

Vergaderjaar 2017–2018

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2017

De vier plantaardige keuringsdiensten NAK, Naktuinbouw, BKD en KCB en de Raad voor Plantenrassen vallen sinds 1 januari 2010 onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hun functioneren dient periodiek te worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. In 2017 is opdracht gegeven aan Bureau Kwink de doelmatigheid en doeltreffendheid van de vier keuringsdiensten te evalueren. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de Raad voor Plantenrassen is geëvalueerd door de Auditdienst Rijk. Middels deze brief doe ik u verslag van deze evaluaties.

Allereerst schets ik de rol en positie van de keuringsdiensten en de Raad voor Plantenrassen. Daarna ga ik in op de onderzoeksopzet en de resultaten van het onderzoek. Ik sluit af met hoe ik met de aanbevelingen van de evaluaties om wil gaan.

Rol en positie plantaardige keuringsdiensten en Raad voor Plantenrassen

In de plantaardige sectoren zijn vier keuringsdiensten actief die zich bezighouden met keuringen, inspecties, controles en de bijbehorende diagnostiek van planten en plantaardig materiaal. De oorsprong van deze diensten ligt in de aanpak van kwaliteitsaangelegenheden. Drie keuringsdiensten houden zich bezig met teeltmateriaal en één met eindproducten. Teeltmateriaal is verdeeld in de sectoren akkerbouw, tuinbouw en bloembollen. Voor de sector akkerbouw is de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK) belast met de keuringstaken. Voor de sector tuinbouw (bloemisterij, boomkwekerij en groentegewassen) is de Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw) actief. Voor in de sector bloembollen betreft dit de Bloembollenkeuringsdienst (BKD). De stichting Kwaliteits Controle Bureau (KCB) houdt zich bezig met eindproducten op het gebied van groenten, fruit en sierteelt.

De keuringsdiensten zijn privaatrechtelijk georganiseerd in de vorm van stichtingen en ze mogen onderling niet concurreren. De stichtingen hebben ieder een eigen bestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van representatieve vakorganisaties of organisaties van het bedrijfsleven en een eigen directie. Ze komen oorspronkelijk voort uit private initiatieven van het betrokken bedrijfsleven om de kwaliteit en rasechtheid van planten en plantmateriaal in het handelsverkeer te garanderen. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw werden veel van deze kwaliteits- en rasechtheidseisen vastgelegd in Europese wetgeving. In Nederland lag het voor de hand het toezicht op de naleving van deze Europese regels te laten uitvoeren door al bestaande stichtingen die hadden bewezen op een hoog niveau controle en toezicht te houden. De Europese wetgeving werd in Nederland in de toenmalige Zaaizaad- en Plantgoedwet (ZPW) en de Landbouwkwaliteitswet (LKW) geïmplementeerd. De genoemde stichtingen – een aantal met een historie van ver vóór de Tweede Wereldoorlog – werden op deze manier belast met uitvoering van de wettelijke taken. Naar aanleiding van de totstandkoming van de Kaderwet ZBO werden de keuringsdiensten sinds 1 januari 2010 aangewezen als zelfstandige bestuursorganen.

Sinds 1 september 2007 zijn onder mandaat ook de fytosanitaire inspectietaken van de toenmalige Plantenziektkundige Dienst (nu NVWA) aan de keuringsdiensten overgedragen. De overdracht van deze taken sloot aan op de politieke wens om op bedrijven zo min mogelijk verschillende toezichts- en controleorganisaties te laten werken. De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) vervult thans daarbij de rol van fytosanitaire autoriteit, kennisdienst en toezichthouder op de uitvoering van de inspecties door de keuringsdiensten.

De Raad voor Plantenrassen is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan en als enige instantie in Nederland verantwoordelijk voor kwekersrecht, verlening en toelating van plantenrassen en opstanden, het aanwijzen van instandhouders van landbouw- en groentegewassen en de vaststelling van rasnamen. De Raad is vooral een besluitvormend orgaan; de voor deze besluiten benodigde onderzoeken worden in grote mate in opdracht van de Raad uitgevoerd door Naktuinbouw (waar het toelating en kwekersrecht van plantenrassen betreft) en door het Centrum Genetische Bronnen Nederland (waar het opstanden van bomen betreft). Dit is vastgelegd in een driepartijen-overeenkomst tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de Raad en Naktuinbouw. In deze overeenkomst is ook geregeld welke additionele werkzaamheden door LNV aan de Raad zijn opgedragen: het inrichten en uitgeven van een Rassenlijst Bomen en een Rassenlijst landbouwgewassen, beleidsondersteuning met betrekking tot rassenregistratie- en kwekersrechtonderzoek, het doen uitvoeren van methodiekonderzoek en het opzetten van toetsproeven in de bosbouw.

Via (halfjaarlijkse) overleggen stuur ik de verschillende diensten aan op een goede uitoefening van de taken. Onder andere het goedkeuren respectievelijk vaststellen van de tarieven die bij de bedrijven in rekening worden gebracht voor de verschillende taken is mijn verantwoordelijkheid.

Opzet van het evaluatie-onderzoek voor de keuringsdiensten

De vier keuringsdiensten zijn ieder individueel onderzocht. De centrale onderzoeksvraag van de vier evaluaties is of het functioneren van de betreffende plantaardige keuringsdienst doeltreffend en doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode 2010–2016. Het onderzoek spitste zich toe op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taken

op basis waarvan de keuringsdiensten ZBO zijn. Tevens zijn in de evaluatie de volgende deelvragen behandeld, die samenhangen met de centrale onderzoeksvraag:

- Wat zijn de *checks and balances* op het functioneren van de keuringsdienst in de praktijk?
- Heeft het feit dat de keuringsdienst, naast zijn wettelijke taken, ook taken uitvoert die daaraan nauw verwant zijn invloed op de taakuitoefening van de wettelijke taken, en zo ja, welke invloed?
- Op welke wijze komen de producten tot stand en hoe wordt daarbij zorgvuldigheid en integriteit geborgd?

De onderzoeksopzet bestond uit een documentstudie, interviews met de betreffende keuringsdienst, met sector- en brancheorganisaties, met het ministerie en met de NVWA. Daarnaast is gebruik gemaakt van zelfevaluaties ingevuld door de keuringsdienst.

De evaluator heeft als kanttekening bij de onderzoeken aangegeven, dat een objectieve meetlat met concrete, meetbare doelen om het functioneren van de keuringsdiensten aan te relateren ontbreekt. Ook is er geen nulmeting beschikbaar waarmee het functioneren van de keuringsdienst vergeleken zou kunnen worden. Om die reden kan de evaluator slechts uitspraken doen of het aannemelijk is dat een keuringsdienst doeltreffend en doelmatig functioneert. De evaluator heeft dan ook aanbevolen dat mijn ministerie in overleg met de keuringsdiensten een dergelijke meetlat ontwikkelt, zodat in een volgende evaluatie een meer precies oordeel kan worden gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de keuringsdiensten.

Opzet van het evaluatieonderzoek voor de Raad voor Plantenrassen

Het onderzoek van de Auditdienst Rijk betrof de taken en het functioneren van de Raad in de periode 2012–2016, inclusief de werkzaamheden die door Naktuinbouw worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Raad. De onderzoeksopzet bestond uit een documentstudie, interviews met de Raad en interviews met het ministerie. Tijdens de interviews is ingegaan op hoe de betrokkenen terugkijken op de afgelopen periode, wat goed ging en wat beter kon en welke aandachtspunten worden gezien voor de komende periode.

Uitkomsten onderzoek keuringsdiensten

Ondanks het feit dat er vier individuele onderzoeken hebben plaatsgevonden, zijn er een aantal algemene bevindingen die voor alle vier keuringsdiensten gelden:

- a. Doeltreffendheid
Gelet op het hoge aantal keuringen, een analyse van klachten, bezwaren en beroepen acht de evaluator het aannemelijk dat de keuringsdiensten doeltreffend opereren. De keuringsdiensten functioneren zorgvuldig, integer en transparant en voeren de wettelijke taken effectgericht uit.
- b. Doelmatigheid
Op het gebied van doelmatigheid is de afgelopen periode bij alle keuringsdiensten winst behaald door het realiseren van besparingen, het doorvoeren van vernieuwing en het digitaliseren van werkprocessen. De ontwikkeling van de tarieven is bij alle zeer gematigd geweest en soms gedaald. De sectoren zijn in het algemeen van mening dat de keuringsdienst de tarieven laag weet te houden en zijn tevreden over de kosten van het toezicht in relatie tot wat het toezicht hen oplevert.
- c. Checks and balances

- De onafhankelijkheid van de keuringsdienst, met een organisatiestructuur waarin de sector vertegenwoordigd is in het bestuur, wordt geborgd door een strikte scheiding van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de operationele verantwoordelijkheid.
- d. Combinatie van kwaliteitstaken en fytosanitaire taken
Het combineren van kwaliteitsinspecties en fytosanitaire inspecties heeft duidelijke synergievoordelen: de keuringsdienst kan het toezicht efficiënter uitvoeren en het bedrijfsleven wordt geconfronteerd met lagere toezichtslasten.
 - e. Totstandkoming van producten/borging van integriteit
Naast het toezicht dat het ministerie en de NVWA uitoefenen, worden de keuringsdiensten ook nog regelmatig ge-audit door de Raad van Accreditatie en – afhankelijk van het specifieke keuringsdomein – andere accreditatieinstellingen als ISTA (International Seed Testing Association) of het Europese Communautair Bureau voor Plantenrassen. Daarnaast dient jaarlijks met de jaarrekening een accountantsverklaring te worden overlegd.
 - f. Transparantie
Via de halfjaarlijkse overleggen, periodieke rapportages aan het ministerie en aan de NVWA, jaarverslag en jaarrekening (inclusief accountantsverklaring), via georganiseerd en ongeorganiseerd contact met de sector en via de eigen website geven de keuringsdiensten inzicht in de activiteiten, werkwijzen en resultaten.

Aanbevelingen keuringsdiensten

De evaluator doet een aantal aanbevelingen die voor alle vier keuringsdiensten van gelijke strekking zijn. Met name op het gebied van risico-gebaseerd toezicht en technologie doet de evaluator de aanbeveling om kennis te blijven nemen van nieuwe ontwikkelingen en te bezien wat er geleerd zou kunnen worden van andere toezichthouders. Verder doet de evaluator de suggestie te onderzoeken om, in aanvulling op de sterke praktijkkennis die al aanwezig is in de besturen van de keuringsdiensten, specifieke kennis op deze gebieden nog sterker te betrekken. Tenslotte is er de aanbeveling aan alle keuringsdiensten om te bezien of een gezamenlijk, structureel beraad van meerwaarde zou kunnen zijn om toekomstige ontwikkelingen op gemeenschappelijke gebieden gezamenlijk aan te kunnen gaan. Voor de complete en specifieke uitkomst per keuringsdienst verwijs ik naar de bijlagen¹.

Ik heb de evaluatierapporten aan de besturen en directies van de keuringsdiensten voorgelegd en de conclusies en aanbevelingen met hen besproken. De keuringsdiensten hebben mij laten weten dat ze de conclusie van de evaluatie onderschrijven dat het aannemelijk is dat ze hun taken doeltreffend en doelmatig uitvoeren. Ze hebben verder aangegeven dat ze bij het formuleren van het toekomstig beleid, en de daarbij te maken keuzes en te nemen besluiten, de in het rapport genoemde aanbevelingen zullen betrekken en deze op haalbaarheid en relevantie zullen toetsen. In veel gevallen sluiten de aanbevelingen overigens aan bij al in gang gezette ontwikkelingen.

Uitkomsten onderzoek Raad voor Plantenrassen

De evaluator stelt vast dat de Raad voor Plantenrassen in de periode 2012 tot en met 2016 doeltreffend heeft gefunctioneerd en dat over de betreffende periode geen indicaties aanwezig zijn die zouden kunnen wijzen op een ondoelmatigheid in de taakuitvoering door de Raad. Het intensieve samenspel tussen de verschillende partijen (LNV, Raad,

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 162270.

Naktuinbouw) wordt gezien als een krachtig onderdeel in het doelmatig functioneren.

Wel geeft de evaluator enkele aandachtspunten voor de komende periode om het doelmatig en doeltreffend functioneren van de Raad te waarborgen. Deze hebben vooral betrekking op de actualisering van alle kaders in samenhang met elkaar, de borging van de onafhankelijkheid in taakopvatting, beheersing van risico's in de continuïteit en borging van het goede samenspel tussen de partijen.

Hoe nu verder

De specifieke deskundigheid van de diensten en de betrokkenheid van bedrijven en organisaties uit de sector hebben ertoe bijgedragen dat het stelsel zich tot een zeer hoog niveau heeft ontwikkeld. Het stelsel van de keuringen in de plantaardige sector in samenwerking met de NVWA draagt ertoe bij dat de kwaliteit en gezondheid van het Nederlandse plantaardige materiaal internationaal in hoog aanzien staan. Het grote draagvlak in de sector, de flexibiliteit, de sterk bedrijfsmatig ingerichte bedrijfsprocessen en de bewaking door de besturen van de efficiency van de taakuitvoering blijken al jaren borg te staan voor een hoge kwaliteit van de uitvoering tegen scherpe tarieven met een tariefontwikkeling die gelijk is aan of lager dan de normale prijsontwikkelingen.

Iedere keuringsdienst heeft zijn eigen bevoegdheid en specifieke werkerterrein en het is daarom is in eerste instantie aan de diensten als zelfstandige bestuursorganen zelf, om zich te buigen over de aanbevelingen. In de halfjaarlijkse sturingsgesprekken zal ik hier nadrukkelijk aandacht voor vragen. Ook zal ik de aanbevelingen gebruiken bij het opstellen van de aansturingsprotocollen en de meerjarige overeenkomsten. Verder zal ik met de keuringsdiensten en de NVWA in gesprek gaan over de ontwikkeling van een objectieve meetlat om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de keuringsdiensten in de toekomst beter te kunnen evalueren.

Met de Raad voor Plantenrassen en Naktuinbouw ben ik in overleg om de bestaande driepartijenovereenkomst te vernieuwen, waarbij ik de aanbevelingen van de evaluator zal overnemen. Ik verwacht begin 2018 een nieuwe overeenkomst te kunnen sluiten met beide partijen.

Naar aanleiding van de toezegging (Kamerstuk 33 835 nr. 16) dat het kabinet de Kamer op de hoogte zal brengen van hoe fytosanitaire keuring en toezicht adequaat kunnen worden geborgd in het publieke domein, gegeven de gewijzigde motie Geurts en Schouw, de ontwikkelingen ten aanzien van de Europese Controleverordening en het draagvlak bij de plantaardige sector, kan ik u het volgende mededelen. Vorig jaar is de nieuwe Europese Plantgezondheidsverordening vastgesteld, alsmede de Europese controleverordening. Deze moeten uiterlijk 14 december 2019 in werking treden. Implementatie van deze verordeningen vereist onder meer herziening van de Plantenziektenwet en de daarbij behorende onderliggende regelgeving. Momenteel werk ik hieraan, in overleg met de NVWA en de keuringsdiensten. Het uitgangspunt daarbij is om zoveel als mogelijk de huidige werkwijze met betrekking tot de plantaardige keuringsdiensten voort te zetten, waarbij de onafhankelijkheid van het bestuur van de keuringsdiensten wel een aandachtspunt is. Momenteel wordt in Europees verband gewerkt aan de uitvoeringsbepalingen van de Europese Plantgezondheidsverordening en de Controleverordening. Gelijktijdig met de totstandkoming van deze uitvoeringsbepalingen zal bij de herziening van de Plantenziektenwet worden getoetst of de bestaande werkwijze kan worden gecontinueerd, of dat daar nog verdere stappen nodig zijn.

Tot slot

Uit de evaluatie komt naar voren dat de hierboven genoemde diensten zowel nationaal als internationaal hun rol met betrekking tot plantensoorten, het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van land- en tuinbouwproducten en het tegengaan van uitbraken van plantenziekten op een hoog niveau vervullen. De diensten kunnen daarbij bovendien rekenen op een groot draagvlak bij het Nederlandse bedrijfsleven. De diensten leveren daarmee een stevige bijdrage aan de economische positie, de goede naam en de hoogwaardige kwaliteit van de plantaardige sector in Nederland. Mede met het oog op het behoud en het versterken van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven is mijn beleid richting de komende jaren erop gericht dit hoge niveau in stand te houden en waar mogelijk verder te ontwikkelen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten