedienen.

Uit de casusdossiers en gesprekken met betrokkenen is niet gebleken dat deze risico's zijn afgedekt.

¹⁴ In de pilotfase waren overigens ook andere spelers in de markt vertegenwoordigd door de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV). Tegelijkertijd gaf de casusmanager aan dat omwille van het behaarder houden van de pilot er voor gekozen is de technische toets alleen bij de grootste spelers in de sector uit te voeren.

¹⁵ Een ruwe berekening van de Herfindahl-Hirschman Index (HHI) voor de Nederlandse markt voor slachterijen op basis van het sectorrapport 'Varkenshouderij' van het Economisch Bureau van ING (2011) leert dat deze met een waarde 3177 uitstijgt boven de grenswaarden van respectievelijk 1800 en 2000 die de Amerikaanse en Europese mededingingsautoriteiten hanteren bij het fusietoezicht. De HHI wordt berekend door de gekwadrateerde marktaandelen van alle aanbieders op de markt te sommeren.

Het risico op verstoring van de concurrentie wordt verder verhoogd door de differentiatie in toezichtsintensiteit die de toezichthouder als gevolg van deze ontwikkeling nastreeft: bij die bedrijven waar op basis van het CCM systeem toezicht kan worden gehouden, kan de toezichthouder het aantal inspecties met 35 procent verminderen (jaarverslag NVWA, 2011). Vooralsnog lijkt alleen de bij de casus betrokken grote onderneming met dit systeem te werken. Tegelijkertijd geeft NVWA aan: *‘in 2012 verschuift het accent voor systeemtoezicht meer naar middelgrote en kleine slachthuizen en iets minder naar de grote slachthuizen’*.

Wanneer het beleid van de toezichthouder is om minder toezicht uit te voeren bij bedrijven, dan leidt dat tot lagere gemiddelde toezichtskosten. Wanneer ‘notoire overtreders’ veelal kleinere slachterijen zijn die mogelijk vanwege beperkte schaal meer moeite hebben met het kunnen voldoen aan het toezichtregime, kan er in geval van een eerder omschreven technische en financiële voordeel van CCM voor de grootste onderneming in de markt, een samenspel van effecten ontstaan dat tot verstoring van concurrentie leidt. Er dient daarbij voor gewaakt te worden dat het onderscheid bonafide-malafide niet verward wordt met het onderscheid groot-klein in de zin dat grote bedrijven eenvoudiger en tegen lagere gemiddelde kosten kunnen voldoen aan toezicht; en kleine bedrijven die meer moeite hebben te voldoen en daarvoor hogere gemiddelde kosten moeten maken als malafide worden aangemerkt.

Hoewel de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven niet tot uitdrukking komen op de begrotingen van overheden, wordt in de economische literatuur vanwege het verplichtende karakter van regulering wel gesproken van *taxation by regulation*, *off-budget expenditures* of verborgen beleidskosten (zie Schram, Verbon en Van Winden, 1991). Differentiatie in toezichtsintensiteit resulteert zo beschouwd in verschillen in belasting tussen bedrijven.

In de casus Asbestverwijdering staan tegenover de beschreven baten, mogelijk ook negatieve economische effecten die tot maatschappelijke kosten kunnen leiden. Verplichte certificering voor Asbestverwijderaars en inventarisatiebedrijven leidt tot kosten voor de bedrijven en kan leiden tot uittreding van niet-gecertificeerde bedrijven met minder concurrentie tot gevolg. De kosten van asbestverwijdering kunnen als gevolg daarvan stijgen. Als aangenomen wordt dat niet-gecertificeerde bedrijven lagere kwaliteit leveren, dan leidt verplichte certificering wel tot een stijging van de gemiddelde kwaliteit en daarmee tot een positief gezondheidseffect.

Tegenover deze risico's staat dat Sggv ook met deze ontwikkeling de informatieasymmetrie als onderdeel van de kern van de problematiek aanpakt. De gerealiseerde ontwikkelingen resulteren niet alleen in lagere lasten van toezicht *gegeven* het toezichtsniveau; ook het toezichtsniveau zelf kan omlaag door gebruikmaking van een systeem als CCM, waarmee de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven verder verlaagd worden zonder dat het verlaagde toezichtsniveau ten koste gaat van de kwaliteit ervan. Dit voordeel geldt vooralsnog alleen voor de (grote) deelnemende bedrijven, en niet voor de kleinere bedrijven die aan een zwaarder toezichtsregime onderworpen zijn. Bij verdere uitrol van het systeem kunnen ook andere bedrijven profiteren van een lagere toezichtsintensiteit.

Het streven van Sggv het probleem van informatieasymmetrie op te lossen mede door uit te gaan van informatie en informatiestromen binnen het bedrijfsleven, in het bijzonder binnen één of enkele bedrijven, kan het risico op *regulatory capture* vergroten. De bij de procesinnovatie betrok-

ken bedrijven hebben een prikkel om de uitvoering van het toezicht te beïnvloeden in een richting die hun private belang dient, mogelijk ten koste van het private belang van andere bedrijven en/of ten koste van het algemeen belang. In casussen waarin een procesinnovatie wordt ontwikkeld door een toezichthouder met één of enkele, in plaats van alle, onder toezicht staande bedrijven, is het aanbevelenswaardig alert te zijn op dit risico.

Samenvattend luidt de conclusie dat het ministerie van EZ met het programma Sggv de kern van de problematiek heeft aangepakt waar het in de betreffende casussen om gaat. Het programma internaliseert (tijdelijk) de lasten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven in relevante aspecten van uitvoering van toezicht waardoor de uitvoering van het toezicht efficiënter geschiedt. Voorts beoogt het programma het probleem van informatieasymmetrie tussen toezichthouder en bedrijven op te lossen. Zo beschouwd luidt de conclusie dat de rol van Sggv een juiste is in relatie tot de problematiek. Tegelijkertijd kan de gekozen aanpak in de praktijk risico's met zich meebrengen die, wanneer deze zich manifesteren, kosten met zich meebrengen. Deze risico's betreffen een ongelijk speelveld tussen aan de casus deelnemende bedrijven en hun concurrenten en *regulatory capture*.

De rol van Sggv in de uitvoering

De rol van Sggv is gegeven de problematiek waarop het programma is gericht geen eenvoudige om uit te voeren: daar waar vermijdbare kosten in belangrijke mate voort vloeien uit de omstandigheid dat de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven *formeel* niet zijn geïnternaliseerd bij de toezichthouder, dient Sggv – weliswaar zijnde de Nederlandse overheid - zonder formele positie binnen de toezichthouder die vermijdbare kosten bij bedrijven te besparen. Niet voor niets wordt de rol van Sggv in het algemeen en in de casussen in het bijzonder vaak getypeerd als een informele rol met termen als 'faciliteren', 'moderator', 'vertalen', 'externe voorzitter', 'begeleiden', 'helpen' en 'stimuleren'. Deze typering sluiten aan bij het streven om de belangen van de onder toezicht staande bedrijven te internaliseren in de besluitvorming, uitvoering en handelingen van de toezichthouders, weliswaar vanuit een positie van buiten de toezichthouders.

Sggv staat als organisatie los van de voor de onderzochte casussen relevante toezichthouders, maar het vormt met het ministerie van EZ, de toezichthouders, de gemeenten en de andere betrokken ministeries één overheid waarbinnen met het programma Sggv de belangen van bedrijven bij de overheid (als toezichthouder) formeel, maar tijdelijk voor de duur van het programma, zijn geïnternaliseerd.

Geconcludeerd wordt dat Sggv dit heeft kunnen bereiken door enerzijds de wezenlijke omvang van de voor dit programma ter beschikking gestelde middelen en anderzijds door de wijze waarop in de praktijk aan deze rol invulling is gegeven. Dit heeft zich er in geuit dat in de onderzochte casussen een ontwikkeling in gang is gezet, die zonder Sggv niet of minder snel op gang zou zijn gekomen. Enerzijds door (mede)bekostiging van de ontwikkeling van een systeem of een pilot. Anderzijds door de wijze waarop de bij de casussen betrokken medewerkers van Sggv hun rol in de beleving van de ketenpartners hebben vervuld: over het algemeen waren de voor dit onderzoek geïnterviewde ketenpartners positief over hetgeen Sggv in de betreffende casus heeft gedaan. Voor zover er algemene kritiekpunten zijn genoemd betreffen deze een tragere ontwikkeling van de casus nadat deze is overgedragen aan de ketenpartners en de behoefte aan betrokkenheid van Sggv nadien. In het geval van de casus Veterinaire import Rotterdam werd als kritiek-

punt genoemd dat coördinatie met andere onderdelen van de overheid (toezichthouders en ministeries) erg veel tijd heeft gekost. De casus zou vertraging hebben opgelopen door gebrek aan coördinatie tussen de verschillende bij de casus betrokken publieke organisaties. Ook was er volgens betrokken partijen te weinig aandacht voor de overdracht van de casus, waardoor deze overdracht erg veel tijd heeft gekost. De interviewpartners geven echter allen aan dat er sprake was van een iteratief proces.

Hoewel Sggv de toegekende rol in de praktijk van de onderzochte casussen over het algemeen naar tevredenheid van geïnterviewde betrokkenen heeft vervuld, heeft het onderhavige onderzoek ook een aantal constatering opgeleverd die als lessen voor de toekomst kunnen dienen. Deze constatering houden verband met het doel van het onderhavige onderzoek: het beschrijven en kwantificeren van de effecten van de casussen.

Een eerste constatering in dit verband is dat er sprake is van incomplete en ongestructureerde documentatie van de casussen en onvoldoende registratie van hetgeen de casussen hebben veranderd bij de ketenpartners. Dit vormt een probleem in het onderhavige onderzoek, omdat een gedegen analyse van economische effecten van een programma als Sggv begint bij een heldere beschrijving van dat programma en de casussen, de rol die Sggv daarin heeft gespeeld en de registratie van in de casus bereikte veranderingen bij de ketenpartners. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van informatie bij Sggv, de casusmanager en de interviewpartners over de belangrijkste financiële baten die de casus Verwijdering asbest potentieel genereert, te weten een kortere doorlooptijd van het hele proces van inspectie tot en met verwijdering van asbest en de besparing in huurderiving die dat de woningcorporaties oplevert. In deze casus is het gebrek aan registratie op dit punt een gemis, omdat deze baten het verschil kunnen maken tussen een casus die geen netto baten oplevert, mogelijk zelfs netto kosten, en een casus die aanzienlijke netto baten genereert. Veel informatie over de (afbakening van de) casussen zelf is in het kader van dit onderzoek mondeling verkregen via de casusmanagers die in een aantal gevallen niet meer betrokken zijn bij Sggv. Gebrek aan gestructureerde documentatie en onvoldoende continuïteit in kennis bij betrokken medewerkers doet ook afbreuk aan de borging van hetgeen met het programma is bereikt.

Ten tweede is bij de ontwikkelingen die met de casussen in gang zijn gezet, niet altijd rekening gehouden met de negatieve economische effecten die er van uit kunnen gaan en zijn soms baten overschat. De gesprekken met de casusmanagers en de eigen businesscase berekeningen van Sggv over de effectiviteit van de casussen wekken de indruk dat er binnen het programma sterk op het halen van concrete procesresultaten is gestuurd en minder is gekeken naar de economische effecten van de ontwikkelingen in brede zin. Ook is uit de dossiers en het onderzochte materiaal en de gesprekken niet gebleken dat er rekening is gehouden met de risico's en de potentiële negatieve maatschappelijke effecten die daaruit kunnen voortvloeien. In een aantal gevallen bevatten de businesscase berekeningen van Sggv fouten of worden ten onrechte baten aan de casus toegerekend die voortvloeien uit ontwikkelingen die daar los van staan. Zo zijn bijvoorbeeld in de casus bouwen met winst kosten in de oude situatie (voor de casus) een factor twee te hoog ingeschat; is in de casus asbestverwijdering niet gecorrigeerd voor de exogene groei in de aantal handelingen; is in de casus veterinaire import de tijdswinst van invoering van het elektronisch certificaat – dat geen onderdeel uitmaakt van de casus – aan de casus toegeschreven en is in dezelfde casus een

doorlooptijd verkorting van 30-50% verondersteld die niet door gesprekspartners kon worden bevestigd.

4.3 Borgen van de baten na Sggv

Het programma Sggv van het ministerie van EZ is gestart in januari 2009 en eindigt in december 2012. Daarmee komt een einde aan een programma dat zich de afgelopen jaren heeft gericht op de kern van de problematiek die leidt tot te hoge en vermijdbare kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven. Voor de tijdelijke duur van het programma heeft het ministerie van EZ het verminderen van kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven geïnternaliseerd in de uitvoering van toezicht en is gewerkt aan het oplossen van het probleem van informatieasymmetrie tussen toezichthouder en onder toezicht staande bedrijven.

De netto baten op landelijk niveau die volgen uit de analyse en kwantificering van effecten zijn samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 4.2 Tabel Samengevat zijn de netto baten van de casussen positief, maar vanwege de vele pm-posten met onzekerheid omgeven

Casus	Saldo (in miljoenen €)	Belangrijke pm-posten	Opmerking
Asbestverwijdering	[0,16 – 0,95] + pm	Gezondheidseffecten (+), toetredingsbarrière (-)	Onzekerheid over pm-posten. Tijdwinst verondersteld (meerdere scenario's)
Veterinaire import Rotterdam	[2,13 – 9,39] + pm	Hogere kwaliteit producten (+), lagere boetes (+), concurrentiepositie haven (+)	Casus is nog niet geïmplementeerd; naar verwachting wordt een (deel van) casus begin 2013 geïmplementeerd. Ondergrens heeft betrekking op effect op korte termijn
Toezicht Kalverketen	1,66 + pm	Lagere faalkosten (+), betere hygiëne (+), investering kalverhouder (-)	Onzekerheid over pm-posten, potentieel negatief effect op welvaart wanneer ongelijk speelveld resulteert dat ten koste gaat van concurrentie. Deel van de casus nog niet geïmplementeerd
Toezicht Vleesketen		Lagere faalkosten (+), ongelijk speelveld (-)	Op basis van verkregen informatie geen betrouwbare berekening van netto baten mogelijk. Potentieel negatief effect op welvaart wanneer ongelijk speelveld resulteert dat ten koste gaat van concurrentie
Bouwen met Winst	3,34 + pm	Kortere doorlooptijd (+), netwerkeffecten (+)	Saldo betreft alleen potentiële netto baten. Ontwikkelde systeem wordt nog niet gebruikt

Bron: SEO (2012)

Een algemeen beeld dat hieruit volgt is dat (i) de netto baten in het huidige stadium van ontwikkeling positief, doch van beperkte omvang zijn, en dat veel zal afhangen van verdere toepassing en opschaling van die ontwikkelingen in de betreffende sectoren, en (ii) dat er in een aantal geval-

len risico's verbonden zijn aan de casus die, wanneer die zich manifesteren, leiden tot economische kosten.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat verschillende ketenpartners in de interviews te kennen hebben gegeven dat de afwezigheid van Sggv na overdracht ten koste gaat van het tempo van verdere doorontwikkeling van de casus. Uit de interviews is ook gebleken dat de ontwikkeling in sommige gevallen nagenoeg stil is gevallen na overdracht, zoals bij de casus Bouwen met winst. In deze casus zouden met name de gemeenten moeilijk te bewegen zijn tot medewerking aan de verdere ontwikkeling van deze casus. Ook over de casus Veterinaire import werd in interviews het signaal afgegeven dat het implementatietraject van Supd@x veel vertraging kent, en dat dit niet in de laatste plaats is toe te schrijven aan de betrokken toezichthouders waarbij sprake is van 'veranderingsmoeheid', 'risicoaversie' en 'voorkeur voor de status quo'. Daar tegenover staat de ontwikkeling na overdracht van de Casussen Toezicht Vleesketen en Toezicht Kalverketen. Ook hier werd door ketenpartners de behoefte uitgesproken aan betrokkenheid van Sggv na overdracht van de casus; echter ook na overdracht is de ontwikkeling van de casus in den brede voortgezet. Het jaarverslag van de NVWA (2011) laat duidelijk zien dat de casus niet is opgehouden bij de overdracht door Sggv. Wel geven ketenpartners het signaal af dat de ontwikkeling onder verantwoordelijkheid van de NVWA trager gaat. Een positieve uitzondering lijkt te worden gevormd door de casus Abestverwijdering. Na overdracht is de casus onder verantwoordelijkheid van het ministerie van I&M ontwikkeld tot het Landelijk Asbest Volgstelsel.

Voorgenoemde ontwikkelingen zijn goed te plaatsen in het licht van het eerder geschetste probleem van het onvoldoende geïnternaliseerd zijn van de kosten van toezicht voor bedrijven in de besluitvorming en handelingen van de toezichthouder – een probleem dat zich weer manifesteert na overdracht van een casus en in het bijzonder na beëindiging van het programma Sggv. Het tijdelijke internaliseren van kosten van toezicht is bij overdracht komen te vervallen.

Een belangrijke stap in de werkwijze van Sggv is dat nadat de pilot is uitgevoerd en de casus voor Sggv daarmee is afgerond, deze wordt overdragen aan de betrokken ketenpartners die vanaf dat moment verantwoordelijk worden voor de invoering en opschaling van de met de casus in gang gezette ontwikkeling. Sggv heeft in een aantal gevallen deze overdracht zoveel mogelijk geprobeerd te formaliseren door de ketenpartners bij overdracht hun betrokkenheid na overdracht te laten bevestigen:

- Bij overdracht van de casus Veterinaire import Rotterdam hebben vertegenwoordigers van ketenpartners vanuit bedrijfsleven, de Douane en de NVWA een samenwerkingsovereenkomst ondertekend voor een (inspannings)verplichting tot het nakomen van de operationele werkzaamheden zoals beschreven in de businesscase;
- Na de overdracht van de casus Asbestverwijdering hebben het voormalige ministerie van VROM en het ministerie van SZW gezamenlijk een plan van aanpak opgesteld voor de realisatie en implementatie van een Landelijk Asbestvolgstelsel (LAVS). Het ministerie van IenM zal het LAVS in beheer nemen;
- Na overdracht van de casus Bouwen met winst zijn ketenpartners, verenigd in de Stichting Bouwen met Winst, overeengekomen de Vergunningversneller te realiseren en landelijk op te schalen. Daartoe is een samenwerkingsverband gevormd door Bouwend

Nederland, Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers (NVB), kennisplatform SBR, Aedes, NLingenieurs en Vereniging Stadswerk Nederland;

- De casus Toezicht Vleesketen is overdragen aan de ketenpartners en onder regie van de NVWA opgenomen in het programma Vermindering Regeldruk Vleesketen, waarin een vertegenwoordiging van bedrijfsleven en toezichthouders samenwerken;
- Met ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst hebben ketenpartners getekend voor vermindering van regeldruk met borging van het toezicht op voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid. De procesverbeteringen worden dit jaar ingevoerd door slachterijen en kalverhouders. De ondertekenaars zijn twee grote bedrijven, de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV), Productschap Vee en Vlees (PVV), het ministerie van EZ en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Met de overeenkomst hebben deze partijen zich verbonden aan brede invoering van de nieuwe werkwijze binnen de kalverketen.

Hoewel deze afspraken ‘commitment’ demonstreren van zowel private als publieke ketenpartners, lijken ze geen structurele oplossing te bieden voor het probleem waarin het programma Sggv tijdelijk in voorziet: het formeel internaliseren van de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven in de besluitvorming en handelingen ten aanzien van de uitvoering van het toezicht. Daarmee bestaat het risico dat de verdere doorontwikkeling van de casussen zonder additionele inspanningen niet, ten dele of vertraagd zal plaatsvinden.

Voor wat betreft de specifieke casussen, is door de verschillende partijen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, het volgende opgemerkt.

Voor de casus Asbestverwijdering zijn de baten geborgd doordat het ministerie van I&M het systeem in beheer heeft genomen en gebruik van het systeem verplicht gesteld gaat worden.

Ten aanzien van de casus Toezicht Kalverketen is van de kant van de bedrijven opgemerkt dat de verdere ontwikkeling van onderdelen B (ketenkeuring) en C (verminderen toezicht) niet zonder problemen verloopt en dat betrokkenheid van Sggv gewenst is. Zo zouden vervolgstappen niet gezet worden vanwege gebrek aan financiële middelen. De toezichthouder – verantwoordelijk voor de casus na overdracht – is positiever gestemd en geeft aan dat ketenpartners nu zonder Sggv samenwerken aan verdere implementatie en uitrol van de verschillende onderdelen van de casus.

Over de casus Toezicht Vleesketen is opgemerkt dat er na overdracht van de casus een betere samenwerking is gekomen tussen de bij de casus betrokken grote onderneming en de toezichthouder en dat door de ontwikkelde systematiek nu kan worden overgegaan tot risicogericht toezicht.

Ondanks dat met oprichting van de Stichting Bouwen met Winst de ontwikkelde systematiek geborgd is, blijft opschaling van de casus achterwege zolang gemeenten niet participeren. De huidige omstandigheden op de vastgoedmarkt zouden daar ook debet aan zijn. Weliswaar is het ministerie van I&M voornemens de vergunningsversneller te koppelen aan het Omgevingsloket

Online; er vindt geen verplichting tot deelname plaats waarmee opschaling van de casus in de toekomst allerminst zeker is.

Over de casus Veterinaire import Rotterdam is aangegeven dat voortzetting van de ingezette ontwikkeling onzeker is zolang onduidelijkheid bestaat over de relatie tussen ontwikkelde private systemen enerzijds en systemen die de overheid onder meer in het kader van Single Window ontwikkelt, alsmede over de voorwaarden waaronder deze systemen aan elkaar worden gekoppeld. Daarbij speelt ook de vraag welke partijen verantwoordelijk worden voor welke functionaliteiten of er sprake zal zijn van verplichting tot gebruik. De overdracht van de casus naar de ketenpartners heeft veel tijd gekost. Door betrokkenen genoemde redenen hiervoor zijn onvoldoende aandacht voor de overdracht en bezuinigingen bij de betrokken toezichthouders. Uiteindelijk is de casus overgedragen aan de Douane, en zal Supd@x 'gehost' worden door Logius van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze opmerkingen aangaande de borging van de ingezette ontwikkelingen en de daaruit voortvloeiende baten passen in het beeld van de eerder geschetste kern van de problematiek waarop het programma Sggv tijdelijk heeft ingegrepen. Met het beëindigen van het programma zonder alternatief, lijkt de verdere ontwikkeling van de casussen en de daaruit vloeiende baten niet altijd geborgd. In die casussen waar verdere doorontwikkeling wel zeker lijkt (casus Toezicht Kalverketen en casus Toezicht Vleesketen) is het niet ondenkbaar dat het een partieel privaat belang is dat de verdere doorontwikkeling drijft. Daarmee lijken de directe baten geborgd, maar kunnen zich risico's manifesteren die maatschappelijke kosten met zich meebrengen. Dit betreft een ongelijk speelveld tussen aan de casussen deelnemende bedrijven en hun concurrenten en *regulatory capture*.

De onderzochte casussen en hun effecten hebben duidelijk gemaakt dat er fundamentele economische problemen spelen in de interactie tussen toezichthouders en onder toezicht staande bedrijven. Deze problemen resulteren in vermijdbare kosten bij onder toezicht staande bedrijven en in maatschappelijke kosten. Met de onderzochte casussen is een proces in gang gezet waarmee een deel van deze vermijdbare kosten is, en in de toekomst kan, worden bespaard. Het risico bestaat dat met beëindiging van het programma Sggv de verdere ontwikkeling van een deel van de casussen in gevaar komt. De casussen kunnen risico's met zich meebrengen die, wanneer die risico's zich manifesteren, resulteren in maatschappelijke kosten.

Aanbevelingen

Ten eerste wordt ten aanzien van de onderzochte casussen aanbevolen om meer dan tot op heden het geval lijkt, bij de doorontwikkeling en opschaling van de casussen aandacht te besteden aan de mogelijke negatieve economische effecten die er van uit kunnen gaan. In het bijzonder behoeft aandacht dat de casus Toezicht Vleesketen, en in mindere mate de casus Toezicht Kalverketen, kunnen resulteren in een ongelijk speelveld tussen aan de casus deelnemende bedrijven en hun (kleinere) concurrenten. Omdat betrokken bedrijven private belangen hebben en toezichthouders werken vanuit het perspectief van hun opgelegde taken en bevoegdheden, is het wenselijk dat bij ontwikkelingen zoals met de casussen in gang zijn gezet, de overheid betrokken is en daarbij de brede maatschappelijk, economische effecten van die ontwikkelingen en het maatschappelijk belang in ogenschouw houdt.

Ten tweede is het aanbevelenswaardig om in de toekomst bij programma's als Sggv, maar ook bij de verdere ontwikkeling van de casussen, zorg te dragen voor een betere registratie van de ontwikkeling, de omgeving waarin de ontwikkeling zich afspeelt, en de (potentiële) veranderingen die de ontwikkelingen teweeg brengen in de productiekolom. Daardoor worden potentiële negatieve economische effecten eerder gedetecteerd, kan beter bijgestuurd worden en kan nauwkeuriger geëvalueerd worden.

Ten derde geven het beëindigen van het programma Sggv en de conclusie dat met dit programma het ministerie van EZ heeft ingegrepen op de kern van de problematiek – alsmede het tijdelijke karakter van het programma, aanleiding om na te denken hoe het probleem van vermijdbare kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven structureel opgelost kan worden. In dat verband kan overwogen worden om (het minimaliseren van) de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven op te nemen in de formele doelstellingen van Nederlandse toezichthouders. Een mooi voorbeeld van hoe dat in de praktijk kan werken wordt gevonden in de Engelse toezichthouder Ofgem (energie en gas), die zichzelf een jaarlijkse efficiencyverbetering oplegt gelijk aan de efficiencyverbetering die besloten ligt in de tariefregulering voor energiebedrijven waarop Ofgem toezicht houdt.

Tekstbox 4.2 Een x-factor voor de toezichthouder

Net als in Nederland staat de Engelse toezichthouder Ofgem onder druk om het reguleringsproces zo efficiënt mogelijk in te richten. Dit proces krijgt handen en voeten in Ofgem's Simplification Plan 2011-2012. Dit programma is een mix van voorstellen voor de interne planning & control cyclus en voorstellen voor verbetering van de regulering om de administratieve lastendruk te verlagen. Een opvallende element is dat Ofgem zichzelf een x-factor van 3% oplegt (RPI-3%) voor de interne kostenbeheersing in 2010-2015. Andere onderdelen zijn een kritische analyse van de informatieverplichtingen voor netbeheerders en de administratieve last van de vergunningverlening.

Bron: Tieben, *et al.* (2012)

Ten vierde wordt ten aanzien van de borging van de ingezette ontwikkelingen en de daarmee samenhangende baten aanbevolen dat er na beëindiging van het programma Sggv aandacht geschonken wordt aan de coördinatie tussen verschillende betrokken overheidsinstanties zodat activiteiten tussen toezichthouders ook na het programma zo zijn afgestemd dat de kosten voor de onder toezicht staande bedrijven minimaal zijn. Gebleken is dat na overdracht van de casus, er minder aandacht voor deze coördinatie.

Literatuur

- Baarsma (2005), Nederland Toezichtland – een economisch perspectief, SEO-rapport nr. 792
- Baarsma et al. (2004), Goed(koop) geregeld: Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering, SEO-rapport nr. 720
- Barbara Baarsma et al. (2003), Zelf doen? Inventarisatiestudie van Zelfreguleringsinstrumenten, SEO-rapport nr. 664
- Boer, de en Larsen (2011), Maatschappelijke kosten en baten van de BGT, rapportage LPBL.
- Centraal Fonds Volkshuisvesting, (2011). Corporatie in Perspectief 2011
- Eenduidig toezicht, Factsheet Vleesketen (www.inspectieloket.nl, informatie van 25-9-2012)
- EIM (2008a), Import van veterinaire goederen via de haven van Rotterdam - gegevensstromen en transactiekosten, maart 2008.
- EIM (2008b). Aansluiting omgevingsvergunning. Business case in het kader van het Programma Ketenherinrichting 'Slim geregeld, goed verbonden'.
- Haven van Rotterdam (2012), Havenstatistieken, <http://www.portofrotterdam.com/nl/Over-de-haven/havenstatistieken/Pages/aan-afvoer-containers.aspx>
- Inspectie SZW (2012). Aanpak van asbest 2012-2015.
- IPAL (2003), Meten is Weten - Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken (2008), Meten is Weten II - Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken (2007), Huidige veterinaire importproces Zeehavens, 22 november 2007
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and the Representative Government*, New York.
- OECD (2005) “*The Measurement of Scientific and Technological Activities: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data: Oslo Manual, Third Edition*” prepared by the Working Party of National Experts on Scientific and Technology Indicators, OECD, Paris, para. 163.
- Poort, J. En B. Tieben (2010), *Van maatstaf naar maatwerk: een korte geschiedenis van economische regulering*, Tijdschrift voor Toezicht 2010 (1) 4.
- Project Generieke Infrastructuur, (2011). *Case Omgevingsvergunning*
- Project Ketenherinrichting (2007). Projectplan Centraal Asbest Informatiepunt

Project Vernieuwing Toezicht Vleesketen, (2012). Eindrapportage

PVV, (2011). ING Economisch Bureau (2011). Varkenssector. Statistisch Jaarrapport 2010

Rijksoverheid (2012), Samenvatting innovatiecontract topsector logistiek, april 2012.
www.rijksoverheid.nl

Schram, A.J.H.C., H.A.A. Verbon en F.A.A.M. van Winden (1991), *Economie van de Overheid*, Academic Service Economie en Bedrijfskunde, ISBN 90 5261 057 6.

Sggv (2012). Beschrijving Soll en Business Case, presentatie

Sggv (2011a), Samenwerkingsovereenkomst, versie 1.0, SG070711.

Sggv (2011b), Intakerapportage voor de casus Import veterinaire goederen Schiphol, 15 september 2011

Sggv (2011c). De Kalfsketen. Presentatie

Sggv (2010a), Adviesrapport import veterinaire goederen, 19 oktober 2010

Sggv (2010b). Evaluatie praktijktest Import Veterinaire Goederen. Versie 0.1

Sggv (2010c). Intakerapportage SGGV-casus Toezicht Kalversector

Sggv (2009a), Prototype veterinaire importproces Zeehavens, 9 december 2009

Sggv (2009b). Initiële Business Case voor de casus Toezicht in de Vleesketen

Stigler, G. (1971) The theory of regulation. Bell journal of economics, 2(1), 3-21.

Wiel, H. van der en D. Lanser (2011), *Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheden van effectmeting*, CPB Achtergronddocument.

Websites geraadpleegd

www.ascert.nl/asp/basis.asp?id=31 (informatie van 27-8-2012).

www.cbs.nl (informatie van 28-8-2012).

www.siraconsulting.nl (informatie van 25-9-2012)

www.skv.info (informatie van 9-10-2012)

www.sggv.nl (informatie van 11-10-2012).

Bijlage A Casus Asbestverwijdering

De Casus Asbestverwijdering behelst de invoering van het Landelijk Asbest Volgsysteem (LAVS). Het positieve saldo van de casus is, los van alle pm-posten, ligt tussen de € 0,16 en 0,95 miljoen op jaarbasis. De baten van de casus zijn geborgd bij het Ministerie van I&M.

Inleiding¹⁶

Na de tweede wereldoorlog is er op grote schaal asbest gebruikt bij de bouw van onder meer woningen, fabrieken en schepen. Het gebruik van asbest in de bouw is na 1993 verboden in Nederland. Desondanks sterven er volgens het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) jaarlijks 900 tot 1.300 mensen door het inademen van asbestvezels. In een rapport van de inspectie van SZW (2012) in april van dit jaar werd bovendien geconstateerd dat op 55 procent van de locaties, waar asbest verwijderd wordt, niet veilig gewerkt wordt.

Woningbouwcorporaties laten vrijkomende woningen tegenwoordig inspecteren op asbest. Wanneer daadwerkelijk asbest wordt aangetroffen zet de woningbouwcorporatie een procedure in werking om de asbest te laten verwijderen. Bij deze procedure wordt evenwel het gebrek aan overzicht en regie als probleem ervaren. Er wordt in het proces van asbestverwijdering namelijk gebruik gemaakt van verschillende systemen. Woningbouwcorporaties hebben hierdoor moeite met het bijhouden van allerlei documenten van verschillende saneringstrajecten. Een aantal partijen heeft een systeem ontwikkeld om inzicht te geven in welke saneringstrajecten lopen en welke hebben gelopen. Deze partijen betreffen de vereniging voor woningbouwcorporaties Aedes, de Vereniging voor Verwijdering van Toxische en gevaarlijke Bouwmaterialen (VVTB), de Stichting Certificatie Asbest (SCA), de Arbeidsinspectie (AI) en het Landelijk Overlegorgaan Milieuhandhaving (LOM). Een proefopstelling van dit systeem, het zogeheten Asbestvolgsysteem (AVS), is met behulp van Sggv ontwikkeld. In december 2009 is deze casus overgedragen aan de ketenpartners. Na de overdracht bleef Sggv betrokken bij de casus tot in de eerste helft van 2010. In het tweede kwartaal van 2010 hebben de ketenpartners vervolgens het initiatief voor de realisatie van de landelijke versie van het systeem, het Landelijke Asbestvolgsysteem (LAVS), overgedragen aan het huidige ministerie van I&M. De huidige stand van zaken is dat het LAVS wordt ontwikkeld en geïmplementeerd. Voor de berekening van de effecten van de casus zal uitgegaan worden van de effecten van het LAVS en de landelijke implementatie.

Hoewel er diverse mogelijke opdrachtgevers (scholen, ziekenhuizen) zijn voor het verwijderen van asbest, is uiteindelijk besloten bij de ontwikkeling van het LAVS voorlopig slechts de corporaties mee te nemen. Het voordeel hiervan is dat het een duidelijke groep vastgoedeigenaren is, die bovendien regelmatig met asbest te maken heeft. Daarnaast was de andere groep opdrachtge-

¹⁶ Bijlage A is grotendeels gebaseerd op gesprekken met SGGV en de ketenpartners (woningbouwcorporatie, asbestsaneerder, asbestinventarisatiebedrijf). Daarnaast is van de volgende bronnen gebruik gemaakt: Inspectie SZW (2012). *Aanpak van asbest 2012-2015*; Project Ketenherinrichting (2007). *Projectplan Centraal Asbest Informatiepunt*; Centraal Fonds Volkshuisvesting, (2011). *Corporatie in Perspectief 2011*. Ten slotte is gebruik gemaakt van de website www.ascert.nl/asp/basis.asp?id=31 (informatie van 27-8-2012).

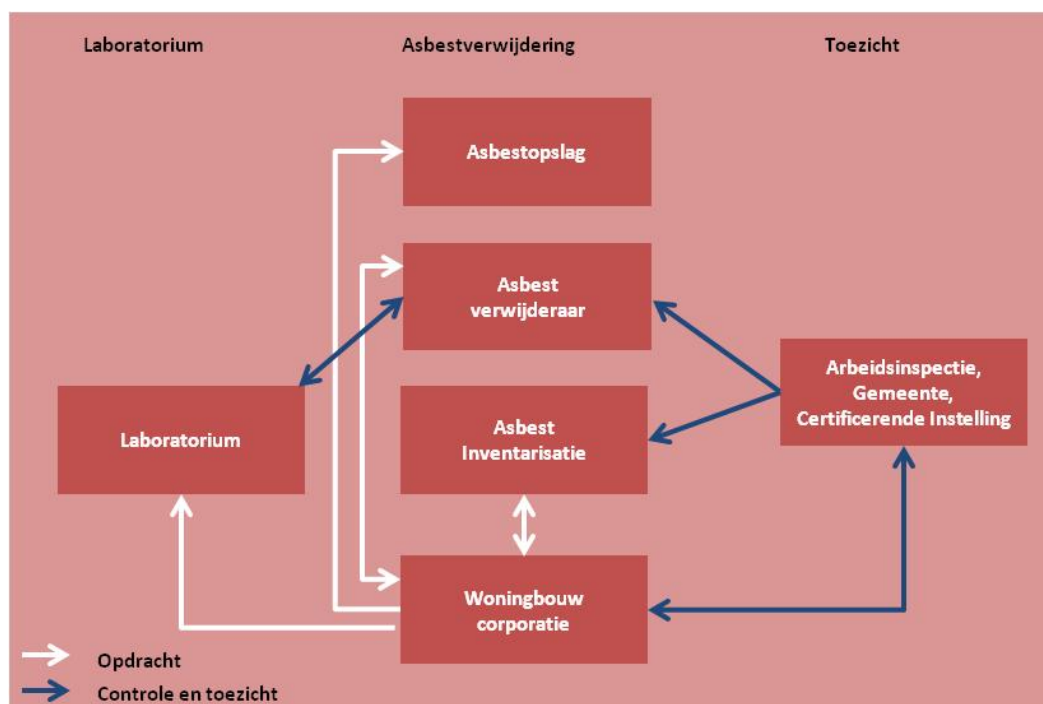
vers te pluriform. In een later stadium kunnen deze opdrachtgevers nog wel bij de casus betrokken worden.

Beschrijving keten en proces

Er zijn 418 woningbouwcorporaties in Nederland, die in totaal 2,2 miljoen woningen bezitten. Dit is 31,7 procent van het totaal aantal woningen in Nederland.

In totaal maken woningbouwcoöperaties jaarlijks circa veertig à vijftig duizend meldingen van asbest. In de productiekolom voor asbestverwijdering is de dienst die uiteindelijk geleverd wordt het verwijderen van asbest in onroerend goed. Bij de uitvoering van deze dienst zijn naast de woningbouwcoöperatie, een asbestinventarisatiebedrijf (AIB), een laboratorium en een asbestverwijderbedrijf (AVB) betrokken. Daarnaast zijn de AI, een certificerende instelling (CI) en de gemeente waarin de woning zich bevindt, betrokken bij het toezicht. De productiekolom en het toezicht hierop is schematisch weergegeven in onderstaande figuur. Deze paragraaf geeft een beschrijving van het productieproces, de volgende paragraaf van het toezicht.

Figuur A.1 Overzicht partijen betrokken bij asbestverwijdering



Bron: SEO (2012)

Jaarlijks geven de woningbouwcorporaties in totaal tussen de 40 a 50 duizend opdrachten tot inventarisatie. Bij deze inventarisaties verstrekt de corporatie een opdracht aan een AIB. Er zijn in Nederland 123 gecertificeerde AIB's (augustus 2012).¹⁷

Een AIB inventariseert de woning en stelt daarbij vast of er asbestbronnen zijn en geeft advies hoe deze het best verwijderd kunnen worden. Van deze handeling stelt de AIB een rapport op.

¹⁷ Zie: www.ascert.nl/asp/basis.asp?id=31 (informatie van 27-8-2012)

Hierbij werkt het AIB samen met een laboratorium dat monsters van de asbest controleert. Er zijn in Nederland zo'n 20 van deze laboratoria, waarvan er veel verticaal geïntegreerd zijn met ofwel een AIB ofwel een AVB. Het opgestelde rapport gaat naar de woningbouwcorporatie.

Wanneer er asbest verwijderd dient te worden, vraagt de corporatie bij de gemeente hiervoor een vergunning aan. In het geval van een geïnterviewde woningbouwcoöperatie kwamen er in een jaar uit de 700 à 750 asbestinventarisaties 320 saneringstrajecten voort. Voor het verwijderen van de asbest geeft de woningbouwcorporatie vervolgens een opdracht aan een AVB. Er zijn circa 300 gecertificeerde AVB's in Nederland. Een AVB verwijdert de asbest en informeert de woningbouwcorporatie wanneer dit voltooid is. De woningbouwcoöperatie geeft vervolgens opdracht aan een laboratorium om vast te stellen of de ruimte schoon is en weer betreden kan worden.

Na verwijdering van de asbest wordt de asbest naar een erkende asbestopslagplaats vervoerd. De woningbouwcorporatie blijft eigenaar van/verantwoordelijk voor de asbest tot een erkende asbestopslagplaats de asbest geaccepteerd heeft en opslaat.

In enkele gevallen geven woningbouwcorporaties een externe partij (bijvoorbeeld een AIB) de opdracht om dit hierboven beschreven proces te begeleiden, het zogenaamde gemandateerde opdrachtgeverschap.

Regulering en toezicht

Rechts in figuur A.1 zijn de verschillende toezichthouders weergegeven, waarbij de tweedelijs controlerende organen buiten beschouwing zijn gelaten. De tweedelijscontrole bestaat uit het Ministerie van SZW voor de Arbeidsinspectie en de certificerende instellingen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de gemeenten.

Het professioneel verwijderen van asbest vindt sinds 1994 onder certificatie plaats. De zogenaamde certificerende instellingen (CI) houden toezicht op zowel de AIB's als de AVB's. De CI's zijn private partijen die door de sector betaald worden om te controleren. Dit is een vorm van wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Het aantal controles dat de asbestbedrijven krijgen, is afhankelijk van de hoeveelheid activiteiten die de asbestbedrijven ondernemen.

Naast de CI's zijn er nog twee partijen die toezicht houden. Allereerst de Arbeidsinspectie¹⁸, die voornamelijk controleert op de arbeidsomstandigheden van de werknemers van de AIB's en de AVB's. Volgens bestaande wet- en regelgeving moet er melding worden gemaakt bij de arbeidsinspectie als er asbest is aangetroffen in een bouwwerk. De arbeidsinspectie doet circa zeshonderd audits per jaar, bij gemiddeld twee à drie procent van de meldingen. In totaal besteden ze hier ongeveer 5 duizend uur op jaarbasis aan. De andere partij is de gemeente, die een vergunning afgeeft voor het verwijderen van asbest. In eerste instantie werden er door de woningbouwcorporaties nog leges betaald voor de vergunningsaanvraag. Deze zijn, terwijl de casus ontwikkeld werd, afgeschaft om redenen die losstaan van de casus.

¹⁸ De arbeidsinspectie had deze naam tijdens de casus. Sinds 1 januari 2012 is deze samen met de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingen Dienst samengevoegd tot de Inspectie SZW. In dit rapport zal uitgegaan worden van de AI.

De casus

Onder de casus wordt hier het LAVS bedoeld. De reden hiervoor is dat dit een gevolg is van de proefopstelling van het AVS, die met behulp van Sggv is ingezet. Bovendien is het LAVS een landelijke opschaling van deze proefopstelling. Alle ketenpartners gaan in de nieuwe situatie werken met hetzelfde systeem, het LAVS. Met het LAVS wordt het bovenstaande proces gedigitaliseerd. Alle partijen gaan werken met hetzelfde softwaresysteem, waardoor de onderlinge systemen op elkaar zijn afgestemd en de informatie door de keten heen hetzelfde is. Het beheer van elk asbestverwijderingstraject is in handen van de woningbouwcorporatie, die kan bepalen welke partij toegang heeft tot de informatie.

Eind 2013 zullen waarschijnlijk ook de inspectieorganen worden aangesloten op het LAVS waardoor zij een beter overzicht krijgen van het proces en op die manier hun controle kunnen verbeteren. Zij kunnen met het LAVS gebruik maken van de reeds beschikbare en bestaande informatie bij het voldoen aan wettelijk verplichte meldingen. De informatie die een AIB levert aan de woningbouwcorporatie zou bijvoorbeeld ook gebruikt kunnen worden als informatie die de inspectieorganen controleren.

Het LAVS wordt landelijk ingevoerd en wordt verplicht gesteld. Dit is naar verwachting per 1 april 2013 voor de asbestinventarisatiebedrijven en per 1 juli 2013 voor de asbestverwijderaars. Onder de woningbouwcorporatie is er door 70 corporaties uit een groep van 150 een intentieverklaring om gebruik te maken van het LAVS getekend.

Effecten op niveau van de ketenpartners

Overeenkomstig het theoretisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 2, worden de besparingen ingedeeld naar besparingen van directe kosten van regulering voor bedrijven (waaronder administratieve lasten), indirecte kosten van regulering voor bedrijven (waaronder wachttijden en toezichtfalen), en economische kosten van regulering (waaronder verstoring marktwerking).

Er zijn twee processen in deze casus, waarbij de kosten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven een rol spelen. De eerste is het aanvragen van de vergunning tot asbestverwijdering door de woningbouwcorporatie bij de gemeente. De tweede is de verplichte invoering van het LAVS voor de AIB's en de AVB's. In beide gevallen komen de baten van de casus voor het grootste gedeelte terecht bij de woningbouwcorporatie.

Directe kosten regulering bedrijven

De introductie van het LAVS heeft twee directe kostencomponenten. De eerste component bestaat uit de kosten van het LAVS zelf voor de verschillende ketenpartners. Deze bestaan voor woningbouwcorporaties uit abonnementskosten die ze moeten betalen aan de beheerder van het LAVS (het Ministerie van I&M) voor gebruik van het systeem. De kosten voor de beheerder bestaan uit de eenmalige kosten voor de ontwikkeling van het systeem en de jaarlijkse beheerkosten.

De tweede directe kostencomponent bestaat uit de administratieve lasten van het proces. Het proces van asbestverwijdering kan een snellere doorlooptijd krijgen na de introductie van het LAVS. Dit komt doordat een vergunningsaanvraag bij de gemeente minder tijd hoeft te kosten,

omdat het systeem van de woningbouwcorporatie en de gemeente beter op elkaar zijn afgestemd. Dit vermindert de administratieve lasten van de woningbouwcorporatie. Hierdoor is een woningbouwcorporatie minder tijd kwijt met het opstellen en indienen van de aanvraag. Als in de toekomst ook de Arbeidsinspectie en de CI's gebruik kunnen maken van het LAVS, kan dit voordeel voor de woningbouwcorporatie groter worden. Bovendien levert dit dan ook een gelijksoortige kostenreductie op voor de AIB's en de AVB's.

Indirecte kosten regulering

De woningbouwcorporatie is met het LAVS in staat het hele traject digitaal te monitoren. Per traject wordt daarmee duidelijk wat de voortgang is en waar het traject zich bevindt. Dit leidt tot een aantal voordelen voor de woningbouwcorporatie. Niet alleen leidt het LAVS mogelijk tot een verbeterde planning en risicomanagement van het traject. Dit kan in combinatie met de directe effecten van regulering leiden tot een verminderde leegstand van woningen en als gevolg tot minder huurdering voor de woningbouwcorporatie.

Ook gaan naar verwachting ook eventuele faalkosten omlaag. Dit komt onder meer doordat alle partijen digitaal met hetzelfde systeem werken, waardoor iedere ketenpartner de beschikking heeft over dezelfde informatie. Bovendien kunnen corporaties bij controles in veel minder tijd informatie terugvinden en de verloop van het traject helder maken. Er wordt minder tijd besteed aan het zoeken en informeren van de controleurs.

Economische effecten

Het gebruik maken van het LAVS wordt een vereiste voor het verkrijgen van een certificaat van Ascert voor de AIB's en AVB's. Extra verplichtingen om te voldoen aan de voorwaarden voor certificering kan echter beschouwd worden als een additionele toetredingsbarrière. Gebruikmaking van het LAVS leidt namelijk weliswaar tot een hogere kwaliteit van de asbestbedrijven in deze sector, maar het leidt ook tot een kostentoeename voor inventarisatiebedrijven en verwijderaars. De niet-gecertificeerde bedrijven zullen kosten moeten maken om aan de eisen voor certificering te voldoen. Hierdoor zullen de gemiddelde kosten van corporaties voor asbestbedrijven toenemen. Bovendien vervalt de mogelijke keuze voor de lage prijs van niet-gecertificeerde bedrijven op de markt. De verminderde concurrentie op de markt kan zo mogelijk leiden tot hogere kosten voor de woningbouwcorporaties.

Effecten op niveau van de sector en economie als geheel

De economische effecten die op het niveau van de ketenpartner spelen, hebben ook betrekking op het niveau van de sector. Het aanbod op de markt voor asbestbedrijven kan kleiner worden, als een deel van de niet-gecertificeerde bedrijven van de markt verdwijnt. Door het verdwijnen van een deel van het aanbod vindt een toename van marktconcentratie plaats, met een mogelijk prijsopdrijvend effect als gevolg. Bovendien heeft de woningbouwcorporatie niet meer de keuze om voor het eenvoudigere, kwalitatief mindere verwijderingstraject van een niet-gecertificeerde marktspeler te kiezen. Uit gesprekken met een AIB en een AVB kwam naar voren dat het verdwijnen van niet-gecertificeerde marktspelers voor de gecertificeerde bedrijven die hebben meegewerkt aan de pilot een voornamelijk reden was om deel te nemen.

Voorts leidt het LAVS tot een beter risicomanagement en een betere traceerbaarheid van de verschillende saneringstrajecten, met als gevolg een hogere kwaliteit van het saneringsproduct,

wat mede tot uiting komt in een vermindering van de gezondheidsrisico's bij de asbestverwijdering. Een verbetering van de productkwaliteit zal op termijn tevens bijdragen aan een beter marktimago.

Kwantificering effecten

De beschreven effecten zijn weergegeven in tabel A.1 en waar mogelijk gekwantificeerd. Het saldo van de gekwantificeerde posten is positief en bedraagt € 0,16 miljoen zonder verminderde huurderiving als gevolg van betere planning. Van de overige, niet-kwantificeerbare posten kan met name de post ontwikkelingskosten substantieel zijn. Deze eenmalige post kan echter over meerdere jaren afgeschreven worden. De kosten gemaakt door Sggv voor de ontwikkeling van de casus zijn niet meegenomen in onderstaande tabel. Deze kosten bedragen circa € 300.000. Het resultaat van de casus is met de onzekerheid over de pm-posten dermate dat de conclusie is dat de casus een totaaleffect heeft dat verwaarloosbaar of negatief is.

Met een proces dat tien procent minder tijd kost, waardoor de huurderiving afneemt, is het saldo van de gekwantificeerde effecten 0,95 miljoen positief. Over deze tijdswinst zijn echter geen gegevens beschikbaar, waardoor er met scenario's gewerkt moet worden. De tabel geeft de minimum en maximum variant.

Tabel A.1 De effecten van de casus Verwijdering Asbest

Post	Partij	Effecten	Kwantificering (in € miljoen)	Opmerking
<u>Directe kosten regulering bedrijven</u>				
1) Abonnement	Woningbouwcorporatie	-	0,19	
2) Lagere personeelslasten	Woningbouwcorporatie	+	0,89	
<u>Indirecte kosten regulering</u>				
3) Daling huurderiving	Woningbouwcorporatie	+	0 – 0,79	Meerdere scenario's
4) Lagere faalkosten	Woningbouwcorporatie	+	0,02	
<u>Economische effecten:</u>				
5) Toetredingsbarrière	Inventarisatie/Verwijderaar	-	Pm	
	Woningbouwcorporatie	-	Pm	
<u>Sector en economie als geheel</u>				
6) Toetredingsbarrière	Inventarisatie/Verwijderaar	+	Pm	
	Woningbouwcorporatie	-	Pm	
7) Gezondheidseffecten		+	Pm	
<u>Investeringskosten</u>				
8) Beheerkosten	Ministerie van I&M	-	0,56	
9) Ontwikkelingskosten	Ministerie van I&M	-	Pm	
Saldo			0,16 +pm – 0,95 + pm	Meerdere scenario's

Bron: Sggv (2010), Cfv (2011), bewerking SEO

De getallen in de vierde kolom van tabel A.1 zijn onderbouwd met de getallen in navolgende variabelen. Bij de navolgende berekeningen is de opschaling van de cijfers van de geïnterviewde woningbouwcorporatie eerst naar het landelijk niveau gedaan. Van de landelijk cijfers wordt elke

keer slechts 46,7 procent doorgerekend. Dit is namelijk het percentage woningbouwcorporaties dat heeft aangegeven mee te doen aan het LAVS.

1) *Abonnement*

De abonnementslasten van € 190 duizend zijn gebaseerd op de lasten van een geïnterviewde woningbouwcorporatie. Deze lasten zijn opgeschaald naar landelijk niveau via de verhouding tussen het aantal woningen voor 1994 van de geïnterviewde woningbouwcorporatie en het landelijke aantal woningen voor 1994. Uit de Corporatie in Perspectief (CIP) van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) blijkt dat er in Nederland in 2011 bij de woningbouwcorporaties circa 2,18 miljoen woningen waren. Hiervan waren er ongeveer 2,04 miljoen gebouwd voor 1994.

2) *Lagere personeelslasten*

Tabel A.2 geeft de administratieve lasten van de woningbouwcorporatie weer. Deze lasten zijn verdeeld in drie onderdelen: de kosten voor asbestinventarisatie, het aanvragen van de sloopvergunning en de asbestverwijdering. De besparing in doorlooptijd als gevolg van de casus komt ten goede aan het aanvragen van de sloopvergunning. Dit deel is in Tabel A.2 nader opgesplitst in specifieke handelingen. Bij de berekening van de business case is gerekend met een uurtarief van € 45 per uur. Bovendien is uitgegaan van het aantal trajecten van de geïnterviewde woningbouwcorporatie, opgeschaald naar landelijk niveau via de verhouding tussen het aantal woningen voor 1993 van de woningbouwcorporatie en het landelijke aantal woningen voor 1993.

Tabel A.2 De administratieve lasten van de woningbouwcorporatie en de besparing door de casus

Business case: asbestverwijdering	Tijd (minuten)	Kosten (in € miljoen)	Tijdwinst Casus (minuten)	Besparing casus (in € miljoen)
Deel 1: Asbestinventarisatie		52,31		
Deel 2: Aanvragen van de sloopvergunning		7,95		
* Aangeven voornemen tot sloop	30	0,95	15	0,22
* Voeren van vooroverleg	120	3,81	30	0,45
* Opstellen en indienen aanvraag	60	1,91	15	0,22
* Mededeling sloopvergunning is niet nodig*	5	0,16		
* Verzoek om nadere informatie**	30	0,95		
* Ontvangen sloopvergunning***	5	0,16		
Deel 3: Verwijderen Asbest		0,48		
Totaal kostenbesparing		60,74		0,89

* Dit geldt slechts voor vijf procent van de trajecten

** Dit geldt slechts voor tien procent van de trajecten

*** Dit geldt voor negentig procent van de trajecten

Bron: SGGV (2010), bewerking SEO Economisch Onderzoek

3) *Daling huurderving*

Als gevolg van een verbeterde planning is het mogelijk dat de woningbouwcorporatie tijd bespaart op het traject van asbestverwijdering. Dit uit zich in een daling van huurderving. De huidige looptijd van een traject is gemiddeld 1 maand. De gemiddelde huur is van een woning bij een woningbouwcorporatie is € 400 per maand. Het aantal trajecten is 42.560 en is gebaseerd op het

aantal trajecten van de geïnterviewde woningbouwcorporatie, opgeschaald naar landelijk niveau via de verhouding tussen het aantal woningen voor 1993 van de woningbouwcorporatie en het landelijke aantal woningen voor 1993. Omdat er geen zekerheid bestaat en ook geen gegevens beschikbaar zijn over de tijdsbesparing als gevolg van verbeterde planning, is de besparing in twee scenario's weergegeven; een besparing van drie procent en een besparing van tien procent. Bij een tijdsbesparing van drie procent is de kostenbesparing € 0,24 duizend. Als de tijdsbesparing oploopt tot tien procent is deze kostenbesparing € 0,79 miljoen. Tabel A.3 vat de besparing als gevolg van een betere planning samen.

Tabel A.3 Een tijdsbesparing van tien procent leidt tot een kostenbesparing van € 1,69 miljoen.

Scenario	Aantal trajecten	Huurderving per traject	Kostenbesparing
Tijdsbesparing traject (3 %)	42.560	€ 400	0,51 miljoen
Tijdsbesparing traject (10 %)	42.560	€ 400	1,69 miljoen

4) Lagere faalkosten

Bij een controle van een toezichthouder heeft de woningbouwcorporatie de bewijslast. Hierbij is de corporatie tijd kwijt aan het zoeken naar informatie en het rapporteren hiervan aan de toezichthouder. De geïnterviewde woningbouwcorporatie gaf aan wat de kostenbesparing hiervan is. Dit is vervolgens opgeschaald naar landelijk niveau via bovenstaand beschreven methode. De baten van lagere faalkosten zijn daarmee bepaald op € 19 duizend.

8) Beheerkosten

Uit het gesprek met de casusmanager van Sggv kwam naar voren dat de kosten voor het beheer van het systeem € 750 duizend per jaar zijn. Aangezien een deel hiervan wordt betaald in de vorm van abonnementsgeld bij gebruik door woningbouwcorporaties (190 duizend, zie post 1) is deze post in tabel A.1 560 duizend.

9) Ontwikkelingskosten

De kosten voor de ontwikkeling van het LAVS zijn gemaakt door het ministerie van I&M. De casusmanager van Sggv kon niet aangeven wat de hoogte van de investering was. Deze post is om die reden opgenomen als een Pm post in de tabel.

Bijlage B Casus Veterinaire import Rotterdam

De casus Veterinaire import Rotterdam bestaat uit de ontwikkeling van de informatiecockpit Supd@x en vier procesverbeteringen die al dan niet mogelijk zijn met behulp van Supd@x. De casus is medio 2011 overgedragen aan de ketenpartners en naar verwachting worden de eerste onderdelen van de casus begin 2013 geïmplementeerd. Indien alle onderdelen van de casus geïmplementeerd zijn, bedraagt het positieve saldo van de casus, los van alle pm-posten, tussen de € 2,14 en 9,39 miljoen.

Inleiding

Bij de import van veterinaire goederen in de Rotterdamse haven zijn veel partijen betrokken: verladers, rederijen, importeurs, keuringsstations, de Douane, het Havenbedrijf Rotterdam en de NVWA. In deze casus is er als keten samengewerkt om de administratieve processen te stroomlijnen en de transparantie in de keten te verhogen, zodat containers sneller op hun plaats van bestemming zijn.

De casus 'veterinaire import Rotterdam' vormt onderdeel van een groter project en van een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Rapporten van de American Chamber of Commerce in The Netherlands en McKinsey wijzen de tweede helft van het vorige decennium op de uitvoerige importprocedures in Nederland. Het gebrek aan een geïntegreerde benadering van de verschillende diensten betrokken bij het toezicht leidt tot vertragingen en versnipperingen die de concurrentiepositie van Nederland aantasten en daarmee de economische ontwikkeling belemmeren. Daarnaast pleiten internationale organen als de Verenigde Naties en de Europese Unie voor invoering van 'Single Window' en 'One Stop Shop'. Single Window houdt in dat een bedrijf bij een internationale goederentransactie te maken krijgt met één overheidsloket voor de nakoming van al zijn verplichtingen tegenover de verschillende overheidsdiensten (douane, veiligheid, milieu, gezondheid, economie, enz.). One Stop Shop houdt in dat de fysieke douane-, milieu- en veterinaire controles op goederen op hetzelfde moment plaatsvinden.

Naar aanleiding hiervan wordt de Regiegroep Single Window handel en transport opgericht, waarin bedrijfsleven (VNO-NCW, EVO, Havenbedrijf Rotterdam) en overheden (IVW, Douane, NVWA, EZ) zijn vertegenwoordigd. Deze Regiegroep werkt aan integratie van logistieke en administratieve processen rond controles bij import en export in Nederland. Het uitgangspunt is om het totale containervervoer te verbeteren, maar vooruitlopend op een generieke aanpak wordt ervoor gekozen om specifiek te kijken naar de veterinaire import in Rotterdam. Deze keuze is gemaakt omdat dit importproces enerzijds een relatief beperkte omvang heeft, terwijl het anderzijds wel meer handelingen kent dan het generieke proces. Bij successen zullen de resultaten van deze casus in termen van verbeterde procesvoering sectorgewijs verbreed worden naar de totale inkomende containerstroom. De casus veterinaire import Rotterdam werd in 2007 gestart en in juli 2011 succesvol afgerond en inmiddels zijn onder andere trajecten met veterinaire producten op Schiphol en vito-sanitaire producten (bloemen en planten) op Schiphol gestart.

Beschrijving keten en proces¹⁹

Veterinaire goederen zijn levende dieren en producten afkomstig van dieren. De veterinaire goederen die via de Rotterdamse haven worden vervoerd zijn met name vlees- en visproducten. In 2007 werden 63.250 veterinaire partijen via de Rotterdamse haven vervoerd. Een partij is een hoeveelheid producten van dezelfde aard waarvoor één veterinair gezondheidscertificaat of veterinair document geldt, die met hetzelfde vervoermiddel wordt vervoerd en die afkomstig is uit hetzelfde derde land. Van deze partijen werd ongeveer 70 procent ingevoerd in Nederland, en 30 procent doorgevoerd naar een andere bestemming (EIM 2008).

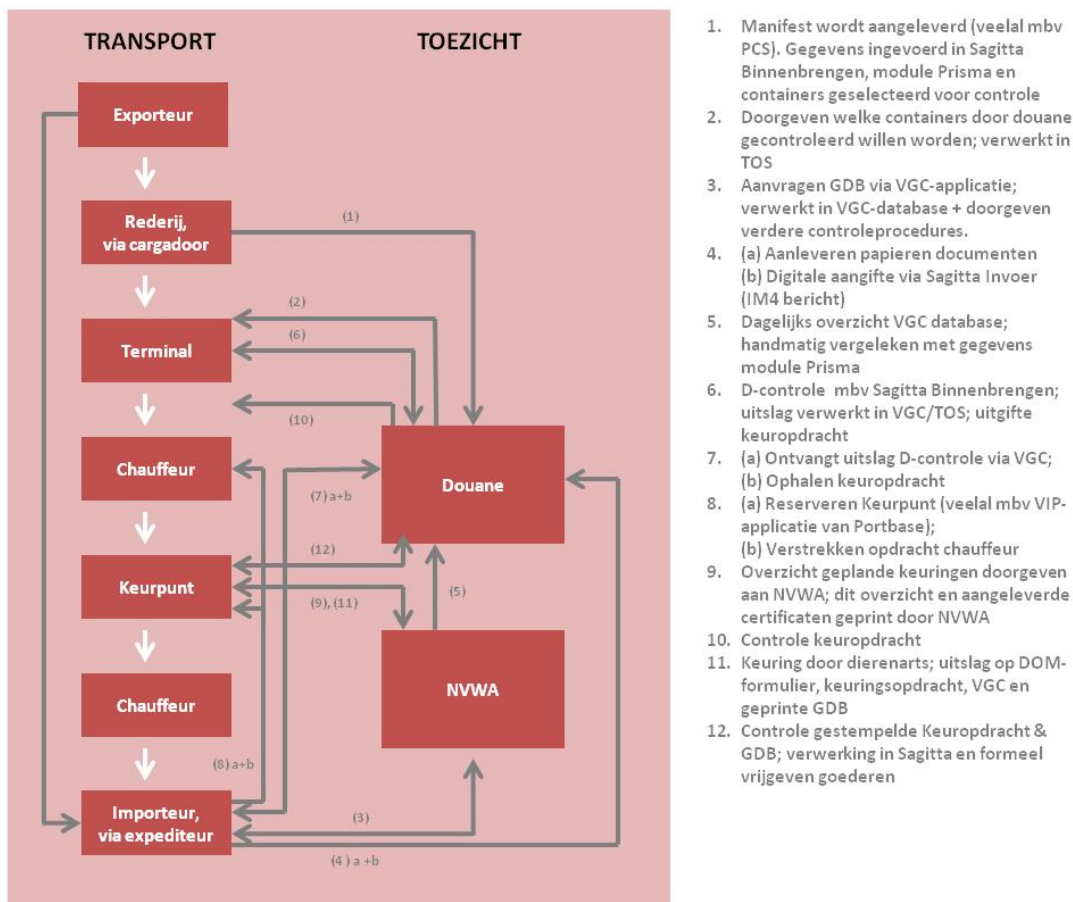
Veterinaire goederen kunnen een gevaar opleveren voor de volksgezondheid en gezondheidsrisico's voor de veestapel in de Europese Unie. Alle levende dieren en veterinaire producten worden daarom aan de buitengrens van de Europese Unie onder een veterinaire controleregime gebracht. Naast de reguliere controles bij import en doorvoer, worden veterinaire partijen daarom ook gecontroleerd door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA). Figuur 1.1 geeft de Douane- en NVWA-inspecties bij import van veterinaire goederen via de Rotterdamse haven weer. De overige algemene importprocedures, zoals aangifte havengelden en controle bemanningleden door marechaussee/havenpolitie, zijn hier buiten beschouwing gelaten. Deze vormen namelijk geen onderdeel van de casus, en zouden de beschrijving onnodig ingewikkeld maken.

Aanmelding

Bij het binnenbrengen van veterinaire goederen in de Rotterdamse haven, dient zowel bij de Douane (en de haven) als de NVWA een vooraanmelding te worden gedaan. De rederij, veelal vertegenwoordigd door een cargadoor, doet een vooraanmelding bij de Douane en de haven over aankomst en lading van een schip (stap 1). Hierbij wordt aangegeven of de lading veterinair is en of de lading import/doorvoer of transshipment betreft. Deze informatie, welke het Manifest wordt genoemd, kan via verschillende kanalen worden aangeleverd. Dit gebeurt veelal via een Port Community System (PCS) zoals Portbase. De afdeling 'pre-arrival' van de Douane registreert de aangeleverde informatie in het systeem 'Sagitta Binnenbrengen', module Prisma en selecteert containers die voor douanecontrole moeten worden aangeboden (alle veterinaire goederen moeten worden geïnspecteerd). Deze selecties worden doorgegeven aan de terminalhouder, die deze containers vervolgens in hun Terminal Operating System (TOS) blokkeren voor verder transport (stap 2).

¹⁹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: Ministerie van Economische Zaken (2007), Huidige veterinaire importproces Zeehavens, 22 november 2007; Sggv (2009), Prototype veterinaire importproces Zeehavens, 9 december 2009; Sggv (2011), Intakerapportage voor de casus Import veterinaire goederen Schiphol, 15 september 2011; EIM (2008), Import van veterinaire goederen via de haven van Rotterdam - gegevensstromen en transactiekosten, maart 2008.

Figuur B.1 Overzicht importprocedures veterinaire goederen



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2012)

Daarnaast dient een veterinaire partij vóór fysieke binnenkomst te worden aangemeld bij de NVWA en voorzien te zijn van een gezondheidscertificaat afgegeven in het land van herkomst. De importeur schakelt veelal een expediteur in om zorg te dragen voor deze en andere administratieve handelingen rondom de import van veterinaire goederen. Na ontvangst van het gezondheidscertificaat, doet de expediteur een vooraanmelding van de veterinaire lading bij de NVWA (stap 3). De vooraanmelding moet worden ingediend met een Gemeenschappelijk Veterinair Document van Binnenkomst (GDB). Deze vooraanmeldingen kunnen elektronisch gedaan worden door middel van (een PCS dat is gekoppeld aan) het Veterinair Grenscontrole Systeem (VGC)²⁰. Na acceptatie van de vooraanmelding ontvangt de expediteur een acceptatiebericht met het GDB-nummer en informatie over de controleprocedure die zal worden uitgevoerd.²¹ Vervolgens wordt dit acceptatiebericht geprint en samen met het veterinaire certificaat, de facturen en een certificaat van oorsprong ingeleverd bij de afdeling 'back office' van de Douane (stap 4a). Daarnaast doet de expediteur een digitale aangifte bij de Douane via Sagitta Invoer, middels een IM4-bericht (stap 4b).

²⁰ Voor bedrijven die papieren GDB's indienen kan de NVWA deze (tegen een vergoeding) omzetten in elektronische dossiers (www.vwa.nl).

²¹ Europese regelgeving schrijft voor hoeveel volledige controles er plaats moeten vinden voor een bepaald type zending. Sommige ladingen moeten altijd een volledige overeenstemmings- en materiële controle doorlopen; voor andere ladingen hoeft slechts 20 procent de zendingen een volledige controle te doorlopen, en geldt voor de overige 80 procent dat een 'reduced check' wordt doorlopen.

De Douane vergelijkt handmatig gegevens die aan de NVWA zijn doorgegeven met hun eigen gegevens (stap 5). Daarvoor verstrekt de NVWA dagelijks een overzicht uit de VGC database aan de Douane met alle op een zeeboot betrekkinghebbende GDB's. Deze worden verwerkt in een Excel-bestand, waarin de Douane tevens overzichten vanuit de Prisma-module verwerkt.

Inspecties

Na de aankomstmelding van het schip wordt het Manifest automatisch de summier aangifte bij de Douane. Nadat de goederen zijn gelost, stuurt de cargadoor eventueel een update van het importmanifest naar de Douane (niet verwerkt in de figuur). Vervolgens dienen er een drietal controles te worden uitgevoerd, namelijk:

- Documentencontrole (D-controle): verificatie van de veterinaire gezondheidscertificaten of documenten die de veterinaire goederen vergezellen.
- Overeenstemmingscontrole (O-controle): een visuele inspectie van de overeenstemming tussen de veterinaire gezondheidscertificaten of andere documenten en de veterinaire goederen.
- Materiële controle (M-controle): controle van de producten, controles van de verpakking, temperatuur en bemonstering. Ook kan een laboratoriumonderzoek worden ingesteld.

De Douane voert de documentencontrole uit op de terminal (stap 6). Hierbij wordt de vooraanmelding gecontroleerd op echtheid, volledigheid en juistheid en wordt het gezondheidscertificaat beoordeeld aan de hand van de relevante regelgeving.²² Wanneer de documentencontrole conform is, wordt de uitslag verwerkt in het VGC-systeem en vastgelegd, gestempeld en afgetekend op het acceptatie-bericht met het GDB-nummer welke de Douane bij stap 4a heeft ontvangen.²³ Vervolgens wordt dit bericht overhandigd aan de afdeling 'verificatie' van de Douane, welke op basis hiervan een keuropdracht aanmaakt. Met deze keuropdracht kan de container vervoerd worden naar een keurpunt, waar de O- en M-controle plaatsvindt. Deze keuropdracht wordt door de expediteur opgehaald bij het douanekantoor (stap 7b).

Bij het verwerken van de uitslag van de D-controle in het VGC-systeem, wordt automatisch een statusbericht verzonden naar de expediteur (stap 7a). De expediteur kan vervolgens een keurpunt reserveren; dit gebeurt veelal met behulp van de Veterinaire Inspectie Planning applicatie (VIP) van Portbase (stap 8a). De afspraak moet vóór 14.00 uur worden gemaakt voor een inspectie de volgende dag. De expediteur geeft vervolgens opdracht aan een chauffeur om de goederen te vervoeren van de terminal naar het keurpunt (stap 8b).

De keurpunthouder meldt de werkdag voorafgaand aan de controles bij de NVWA het aantal te controleren partijen en de geplande begin- en eindtijden (stap 9). De NVWA print dit schema en print de aangeleverde certificaten voor deze ladingen (uit stap 3) uit het VGC-systeem.

²² In geval van kleine omissies in de vooraanmelding kan via een elektronisch bericht aan de NVWA worden verzocht de GDB te wijzigen. Indien na deze wijzigingen de document controle niet conform wordt bevonden, wordt het dossier (certificaat) overgedragen aan de VWA. Na besluit van VWA tot aanhouden van de zending, wordt een non-conform status verzonden aan de aangever. Dit is echter niet uitgewerkt in de figuur.

²³ De Douane kan vervolgens ook besluiten om de zending te inspecteren. Dit is echter niet verder uitgewerkt in de casus.

Als de chauffeur de terminal verlaat, controleert de Douane de zegel van de container, en de status in het Terminal Operating Systeem (stap 10). Op basis van de keuringsopdracht wordt de container toegestaan op EU-grondgebied voor vervoer naar het Keurpunt. Op het Keurpunt overhandigt de chauffeur de keuropdracht aan de NVWA.

Op het keurpunt maakt de dierenarts een D-O-M formulier aan op basis van de reeds aangeleverde certificaten (stap 11). Vervolgens wordt de keuring uitgevoerd. Indien de controles conform zijn, wordt de uitslag vermeldt op de keuringsopdracht, wordt het D-O-M formulier ingevuld, wordt de status gewijzigd in VGC en het GDB geprint. De chauffeur ontvangt het getekende en gestempelde GDB met gewaarmerkt kopie van het certificaat en de getekende keuropdracht. De getekende keuropdracht overhandigt de chauffeur aan de douanebeambte op het keurpunt, waarna de chauffeur de partij naar de eindbestemming vervoert. De douanebeambte op het keurpunt bezorgt de keuropdracht bij de afdeling ‘verificatie’ van de Douane. Deze afdeling beëindigt tot slot de aanhouding in Sagitta Invoer en geeft de goederen formeel vrij (stap 12).

Regulering en toezicht

Op de invoer van veterinaire goederen is de algemene douanewetgeving van toepassing. Deze wordt hoofdzakelijk gevormd door het Communautair douanewetboek (Verordening (EEG) nr. 2913/92: CDW) en de daarop gebaseerde nadere wetgeving. Deze wetgeving wordt gehandhaafd door de Douane, welke onderdeel is van de Belastingdienst. De Belastingdienst is op haar beurt weer onderdeel van het Ministerie van Financiën.

Daarnaast is op de invoer van veterinaire goederen het veterinair beleid van de Europese Unie van toepassing. Dit beleid is vastgelegd in verschillende verordeningen, richtlijnen en beschikkingen en zijn uitgewerkt in verschillende nationale wet- en regelgeving. Omdat veterinaire goederen een gevaar kunnen vormen voor de volksgezondheid en de veestapel in de Europese Unie, worden alle veterinaire goederen aan de buitengrens onder het veterinaire controleregime gebracht. Vóór fysieke binnenkomst in de Europese Unie worden deze goederen aangemeld en voorzien van een gezondheidscertificaat. In Nederland is de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) belast met de overeenstemmings- en materiële controle van deze goederen. De NVWA functioneert onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ; de opdrachtgevers zijn het ministerie van EZ en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

De casus

De casus is gericht op het verminderen van de administratieve lasten voor bedrijven en het verhogen van de transparantie in de keten. Zoals in de vorige paragraaf beschreven dienen bedrijven nu veel gegevens bij verschillende instanties aan te leveren; de bedrijven hebben echter geen inzicht in hoe deze gegevens door de overheid worden gebruikt en hoe lang deze procedures gaan duren. Daardoor wordt het plannen van het proces lastig, wat leidt tot een langere doorlooptijd. Bij de beschrijving van de casus is onderscheid gemaakt tussen de ontwikkeling van de informatiecockpit Supd@x en overige procesverbeteringen die al dan niet mogelijk zijn met behulp van Supd@x.

Informatiecockpit Supd@x²⁴

Om het proces transparanter te maken, is de informatiecockpit Supd@x ontwikkeld. De ketenpartners krijgen toegang tot deze web applicatie door in te loggen. Door het opgeven van de combinatie lading- en het containernummer krijgt men de status en het verloop van het importproces van de container met de daarbij behorende zending(en) te zien. Dit scherm biedt ook de mogelijkheid aan Douane en NVWA aanvullende informatie aan de status toe te voegen.

Supd@x leidt statusinformatie af vanuit het berichtenverkeer tussen de overheid en de bedrijven en wordt op sommige punten handmatig aangevuld. De volgende berichten worden vanuit de Digipoort gekopieerd:

- De Manifestgegevens van de rederij/cargadoor aan de Douane;
- Aangifte goederen door importeur/expediteur bij NVWA en Douane;
- 'Risico analyse' Douane;
- 'Risico analyse' NVWA;
- De uitslag D-controle door douane;
- De uitslag van de O- en M-controle door de NVWA;
- De verwerking van de aangifte en vrijgeven van de goederen door de Douane.

Verder worden de volgende stappen in het proces handmatig aangevuld in Supd@x:

- De gegevens dat de container de terminal mag verlaten worden handmatig door de Douane ingevoerd;
- De boeking van een keurstation wordt door de importeur/expediteur handmatig opgegeven.

Het is voorzien dat deze handmatige aanvullingen in toekomstige releases van Supd@x automatisch zullen worden afgehandeld.

Andere procesverbeteringen²⁵

De voorloper van het programma Sggv, het project Keteninrichting, heeft verschillende bijeenkomsten tussen de ketenpartners georganiseerd om met elkaar de importprocessen door te spreken en knelpunten en mogelijke verbeteringen vast te stellen. Naar aanleiding hiervan zijn verschillende aspecten besproken om de administratieve lasten voor bedrijven te verminderen en de doorlooptijd te versnellen.

Een eerste knelpunt dat daarbij naar voren kwam, is dat de importeur/expediteur een veterinaire zending tweemaal digitaal bij de overheid aan moet melden: een keer bij de NVWA (stap 3) en een keer bij de Douane. Deze aanmeldingen bevatten veel dezelfde informatie. Besproken is dat de VGC-applicatie van de NVWA aangepast zou kunnen worden, zodat de digitale aanmelding bij de NVWA ook door de Douane gebruikt kan worden, en de importeur/expediteur niet langer twee aanmeldingen hoeft te doen bij de overheid. Een andere procesverbetering die besproken is,

²⁴ De beschrijving van de Supd@x informatiecockpit is afgeleid uit: SGGV (2010), Adviesrapport import veterinaire goederen, 19 oktober 2010.

²⁵ Deze beschrijving is gebaseerd op: Ministerie van Economische Zaken (2007), Huidige veterinaire importprocessen Zeehavens, 22 November 2007; SGGV (2010), Adviesrapport import veterinaire goederen, 19 oktober 2010.

is dat het voor een importeur/expediteur gemakkelijker moet worden gemaakt om een keurpunt te reserveren. Hierdoor dient de VIP-applicatie van Portbase te worden aangepast, zodat de informatie uit de vooraanmelding bij de NVWA kan worden hergebruikt. Beide procesverbeteringen (aanpassing VGC-applicatie en aanpassing VIP-applicatie) betreffen dus aanpassingen van systemen die reeds door ketenpartners worden gebruikt.

Daarnaast biedt Supd@x mogelijkheden voor administratieve lastenverlichting. Ten eerste biedt het de mogelijkheid om het papieren proces rondom het uitgeven van een Keuropdracht te digitaliseren. Zoals eerder beschreven verloopt het uitgeven van de keuropdracht als volgt: (i) de Douane op de terminal verwerkt de uitslag van de D-controle op het acceptatie-bericht met het GDB-nummer en geeft dit af bij de afdeling ‘verificatie’ van de Douane; (ii) de afdeling ‘verificatie’ van de Douane controleert dit en geeft een keuropdracht uit; (iii) de expediteur haalt de keuropdracht op en levert dit af bij de chauffeur. Met de komst van Supd@x kan de uitslag van de D-controle worden verwerkt in Supd@x en het systeem van de Douane, zodat er niet langer een papieren versie van de keuropdracht nodig is.

Ook biedt Supd@x de mogelijkheid om de administratieve lasten bij transshipment te verminderen. Transshipment is overlading op een ander schip, waarna de lading het grondgebied van de Europese Unie weer verlaat. Een agent dient voor een veterinaire transshipment-lading bij de NVWA een GDB-nummer aan te vragen. Vervolgens dient de agent het acceptatiebericht van de NVWA en aanvullende informatie aan de Douane te verstrekken. Met de komst van Supd@x is het mogelijk dat een agent een transshipment-lading die binnen zeven dagen Nederland weer verlaat, alleen nog aanmeldt bij de Douane (en niet bij de NVWA). Met behulp van Supd@x kan op geautomatiseerde wijze worden bijgehouden of de zeven dagen grens niet wordt gepasseerd. Indien dit wel het geval is, dient men alsnog aangifte bij de NVWA te doen.

Verder bleek het uit verschillende bijeenkomsten tussen de ketenpartners wenselijk om op het keurpunt de extra hardware aanwezig te hebben, zoals zakcomputers (pda's). De dierenarts van de NVWA werkt op het keurpunt met papieren overzichten en bescheiden. Bij ruiling van keuringen (bijvoorbeeld door vertragingen bij de D-controle), moeten de bescheiden nog worden uitgedraaid waardoor de wachttijden oplopen.

Samengevat bestaat de casus uit de volgende onderdelen:

Tabel B.1 De casus veterinaire import bestaat uit zes onderdelen²⁶

Onderdeel casus	
1	Workflow management
2	Combinatie aangifte NVWA en Douane
3	Digitaliseren proces rondom uitgeven Keuropdracht
4	Verbeteringen inplannen keurpunt
5	Administratieve lastenverlichting transshipment
6	Hardware op keurpunten

Bron: SEO (2012)

²⁶ In businesscase wordt een ander onderscheid gehanteerd. Dit onderscheid houdt echter geen rekening met het moment van implementatie van de verschillende onderdelen, wat in het onderhavige onderzoek belangrijk is bij het kwantificeren van de effecten. In de paragraaf waar de effecten gekwantificeerd worden, zal de koppeling worden gemaakt met de onderdelen van de businesscase.

Doorontwikkeling van de casus

In juli 2011 is de casus overgedragen aan de ketenpartners. Daarbij is de software en daaraan gerelateerde documentatie (programma van eisen) van Supd@x overgedragen. Deze software droeg het karakter van een kleinschalig prototype, die de ketenpartners konden gebruiken om de casus door te ontwikkelen en af te bouwen tot een volledige productieversie. Het prototype van Supd@x verschaftte uitsluitend statusinformatie; het digitaliseren van het papieren proces van de Keuropdracht en de mogelijkheid tot het verminderen van de administratieve lasten bij transshipment waren hier nog niet in verwerkt. Ook waren de overige procesverbeteringen ten behoeve van het verlagen van de administratieve lasten nog niet gerealiseerd ten tijde van de overdracht, te weten het combineren van de NVWA melding en de invoeraangifte bij de Douane; het elektronisch melden van keuringen; de hardware op de keurpunten.

Bij de overdracht hebben de ketenpartners een samenwerkingsovereenkomst getekend waarbij zij een (inspannings)verplichting zijn overeen gekomen om de onderdelen een tot en met vijf van Tabel B.1 (welke zijn verwerkt in businesscase) na te komen. In de samenwerkingsovereenkomst is tevens een governance structuur vastgelegd, waarbij de Douane is aangewezen als vertegenwoordiger van de keten. De Douane treedt namens de samenwerkingsovereenkomstpartners op als gedelegeerd opdrachtgever richting Logius, die de applicatie Supd@x beheert.

Sinds de overdracht wordt er gewerkt aan de doorontwikkeling van het prototype van Supd@x tot een productversie. Daarbij wordt ook gewerkt aan het digitaliseren van de keuropdracht. In de planning is opgenomen dat deze versie half november getest gaat worden, waarna Supd@x in de periode januari tot en met maart 2013 wordt geïmplementeerd. De andere in de casus besproken functies van Supd@x (transshipment) en aanpassingen van systemen van ketenpartners (VGC-systeem en VIP-applicatie van Portbase) zijn nog niet gerealiseerd.

Dit komt omdat de doorontwikkeling van de casus niet los is te zien van het Neutraal Logistiek Informatie Platform (NLIP) dat in het kader van het topsectorenbeleid wordt ontwikkeld (zie tekstbox). Het doel is om een open ICT platform en het Single Window Handel & Transport (waarbinnen Supd@x valt) op elkaar aan te sluiten, zodat publieke en private partijen informatie kunnen delen met behoud van controle (integriteit en privacy) door de eigenaar. Op het moment van de uitvoering van het onderhavige onderzoek is de rol van publieke en private partijen (met name de software van bijvoorbeeld Portbase en Cargonaut) binnen dit NLIP nog in onderhandeling. Daarbij speelt ook de vraag of het hergebruik van informatie een publieke of private taak is. Portbase kan momenteel al informatie hergebruiken als de verschillende private ketenpartners voor dezelfde zending gebruikmaken van dit softwarepakket. Afhankelijk van hoe Portbase vorm zal krijgen binnen het NLIP, wordt Supd@x verder ontwikkeld (anders zou er sprake zijn van kapitaalvernietiging). Er is sprake van een spanningsveld tussen Portbase en Supd@x, omdat Supd@x een deel van de taken van Portbase zal overnemen. De ontwikkelingen rondom NLIP beïnvloeden dus de doorontwikkeling van de casus.²⁷

²⁷ Dit geldt overigens ook voor andere casussen van Sggv die import-gerelateerd zijn, zoals de casus veterinaire import Schiphol en de casus fyso-sanitaire import op Schiphol.

Tekstbox B.1 Neutraal Logistiek InformatiePlatform (NLIP)

Onder kabinet Rutte-I werd het Topsectorenbeleid geïntroduceerd. Dit beleid richt zich op het nog sterker maken van sectoren waar Nederland wereldwijd in uitblinkt. Daarvoor werken overheid, bedrijfsleven, universiteiten en onderzoekscentra samen aan kennis en innovatie in negen sectoren. Een van deze sectoren is de sector 'logistiek'. Het innovatiecontract, dat de maatregelen, plannen en afspraken voor de komende jaren beschrijft, beschrijft zes roadmaps, waaronder de ontwikkeling van het Neutraal Logistiek InformatiePlatform (NLIP). Deze wordt als volgt beschreven:

“Alle relevante partijen uit de sector werken samen aan optimale beschikbaarheid en efficiënt (her)gebruik van informatie. Doel is meer, betere en tijdige informatie via 1 loket. De implementatie is stapsgewijs en begint bij internationale goederenstromen via de mainports. Het NLIP bestaat uit twee samenhangende onderdelen: Open ICT Platform (één gezamenlijke infrastructuur in PPS) en te ontwikkelen producten en diensten (zogenaamde apps die publiek, privaat of PPS kunnen zijn). De uitwerking kenmerkt zich door de interactie tussen actiegerichtheid op de korte termijn en inzet op meer fundamentele vraagstukken, die onder andere gericht zijn op activiteiten van douane en inspecties en de optimale inpassing daarvan binnen supply chains.”

Bron: www.rijksoverheid.nl

De extra hardware op de Keurpunten is niet gerealiseerd; dit onderdeel is ook niet opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst. De NVWA heeft aangegeven dat dit onderdeel waarschijnlijk niet in het kader van de casus zal worden uitgevoerd. Bij de NVWA zijn echter wel interne projecten om processen te digitaliseren gestart, wat betrekking heeft op zowel extra hardware als op gebruik van elektronische formulieren. Dit heeft echter nog niet zijn uitwerking gehad op de keurpunten.

Tabel B.2 vat de doorontwikkeling van de casus voor de verschillende onderdelen samen.

Tabel B.2 Bij de implementatie van Supd@x begin volgend jaar is de workflow management en gedigitaliseerde keuopdracht gereed

Onderdeel	Verwachte implementatie
1 Afbouwen workflow management	Januari t/m maart 2013
2 Combinatie aangifte NVWA en Douane	Afhankelijk ontwikkeling NLIP
3 Digitaliseren proces rondom uitgeven Keuopdracht	Januari t/m maart 2013
4 Verbeteringen inplannen keurpunt	Afhankelijk ontwikkeling NLIP
5 Administratieve lastenverlichting transshipment	Wordt later gerealiseerd
6 Hardware op keurpunten	Geen onderdeel doorontwikkeling casus

Bron: SEO (2012)

Effecten op niveau van de ketenpartners

Overeenkomstig met het theoretisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 2, worden de effecten ingedeeld naar besparingen van directe kosten van regulering voor onder toezichtstaande bedrijven (waaronder administratieve lasten), indirecte kosten van regulering (waaronder wachttijden en toezichtsfalen), economische effecten (waaronder effecten van marktwerking).

Directe kosten regulering bedrijven

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, bestaan de directe kosten van regulering voor onder toezichtstaande bedrijven uit financiële kosten, inhoudelijke nalevingkosten en administratieve lasten. Financiële kosten zijn het gevolg van een concrete verplichting om een geldbedrag te voldoen aan een toezichthouder. In deze casus betreft dit bijvoorbeeld het bedrag dat importeurs moeten betalen voor een keuring door de NVWA. Inhoudelijke nalevingkosten zijn kosten die bedrijven maken om te voldoen aan de inhoudelijke verplichtingen die wet- en regelgeving stelt aan het productieproces of product. Voorbeelden hiervan zijn fysieke voorzieningen op het keurpunt. Aan inhoudelijke nalevingkosten kunnen informatieverplichtingen gekoppeld zijn; de kosten van dergelijke informatieverplichtingen zijn administratieve lasten. Voorbeelden hiervan zijn het rapporteren van de uitkomst van keuringen.

De vermindering van de directe kosten van regulering voor onder toezichtstaande bedrijven bestaat in deze casus uit het verminderen van de administratieve lasten. Dit zijn de onderdelen twee tot en met vijf in Tabel B.2.

Indirecte kosten regulering

Uit de interviews komt naar voren dat het transparanter maken van de keten voor alle partijen een belangrijke reden is om mee te doen aan de casus. Deze transparantie zorgt ervoor dat logistieke processen beter gepland en op elkaar afgestemd kunnen worden. Daarnaast heeft het een disciplinerende werking voor alle betrokken ketenpartners. Nu optimaliseren alle ketenpartners hun eigen processen en doordat er geen transparantie is, worden mogelijke oplossingen voor inefficiënties in deze niet opgemerkt door andere ketenpartners. Zo is bekend dat de D-controle nu veel tijd in beslag neemt, maar geven overheids- en marktpartijen toe dat zij hier beiden aan bijdragen; aan de ene kant levert een marktpartij soms te laat de vereiste documenten aan, en aan de andere kant doet de Douane soms erg lang over de verwerking van de documenten. Doordat er geen transparantie is in de keten, wijzen de partijen naar elkaar als de procedure lang duurt.

Een hogere transparantie zal daarom leiden tot een kortere doorlooptijd van de invoerprocedures. Voor expediteurs/importeurs levert dit directe baten op in de vorm van minder opslagkosten bij terminals. De korte doorlooptijd is voor terminalhouders (op korte termijn) een nadeel.²⁸ Verder zal een kortere doorlooptijd ertoe leiden dat importeurs over versere producten beschikken, en daardoor producten van betere kwaliteit. Voor expediteurs/importeurs speelt daarnaast de civiele aansprakelijkheid bij te late levering een belangrijke rol in de casus; de contracten van importeurs bevatten namelijk boeteclausules indien zij niet op tijd kunnen leveren. Tot slot geeft de overheid aan dat een transparante keten waardevol is om interne processen beter in te richten.

Een ander effect van de casus is dat het digitaliseren van de keuropdracht, en het combineren van de aangifte bij de NVWA en de Douane zal leiden tot lagere faalkosten. Met name deze laatste zal voordelen opleveren; zo kunnen er nu gemakkelijk verschillen ontstaan in de aangiften bij de NVWA en de Douane.

²⁸ Als de Rotterdamse haven internationaal echter aantrekkelijker wordt voor veterinaire import vanwege kortere doorlooptijden, zullen ook de terminalhouders profiteren van de casus. Deze effecten op macro-niveau vormen echter geen onderdeel van onderhavig onderzoek.

Het transparanter maken van de keten kan ook bijdragen aan het uitvoeren van efficiëntere controles. De casusmanager geeft bijvoorbeeld aan dat er ideeën zijn ontstaan over prioriteitstelling bij de afhandeling van importen; expediteurs/importeurs zouden in de toekomst mogelijk bij de Douane kunnen aangeven wanneer ze over hun goederen willen beschikken. Ook worden M-controles in de toekomst mogelijk verminderd op basis van een risicoprofiel. Dit zijn echter algemene ontwikkelingen die niet direct aan de casus zijn toe te schrijven.

Economische effecten

Alle interviewpartners geven aan dat de casus heeft geleid tot een betere samenwerking tussen de ketenpartners en meer begrip voor elkaars situatie. Voorheen was het toezicht van de overheid voor het bedrijfsleven grotendeels een ‘black-box’; de bedrijven dienden op verschillende momenten bij verschillende overheidsdiensten informatie aan te leveren, maar wisten niet goed hoe dit door de overheid werd gebruikt. De casus heeft geleid tot een afname van deze informatie-asymmetrie met betrekking tot de relevante regelgeving bij bedrijven. Daarnaast geeft de NVWA aan dat er nu met meer ketenpartners wordt samengewerkt, ook op andere vlakken buiten de huidige casus. Omdat de NVWA niet rechtstreeks met rederijen/cargadoors handelt bij de import van veterinaire goederen, hadden zij vóór de casus niet/nauwelijks contact met deze partijen. Door de casus is de band tussen de NVWA en rederijen/cargadoors aangehaald, en bespreken zij nu ook zaken rechtstreeks met elkaar.

De grotere transparantie zal mogelijk effect hebben op de rol van expediteurs in het importproces. Expediteurs worden door importeurs ingeschakeld om zorg te dragen voor de uitgebreide procedures rondom de import van veterinaire goederen. Als het proces transparanter wordt, zullen importeurs mogelijk geen expediteurs meer inschakelen en zelf alle procedures doorlopen. Verschillende interviewpartners verwachten echter dat slechts een gering aantal importeurs geen expediteur meer zal inschakelen; de procedures rondom het importeren van veterinaire goederen blijven heel specialistisch en komen voor importeur die momenteel expediteurs inschakelen te weinig voor om dit zelf af te handelen.

Voor de expediteurs zullen de kosten van het doorlopen van de procedures naar verwachting dalen; een (onbekend)²⁹ deel van deze besparing zal vervolgens ten goede komen aan de importeurs in de vorm van lagere expediteurstarieven. Daardoor zullen de expediteurs mogelijk minder omzet realiseren, en dus minder winst.³⁰

Afsluitende opmerking

Op verzoek van de opdrachtgever wordt de beschrijving en de analyse van de effecten van de casus veterinaire import Rotterdam beperkt tot de effecten op het niveau van de ketenpartners en de keten. In tegenstelling tot de andere casussen die SEO in dit onderzoek evalueert, zal er geen

²⁹ Van de veterinaire import loopt ongeveer 80 procent via expediteurs: één grote expediteur, vier middelgrote expediteurs, en diverse kleinere spelers. Importeurs sluiten langlopende contracten met expediteurs, waarbij een vast bedrag per veterinaire lading wordt afgesproken en er extra bedragen in rekening kunnen worden gebracht bij additionele controles. De voordelen van meer transparantie en het eenmalig aanleveren van gegevens, komen aanvankelijk bij de expediteurs terecht. De importeurs weten dit, en zullen met de expediteurs onderhandelen om te zorgen dat (tenminste een deel van) deze voordelen worden doorgegeven.

³⁰ Ook hierbij geldt echter dat als de Rotterdamse haven internationaal aantrekkelijker wordt voor veterinaire import vanwege kortere doorlooptijden, ook de expediteurs zullen profiteren van de casus. Deze effecten op macroniveau vormen echter geen onderdeel van onderhavig onderzoek.

beschrijving en analyse plaatsvinden van effecten op het niveau van de sector en de economie als geheel. Dit is gelegen in het feit dat de opschaling van de casusresultaten onderdeel vormen van het topsectorenbeleid, en dat de kwantitatieve en kwalitatieve effecten dermate afhankelijk zijn van de precieze invulling van dit beleid, dat een inschatting van de effecten op sector- en macro-niveau niet meer dan een momentopname kan zijn.

Ondanks dat er geen analyse op sector- en macroniveau plaatsvindt, is het het vermelden waard dat alle interviewpartners aangeven dat het belangrijk is om niet alleen te kijken naar de casus op zich, maar ook naar de bredere ontwikkeling die ermee in gang is gezet; het creëren van een 'single window'. Hiermee wordt bedoeld dat een bedrijf uiteindelijk slechts één handeling met de overheid heeft, en dat overheden daarna zelf onderling informatie uitwisselen. Een interviewpartner vanuit de overheid geeft aan dat deze casus een maatstaf creëert voor de inrichting van toezichtprocessen in Nederland. Ook een interviewpartner uit het bedrijfsleven geeft aan dat alleen al de ervaring die wordt opgedaan in deze casus erg waardevol is.

Kwantificering effecten³¹

Zoals reeds beschreven is de doorontwikkeling van Supd@x ten tijde van dit onderzoek nog in volle gang, wat het lastig maakt om de effecten van de casus te kwantificeren. Daarnaast stamt de door EIM opgestelde analyse van de transactiekosten en de door Sggv opgestelde businesscase uit 2008 en geven verschillende interviewpartners aan dat deze verouderd is omdat de regelgeving aan continue verandering onderhevig is. Bij het kwantificeren van de effecten zal daarom onderscheid worden gemaakt naar de verschillende onderdelen van de casus, en zullen voor sommige effecten bandbreedtes worden gepresenteerd vanwege onzekerheid over onderliggende veronderstellingen. Naast de in de vorige paragraaf beschreven effecten, zal de paragraaf ook de investeringskosten van de verschillende onderdelen bevatten.

Administratieve lasten

De samenwerkingsovereenkomst tussen de ketenpartners bevat een samenvatting van het rapport van EIM voor de operationele werkzaamheden voor het verlichten van de administratieve lasten. In het rapport van EIM wordt de besparingen op administratieve lasten per onderdeel in het proces weergegeven. Op basis van de tijdsbesparing per onderdeel, het totaal aantal veterinaire zendingen in 2007 en de personeelskosten van de medewerkers die deze handelingen uitvoeren, is een besparing van de administratieve berekend. SEO heeft deze berekening geactualiseerd door de personeelskosten en het aantal veterinaire zendingen op het niveau van 2011 te brengen.

Omdat er geen openbare gegevens beschikbaar zijn over het aantal veterinaire zendingen van 2011, is dit aantal geactualiseerd met behulp van een aantal veronderstellingen. Evenals in het rapport van EIM is één veterinaire zending per container verondersteld. Verder is aangenomen dat het groeipercentage van het aantal geïmporteerde containers met veterinaire zending, gelijk is aan het totaal aantal aangevoerde containers in de Rotterdam. Het totaal aantal containers (aanvoer, beladen) is met 16,7 procent gestegen van 2.690.274 naar 3.139.820 containers. De aantallen zijn weergegeven in Tabel B.3.

³¹ Deze paragraaf is grotendeel gebaseerd op: EIM (2008), Import van veterinaire goederen via de haven van Rotterdam - gegevensstromen en transactiekosten, maart 2008; Sggv (2011). Samenwerkingsovereenkomst, versie 1.0, SG070711.

Tabel B.3 SEO heeft de importcijfers uit 2007 van EIM geactualiseerd

	2007	2011
Aantal containers (aanvoer, beladen)	2.690.274	3.139.820
Aantal veterinaire zendingen	63.250	73.819
- waarvan import NL	34.032	39.719
- waarvan import overige landen EU	8.923	10.414
- waarvan transshipment	20.295	23.686

Bron: EIM (2008), <http://www.portofrotterdam.com/nl/Over-de-haven/havenstatistieken/Pages/aan-afvoer-containers.aspx> (2012), bewerkingen SEO.

Het aantal keren dat een handeling wordt verricht, is afhankelijk van het type zending. Bij de actualisatie is verondersteld dat de verhouding tussen import, doorvoer en transshipment gelijkgebleven. Tot slot zijn de personeelskosten op het niveau van 2011 gebracht. Daarbij is aangenomen dat de personeelskosten zijn meegegroeid met de inflatie.

Op basis van deze gegevens bedragen de totale besparingen op administratieve lasten € 3,7 miljoen per jaar (zie Tabel B.4). Dit is dus ruim een kwart meer dan de besparingen die in het rapport van EIM en de samenwerkingsovereenkomst wordt weergegeven.

Het onderscheid dat in het rapport van EIM en in de samenwerkingsovereenkomst wordt gehanteerd, houdt geen rekening met het moment van implementatie van de verschillende onderdelen. Dit speelt echter een belangrijke rol bij het beoordelen van de effecten van de casus. Tabel B.5 maakt een koppeling van de onderdelen in de businesscase, en de onderdelen die SEO bij het kwantificeren van de effecten van de casus hanteert.

Tabel B.4 Actualisatie van het rapport van EIM laat hogere besparingen op administratieve lasten zien

Onderdeel rapport EIM	Tijdsbesparing casus	Besparing in rapport EIM (in duizenden €)	Besparing SEO (in duizenden €)
<u>Aanmelden veterinaire goederen</u>			
A Expediteur doet vooraanmelding NVWA	2	85,9	108,7
B Expediteur ontvangt D-conform bericht	2	85,9	108,7
<u>Aangifte</u>			
C Expediteur doet vervolgaangifte Douane	20	680,6	861,6
D Expediteur ontvangt Keuropdracht	10	340,3	430,8
E Expediteur maakt afspraak keurpunt	4	171,8	217,5
<u>Overbrengen terminal/keurpunt</u>			
F Wacht- en doorlooptijd chauffeur bij terminal	24	1.030,9	1.304,9
G <u>Proces bij transshipment</u>	37	548,0 ³²	693,6
Totaal		2.943,4	3.725,9

Bron: EIM (2008), bewerkingen SEO

Tabel B.5 SEO hanteert een onderscheid van de verschillende onderdelen van de casus dat rekening houdt met het moment van implementatie.

Onderdeel rapport EIM	Onderdeel analyse SEO	Verwachte implementatie
<u>Aanmelden veterinaire goederen</u>		
A Vooraanmelding NVWA	2 Combinatie aangifte NVWA en Douane	Afhankelijk ontwikkeling NLIP
B Ontvangst D-conform bericht	3 Digitaliseren Keuropdracht	Januari t/m maart 2013
<u>Aangifte</u>		
C Vervolgaangifte Douane	2 Combinatie aangifte NVWA en Douane	Afhankelijk ontwikkeling NLIP
D Ontvangst Keuropdracht	3 Digitaliseren Keuropdracht	Januari t/m maart 2013
E Inplannen afspraak keurpunt	4 Verbeteringen inplannen keurpunt	Afhankelijk ontwikkeling NLIP
<u>Overbrengen terminal/keurpunt</u>		
F Wacht- en doorlooptijd chauffeur bij terminal	1 Workflow management	Januari t/m maart 2013
<u>Proces bij transshipment</u>		
G Proces bij transshipment	5 Administratieve lastenverlichting transshipment	Wordt later gerealiseerd

Bron: SEO (2012)

Indirecte kosten regulering

In de samenwerkingsovereenkomst wordt een kostenbesparing gegeven die door het creëren van transparantie kan worden gerealiseerd. “Het is aannemelijk dat in Rotterdam door het (pro-)actief

³² De samenwerkingsovereenkomst en de rapportage van EIM verschillen in de besparingen die bij transshipment gerealiseerd kunnen worden; EIM beschrijft besparingen ter grootte van het totaal aan kosten, en in de samenwerkingsovereenkomst worden de kosten teruggebracht tot € 100.000.

managen van veterinaire lading en processen de doorlooptijd 30 tot 50 % bekort kan worden zoals vastgesteld in het EIM onderzoek”³³. SEO heeft tijdens dit onderzoek geen nadere onderbouwing voor deze percentages verkregen. In de evaluatie van de praktijktest staat beschreven dat niet is geverifieerd dat de wacht- en doorlooptijden op de terminal verminderd kunnen worden. Uit de praktijktest blijkt wel dat de D-controle afneemt van 25,5 uur naar 2 uur, maar dit blijkt voort te komen uit het feit dat de D-controle plaatsvindt op basis van een elektronisch certificaat. “Doordat de documentcontrole in de praktijkproef gesimuleerd is ervan uitgaande dat het een elektronisch certificaat betrof, is de doorlooptijd korter dan in de huidige situatie.”³⁴ De NVWA heeft echter aangegeven dat de huidige (Europese) regelgeving een papieren certificaat vereist.

De samenwerkingsovereenkomst beschrijft dat de transparantie die Supd@x verschaft, kan leiden tot besparingen van € 3 tot € 5 miljoen. Deze besparingen komen ten goede aan de expediteurs/importeurs en gaan ten kosten van de terminalhouders. Deze besparingen worden op basis van de volgende veronderstellingen berekend:

- De doorlooptijd kan met 30 tot 50 procent verminderd worden.
- Gemiddelde kosten koelcontainer zijn ongeveer € 100 tot € 150 per dag.
- In 2005 zijn circa 35.000 containers afgehandeld.³⁵

Ook deze berekening kan worden geactualiseerd. Zoals hierboven beschreven, is het totaal aantal containers (aanvoer, beladen) in de periode 2007-2011 met 16,7% gestegen en kan dit groeipercentage als benadering worden gebruikt om het aantal containers met veterinaire lading te berekenen voor 2011. Voorts bedragen de gemiddelde kosten voor een koelcontainer ongeveer € 100 per dag in 2011. Wanneer de besparing van de doorlooptijd met deze geactualiseerde gegevens worden doorgerekend, dan liggen de besparingen tussen € 3,6 en € 6,0 miljoen per jaar. Merk hierbij op dat per procent tijdsbesparing een jaarlijkse kostenreductie als gevolg heeft van ongeveer € 120 duizend.

De effecten van meer transparantie in de keten voor overheidspartijen zijn op dit moment nog niet te kwantificeren. De overheidsdiensten zullen Supd@x inzetten om hun interne processen beter in te richten; dit effect kan op dit moment nog niet worden gekwantificeerd. Ook de voordelen van de betere kwaliteit van producten, lagere civiele boetes voor importeurs en lagere faalkosten zijn op dit moment nog niet te kwantificeren.

Economische effecten

Het effect van betere samenwerking en de omvang van de handelsverschuiving tussen importeurs en expediteurs zijn op dit moment niet te kwantificeren; deze zijn derhalve als pm-post opgenomen in het overzicht.

³³ Samenwerkingsovereenkomst, versie 1.0, SG070711, pagina 6

³⁴ Evaluatie praktijktest, versie 0.1, p. 20.

³⁵ Dit getal heeft betrekking op het aantal zendingen dat in Nederland wordt gehanteerd; ook bij de actualisatie zal hiermee gerekend worden.

Investerings- en frictiekosten

In de samenwerkingsovereenkomst wordt beschreven dat de kosten voor de ontwikkeling van de basisversie van Supd@x op het moment van overdracht € 200.000 bedroegen. Deze kosten waren gedragen door het Ministerie van EZ. De benodigde kosten voor het afbouwen van Supd@x werden tijdens de overdracht op € 370.000 geschat en de beheerskosten op € 145.000 per jaar.

De investeringskosten voor de overige functies van Supd@x (transshipment en hergebruik informatie) zijn afhankelijk van de ontwikkelingen rondom het NLIP. Van de kosten van de aanpassingen van het VGC-systeem en de VIP-applicatie zijn geen gegevens bekend.

Verder hebben zullen alle ketenpartners frictiekosten ervaren; ze zullen een inspanning moeten leveren om Supd@x te leren gebruiken, en ze zullen zich aan moeten passen aan de nieuwe marktomstandigheden. Deze frictiekosten zijn op dit moment niet te kwantificeren.

Saldo

Bij de berekening van het saldo van bovengenoemde effecten, houdt SEO er in tegenstelling tot de samenwerkingsovereenkomst rekening mee dat een voordeel voor een partij een nadeel voor een andere partij kan betekenen. Zo gaat de samenwerkingsovereenkomst er vanuit dat een besparing van de doorlooptijd van 30 tot 50 procent leidt tot een besparing van € 3 tot 5 miljoen per jaar. Dit is een besparing van terminalkosten voor de expediteur/importeur, maar (op korte termijn) een omzeterderving voor de terminalhouder. Eenzelfde redenering geldt voor de verminderde kosten voor chauffeurs voor de expediteur/importeur doordat de doorlooptijd op terminals sneller wordt.

Het is echter op voorhand niet duidelijk hoe een omzeterderving met betrekking tot veterinaire import voor de terminalhouder en chauffeurs doorwerkt. Indien zij hun diensten elders in de markt kunnen aanbieden voor dezelfde prijs, zal de casus voor hen geen omzeterderving betekenen. Mogelijk ervaren zij op de korte termijn wel frictiekosten, omdat zij zich moeten inzetten om nieuwe klanten te werven of omdat zij hun diensten moeten aanpassen voor de nieuwe markten. SEO heeft daarom bij de berekening van de omzeterderving twee extremen gehanteerd, namelijk dat de casus geen effect heeft voor terminalhouders en chauffeurs, en dat de casus een negatief effect heeft ter grootte van de besparing van de expediteurs/importeurs. Deze laatste heeft betrekking op de korte termijn, wanneer de terminalhouders en chauffeurs zich moeten inspannen om andere afzetmarkten aan te boren.

Tabel B.6 (volgende pagina) vat alle gekwantificeerde effecten samen. Indien alle onderdelen van de casus gerealiseerd worden, is de businesscase van de casus positief: naar schatting ligt het saldo tussen € 2,1 en 9,4 miljoen. De pm-posten tezamen zijn naar verwachting eveneens positief, zodat de totale baten naar verwachting hoger zullen uitvallen. De ondergrens heeft betrekking op de korte termijn als terminalhouders en chauffeurs hun diensten niet op andere markten dan veterinaire importen kunnen aanbieden.

Wanneer initieel enkel workflow management mogelijk wordt en administratieve kosten worden bespaard door middel van het digitaliseren van de keuropdracht, ligt het saldo van de effecten tussen € 0,25 en 7,51 miljoen. Deze ondergrens is lager dan de € 6 miljoen uit de samenwerkingso-

overeenkomst. Dit verschil ontstaat doordat de analyse SEO er rekening mee houdt dat een voordeel voor een partij, een nadeel voor een andere partij kan betekenen.

Ondanks dat de casus voor enkele ketenpartners op korte termijn een negatief effect zou kunnen hebben, dient opgemerkt te worden dat de beschikbare productiemiddelen productiever ingezet worden naar aanleiding van deze casus. Zoals eerder aangegeven is de analyse van de economische effecten van deze casus op verzoek van de opdrachtgever beperkt tot het niveau van de ketenpartners; in tegenstelling tot de andere casussen die in het kader van dit onderzoek zijn geanalyseerd, wordt voor de casus Veterinaire import Rotterdam geen analyse van de economische effecten op het niveau van de sector en de economie als geheel gegeven. Het is echter belangrijk om op te merken dat de casus ertoe leidt dat de administratieve lasten rondom veterinaire import in Nederland dalen en de doorlooptijd van het importproces korter wordt, waardoor de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven verbetert. Per saldo zal er daarom meer economische activiteit plaatsvinden, waarvan ook de partijen zullen profiteren die op korte termijn een nadeel van de casus ondervinden.

Tabel B.6 De baten van de casus veterinaire import Rotterdam zijn hoger dan de lasten

Onderdeel	Ketenpartner	Effect	Kwantificering (in miljoenen €)	Opmerking
<u>Directe kosten regulering bedrijven</u>				
- Combinatie aangifte NVWA en Douane	Expediteur/importeur	+	0,97	Implementatie: afhankelijk NLIP
- Digitaliseren Keuropdracht	Expediteur/importeur	+	0,54	Implementatie: jan. t/m mrt. 2013
- Verbeteringen inplannen Keurpunt	Expediteur/importeur	+	0,22	Implementatie: afhankelijk NLIP
- Workflow management (wachtijden chauffeurs)	Expediteur/importeur Chauffeurs	+	1,30 [0 - 1,30]	Implementatie: jan. t/m mrt. 2013
- Administratieve lastenverlichting Transshipment	Expediteur/importeur	+	0,69	Implementatie: niet bekend
<u>Indirecte kosten regulering bedrijven</u>				
- Meer transparantie en versnelling doorlooptijd (workflow management)	Expediteur/importeur	+	[3,57 - 5,96]	Implementatie: jan. t/m mrt. 2013
	Douane	+	Pm	
	NVWA	+	Pm	
	Terminalhouder	-	[0 - 5,96]	
- Betere kwaliteit producten	Importeur	+	Pm	
- Lagere civiele boetes ivm leveringsgaranties	Importeur	+	Pm	
- Lagere faalkosten	Douane	+	Pm	
	NVWA	+		
<u>Economische effecten</u>				
- Handelsverschuiving	Expediteur	-	Pm	
	Importeur	+		
<u>Investerings- en omschakelingskosten</u>				
- Ontwikkelingskosten Supd@x (eenmalig, in vier jaar af te schrijven)				
- Prototype (workflow management)	Ministerie van EZ	-	0,05	
- Productversie (incl. digitalisering Keuropdracht)	Douane	-	0,09	
- Nieuwe functies Supd@x (transshipment en hergebruik informatie)	Onbekend	-	Pm	
- Beheerkosten Supd@x	Douane	-	0,15	
- Aanpassen VGC-systeem	NVWA	-	Pm	
- Aanpassen VIP-applicatie	Onbekend	-	Pm	
- Hardware Keurpunt	NVWA	-	Pm	
- Friciekosten	Alle ketenpartners	-	Pm	
Saldo			[2,1 - 9,4] + pm	

Bron: EIM (2008), Sggv (2009) en samenwerkingsovereenkomst ketenpartners (2010), bewerkingen SEO

Bijlage C Casus Toezicht Kalverketen

De Casus Toezicht Kalverketen behelst het digitaliseren van het digitale Voedselketeninformatieformulier en het onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van de invoering van ketenkeuring en van het verminderen van het aantal uren toezicht in de slachterij. Het positieve saldo van de casus is 1,66 miljoen op jaarbasis, los van pm-posten als een positief effect op de voedselveiligheid.

Inleiding³⁶

Een Nederlander eet gemiddeld 1,5 kilo kalfsvlees per jaar. Daarnaast wordt er vanuit Nederland veel kalfsvlees geëxporteerd. Samen vertegenwoordigen de spelers in deze markt een omzetwaarde van circa 3 miljard euro. Op kalfsvlees is een streng toezichtregime van toepassing, omdat niet hygiënisch kalfsvlees een bedreiging kan vormen voor de volksgezondheid en de veestapel in de Europese Unie.

Een probleem in de sector was dat een groot gedeelte van het proces (van de geboorte van het kalf tot aan de consument) vóór de implementatie van de casus niet gedigitaliseerd was. Waar er een digitale overdracht van informatie was, werden vervolgens alsnog wijzigingen bijgehouden op papier; deze papieren formulieren waren leidend in het proces. Bovendien waren er verschillende kwaliteitssystemen en controles. Het oude systeem voldeed bovendien niet geheel aan de Europese richtlijnen met betrekking tot kalfsvlees. Een belangrijk onderdeel van de casus is de digitalisering van de Voedselketeninformatie.

De combinatie van het terugdringen van de administratieve lasten voor bedrijven en het voldoen aan de Europese richtlijnen is voor het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aanleiding geweest om te onderzoeken wat digitalisering in de sector zou kunnen opleveren. Als gevolg hiervan is een stuurgroep opgericht met vertegenwoordigers van de toezichthouders en bedrijven in de sector. De eerste verkenning vond plaats in 2009 en sinds 2010 hebben de hieronder genoemde organisaties binnen het programma Sggv samengewerkt. 30 maart 2012 is door de ketenpartners een samenwerkingsovereenkomst ondertekend, waarmee Sggv de casus heeft overgedragen. De ondertekenaars van de overeenkomst zijn de VanDrie Group, Vitelco, de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV), Productschap Vee en Vlees, het ministerie van EZ en de Nederlands Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

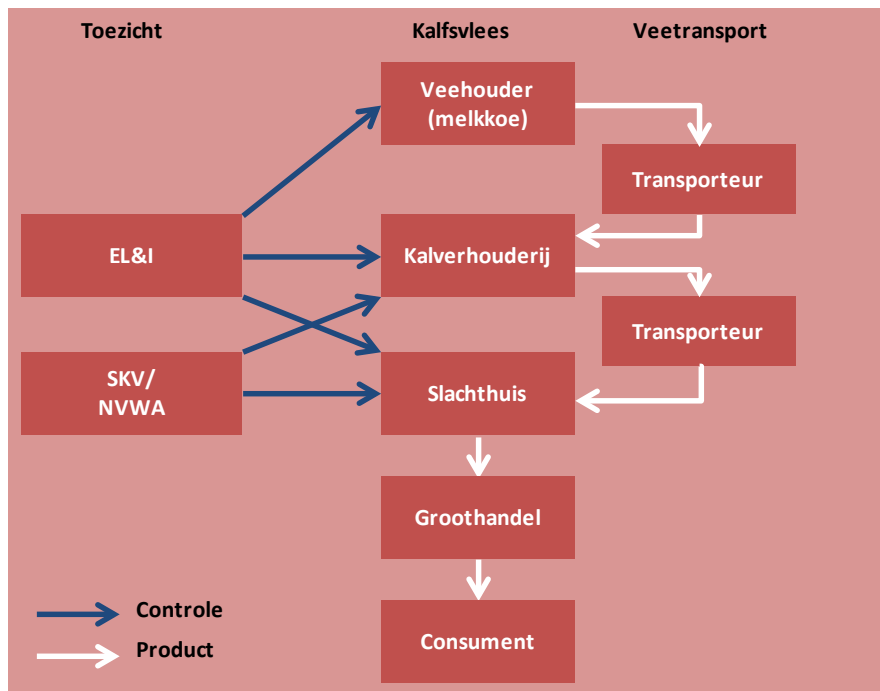
Beschrijving keten en proces

Bij de geboorte van een kalf wordt bepaald of het geschikt is als melkvee. Is dit niet het geval, zoals bij de meeste stieren, dan kan het kalf in een kalverhouderij voor vleeskalveren terecht komen. Bij de kalverhouderij wordt het kalf in zes à acht maanden geschikt gemaakt voor verdere

³⁶ Bijlage C is grotendeels gebaseerd op gesprekken met Sggv en de ketenpartners (toezichthouder 2x, slachthuis). Daarnaast is van de volgende bronnen gebruik gemaakt: Sggv, (2010). Intakerapportage SGGV-casus Toezicht Kalversector.; Sggv, (2011). De Kalfsketen. Presentatie; Sggv, (2012). Beschrijving Soll en Business Case, presentatie; Eenduidig toezicht, Factsheet Vleesketen (www.inspectieloket.nl, informatie van 25-9-2012); <http://www.siraconsulting.nl/>, (informatie van 25-9-2012); www.skv.info (informatie van 9-10-2012); www.sggv.nl (informatie van 11-10-2012).

verwerking in de vleesketen. Na zes à acht maanden bij de kalverhouderij gaan de kalveren naar het slachthuis. Er zijn daarnaast ook kalveren die rechtstreeks geïmporteerd worden vanuit het buitenland en doorgaan naar het slachthuis (dus zonder tijd door te brengen bij een Nederlandse kalverhouderij). Vanuit het slachthuis gaat het vlees naar de groothandel en uiteindelijk naar de consument. Dit hele proces is samengevat in onderstaande figuur.

Figuur C.1 **Overzicht sector kalfsvlees**



Bron SEO (2012)

De casus heeft betrekking op het toezicht op de kalverhouderijen en slachterijen. Nederland heeft circa tweeduizend kalverhouderijen, die samen ongeveer 1,2 miljoen kalveren per jaar verwerken. Kalverhouderijen werken vaak voor grote vleesverwerkende bedrijven. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verhouding tussen de verticaal geïntegreerde spelers.

In de markt voor vleesverwerkende bedrijven heeft de VanDrie Group inmiddels een marktaandeel van ongeveer tachtig procent, omdat het de op één na grootste speler (Alpuro) inmiddels heeft overgenomen.

Tabel C.1 **De VanDrieGroup is de grootste verticaal geïntegreerde speler in de markt**

Speler	Aantal contractkalveren (blank)	Marktaandeel o.b.v. aantal contractkalveren	Marktaandeel slachthuis o.b.v. omzet
VanDrie Group	750.000	64%	62%
Denkavit	160.000	14%	-
Alpuro	-	-	19%
Vitelco	100.000	9%	11%
Overig	165.700	14%	8%

Bron: Denkavit (2010)

Regulering en toezicht

Figuur C.1 geeft per schakel in het productieproces ook weer welke instanties toezicht houden. Er zijn drie toezichthouders actief in deze markt: het Ministerie van EZ, uit hoofde van de Dienst Regelingen (DR), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV). SKV is een onafhankelijke stichting met als doel de kwaliteit van kalfsvlees te bevorderen en te garanderen. SKV is daarmee een soort kwaliteitskeurmerk. Deelname aan het kwaliteitssysteem is vrijwillig, maar circa 95 procent van de vleeskalverhouders in Nederland is aangesloten.

Vanaf de geboorte tot de slacht van het kalf zijn de ketenpartners verplicht het kalf traceerbaar te maken. De veehouder moet het kalf daarom bij geboorte via het Identificatie en Registratiesysteem (I+R) aanmelden bij de Dienst Regelingen van het Ministerie van EZ. In het I+R wordt de herkomst en de karakteristieken van een kalf geregistreerd. Bij elke schakel in het productieproces worden kalveren aan- en afgemeld. Met behulp van dit systeem zijn de kalveren bijvoorbeeld in geval van een epidemie snel te traceren. Het Ministerie van EZ, specifiek de DR, faciliteert het gebruik van het I+R.

De tweede toezichthouder is de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Deze organisatie verricht de controle op het I+R. Verder controleert de NVWA het Voedselketeninformatieformulier (VKI) die vanuit Europese regelgeving verplicht is bij de levering van de kalveren aan het slachthuis. De VKI bevat onder meer informatie over de herkomst van de kalveren, de gezondheid, en eventueel medicijngebruik. Ondanks dat de kalverhouderij verplicht is gezonde dieren te leveren aan het slachthuis, worden de dieren door het slachthuis administratief beoordeeld op basis van het VKI. Ook de NVWA beoordeelt de VKI voor de slacht (AM keuring). Na de slachting vindt een controle plaats op het geslachte vlees (PM keuring) door keurders die keuren op mandaat van de NVWA. De keuring wordt uitgevoerd door de zogenaamde KDS-ers.

De derde toezichthouder is de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV). Indien de kalveren vanuit het buitenland worden geïmporteerd, moeten de transporteurs de grensbewegingen melden in de database GTSKV van de SKV. Verder certificeert³⁷ de SKV de kalverhouderijen, en houdt zij hier steekproefsgewijs inspecties. Bovendien controleert de SKV de kalverhouder voor verzending van het koppel kalveren aan het slachthuis. Beide controles zijn georganiseerd door de sector, welke grotendeels voorkomt uit regelgeving die opgelegd is vanuit de overheid. Dit is een vorm van wettelijk geconditioneerde zelfregulering.

De kalverhouderijen werken met de database Infokalf. Met deze database houdt de kalverhouderij het VKI formulier bij. Ongeveer tien dagen voor transport wordt door de Kalverhouderij uit Infokalf een VKI-formulier opgemaakt, meestal ingevuld door de SKV. Dit moment valt samen met de certificering van het koppel kalveren door de SKV. Het slachthuis controleert de VKI om te beoordelen of het de koppels kalveren zal accepteren.

³⁷ IKB certificering, te beschouwen als een APK voor kalverhouderijen.

De casus

De casus bestaat uit drie onderdelen:

- A. Digitaliseren van het VKI formulier
- B. Onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van de invoering van ketenkeuring
- C. Onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van het verminderen van het aantal uren toezicht in de slachterij.

Onderdeel A van de casus is de digitalisering van het VKI, weergegeven in tabel C.3. Het VKI-formulier wordt gebruikt in zes onderdelen van het productieproces.

Tabel C.3 De oude en nieuwe situatie in het proces van de kalfsvleessector

Stap	Inhoud Stap	Oude situatie	Nieuwe situatie
1	Het opstellen van het VKI in Infokalf, tien dagen voor transport	Papieren exemplaar, leidend in proces.	Digitaal exemplaar, leidend in proces.
2	Eventuele wijzigingen in het VKI.	Wijzigingen bijgehouden op papier.	Wijzigingen digitaal verwerkt via Infokalf.
3	Beoordeling VKI door Vleesverwerkend bedrijf en dierenarts	Beoordeling op basis van Infokalf.	Beoordeling op basis van Infokalf
4	Aankomst kalveren bij vleesverwerkende bedrijven.	Dierenarts legt bevindingen vast, niet via VKI of Infokalf.	Bevindingen dierenarts in Infokalf, onderdeel van VKI.
5	Schieten van de kalveren	Geen wijzigingen	Geen wijzigingen
6	Scannen van de kalveren voor PM-keuring	Op basis van papieren lijst uit Infokalf.	Elektronisch op basis van Infokalf, met bijzonderheden en wijzigingen.

Bron: Presentatie Werkgroep Kalf (30-03-2012), bewerking SEO (2012).

In de oude situatie voerde de kalverhouderij, met behulp van de controleurs van SKV, de gegevens van de kalveren tien dagen vóór transport in, in het systeem Infokalf, waar het VKI uit geprint werd (stap 1). Dit was 24 uur voor aankomst van de kalveren bij het vleesverwerkende bedrijf digitaal te raadplegen door het slachthuis. Wijzigingen die in de tussentijd optraden, werden echter bijgehouden op het papier, dat leidend was in het verloop van het proces (stap 2). De beoordeling van de kalveren door het slachthuis gebeurde daarom op informatie die niet up-to-date was (stap 3). In het nieuwe systeem dient de kalverhouderij het VKI formulier en wijzigingen daarop digitaal bij te houden in Infokalf. Het slachthuis beoordeelt de kalveren in de nieuwe situatie op informatie die correct en up-to-date is.

Bij aankomst van de kalveren in het slachthuis werden de bevindingen van de dierenarts van de NVWA bij de controle niet via VKI of Infokalf vastgelegd (stap 4). In de nieuwe situatie worden deze bevindingen wel bijgehouden in Infokalf en de VKI. In de volgende stap, het bedwelmen van de kalveren, vinden geen wijziging plaats (stap 5). De laatste stap behelst het scannen van de kalveren voor de PM-keuring (stap 6). Dit gebeurde in de oude situatie met een additionele controle op basis van een lijst uitgedraaid uit de Infokalf database. In de nieuwe situatie is de extra controle met de lijst niet nodig aangezien de scanapparatuur wordt gekoppeld aan de digitale VKI en de controle automatisch plaatsvindt.

Het uitvoeren van onderdeel A is een fundament om onderdeel B en C mogelijk te maken. Onderdeel B van de casus, onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van ketenkeuring, volgt het voorbeeld van de ervaringen in de varkenssector. Tabel C.4 beschrijft de verschillen tussen een traditionele keuring en ketenkeuring. Door de informatie van de digitale VKI is er betere informatie over het vlees en kan er eerder en beter gecontroleerd worden. Het invoeren van de digitale VKI is hiervoor noodzakelijk.

Tabel C.4 Verschil traditionele keuring en ketenkeuring

Traditionele keuring	Ketenkeuring
Insnijdingen	Mix van visueel toezicht en insnijdingen
Informatie slechts van de slachtlijn	Informatie vanuit de hele keten
Relatief groot risico op kruisbesmetting	Verlaagd risico op kruisbesmetting
Arbeidsintensieve keuring	Efficiënte keuring
Bepaalde bijdrage voedselveiligheid	Grote bijdrage voedselveiligheid
Geen zicht op status bedrijf	Informatie over status bedrijf

Bron: Presentatie Werkgroep Kalf (30-03-2012), bewerking SEO (2012).

Onderdeel C behelst onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van het verminderen van het aantal uren toezicht in de slachthuis.

Effecten op niveau van de ketenpartners

Overeenkomstig met theoretisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 2, worden de besparingen ingedeeld naar besparingen van directe kosten van regulering voor bedrijven, indirecte kosten van regulering voor bedrijven, en economische kosten van regulering.

Directe kosten regulering bedrijven

Bij het beschrijven van de effecten is de hierboven beschreven verdeling in de drie onderdelen aangehouden. De besparing op de administratieve lasten als gevolg van digitalisering van de VKI (onderdeel A) heeft effect op een aantal posten: het archiveren; de overgang van de AM-keuring naar de PM-keuring bespaart tijd; het scannen van de kalveren; het slachthuis bespaart tijd met de controle aan het eind van de dag. Tegenover deze besparingen staat een investering voor de kalverhouders. De gemiddelde kalverhouder is volgens een aantal geïnterviewden technisch niet onderlegd. Hierdoor maken de kalverhouders opleidingskosten. Bovendien zal een aantal kalverhouders hardware moeten aanschaffen, want ze beschikken niet allemaal over een pc.

Indirecte kosten regulering

Een ander voordeel van de digitalisering is dat de faalkosten omlaag gaan. Papieren raken niet meer kwijt, wijzigingen die op papier werden bijgehouden, worden nu digitaal bijgehouden. Als een kalf aankomt bij een slachthuis, dan is er digitaal inzicht in de meest actuele status van het kalf en kan daarmee ingeschat worden of het kalf verwerkt kan worden.

De effecten van onderdeel B, de overstap van traditionele keuring naar ketenkeuring, zijn nog onzeker, omdat hier nog een pilot van loopt. Uit deze pilot en uit de gesprekken met de ketenpartners komt naar voren dat er minder ingesneden hoeft te worden bij het invoeren van ketenkeuring. Elk kalf wordt nu ingesneden. Met de invoering van ketenkeuring wordt er een mix van

visuele keuring en insnijden toegepast. Doordat er minder ingesneden wordt, zal ook de hygiëne bij het slachthuis verbeteren.

Als gevolg van bovenstaande onderdelen is het bij onderdeel C naar verwachting mogelijk om het aantal uren toezicht in de slachterij te verminderen.

Economische effecten

In deze casus bestaat het gevaar van het creëren van een ongelijk speelveld. In de stuurgroep waren de twee grootste slachthuizen betrokken. Bij deze twee slachthuizen is bovendien een pilot uitgevoerd. Deze twee bedrijven hebben samen een groot marktaandeel (boven 90 procent). Doordat deze twee bedrijven tijdens de ontwikkeling van de casus intensief samenwerkten met de toezichthouder, bestaat het risico dat voor de twee grote bedrijven de vormgeving van het nieuwe toezicht goed aansluit bij hun eigen, al bestaande systemen. Dit kan ten kosten gaan van de concurrentie wanneer andere, kleinere marktpartijen relatief meer kosten zullen moeten maken om te werken met het vernieuwde toezicht.

Er is ook een mogelijkheid op *regulatory capture*. Met het vernieuwde systeem van toezicht is het mogelijk dat onder toezichtstaande bedrijven een informatievoordeel krijgen ten opzichte van de toezichthouder. Wanneer het aantal uren toezicht in de slachthuizen vermindert, neemt het risico toe dat onder toezicht staande bedrijven de informatievoorsprong die ze ten opzichte van de toezichthouder hebben gebruiken.

Een kanttekening die bij de bovenstaande effecten gemaakt moet worden is dat de gehele sector van de kalverketen werd vertegenwoordigd door het Productschap voor Vee & Vlees en door de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector. Deze organisaties vertegenwoordigen echter ook de grote bedrijven in de sector.

Een ander effect dat samenhangt met de invoering van ketenkeuring, is dat slachthuizen mogelijk een informatievoordeel op de toezichthouder krijgen. Informatie over de gezondheid van de kalveren is via Infokalf eerder zichtbaar voor de onder toezicht staande bedrijven (slachthuizen). Bovendien maken zij in het geval van ketenkeuring in een voorselectie, volgens bepaalde regels, onderscheid tussen kalveren die extra controle nodig hebben en gezonde kalveren, die minder controle krijgen. Hoewel bedrijven een zo laag mogelijk risico voor gezondheid zullen nastreven, zullen ze tegelijkertijd de controle op de kalveren in praktijk willen minimaliseren. Met het invoeren van ketenkeuring hebben ze meer mogelijkheden om gebruik te maken van een informatievoorsprong op de toezichthouder.

Effecten op niveau van de sector en economie als geheel

De kans dat er verkeerd vlees in de schappen terecht komt, is afgenomen als gevolg van de casus. Het risico op negatieve effecten voor de gezondheid van de consumenten neemt daarmee ook af. De casus heeft daarmee een positief gezondheidseffect voor de maatschappij.

Kwantificering effecten

De effecten uit bovenstaande paragraaf zijn weergegeven in tabel C.5 en zijn waar mogelijk gekwantificeerd. De berekening van de gekwantificeerde posten zal hieronder per post uitgewerkt

worden. Het totale resultaat van de business casus is onder voorbehoud van een aantal niet te kwantificeren posten positief. Het saldo is € 1,66 miljoen. De kosten gemaakt door Sggv voor de ontwikkeling van de casus zijn niet meegenomen in onderstaande tabel. Deze kosten bedragen, inclusief de bouw van het prototype circa € 450.000. Bij de berekening van de casus is uitgegaan van de grootste twee spelers in de markt, die samen vijf slachthuizen beheren. Een kanttekening bij deze cijfers dient daarom gemaakt worden, aangezien de toezichtslasten voor de niet deelnemende bedrijven mogelijk toenemen, als gevolg van de bovenstaand beschreven effecten. Hiermee worden ten eerste de netto baten voor de sector als geheel lager. Ten tweede kan er sprake zijn van een oneerlijke concurrentie wat ten koste gaat van de maatschappelijke welvaart.

Tabel C.5 De effecten van de casus Toezicht Kalverketen

Post	Partij	Effecten	Kwantificering (in € miljoenen)
<u>Directe kosten regulering bedrijven:</u>			
1) Besparing onderdeel A	Slachthuis	+	0,40
2) Investeringskosten hardware	Kalverhouder	-	Pm
<u>Indirecte kosten regulering:</u>			
3) Lagere faalkosten	Slachthuis	+	Pm
4) Beter beheersing risico's	Slachthuis	+	Pm
5) Minder snijverlies	Slachthuis	+	0,44
6) Verbeterde hygiëne	Slachthuis/NVWA	+	Pm
7) Besparing onderdeel C	Slachthuis	+	0,86
<u>Economische effecten:</u>			
8) Ongelijk speelveld	Grote slachthuizen	+	Pm
	Kleine slachthuizen	-	Pm
<u>Sector en economie als geheel:</u>			
9) Gezondheidseffecten	Maatschappij	+	Pm
Totaal (- beheer en ontwikkeling)			
<u>Investeringskosten:</u>			
10) Beheerkosten	SKV	-	0,01
11) Ontwikkelingskosten	SKV	-	0,03
Saldo			1,66 + pm

Bron: SGGV (2012), informatie uit interviews, bewerking SEO.

De getallen in de laatste kolom van tabel C.5 corresponderen met de getallen in het onderstaande stuk. Waar er hierboven getallen genoemd staan, zijn deze hieronder uitgewerkt.

1) *Besparing onderdeel A*

De kwantificering van de besparing van onderdeel A is gebaseerd op de business case van Sggv. De besparing op de lasten van toezicht als gevolg van de digitalisering van het VKI is opgebouwd uit een aantal stappen. De opbouw van deze kostenbesparing is weergegeven in tabel C.6. De laatste stap, het opmaken van de VOS betreft een controlelijst die het slachthuis aan het eind van elke slachtdag door neemt. De totale besparing als gevolg van verminderde toezichtlasten van dit onderdeel is circa € 400 duizend.

Tabel C.6 Kostenbesparing als gevolg van digitalisering

Onderdeel A:	Tijdsbesparing in minuten	Kosten per uur (€)	Aantal handelingen per jaar	Kostenbesparing (in € duizend)
Stap 1 Archivering VKI	5	40	7.365	24,6
Stap 2 Wijzigingen VKI	0		7.365	nvt
Stap 3 Beoordeling VKI door slachthuis	0		7.365	nvt
Stap 4 Opvragen Info-kalf	5	40	7.365	24,6
Stap 5 AM keuring	3	100	7.365	36,8
Stap 6 AM bevinding invoeren	10	100	2.000	33,3
Stap 7 Scannen PM	240	40	1.350	216,0
Stap 8 PM bevindingen invoeren	0		0	nvt
Stap 9 Opmaken VOS	30	100	1.350	€ 67,5
Totale besparing				€ 402,8

Bron: SGGV (2012), bewerking SEO.

5) *Minder snijverlies*

De kostenbesparing als gevolg van de beperking van het snijverlies is afhankelijk van de systemen van de verschillende bedrijven. De getallen uit onderstaande tabel komen voort uit de gesprekken met de geïnterviewden. Voor de overige bedrijven is het ongewogen gemiddelde genomen van de kostenbesparing van Vitelco en de VanDrie Group. De uitwerking van de getallen is te vinden in tabel C.7. De besparing van dit onderdeel van de casus is 437 duizend.

Tabel C.7 Kostenbesparing als gevolg van beperking snijverlies

	Vitelco		VanDrie Group		Overig
Aantal contractkalveren		100.000		750.000	165.700
Besparing snijverlies per kalf	€	1,25	€	0,25	€ 0,75
Besparing per speler	€	125.000	€	187.500	€ 124.275
Totaal besparing				€	436.775

Bron: Denkvit (2010), informatie uit interviews, bewerking SEO.

7) *Besparing onderdeel C*

De laatste kostenbesparing is een besparing die nog niet gerealiseerd is, omdat er nog een risico-analyse op basis van de kosten- en baten van dit onderdeel gemaakt moet worden, voordat het

eventueel ingevoerd gaat worden. Mocht dit lukken, dan is de mogelijke besparing per locatie de kosten van een dierenarts en een assistent. Op jaarbasis levert dit dan een besparing op van € 855 duizend. De berekening is gebaseerd op de business case van Sggv.

Tabel C.8 Verwachte kostenbesparing als gevolg van verminderd toezicht

Onderdeel C	Aantal uur	Tarief per uur	Aantal locaties	Besparing
1 Dierenartsen	950	€ 100	5	€ 475.000
2 Assistenten	950	€ 80	5	€ 380.000
Totale besparing				€ 855.000

Bron: SGGV (2012), bewerking SEO.

10), 11), Beheer- en Investeringskosten

De investeringskosten behelzen de kosten gemoeid met uitbreiding van het al bestaande Infokalf. Uit de interviews blijkt dat deze kosten grofweg € 100 duizend waren. Bij de kwantificering van de effecten wordt gerekend met een afschrijvingstermijn van vier jaar. Hierdoor zijn de ontwikkelingskosten € 25 duizend per jaar. Daarnaast zijn er jaarlijkse beheerskosten van ongeveer € 10 duizend.

Bijlage D Casus Toezicht Vleesketen

De Casus Toezicht Vleesketen betreft het invoeren van vernieuwd toezicht via Continuous Control Monitoring. De effecten van de casussen zijn met teveel onzekerheid omgeven om het saldo hiervan te presenteren. Door samenwerking tussen de NVWA en het grootste slachthuis in het varkenssector is de casus inmiddels geïmplementeerd.

Inleiding³⁸

In Nederland leven gemiddeld ongeveer 12,2 miljoen varkens. De gemiddelde Nederlander eet 41,8 kilo varkensvlees per jaar. Echter een groot deel van het varkensvlees uit Nederland is bestemd voor export.

De casus heeft betrekking op het toezicht op de slachthuizen en de verwerkers van dierlijke bijproducten en beperkt zich daarbij tot slachthuizen voor varkens. Het doel in de casus is de lasten van het toezicht voor de onder toezicht staande bedrijven verlagen, waarbij de kwaliteit van het toezicht gewaarborgd blijft. Een hieraan gerelateerd doel is om het aantal controles en daarmee de mate van lasten van toezicht voor de onder toezicht staande bedrijven afhankelijk te maken van de geconstateerde naleving van de regels en de transparantie van het bedrijf. In mei 2009 is daarom op initiatief van het grootste slachthuis en de NVWA met hulp van Sggv de casus Toezicht Vleesketen gestart. In de casus is een praktijktest uitgevoerd, waarbij een proefopstelling gebruikt werd. De proefopstelling was bedoeld om te onderzoeken of de technische basis voor een vernieuwde manier van toezicht haalbaar was. De proefopstelling had specifiek betrekking op twee EU verordeningen, één met betrekking tot de dierlijke bijproducten en één op het gebied van hygiëne. Sggv heeft hierbij onderzocht of het technisch mogelijk was en of het binnen deze EU verordeningen paste. In december 2010 is de casus overgedragen aan de NVWA.

De NVWA en het grootste slachthuis in de varkenssector zijn na deze proefopstelling verder gegaan en hebben de vernieuwde manier van toezicht geïmplementeerd. Begin januari 2012 hebben de NVWA en het grootste slachthuis hiervoor een convenant opgesteld. Uit het bijbehorende persbericht is het doel van deze samenwerking af te leiden: “*Deze proef past bij het streven van de NVWA om de kwaliteit en doelmatigheid van het toezicht verder te verbeteren en de zogenoemde toezichtslast voor de ondernemers te verminderen.*” (Nieuwsbericht Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, 27 januari 2012)³⁹.

Voor de beschrijving van de effecten van de casus zal uitgegaan worden van de effecten van de implementatie van het vernieuwde toezicht door de NVWA en het grootste slachthuis. Dit betekent onder meer dat slechts de varkenssector onderwerp is van het navolgende. Uit gesprekken met meerdere betrokken partijen kwam naar voren dat in een later stadium een andere grote speler kan aansluiten.

³⁸ Bijlage D is grotendeels gebaseerd op gesprekken met SGGV en de NVWA. Daarnaast is van de volgende bronnen gebruik gemaakt: Project Vernieuwing Toezicht Vleesketen, (2012). *Eindrapportage*; Sggv, (2009). *Initiële Business Case voor de casus Toezicht in de Vleesketen*; PVV, (2011). ING Economisch Bureau (2011). *Varkenssector. Statistisch Jaarrapport 2010 Voorlopig*; <http://www.siraconsulting.nl/>, (informatie van 25-9-2012).

³⁹ Informatie van <http://www.vwa.nl/actueel/nieuws/nieuwsbericht/2020181/> (informatie van 19-10-2012).

Proces en toezicht

De varkens worden in het slachthuis verwerkt tot vleesproducten. De marktaandelen van de slachterijen in de varkenssector zijn weergegeven in tabel D.1.

Tabel D.4.1 De markt van slachterijen voor varkens

Speler	Vion	Van Rooi	Compaxo	Hilckmann	Westfort	Gosschalk	Overig
Marktaandeel	53 %	12 %	10 %	8 %	7 %	5 %	5 %

Bron: ING (2011).

Alle delen van het varken die niet geschikt zijn voor menselijke consumptie, worden beschouwd als dierlijk bijproduct. Het slachthuis transporteert deze delen naar een verwerker van dierlijke bijproducten, die deze vervolgens ontvangt en verwerkt.

Het huidige toezicht in een slachthuis heeft een aantal onderdelen, die allen worden uitgevoerd door de NVWA. Alle partijen zijn verplicht tot het bijhouden van registers voor dierlijke bijproducten. Hiervoor voert de NVWA tweemaal per jaar een uitgebreide systeemaudit uit, waarbij twee officiële dierenartsen zijn betrokken. Daarnaast is er een dierenarts die circa vijf maal per jaar toezicht houdt op de uitvoering van de HACCP⁴⁰ verplichtingen. Bij iedere slacht (zowel AM als PM) is bovendien een officiële dierenarts en een officiële assistent in dienst van de NVWA aanwezig. Daarnaast controleert de NVWA op microbiologische criteria voor levensmiddelen, waarvoor eens per kwartaal verificatiemonsters worden genomen. Ten slotte houdt de NVWA toezicht op het vlees dat voor export bestemd is. In de hele vleesketen bedragen de toezichtslasten circa € 59,4 miljoen. Uit een rapport van SIRA Consulting komt naar voren dat de administratieve lasten als gevolg van toezicht bij slachterijen € 8,7 miljoen bedragen. Deze toezichtslasten kunnen vrijwel geheel toegerekend worden aan NVWA toezicht.

De voormalige VROM-inspectie, die overgegaan is in inspectie van het ministerie van EZ, is samen met de provincie verantwoordelijk voor het 2^e-lijns toezicht.

De casus

Bij de onderstaande casusbeschrijving is uitgegaan van de implementatie door het grootste slachthuis en NVWA van de innovatie.

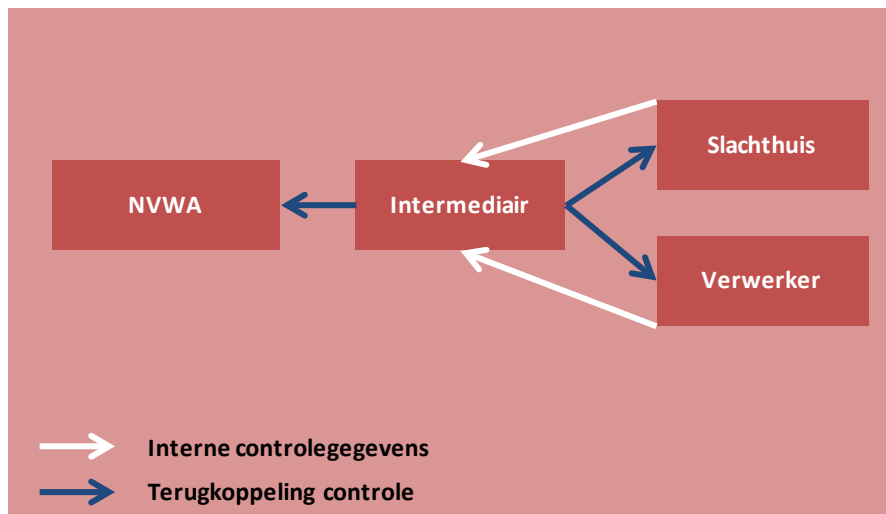
Veel van de informatie die toezichthouders gebruiken, komt uit de informatie die de bedrijven zelf gebruiken bij hun bedrijfsvoering. Deze informatie nemen de toezichthouders nu nog over in hun eigen systemen. Als toezichthouders met voldoende mate van zekerheid kunnen vaststellen dat de informatie van de bedrijven betrouwbaar is, dan kunnen zij voor hun informatieverzameling in grotere mate gebruik maken van de informatie uit deze systemen. Continuous control monitoring (CCM) is de innovatie in deze casus. Dit houdt in dat de NVWA zich bij het uitvoeren van het toezicht gaat baseren op de informatiesystemen van het bedrijfsleven. Bovendien zijn er door het CCM mogelijkheden tot telemonitoring, toezicht op afstand. In het geval van de casus, leveren het grootste slachthuis en de verwerker van dierlijke bijproducten data aan bij een intermediair (Thauris⁴¹), die ze verwerkt. Vervolgens stuurt deze intermediair de gegevens naar

⁴⁰ Hazard Analysis and Critical Control Points

⁴¹ In de pilotfase was Logius de intermediair.

zowel het aan het systeem deelnemende bedrijf, de verwerker als de NVWA. De intermediair werkt volgens richtlijnen van de NVWA. In de figuur D.1 is weergegeven hoe deze stromen lopen.

Figuur D.1 De datastromen van Continuous Control Monitoring



Bron: SEO (2012)

De terugkoppeling van gegevens door de intermediair gebeurt op basis van een zogenaamd 'dashboard' samengesteld met Key Performance Indicators (KPI's). Dit dashboard maakt het voor de NVWA mogelijk om zich tijdens de uitvoering van haar toezichtstaken te baseren op de bedrijfseigen systemen van het onder toezicht staande bedrijf. Sggv heeft in de pilotfase meegeholpen met het identificeren van de KPI's op basis waarvan de KPI's in de huidige casus gebaseerd zijn. Voorbeelden van KPI's zijn de som (in kilo) van het afgevoerde te verwerken materiaal en het aantal monsters dat op Salmonella genomen is. De KPI's zijn de basis waarop datastromen tussen de partijen wordt uitgewisseld.

De gegevens die Thauris terugstuurt zijn in te delen in 3 categorieën (zie tabel D.2):

Tabel D.4.2 Categorieën als gevolg van KPI's en bijbehorende acties.

Categorie	Actie
Groen	n.v.t.
Oranje	VION neemt actie via eigen bedrijfsanalyse om problemen op te lossen en ervoor te zorgen dat de categorisering weer groen wordt.
Rood	Actie NVWA.

Bron: Project Vernieuwing Toezicht Vleesketen, (2012)

Naast het CCM zal de NVWA *reality checks* uitvoeren bij bedrijven.

De frequentie van controles bij volgens de KPI's goedpresterende bedrijven kan omlaag gebracht worden, wanneer zij aantonen dat zij voor een langere periode betrouwbare informatie leveren en voldoen aan de regelgeving. Toezichthouders kunnen hierdoor hun aandacht verleggen naar de bedrijven die minder presteren volgens de KPI's.

Effecten op niveau van de ketenpartners

Overeenkomstig met het theoretisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 2, worden de besparingen ingedeeld naar besparingen van directe kosten van regulering voor bedrijven (waaronder administratieve lasten), indirecte kosten van regulering voor bedrijven (waaronder wachttijden en toezichtfalen), en economische kosten van regulering (waaronder verstoring marktwerking).

Volgens het jaarverslag (2011) van de NVWA kunnen met het CCM de hoeveelheid inspecties met 35 procent verminderd worden:

“Met VION is het Continuous Control Monitoring (CCM) systeem uitgewerkt en een nieuw toezichtmodel ontwikkeld. Het CCM leidt ertoe dat de NVWA via een zogenaamd ‘dashboard’ mee kan kijken naar de cruciale punten in het productieproces van VION. De NVWA kan op deze bedrijven de hoeveelheid inspecties met 35% verminderen.” (NVWA Jaarverslag 2011, p. 14).

Directe kosten regulering bedrijven

Het eerste effect van deze casus sluit aan bij het bovenstaande citaat uit het jaarverslag van de NVWA. Door de invoering van het CCM systeem gaan de administratieve lasten als gevolg van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven omlaag. Het aantal inspecties op locatie vermindert, omdat dit nu via het dashboard en de intermediair op afstand mogelijk is. Bovendien hoeft de NVWA pas daadwerkelijk actie te ondernemen als de code, gebaseerd op KPI's, rood is. Uit de interviews blijkt dat er nauwelijks daadwerkelijk een rode code voorkomt. Aangezien de bedrijven in de keten de toezichthouder inhuren voor de inspecties (de NVWA factureert per kwartier), zullen de lasten van toezicht voor bedrijven omlaag gaan, als zij minder toezicht genieten. Een bijkomend voordeel is dat als gevolg van een vermindering in de hoeveelheid inspecties voor de NVWA de apparaatskosten omlaag zullen gaan.

Indirecte kosten regulering

Een ander voordeel van het CCM is dat de toezichthouder zich kan richten op de bedrijven waar het toezicht het meest gewenst is. Als via de KPI's blijkt dat een bedrijf goed presteert en een ander bedrijf minder goed, kan de toezichthouder haar taken zo inrichten dat het bedrijf dat minder goed presteert op de KPI's een hogere mate van inspecties krijgt. Dit verhoogt uiteindelijk de gemiddelde algehele kwaliteit van de prestaties van het bedrijfsleven op KPI's. Daarmee vermindert het risico op gezondheidsproblemen als gevolg van verkeerd vlees.

De faalkosten gaan omlaag. Doordat de toezichthouder en de bedrijven in de sector met hetzelfde systeem werken, is de kans dat er foutieve informatie wordt overgedragen of dat er informatie kwijt raakt, verminderd.

Economische effecten

In deze casus kan er sprake zijn van het ontstaan van een ongelijk speelveld. De toezichthouder werkt in de casus namelijk samen met slechts een speler, die tevens veruit de grootste speler is in de markt (zie tabel D.1). De casusmanager gaf aan dat het in ieder geval in de pilotfase meer behapbaar was om de technische toets alleen bij de grootste speler in de sector uit te voeren. Vooralsnog is de NVWA echter na de pilot ook alleen met deze grote speler doorgegaan. Het CCM systeem is hiermee geïmplementeerd, aangepast en toegepast op het bedrijfseigen systeem.

van deze grote speler. Wanneer andere partijen in de sector hier ook gebruik van maken, hebben ze niet alleen een achterstand in ontwikkeling, maar is het systeem dat is ontwikkeld voor een deel gericht op de interne systemen van de grootste speler in de markt.

Andere spelers in de markt zijn niet benaderd om mee te doen aan de implementatie van het CCM, al was de Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV) wel vertegenwoordigd in de stuurgroep van de pilotfase van Sggv. De COV is een vertegenwoordiger van de hele sector en komt hiermee op voor de belangen van de sector in het geheel.

Een tweede effect is een toename van het risico op regulatory capture. De kans dat bedrijven andere informatie geven aan de toezichthouder dan dat de toezichthouder zonder het CCM zou ontvangen neemt toe naarmate het aantal daadwerkelijke inspecties op locatie afneemt. Dit speelt in deze casus zeker omdat het toezicht gebaseerd wordt op de bedrijfseigen systemen van de onder toezicht staande bedrijven.

Kwantificering effecten

De effecten uit bovenstaande paragraaf zijn weergegeven in tabel D.3 en zijn waar mogelijk gekwantificeerd. De berekening van de gekwantificeerde posten zal hieronder per post uitgewerkt worden. In deze casus is geen saldo weergegeven, omdat er naast een aantal pm-posten onzekerheid is over de informatie over posten, waarvan wel informatie ontvangen is. Met name de jaarlijkse beheerkosten zijn gezien de effecten en deze kosten in andere casussen relatief hoog. Omdat SEO hier geen controle op heeft kunnen doen, kan het presenteren van een saldo hier mogelijk niet de werkelijke business case weergeven. Daarnaast zijn de kosten gemaakt door Sggv voor de ontwikkeling van de casus niet meegenomen in onderstaande tabel. Deze kosten bedragen circa € 300 duizend.

Tabel D.3 De effecten van de casus Toezicht Vleesketen

Post	Partij	Effecten	Kwantificering (in miljoen €)	Opmerking
<u>Directe kosten regulering bedrijven:</u>				
1) Vermindering administratieve lasten	Slachthuizen	+	0,25 - 0,39	
2) Abonnementskosten	Slachthuizen	-	0,85	
<u>Indirecte kosten regulering:</u>				
3) Lagere faalkosten	Slachthuizen	+	Pm	
4) Inrichting toezicht	NVWA	+	Pm	
<u>Economische effecten:</u>				
5) Ongelijk speelveld	Slachthuizen (excl. grootste slachthuis)	-	Pm	
	Grootste slachthuis	+	Pm	
6) Informatie asymmetrie				
<u>Investeringskosten:</u>				
7) Beheerkosten	Thauris	+	0,85	
8) Ontwikkelingskosten	Overheid	-	0,1	Subsidie van verschillende onderdelen van de overheid

Bron: Informatie uit interviews, bewerking SEO

De getallen in de eerste kolom van tabel D.3 corresponderen met de getallen in het onderstaande stuk. Waar er hierboven getallen genoemd staan, zijn deze hieronder uitgewerkt.

1) Vermindering administratieve lasten van toezicht

Voor de berekening hiervan is uitgegaan dat VION een marktaandeel heeft van 53 procent (zie tabel D.1). Uit het interview met VION is duidelijk geworden wat in praktijk de besparing aan toezichtskosten als gevolg van gebruik van het CCM is. Op basis van de informatie uit het interview zijn twee scenario's doorgerekend, één waarbij sprake is van een kostenbesparing van 25 procent en één waarbij sprake is van een kostenbesparing van 39 procent. De uitleg van de specifieke berekening kan hier niet worden weergegeven aangezien op die manier de gegevens van VION te herleiden zijn. Deze gegevens kunnen niet weergegeven worden omdat deze concurrentiegevoelige informatie bevatten. In het eerste scenario is de besparing hierdoor 255 duizend en in het tweede 396 duizend.

2), 7) Abonnementskosten en beheerkosten

VION huurt op dit moment de intermediair Thauris in voor gebruik van het systeem CCM. Thauris heeft aangegeven dat de exploitatielasten per jaar € 850 duizend zijn. Dit zijn lasten voor VION en baten voor Thauris. Thauris heeft bovendien aangegeven dat dit grotendeels vaste kosten zijn. Wanneer er meerdere slachthuizen gebruik maken van het systeem zullen de kosten ongeveer gelijk blijven, waardoor de gemiddelde kosten per gebruik om laag zullen gaan. Daarnaast hebben meerdere geïnterviewden aangegeven dat de ontwikkelingskosten van het systeem minimaal € 500 duizend waren. Met een afschrijvingstermijn van vier jaar zijn de jaarlijkse kosten € 125 duizend.

Op het bedrag van € 850 duizend heeft SEO geen controle kunnen uitvoeren voor dit onderzoek. Andere interviewpartners waren van de hoogte van dit bedrag niet op de hoogte, waardoor er gezien de hoogte van de exploitatielasten in deze casus en de andere casussen in dit hoofdstuk twijfel is over de hoogte van de exploitatie, te meer dat hierdoor de gehele business case met de huidige positieve effecten behoorlijk negatief zou zijn.

Bijlage E Casus Bouwen met winst

De Casus Bouwen met Winst betreft het digitaliseren van de vergunningsaanvraag met daarbij geautomatiseerde controlelijsten en risicometers via de vergunningsversneller. Bij een landelijke implementatie ontstaat een positief saldo van de casus, los van alle pm-posten, van naar schatting € 3,34 miljoen op jaarbasis. Vooralsnog hebben gemeenten de vergunningsversneller nog niet in gebruik.

Inleiding⁴²

De totale bouwsector is goed voor ongeveer 6 procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Nederland. De sector biedt werkgelegenheid aan een half miljoen mensen en omvat ongeveer 110 duizend bedrijven.

Deze casus heeft betrekking op het aanvragen van een bouwvergunning voor nieuwbouw van woongebouwen. De casus is gericht op het verkleinen van het risico dat een bouwvergunning niet in één keer wordt verkregen en dat daarmee de doorlooptijd van een bouwproject onnodig lang duurt. Vóór de introductie van de casus waren 75 tot 90 procent van de vergunningsaanvragen niet-ontvankelijk. Dit leidde tot vertragingen. In de regio Alkmaar is een coalitie van bouwbedrijven, architecten en enkele gemeenten samengekomen om het digitaliseren van de vergunningsaanvraag met checklisten te realiseren. Uit deze coalitie is de casus 'Bouwen met Winst' voortgekomen, waarin met behulp van Sggv een pilot tijdens het nieuwbouwproject Polderweide in Koggenland is uitgevoerd. De pilot begon binnen het programma Keteninrichting, welke is overgegaan in het programma Sggv.

Na de pilot is op 25 maart 2011 de stichting 'Bouwen met Winst' opgericht, bestaande uit de bij de casus betrokken partijen. Met oprichting van deze stichting vond tegelijkertijd de overdracht van de casus door Sggv plaats. De participerende partijen in de stichting Bouwen met Winst zijn Bouwend Nederland, dat met 4 duizend leden de bouwsector vertegenwoordigt, de Nederlandse Vereniging van Projectontwikkelaars (NVB), de Bond voor Nederlandse Architecten (BNA), NL Ingenieurs en Vereniging Stadswerk Nederland, dat de gemeenten vertegenwoordigt. Voor de berekening van de effecten van de casus zal uitgegaan worden van de effecten van landelijke opschaling van de casus. Dit betreft voornamelijk de casus na overdracht van Sggv.

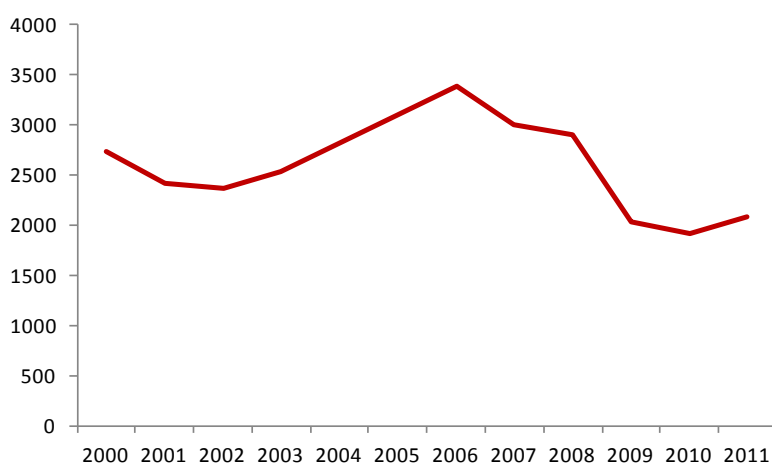
Tegen de achtergrond van deze casus spelen twee landelijke ontwikkelingen. Allereerst is er tijdens de pilotfase nieuwe wetgeving geïntroduceerd. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (wabo) in werking getreden. Deze wet bepaalt dat alle vergunningen voor een project in één keer gedaan moeten worden en dan in één keer getoetst moeten worden door de gemeente. Vóór 1 oktober 2010 waren er veel soorten vergunningen vereist voor hetzelfde project die door verschillende partijen werden aangevraagd bij de gemeente. Vanaf 1 oktober zijn

⁴² Bijlage E is grotendeels gebaseerd op gesprekken met SGGV en de ketenpartners (de voorzitter van de stichting Bouwen met Winst, SBR, de ontwikkelaar van de applicatie en het ministerie van EZ). Daarnaast is van de volgende bronnen gebruik gemaakt: Project Generieke Infrastructuur, (2011). *Case Omgevingsvergunning*; EIM (2008). *Aansluiting omgevingsvergunning. Business case in het kader van het Programma Keteninrichting 'Slim geregeld, goed verbonden'*. Data van www.cbs.nl (informatie van 28-8-2012).

gemeenten verplicht om voor de vergunningsaanvraag het Omgevingsloket Online (OLO) te gebruiken. Echter ook met aanvragen via OLO zijn nog veel aanvragen niet goed ingevuld. 67 procent van de voor de casus relevante aanvragen worden niet-ontvankelijk verklaard, ook met gebruik van het OLO.

Een tweede ontwikkeling is de economische crisis en de gevolgen daarvan voor de bouwsector. Alle geïnterviewde partijen geven aan dat de crisis een significante, negatieve rol speelt bij de verdere ontwikkeling van de casus. Zoals figuur E.1 weergeeft, is het aantal vergunningen dat aannemers hebben aangevraagd sterk afgenomen sinds het hoogtepunt in 2006. De afname van 2006 naar 2010 was 43,2 procent, waarna in 2011 een korte opleving plaatsvond. Deze opleving was echter van korte duur. In het tweede kwartaal van 2012 was de bouwsector als geheel met 9,3 procent gekrompen ten opzichte van het jaar ervoor.

Figuur E.1 Aantal vergunningsaanvragen van nieuwbouwwoningen fors gedaald sinds 2006 ⁴³.



Bron: SEO (2012) op basis van gegevens CBS.

Proces en toezicht

Bij een bouwproces zijn er voorafgaand aan de vergunningsaanvraag vier fases te onderscheiden, als een gemeente gebruik maakt van vooroverleg. Uit de WaboProofCheck van Vereniging Stadswerk Nederland, ingevuld door 135 gemeenten, kwam naar voren dat 65 procent van de gemeenten een vooroverleg ondersteunt. Van de 135 gemeenten structureert 53 procent het vooroverleg. De volgende vier fases worden onderscheiden:

- 1) De voorbereidende fase: in deze fase is het eerste contact tussen de bouwer en de overheid. Dit handelt met name over de invulling en planning van het proces.
- 2) De programmafase: in deze fase worden locatiemogelijkheden bekeken, ideeën uitgewisseld met de overheid en gekeken naar de wettelijke randvoorwaarden (onder meer of het past binnen het bestemmingsplan)

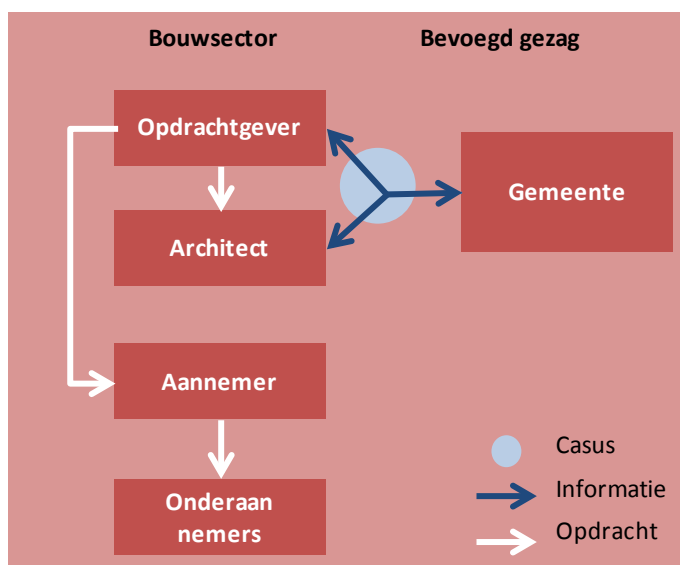
⁴³ Er zijn in 2011 8.068 omgevingsvergunning voor nieuwbouw van woongebouwen aangevraagd. Van de omgevingsaanvragen zijn er ongeveer 2.100 die door 'bouwers voor de markt'. De cijfers voor deze groep zijn weergegeven in de figuur. Daartoe behoren projectontwikkelaars, makelaars, aannemers die voor eigen risico bouwen, financiële instellingen, zoals banken, pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen, uitgevoerd. Dit is de relevante groep voor deze casus. De andere categorieën zijn woningbouwcorporaties, overheden en particuliere bouwers.

- 3) De ontwerpfase: deze fase in het vooroverleg is nieuw als gevolg van de procesvernieuwing in de casus. In deze fase worden de plannen gedetailleerder. In samenwerking met de aannemer en de architect stelt de opdrachtgever een programma van eisen op, waarbij de architect bijvoorbeeld een ontwerp voor de bouw tekent. In deze fase overlegt de opdrachtgever veel met de gemeente om te toetsen of de plannen mogelijk zijn. Dit om onnodige kosten te voorkomen. Afhankelijk van de gemeente, geeft de gemeente in eerste instantie een niet-bindend advies.
- 4) Ten slotte is er het zogenaamde reguliere proces, waarin de documenten uit de eerste drie fasen worden gebruikt en aangevuld om een volledige bouwaanvraag op te stellen en in te dienen.

Hierna levert de opdrachtgever een definitieve aanvraag in. De aanvraag die bij de gemeente binnenkomt, controleert de gemeente op volledigheid en waar nodig vraagt het om aanvullende gegevens. Als de vergunning verleend is, kan de bouw beginnen en kan de aannemer aan de slag. Een complex traject voor het aanvragen van een vergunning duurt circa drie jaar. Lichte aanvragen, zoals een bouwvergunning voor dakkapellen, kosten minder tijd.

Figuur E.2 geeft dit proces schematisch weer, waarbij de witte pijlen de opdrachten weergeven en de blauwe lijnen de interacties waarbij alleen informatie-uitwisseling plaatsvindt.

Figuur E.2 Overzicht bouwsector en bevoegd gezag



Bron: SEO (2012)

De gemeente ziet er op toe dat de bouwvergunning aan bestaande wet- en regelgeving voldoet. De huidige jaarlijkse last van de door de overheid opgelegde regelgeving bedraagt € 234 miljoen (Project generieke infrastructuur, 2011). Dit bedrag komt uit een kostenanalyse van EIM, waarbij de administratieve lasten per handeling op basis van het Standard Cost Model berekend worden en geëxtrapoleerd naar een landelijk gemiddelde. De gemeente kan tijdens de bouw inspecties houden.

De casus

Om niet-ontvankelijke aanvragen in de praktijk te vermijden heeft SBR, een ontwikkelaar van software, in opdracht van de stichting Bouwen met Winst een vergunningsversneller ontwikkeld.

In de vergunningsversneller zijn controles en checklisten ingebouwd, waarmee het risico wordt verkleind op vertraging van de aanvraagprocedure. Bovendien kan de gemeente commentaar geven op plannen in ontwikkeling en is er ook een risicometer ingebouwd om in te schatten hoe groot de kans is dat de aanvraag gehonoreerd zal worden. Met de vergunningsversneller kunnen ook tekeningen van architecten gecodeerd worden.

De uitrol van de applicatie is tot op heden tegengevallen. Sterker nog, alleen de gemeente Ede en nog twee andere gemeenten hebben een licentie voor het systeem maar ook deze gemeenten maken er niet bij al hun projecten gebruik van. De gemeente is een cruciale partij om aan boord te hebben.

Het moment, waarop gemeenten vergoed worden voor het werk dat ze doen bij een aanvraagtraject, is bij het indienen van een vergunningsaanvraag. In de oude situatie vindt het grootste gedeelte van het werk van de gemeente plaats na dit moment. Met de vergunningsversneller wordt een groot deel van het werk verplaatst naar het vooroverleg, dat voor het moment van indienen van de vergunningsaanvraag is. Hiervoor ontvangen de gemeenten pas een vergoeding in de vorm van leges als de aanvraag daadwerkelijk ingediend wordt. Als een partij besluit de aanvraag niet in te dienen, ontvangt de gemeente geen leges. Ondanks dat de vergunningsversneller over het hele traject, met name door het terugdringen van niet-ontvankelijke aanvragen, ook voor de gemeente tot een besparing kan leiden, hebben meerdere geïnterviewden aangegeven dat dit bij de gemeenten leidt tot terughoudendheid bij het gebruik van de vergunningsversneller.

Effecten op niveau van de ketenpartners

Overeenkomstig het theoretisch kader zoals beschreven in hoofdstuk 2, worden de besparingen ingedeeld naar besparingen van directe kosten van regulering voor bedrijven, indirecte kosten van regulering voor bedrijven, en economische kosten van regulering.

Directe kosten regulering bedrijven

Alle interviewpartners voor deze casus geven aan dat het grote aantal niet-ontvankelijke aanvragen het grootste probleem is in de casus. Met de vergunningsversneller kan het aantal niet-ontvankelijke aanvragen worden teruggedrongen. Dit gebeurt op twee manieren. De eerste is dat van de aanvragen die ingediend worden, er minder aanvragen zijn waar nog relevante informatie ontbreekt. Hierdoor hoeven aanvragen voor dezelfde projecten minder vaak ingediend te worden. De tweede manier is dat aanvragers tijdens de eerste drie fasen van de aanvraag doorkrijgen dat het indienen van een aanvraag geen realistische kans maakt op verlening van een vergunning, waardoor ze besluiten af te haken. Het vooraf beter inschatten van deze kans is mogelijk met de vergunningsversneller.

Een tweede verwacht effect is dat de lasten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven afnemen. Dit komt doordat latere fasen in het aanvraagtraject minder tijd kosten, doordat bedrijven en gemeenten meer tijd investeren in het overleg tijdens eerdere fasen van het aanvraagtraject. Zowel de vermindering van het aantal niet-ontvankelijke aanvragen en de afname van de lasten van toezicht onder toezicht staande bedrijven leiden tot een sneller aanvraagtraject.

Indirecte kosten regulering

In de applicatie van de vergunningsversneller zit een risicometer. Met de risicometer kan de aanvrager van de vergunning per onderdeel zien hoe groot de kans is dat dit onderdeel zal voldoen aan de normen van de gemeente. Het voordeel hiervan is dat de aanvrager weet aan welke onderdelen van de aanvraag hij zijn tijd en energie moet besteden om eventuele problemen op te lossen. Dit leidt tot een betere inschatting van de eventuele kans op een niet-ontvankelijke aanvraag.

Naast het verminderen van de niet-ontvankelijke aanvragen zullen met de vergunningsversneller ook de faalkosten omlaag gaan. Het vooroverleg tussen de aanvrager en de gemeente wordt namelijk gestructureerd en gedigitaliseerd, waardoor alle informatie op één plek terug te vinden is. Ook voor het archiveren van stukken en het later terugsturen is de digitale versie van het systeem een verbetering die tot minder faalkosten leidt.

Economisch effecten

Wanneer een project wordt ontwikkeld, zal de grond waarop het project ontwikkeld wordt meer waard worden. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld eigenaar is van deze grond, heeft de gemeente een voordeel bij de toename in de waarde van de grond. Met de vergunningsversneller neemt de kans toe dat een project eerder wordt ontwikkeld. Op deze manier kan een gemeente economisch belang hebben bij de vergunningsversneller.

Effecten op niveau van de sector en economie als geheel

In deze casus spelen netwerkeffecten. De waarde van een product neemt toe naarmate meer afnemers er gebruik van maken. Wanneer meer gemeenten en bouwbedrijven gebruik maken van het systeem neemt de waarde van de vergunningsversneller toe. Hiervoor is echter wel een zekere mate van standaardisatie vereist. Met deze standaardisatie zou elke aanvraag, door elk bouwbedrijf en door elke gemeente, op dezelfde manier ingediend en beoordeeld kunnen worden. Hiermee zou bijvoorbeeld geleerd kunnen worden van de aanvraagprocedures van vergelijkbare projecten bij andere gemeenten of van eerdere projecten. Er kan daarmee structuur komen in de aanvraagprocedure (het vooroverleg). Om deze effecten te realiseren, moeten gemeenten echter gebruik gaan maken van de vergunningsversneller, iets wat ze tot op heden (nog) niet doen.

Kwantificering effecten

De effecten uit bovenstaande paragraaf zijn weergegeven in tabel E.1 en zijn waar mogelijk gekwantificeerd. De berekening van de gekwantificeerde posten zal hieronder per post uitgewerkt worden. Het totale resultaat van de business casus is onder voorbehoud van een aantal niet te berekenen posten positief. In vergelijking met de andere casussen is het voorbehoud bij deze casus extra relevant, aangezien de effecten van deze casus nog nauwelijks in praktijk gerealiseerd zijn. Het saldo is met dit voorbehoud € 3,43 miljoen positief per jaar. De kosten gemaakt door Sggv voor de ontwikkeling van de casus zijn niet meegenomen in onderstaande tabel. Deze kosten bedragen circa € 300.000.

Tabel E.1 De effecten van de casus Bouwen met Winst

Post	Partij	Effecten	Kwantificering (in € miljoen)	Opmerking
<u>Directe kosten regulering bedrijven:</u>				
1) Minder niet-ontvankelijke aanvragen	Indiener vergunning	+	3,54	i.c.m 2 en 3
2) Minder lasten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven	Indiener vergunning	+		Zie 1
3) Sneller aanvraag traject	Indiener vergunning	+		Zie 1
4) Kosten voor gebruik vergunningsversneller	Indiener vergunning	-	0,09	
<u>Indirecte kosten regulering:</u>				
5) Betere beheersing risico's	Indiener vergunning	+		Pm
6) Lagere faalkosten	Indiener vergunning	+		Pm
<u>Economische effecten:</u>				
7) Stijging grondwaarde	Eigenaar grond	+		Pm
<u>Sector en economie als geheel:</u>				
8) Standaardisatie	Marktpartijen	+		Pm
9) Netwerkeffecten	Marktpartijen	+		Pm
<u>Investeringskosten:</u>				
10) Inkomsten voor beheer	SBR	+	0,09	
11) Ontwikkelingskosten	SBR	-	0,10	
Saldo			3,34 + pm	

Bron: EIM (2008), informatie uit interviews, bewerking SEO Economisch Onderzoek

De getallen in de eerste kolom van tabel E.1 corresponderen met de getallen in het onderstaande stuk. Waar er hierboven getallen genoemd staan, zijn deze hieronder uitgewerkt.

1) 2) 3) *Vermindering directe kosten bedrijven*

Voor de berekening van de vermindering van de niet-ontvankelijke aanvragen en de verminderde lasten van toezicht voor de onder toezicht staande bedrijven is gebruik gemaakt van de cijfers uit de berekening van de business case door EIM (2008)⁴⁴. De cijfers die hier gebruikt zijn, zijn geactualiseerd. De looncijfers in de berekening van EIM zijn van 2007 en die zijn via loonindexatie geactualiseerd naar 2011. Ook zijn een aantal aannames veranderd op basis van de informatie uit de interviews. Hiermee worden de eerste drie punten uit tabel E.1 gekwantificeerd, omdat deze samenhangen.

Er zijn, zoals hierboven beschreven vier fasen in het aanvraagproces. Per fase heeft EIM een aantal kleinere stappen onderscheiden, waarvoor zij de tijdsbesteding en het uurtarief hebben bepaald. Per handeling volgen dan bepaalde lasten, die opgeteld tot een totale lastenpost per fase leiden. Ten slotte zijn de kosten van elke fase vermenigvuldigd met het aantal projecten (1.500) dat op basis van de markt van 2007 gebouwd zou worden. Dit is gedaan, omdat voor elk project met de vergunningsversneller dezelfde voordelen behaald zouden kunnen worden. Van 2007 naar 2011 is de omvang van de voor de casus relevante bouwsector met 30,2 procent afgenomen (zie figuur E.1) naar 1.046 projecten op jaarbasis die voor de vergunningsversneller in aanmerking komen. Voor de berekening, waarvan het resultaat is weergegeven in tabel E.2 is uitgegaan van de stappen onderscheiden door EIM en dezelfde tijdsbesteding, met een geactualiseerd uurtarief.

⁴⁴ EIM, (2008). *Aansluiting Omgevingsvergunningen. Business Case in het kader van het Programma Ketenberinrichting 'Slim Geregeld, goed verbonden'.*

Wat opvalt bij de lasten, is dat in de ontwerpfasen als gevolg van een intensiever voortraject er lasten gemaakt worden in het toekomstige proces, die er in het huidige proces niet gemaakt worden. Dit komt door het intensieve vooroverleg, nodig om de vergunningsversneller van waarde te laten zijn.

Tabel E.2 Lasten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven in het huidige proces en in het toekomstige proces.

	Huidig proces	Toekomstig proces
Lasten voorbereidende fase (1)	72.256	47.639
Lasten programmafase (2)	20.989	28.248
Lasten ontwerpfasen (3)	0	80.162
Lasten regulier proces (4)	5.429.355	1.831.502
Totaal lasten van toezicht	5.522.600	1.987.552

Bron: EIM(2008), CBS (2012), bewerking SEO Economisch Onderzoek

Het aantal aanvragen waarmee gerekend is 1.046 (n), waarbij 53 (d) procent van de gemeenten een gestructureerd vooroverleg heeft. De overige gemeenten plukken daarom pas de vruchten van de casus als ze dit invoeren. Voor de berekening van de effecten zijn de gemeenten zonder vooroverleg niet meegenomen. Wel is aangenomen dat 100 procent van de gemeenten die een gestructureerd vooroverleg hebben, gebruik maken van de vergunningsversneller. Bij het fout indienen van een vergunningsaanvraag is de aanname dat alle fases opnieuw doorlopen moeten worden. Het percentage niet ontvankelijke aanvragen (b) is in de huidige situatie 67procent⁴⁵ en in de toekomstige situatie 10 procent. Echter door de vergunningsversneller zijn er ook trajecten die niet doorgezet worden, omdat bij deze trajecten in de checklist duidelijk wordt dat indienen geen kans van slagen maakt. Een aantal aanvragen zal teruggetrokken worden na de eerste drie fases. Het percentage (a) dat dit doet is 8 procent in het toekomstige proces (en 0 procent in het huidige proces). Op basis van deze input kan per stap, volgens de methode van EIM, op het niveau van één project de kosten berekend worden in zowel het huidige als toekomstige proces. Dit moet vervolgens vermenigvuldigd worden met de volgende factor voor de eerste drie fases:

$$Kosten\ fase\ 1,2,3 = n * d * \left(\frac{1 - ab1 - b}{1} \right)$$

Voor de laatste fase dienen de kosten van het ene project vermenigvuldigd te worden met de volgende factor:

$$Kosten\ fase\ 4 = n * d * \left(\frac{1 - a1 - b}{1} \right)$$

Wanneer alle stappen op deze manier doorlopen worden, kom je tot de resultaten, zoals weergegeven in tabel E.2. In het huidige proces zijn de kosten dan ongeveer € 5,5 miljoen. Met de vergunningsversneller zijn deze kosten dan circa € 2,0 miljoen. Dit levert een vermindering van lasten van toezicht voor onder toezicht staande bedrijven van € 3,5 miljoen.

⁴⁵ De percentages in dit stuk zijn inschattingen van de geïnterviewden, gebaseerd op pilots en eigen onderzoek. SEO heeft niet de beschikking over de achterliggende stukken.

Op deze manier kan ook berekend worden welke percentage van de gemeenten mee moet doen om een positief saldo voor de casus te krijgen, waarbij de hieronder beschreven kosten in rekening genomen zijn. Als 2,9 procent van de gemeenten die aan structureel vooroverleg doen, gebruik maken van de vergunningsversneller zijn de baten en lasten van de casus in evenwicht. Elk percentage daarboven geeft een positief saldo.

4) Kosten gebruik systeem

De gemeenten kunnen gebruik maken van het systeem voor € 160 per aanvraag. Naarmate ze meer aanvragen hebben in een jaar, zullen de kosten voor gebruik per keer afnemen. Als het aantal trajecten wordt berekend aan de hand van bovenstaande formules, komen de jaarlijkse kosten uit op circa € 92 duizend. Dit zijn tegelijkertijd de inkomsten die SBR ontvangt voor beheer van het systeem.

11) Investeringskosten

Meerdere partijen hebben tijdens een interview aangegeven dat SBR circa € 400 duizend heeft geïnvesteerd in de ontwikkeling van de applicatie. Ook voor deze casus wordt gerekend met een afschrijvingstermijn van vier jaar, waardoor de jaarlijkse kosten van de investering in de applicatie € 100 duizend zijn.

Bijlage F Afkortingenlijst

• AI	Arbeidsinspectie
• AIB	Asbestinventarisatiebedrijf
• AVB	Asbestverwijderbedrijf
• BNA	Algemene Beroepsvereniging Nederlands architecten
• BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
• CI	Certificerende Instelling
• DBP	Dierlijke Bijproducten
• D-controle	Documentencontrole
• D-O-M-formulier	Documenten-Overeenstemming-Materiële controleformulier
• DR	Dienst Regelingen
• GDB	Gemeenschappelijk veterinaire Document van Binnenkomst
• HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
• I+M	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
• I+R	Identificatie en Registratiesysteem
• LAVS	Landelijke Asbestvolgsysteem
• LVO	Landelijke Voorziening Omgevingsvergunning
• M-controle	Materiële controle
• NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
• O-controle	Overeenstemmingcontrole
• OLO	Omgevingsloket Online
• PPS	Publiek-private samenwerking
• SCM	Standard Cost Model
• SGGV	Slim geregeld, goed verbonden
• SKV	Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector
• SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
• TOS	Terminal Operating System
• VGC	Veterinaire Grenscontrole
• VIP	Veterinaire Inspectie Planning
• VKI	Voedselketeninformatieformulier
• VOAM	Vereniging voor Onderzoek naar Asbest en Milieubedreigende stoffen
• VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
• VTV	Vernieuwing Toezicht in de Vleesketen
• VVTB	Vereniging voor de Verwijdering van Toxische en gevaarlijke Bouwmaterialen
• VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
• WABO	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl