

Analyse samenwerking Plantkeur

Eindrapportage

63201 – Vertrouwelijk

20 mei 2020

Berenschot

Analyse samenwerking Plantkeur

Edwin Lambregts
Eva Starmans
Il Shik Sloover
André Oostdijk

20 mei 2020

Berenschot

Inhoudsopgave

Management samenvatting 4

1. Inleiding 5
   - 1.1 Aanleiding 5
   - 1.2 Vraagstelling 5
   - 1.3 Aanpak 6
   - 1.4 Leeswijzer 6
2. Huidige situatie Plantkeur 7
   - 2.1 Aanleiding voor Plantkeur 7
   - 2.2 Tevredenheid en knelpunten 7
   - 2.3 Naar een nieuwe MJO in 2020 9
3. Nieuwe wet- en regelgeving 10
   - 3.1 Implicaties van Europese regelgeving 10
   - 3.2 Nadere uitwerking in de Nederlandse wet- en regelgeving 10
   - 3.3 Behoefte aan verduidelijking 12
4. Beleid, uitvoering en overlegstructuur 14
   - 4.1 Beleidscyclus en uitvoeringscyclus 14
   - 4.2 Overlegstructuur 15
5. Toezicht en handhaving 16
   - 5.1 Verschillende vormen van toezicht 16
   - 5.2 Toezicht op de keuringsdiensten vanuit de NVWA 16
   - 5.3 Handhaving 17
6. Onderdelen van de nieuwe MJO 19
   - 6.1 Algemene uitgangspunten 19
   - 6.2 Specifieke onderdelen die frequent werden genoemd 20
   - 6.3 Overige punten 20
7. Conclusies en aanbevelingen 22
   - 7.1 Conclusies 22
   - 7.2 Aanbevelingen 22

BIJLAGE : Lijst met gesprekspartners

Berenschot

Management samenvatting

De vier plantaardige keuringsdiensten; de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK), de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), het Kwaliteits Controle Bureau (KCB) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw) zijn in de vorige eeuw opgericht om de kwaliteit en rasechtheid van planten en plantmateriaal in het handelsverkeer te garanderen. Sinds 2007 voeren zij op grond van het Convenant Plantkeur ook fytosanitaire inspectie- en certificeringstaken uit. Voor de uitvoering van deze laatstgenoemde taken zijn in 2007 vier meerjarige overeenkomsten (hierna: MJO's) opgesteld tussen het Ministerie van LNV en de keuringsdiensten. In het fytosanitaire bestel speelt naast de genoemde partijen ook NVWA een belangrijke coördinerende, toezichthoudende en handhavende rol.

Met ingang van 14 december 2019 zijn op Europees niveau de Plantgezondheidsverordening en de Controleverordening van toepassing. Dit was voor de genoemde partijen aanleiding om de MJO's tegen het licht te houden. De doelstelling is om tot nieuwe afspraken te komen die in lijn zijn met nieuwe wet- en regelgeving. Bovendien is er de wens om de afspraken meer op hoofdlijnen, concreet en wederkerig te maken, inclusief resultaat- en inspanningsverplichtingen over en weer.

Naar het oordeel van betrokkenen functioneert het systeem van Plantkeur door de bank genomen goed. De keuringsdiensten hebben in de afgelopen jaren zowel kwalitatief als kwantitatief capaciteit opgebouwd en zijn in staat gebleken fytosanitaire taken goed uit te voeren. Maar er zijn ook aan aantal knelpunten: (1) over de precieze invulling van taken en rollen lijken partijen elkaar soms niet te verstaan, (2) er is bij de meesten behoefte aan meer overleg op tactisch niveau met alle partijen tezamen, (3) bij strafrechtelijk handhaving kan sneller worden opgetreden, en (4) de MJO uit 2007 is verouderd, maar het overleg over nieuwe afspraken verloopt moeizaam.

Op basis van documentenstudie en interviews constateert Berenschot dat er winst te behalen valt door de beleids- en uitvoeringscyclus te ontrafelen en te visualiseren, door het overleg op tactische niveau te formaliseren, door de vele vormen van toezicht binnen het systeem beter op elkaar af te stemmen, en door de strafrechtelijke handhavingsketen beter te sluiten.

Naast inhoudelijke bouwstenen voor nieuwe afspraken (zie hoofdstuk 6) hebben wij ook een vijftal uitgangspunten geformuleerd die het startpunt kunnen zijn voor een nieuwe MJO:

1. Werken vanuit een gezamenlijke doelstelling
2. Vertrouwen in elkaars deskundigheid
3. De MJO is een middel en geen doel
4. Continueren van de huidige praktijk
5. Goede procesafspraken en overleg

Op basis van het onderzoek trekt Berenschot de conclusie dat betrokkenen tevreden zijn met Plantkeur, maar dat er aanleiding is om tot nieuwe, langjarige afspraken te komen. Daarbij is de MJO geen doel, maar het sluitstuk van het afsprakenstelsel. Wij vinden het logisch om tot één overeenkomst met alle partijen te komen, omdat effectief en efficiënt toezicht een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Het raamwerk van de beleids- en uitvoeringscyclus kan daarbij als een nuttig kader en kapstok dienen.

Wij bevelen aan dit rapport een vervolg te geven door eerst en vooral overeenstemming te bereiken over de uitgangspunten voor toekomstige samenwerking. Vervolgens kunnen de inhoudelijke onderwerpen één voor één bij de kop worden gepakt. Pas nadat er inhoudelijke overeenstemming is bereikt, is het zinnig om over de (juridische) formulering van de afspraken na te gaan denken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De vier plantaardige keuringsdiensten; de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK), de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), het Kwaliteits Controle Bureau (KCB) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw) zijn in de vorige eeuw opgericht om de kwaliteit en rasechtheid van planten en plantmateriaal in het handelsverkeer te garanderen. Sinds 2007 voeren zij ook fytosanitaire inspectie- en certificeringstaken uit.

Voor de uitvoering van deze laatstgenoemde taken zijn in 2007 vier meerjarige overeenkomsten (hierna: MJO's) opgesteld tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: ministerie) en de keuringsdiensten. De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is geen officiële partij bij deze MJO's, maar wel belanghebbende, aangezien zij onder andere bevoegde autoriteit is op het gebied van plantgezondheid en belast is met het uitvoeringstoezicht op de keuringsdiensten.

In afgelopen jaren zijn er pogingen gedaan om deze afspraken te vernieuwen, maar zonder resultaat. Wel zijn de protocollen bij de MJO's, zoals het uitvoeringsprotocol en het informatieprotocol, enkele keren aangepast. Partijen hebben vastgesteld dat de tekst van de MJO's verouderd is en de huidige tijdgeest niet meer voldoende wordt weerspiegeld. Het ministerie is voornemens om in 2020 de MJO te vernieuwen. De nieuwe afspraken zouden tussen het ministerie, de NVWA en de vier keuringsdiensten gesloten moeten worden.

1.2 Vraagstelling

De MJO-partijen hebben de volgende uitgangspunten gedefinieerd waar een nieuwe MJO aan moet voldoen:

- Afspraken aanpassen aan de nieuwe (EU-)wetgeving, met name Plantgezondheidsverordening en Controleverordening, dan wel schrappen indien reeds wettelijk belegd of niet langer relevant.
- Afspraken meer op hoofdlijnen, concreet en wederkerig maken, inclusief resultaat- en inspanningsverplichtingen over en weer.

Om het proces tot totstandkoming van de afspraken te faciliteren, heeft het ministerie de volgende opdracht meegegeven aan Berenschot:
"[Maak] een overzicht op hoofdlijnen van de gewenste verbeteringen van de huidige inhoudelijke afspraken, dat richting geeft aan (het opstellen van) een nieuw MJO)."

De centrale onderzoeksvragen hierbij zijn door partijen als volgt geformuleerd:

1. Voldoen de gemaakte afspraken, zoals opgenomen in de MJO, nog?
2. Worden de gemaakte afspraken goed uitgevoerd?
3. Wat moet behouden blijven?
4. Wat kan beter?
5. Wat moet veranderen?

Hierbij heeft het ministerie opgemerkt dat het onderzoek en de analyse zich moeten beperken tot het huidig functioneren en zij nadrukkelijk geen analyse willen van het functioneren van de afspraken in het verleden.

1.3 Aanpak

De opdracht is in vijf fases opgedeeld. In de eerste fase is een documentenstudie uitgevoerd. Hierbij zijn onder andere het Convenant Plantkeur, de huidige MJO's, de Plantengezondheidsverordening, de Controleverordening, de Plantgezondheidswet, het Besluit Plantgezondheid en diverse documenten en verslagen van overleggen en gesprekken tussen betrokken partijen bestudeerd. Op basis van deze documentenstudie is een concept interviewleidraad opgesteld.

De tweede fase bestond uit een aftrapbijeenkomst met de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie bestaat uit ir. Traa van het ministerie en drs. Boone van de NVWA. Tijdens deze bijeenkomst zijn de lijst met gesprekspartners, de concept interviewleidraad en de detailplanning besproken.

In de derde fase zijn achttien interviews gehouden.[1] Van elk interview is een vertrouwelijk gespreksverslag gemaakt, dat ter wederhoor aan de geïnterviewden is voorgelegd. Vervolgens is een definitief gespreksverslag met geïnterviewden gedeeld. Dit gespreksverslag is alleen gebruikt door onderzoekers voor het opstellen van dit rapport en niet met anderen gedeeld.

In de vierde fase is de informatie uit de documentenstudie en interviews geanalyseerd. Deze analyse is weergegeven in een PowerPointpresentatie. Deze presentatie is per e-mail met de directeuren en enkele juristen van de keuringsdiensten en met meerdere vertegenwoordigers van de NVWA en het ministerie (inclusief de leden van de begeleidingscommissie) gedeeld. Aan al deze personen is de presentatie telefonisch toegelicht. Vervolgens hebben deze personen de mogelijkheid gekregen om per e-mail te reageren op de presentatie.

In de vijfde fase heeft Berenschot een conceptrapportage opgesteld. Deze conceptrapportage is met de begeleidingscommissie gedeeld. *(Wordt aangevuld op basis van vervolg).*

1.4 Leeswijzer

In dit hoofdstuk zijn de aanleiding, vraagstelling en aanpak beschreven. Het volgende hoofdstuk gaat in op de mate waarin de partijen tevreden zijn met de huidige MJO's. In hoofdstuk 3 staan de bevindingen met betrekking tot de rol- en taakverdeling en hoofdstuk 4 gaat over de samenwerking en de wijze van toezicht en handhaving. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de borging van kwaliteit en toezicht. Hoofdstuk 6 bevat algemene uitganspunten en specifieke onderwerpen die geïnterviewden willen opnemen in de nieuwe MJO, waarna hoofdstuk 7 afsluit met conclusies en aanbevelingen.

[1] Voor een lijst van de geïnterviewde personen zie bijlage 1 (bijlage volgt)

2. Huidige situatie Plantkeur

2.1 Aanleiding voor Plantkeur

Sinds 2007 voeren de vier keuringsdiensten NAK, Naktuinbouw, BKD en KCB het gehele spectrum van fytosanitaire inspecties[2] uit in het plantaardige domein, onder toezicht van de NVWA. Voor die tijd werden deze keuringen door de Plantenziektenkundige Dienst (later opgegaan in de NVWA) uitgevoerd. De aanleiding om dit in 2007 te wijzigen was een verzoek vanuit de sectoren en hun brancheorganisaties, met name in de keten van groenten en fruit, om het aantal inspectiebezoeken te verminderen

Op basis van het Convenant Plantkeur zijn de taken van de Plantenziektekundige Dienst (PD) in mandaat opgedragen naar de vier plantaardige keuringsdiensten en het convenant heeft daarmee geleid tot een herinrichting van de uitvoering van de fytosanitaire inspecties op plantaardige producten.

Door kwaliteitskeuringen (van oudsher al het domein van de keuringsdiensten) en fytosanitaire keuringen te combineren konden efficiëntievoordelen behaald worden in de keten. Bij het afgeven van exportcertificaten treden de keurmeesters op als onbezoldigd ambtenaar, dus feitelijk rechtstreeks vanuit de Nederlandse overheid c.q. de NVWA.

Het primaire doel van de MJO's was vast te leggen dat het ministerie voor onbepaalde tijd voor de uitvoering van specifieke taken de plantaardige keuringsdiensten inschakelt. In vier gedetailleerde, afzonderlijke maar sterk op elkaar gelijkende MJO's werden deze afspraken per keuringsdienst vastgelegd. Deze MJO's zijn tevens bedoeld om de overgang van taken, middelen en mensen van de overheid naar de privaatrechtelijke keuringsdiensten te regelen. Naast de keuringsdiensten is het ministerie contractpartij van de MJO's.

2.2 Tevredenheid en knelpunten

Anno 2020 kunnen we bevestigen dat het systeem van Plantkeur naar het oordeel van betrokkenen door de bank genomen goed functioneert. De keuringsdiensten hebben in de afgelopen dertien jaar zowel kwantitatief als kwalitatief capaciteit opgebouwd en zijn in staat gebleken de fytosanitaire taken goed en efficiënt uit te voeren. De samenwerking met de NVWA en het ministerie verloopt in de meeste gevallen naar tevredenheid.

In de basis zijn de rollen en verantwoordelijkheden in het fytosanitaire systeem duidelijk: het ministerie heeft twee rollen: de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. De pSG heeft de eigenaarsrol, daarbij ondersteund door de directies BPZ en FEZ. In deze rol ziet het ministerie toe op het functioneren van de keuringsdiensten als zbo's. Naast de eigenaarsrol heeft het ministerie ook een inhoudelijke - en opdrachtgeversrol. Deze rol is belegd bij de beleidsdirectie PAV met als verantwoordelijke de DG Agro. Als opdrachtgever is PAV beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij de zbo's zijn belegd.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is als coördinerende bevoegde autoriteit verantwoordelijk voor de organisatie van officiële controles en andere officiële activiteiten op het gebied van plantgezondheid. De NVWA is aangewezen als de National Plant Protection Organization (hierna: NPPO) op grond van het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten (IPPC). De NVWA is als NPPO verantwoordelijk voor het afgeven van garanties aan derde landen dat plantaardige producten voldoen aan de eisen die de EU stelt en aan eisen die door landen buiten de EU worden opgelegd. In dit kader vertegenwoordigt de NVWA Nederland

[2] De fytosanitaire inspecties die leiden tot de afgifte van plantenpaspoorten worden door de keuringsdiensten al sinds 1993 uitgevoerd.

in diverse internationale overleggen met NPPO's van derde landen en zorgt de NVWA voor up-to-date import- en exportvereisten. Daarnaast is de NVWA mandaathouder voor wat betreft de coördinatie van de samenwerking tussen de keuringsdiensten en voor de contacten op het niveau van de Europese Unie en individuele lidstaten. Ook houdt de NVWA toezicht op de uitvoering van de taken door de keuringsdiensten.[3] Tevens is het kenniscentrum Nationaal Referentie Centrum (NRC) bij de NVWA gepositioneerd. Het NRC is in het kader van de Controleverordening Officieel Laboratorium (OL) Plantgezondheid, Nationaal Referentielaboratorium (NRL) Bacteriologie, Virologie, Nematologie, Mycologie en Entomologie en Europees Referentielaboratorium (EURL) voor Bacteriologie en Virologie.

De keuringsdiensten zijn aangewezen als bevoegde autoriteit voor wat betreft hun respectievelijke gewassen. Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor de keuringen en bevoegd om maatregelen te nemen die daarmee samenhangen.

Toch zijn er ook een aantal knelpunten waar het ministerie, de NVWA en de keuringsdiensten in de praktijk tegenaan lopen. De belangrijkste daarvan zijn:

1. In de nieuwe Plantgezondheidswet, het Besluit Plantgezondheid en de ministeriële regelingen[4] zijn de bevoegdheden op hoofdlijnen vastgelegd. Datzelfde kan gezegd worden voor het toezicht op de keuringsdiensten vanuit het ministerie, dat in de Kaderwet ZBO is geregeld. Maar over de invulling van rollen en praktische uitvoering van taken lijken partijen elkaar soms niet te verstaan. Interpretatie en praktische toepassing daarvan biedt nog ruimte, waarbij partijen daar soms een verschillende invulling aan geven. Er lijkt sprake te zijn van 'oud zeer' dat een soepele samenwerking soms in de weg staat. Maar ook de mogelijkheid om verschillend interpretatie te kunnen geven speelt hier mee. "
2. Er is behoefte aan overleg op tactisch niveau met alle partijen tezamen. Alleen NAK deelt deze behoefte niet. Via het 'directeurenoverleg', dat is ingesteld in verband met de implementatie van de nieuwe Europese verordeningen, is hier inmiddels deels in voorzien. Dit overleg is nog niet geformaliseerd. Uit de ervaringen op basis van alle huidige overleggen (dus inclusief overleggen op strategisch en operationeel niveau) volgt dat partijen elkaars rol respecteren en als het erop aankomt elkaar goed weten te vinden, maar ook blijkt dat er soms wantrouwen bestaat tussen partijen en is het moeilijk om voldoende voortgang te houden op dossiers Er lijkt sprake te zijn van 'oud zeer' dat een goede samenwerking soms in de weg staat.
3. Voor de strafrechtelijke handhaving geldt dat er bij constateringen sneller opgetreden moet worden De informatiestroom tussen de keuringsdiensten en de NVWA verloopt hier niet optimaal. Overigens komt strafrechtelijke handhaving op basis van de huidige praktijk niet zo vaak voor, maar heeft het in die gevallen wel een grote impact. Betrokkenen wijzen daarbij op vele organisatiewijzigingen, verschuivingen en vertrek van sleutelpersonen binnen het ministerie en de NVWA, die de zaak geen goed hebben gedaan.
4. Naar de MJO uit 2007 wordt door geïnterviewden verwezen als een overeenkomst die voortkwam uit onzekerheid, een nieuwe samenwerking en een sterke behoefte om gedetailleerde afspraken te maken over de nieuwe taken die bij de keuringsdiensten werden belegd. Partijen willen in de nieuwe MJO liever afspraken maken op hoofdlijnen, vanuit wederzijds vertrouwen en met meer wederkerigheid en gelijkwaardigheid in de relatie. Toch is er in de laatste jaren weinig voortgang gemaakt bij het opstellen van deze afspraken.. Dit is voor ons een teken dat er nog onvoldoende vertrouwen is tussen partijen en dat de samenwerking nog niet het volwassenheidsniveau heeft behaald dat nodig is.

[3] Zie onder 2.2 Nota van Toelichting van het Besluit Plantgezondheid.
[4] Deze ministeriele regelingen zijn nog niet gereed.

Hoewel deze knelpunten breed worden herkend, geven geïnterviewden zonder uitzondering aan dat zij Plantkeur een succes vinden. De nieuwe MJO zou de huidige samenwerking dan ook moeten bestendigen en tevens een hulpmiddel moeten zijn om de knelpunten op te lossen.

2.3 Naar een nieuwe MJO in 2020

Met ingang van 14 december 2019 zijn op Europees niveau de Plantgezondheidsverordening en de Controleverordening van toepassing. Aan deze nieuwe regelgeving is al vanaf 2008 gewerkt.

Implementatie van deze Europese verordeningen in de nieuwe Plantgezondheidswet, het bijbehorende Besluit Plantgezondheid en de ministeriële regelingen leiden tot een andere formele rolverdeling tussen ministerie, NVWA en de keuringsdiensten. Voor een aantal werkzaamheden zijn de keuringsdiensten als bevoegde autoriteit aangewezen, wat ze voorheen niet waren. Bovendien is de regelgeving rondom Q en RNQP-organismen veranderd en het systeem van het plantenpaspoort verruimd.

Dit was voor partijen aanleiding om in de loop van 2018 en 2019 de MJO's nog eens goed tegen het licht te houden. Daarnaast hebben partijen vastgesteld dat de tekst van de MJO's sterk verouderd is en niet meer maatgevend voor de praktijk van vandaag de dag. Het ministerie is voornemens in 2020 nieuwe afspraken met elkaar te maken met het oog op de toekomst.

3. Nieuwe wet- en regelgeving

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de implicaties van de Plantgezondheidsverordening en de Controleverordening. Daarna wordt toegelicht hoe deze verordeningen zijn uitgewerkt in de Nederlandse wet- en regelgeving. Deze paragraaf geeft ook weer hoe het huidige fytosanitaire bestel er in Nederland op hoofdlijnen uitziet als gevolg van deze nieuwe regelgeving.

3.1 Implicaties van Europese regelgeving

De nieuwe Plantgezondheidsverordening en Controleverordening (OCR) houden een aantal wijzigingen in voor de manier waarop in de Europese Unie insleep en verspreiding van (planten)ziekten en plagen worden tegengegaan. Belangrijke wijzigingen voor de plantaardige sector betreffen een uitbereiding van de plantenpaspoortplicht voor alle voor opplant bestemde planten en een andere indeling van (potentieel) gevaarlijke (quarantaine)organismen. Dit betekent een verandering in de werkzaamheden van de keuringsdiensten, waarbij de impact per keuringsdienst verschilt.

De Plantgezondheidsverordening heeft onder meer tot doel de bescherming van het grondgebied van de Europese Unie tegen het binnenbrengen, vestigen en verspreiden van schadelijke organismen voor planten en plantaardige producten. De Controleverordening gaat over de gehele agro-voedselketenwetgeving van de Europese Unie en beoogt de totstandbrenging van een geharmoniseerd uniekader voor de organisatie van officiële controles en andere officiële activiteiten van officiële controles in de hele agro-voedselketen. Het betreft dus een uitbreiding tot plantgezondheid.

In de Controleverordening is opgenomen dat er bevoegde autoriteiten kunnen worden aangewezen voor import. Voor de Nederlandse situatie is op nationaal niveau afgesproken dat de keuringsdiensten voortaan, naast de NVWA, bevoegde autoriteit zijn voor import, voor wat betreft de importwerkzaamheden die zij voorheen als gedelegeerde taken uitvoerden. Hierdoor verandert de rolverdeling tussen de NVWA en de keuringsdiensten. Daarnaast zijn de Keuringsdiensten via de Plantgezondheidswet en het Besluit Plantgezondheid ook aangewezen als bevoegde autoriteit voor plantenpaspoorten en RNQP's. Verder bepaalt de Controleverordening dat landen gebruik moeten maken van het Europese TRACES-systeem, terwijl we in Nederland gebruik maken van CLIENT om import- en invoergegevens te registeren. Daarom moet er een IT-koppeling gemaakt worden.

Zowel de Plantgezondheidsverordening als de Controleverordening zijn gedetailleerder dan de fytorichtlijn, maar laten nog ruimte voor nadere invulling door de lidstaten.

3.2 Nadere uitwerking in de Nederlandse wet- en regelgeving

De Plantgezondheidsverordening en Controleverordening zijn in Nederland aanleiding geweest om de nieuwe Plantgezondheidswet op te stellen. In de nieuwe Plantgezondheidswet[5] met het bijbehorende Besluit plantgezondheid en de ministeriële regelingen zijn de taken en verantwoordelijkheden binnen het Nederlandse fytosanitaire stelsel vastgelegd. De wet is al aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer, maar treedt pas in het najaar in werking. In de conceptversie van (de Nota van toelichting van) het Besluit plantgezondheid blijkt dat het veelal om een continuering gaat van de bevoegdheidstoedeling en taakverdeling zoals die voorheen op basis van

[5] Wet van 5 februari 2020, houdende regels betreffende beschermende maatregelen tegen schadelijke organismen bij planten (Plantgezondheidswet); op 19 februari 2020 gepubliceerd in het Staatsblad (2020, 65), maar nog niet in werking getreden.

eerdere wet- en regelgeving al bestond. De huidige - goed werkende - uitvoeringspraktijk is als uitgangspunt genomen.

Dit is in de volgende figuur weergegeven:



Figuur 1 Weergave wet- en regelgeving

Entiteit	Plantgezondheidsverordening	Controleverordening
Ministerie/NVWA	Coördinerende bevoegde autoriteit met betrekking tot plantgezondheid	Officiële controles en andere officiële activiteiten (officiële plantgezondheidsfunctionarissen)
		Coördinerende instantie m.b.t samenwerking tussen de door de minister aan te wijzen bevoegde autoriteiten, contacten met de Europese Commissie en lidstaten; deze taken zijn gemandateerd aan de NVWA[6].
		Minister wijst als bevoegde autoriteit medewerkers van de NVWA en de 'plantaardige keuringsdiensten' aan als 'officiële plantgezondheidsfunctionarissen' om officiële controles bij import te verrichten en beslissingen te nemen over zendingen na officiële controles.

[6] De NVWA is ook aangewezen als National Plant Protection Organization (NPPO).

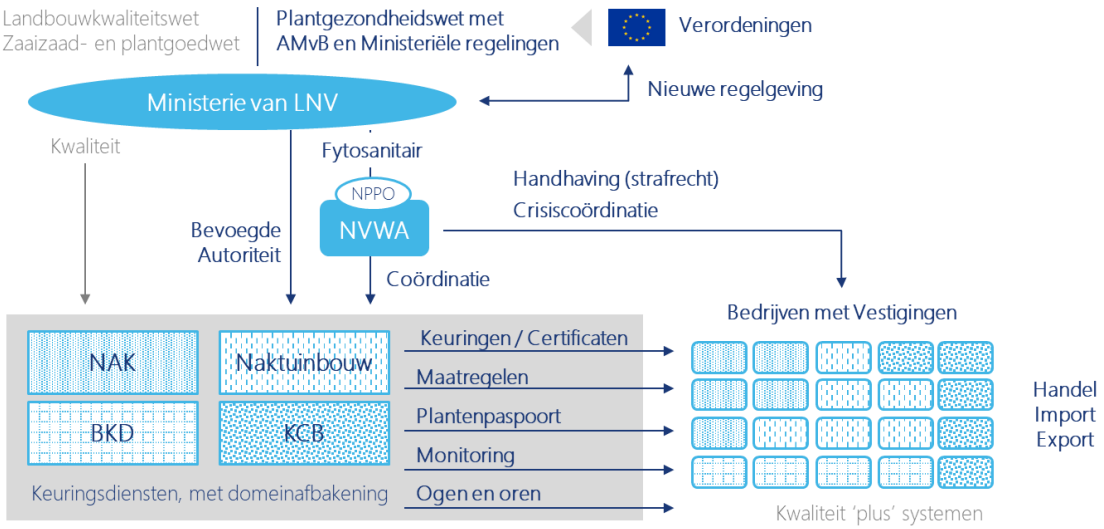
BKD	Bevoegde autoriteit met betrekking tot bloembollen	Officiële importcontroles en andere officiële activiteiten met betrekking tot import, RNQP's, Plantenpaspoort intraverkeer.
NAK	Bevoegde autoriteit met betrekking tot landbouwgewassen	Officiële importcontroles en andere officiële activiteiten met betrekking tot import, RNQP's, en Plantenpaspoort intraverkeer..
Naktuinbouw	Bevoegde autoriteit met betrekking tot tuinbouw- en bosbouwgewassen	Officiële importcontroles en andere officiële activiteiten met betrekking tot import, RNQP's, en Plantenpaspoort intraverkeer..
KCB	Bevoegde autoriteit met betrekking tot planten, plantaardige producten, voor opplant bestemde planten en ander materiaal	Officiële importcontroles en andere officiële activiteiten met betrekking tot import, RNQP's, en Plantenpaspoort intraverkeer..

Uit de verordeningen blijkt dat er nationaal een bevoegde autoriteit aangewezen moet worden. Uit de Plantgezondheidsverordening volgt dat elke lidstaat een centrale autoriteit moet aanwijzen die verantwoordelijk is voor de organisatie van officiële controles en andere controle activiteiten op het gebied van plantgezondheid. Uit de Controleverordening blijkt dat m.b.t. plantgezondheid er meerdere bevoegde autoriteiten aangewezen kunnen worden. Dat is in Nederland het geval. De NVWA is coördinerende bevoegde autoriteit en de keuringsdiensten zijn bevoegde autoriteit Plantgezondheid in hun respectievelijke domeinen. Overigens heeft dit vooral consequenties gehad voor de juridische grondslag voor de werkzaamheden en voeren de keuringsdiensten in de praktijk dezelfde werkzaamheden uit als voorheen. De juridische grondslag voor de exportcontroles is in de huidige praktijk onveranderd gebleven. Dit houdt in dat keurmeesters, respectievelijk inspecteurs hiervoor aangesteld zijn als onbezoldigd ambtenaar. Wel zijn partijen nog in gesprek over of deze constructie houdbaar is, door artikel 100 van de Plantgezondheidsverordening, waarin staat dat de bevoegdheid tot afgifte van het fytosanitair wederuitvoercertificaat door de bevoegde autoriteit gedelegeerd wordt aan andere personen. In het volgende schema zijn de aangewezen bevoegde autoriteiten[7] en hun respectievelijke rollen en taken weergegeven op basis van de Plantgezondheids- en Controleverordening:

3.3 Behoefte aan verduidelijking

De bovenstaande wijzigingen in de regelgeving hebben gevolgen voor de samenwerking tussen partijen in het fytosanitaire bestel in Nederland. Daarom is ter verduidelijking in de onderstaande figuur het huidige fytosanitaire bestel op hoofdlijnen weergegeven. De figuur toont de kernactiviteiten van het ministerie, de NVWA en de keuringsdiensten en hoe deze partijen zich tot elkaar verhouden.

[7] Indeling is op basis van de Plantgezondheidswet (nog niet in werking getreden) en concept Besluit Plantgezondheid.



Figuur 2 Het fytosanitaire bestel op hoofdlijnen. *Let op: vereenvoudigde weergave.*

Uit bovenstaande analyse volgt dat de verdeling van taken, rollen en bevoegdheden vanuit juridisch perspectief rond is. Uit de interviews blijkt echter dat er behoefte is om de rollen en taken scherper te omschrijven, zonder dat geïnterviewden precies kunnen aangeven voor welke onderwerpen en voor welke situaties dat zou moeten. In ieder geval lijken er verschillende beelden te bestaan over de reikwijdte van het begrip 'bevoegde autoriteit' en welke implicaties dat zou moeten hebben voor de praktijk, met name op het gebied van toezicht op de keuringsdiensten, crisisbeheersing en handhaving. Ook werd vaak genoemd dat er procesafspraken zouden moeten worden gemaakt over toekomstige regelgeving en de implementatie daarvan. Deze punten worden in hoofdstuk 6 verder toegelicht.

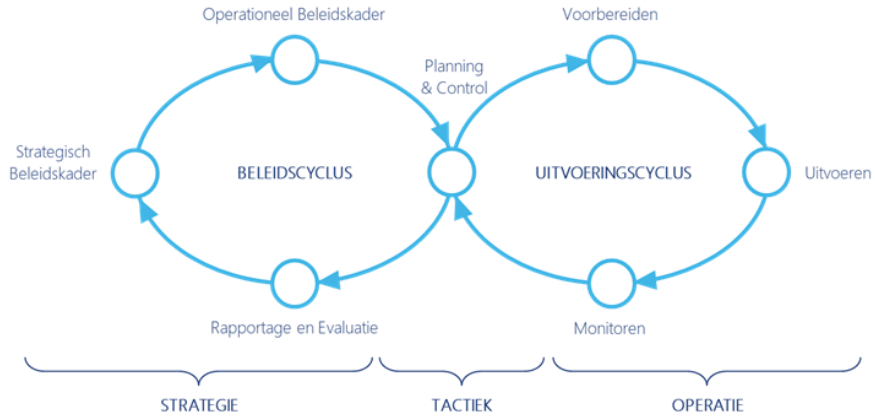
4. Beleid, uitvoering en overlegstructuur

4.1 Beleidscyclus en uitvoeringscyclus

In de wereld van toezicht en handhaving wordt vaak onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde beleidscyclus en de uitvoeringscyclus (ook wel Big-8 genoemd). In het fytosanitaire bestel zijn elementen van deze cycli te herkennen, maar het is voor geïnterviewden soms niet duidelijk hoe deze elementen een samenhangend en integraal systeem vormen. Zo werd er in onze gesprekken vaak gesproken over 'beleid' en 'strategische kaders' (beleidscyclus), terwijl er uitvoeringsbeleid werd bedoeld (uitvoeringscyclus). De misverstanden en het onbegrip die hieruit voortkomen kunnen voorkomen worden door goede afspraken met elkaar te maken.

Wij denken dat het erg kan helpen om de beleids- en uitvoeringscyclus te ontrafelen en te visualiseren. Door op ieder punt in de cycli actoren, 'producten' en overleggen te identificeren en afspraken te maken over verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld via een RASCI[8]-schema) wordt onduidelijkheid voorkomen en wordt ieders rol helder. Een dergelijke bijlage zou in de nieuwe MJO niet misstaan. In het model hieronder wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol van LNV. Het kan nuttig zijn om deze rollen in het model eerst te splitsen en te expliciteren, voordat het als een van de bouwstenen gebruikt wordt voor de MJO.

Onderstaande figuur geeft een schematische weergaven van beide cycli met in iedere cyclus de belangrijkste stappen. Overigens wordt de terminologie vaak aangepast aan de context. Het gaat ons nu niet om de termen, maar om de denklijn.



Figuur 3 Beleids- en uitvoeringscycli

De beleidscyclus heeft doorgaans een doorlooptijd van vier á vijf jaar. Belangrijke onderdelen van deze cyclus zijn een goede risicoanalyse, strategische prioriteitstelling en langjarige samenwerkingsafspraken (strategisch beleidskader), een toezicht- en handhavingsstrategie (operationeel beleidskader) en periodieke evaluatie en bijstelling op basis van ervaringen en uitkomsten (rapportage en evaluatie).

De uitvoeringscyclus heeft doorgaans een doorlooptijd van één jaar. Het gaat hier om het daadwerkelijk uitvoeren van activiteiten, binnen de kader en doelstellingen van de beleidscyclus. Het gaat dan om het vaststellen van

[8] Het RASCI-model (Nederlandse aanduiding: VERI) is een matrix die als hulpmiddel gebruikt wordt om de rollen en verantwoordelijkheden van actoren weer te geven: Responsible (verantwoordelijk voor uitvoering), Accountable (bevoegde eindverantwoordelijke voor besluiten), Supportive (ondersteunend), Consulted (geraadpleegd), Informed (geïnformeerd).

processen (voorbereiden), het uitvoeren van fytosanitaire keuringen en het nemen van maatregelen als dat nodig is (uitvoeren) en het vastleggen van prestaties op vooraf vastgestelde onderwerpen en indicatoren (monitoring).

Beleids- en uitvoeringscyclus moeten op tactisch niveau op elkaar aansluiten (planning & control). Wat dit lastig maakt is dat de beleidscyclus beïnvloed wordt door het politieke proces (parlementaire kalender), terwijl de uitvoeringscyclus een meer bedrijfsmatig ritme heeft gericht op efficiëntie (jaarkalender). Daarnaast wordt de beleidscyclus ook continu beïnvloed door (nieuwe) EU-regelgeving en -afspraken.

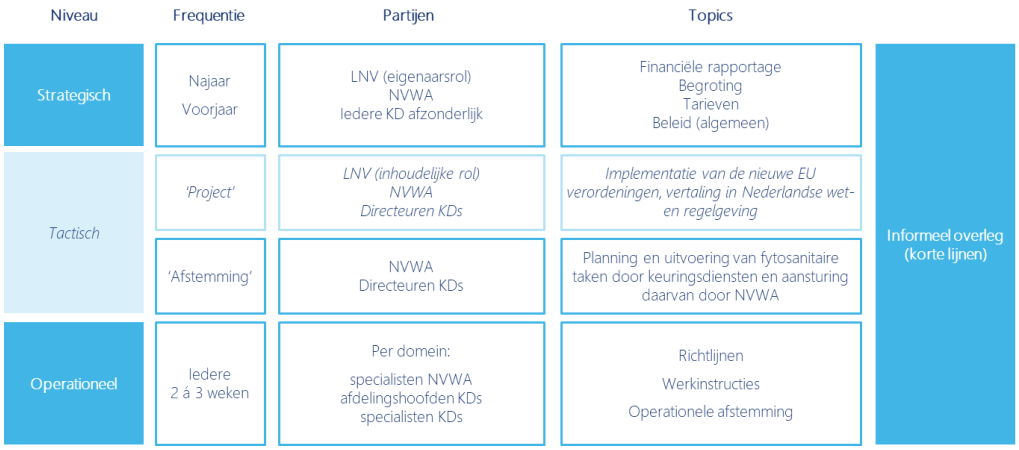
4.2 Overlegstructuur

Tijdens de gesprekken en uit documentstudie is ons duidelijk geworden dat partijen elkaar over het algemeen goed kunnen vinden. Sleutelpersonen zijn door de bank genomen al heel lang werkzaam in de sector en kennen elkaar goed. Daardoor is er een efficiënt en effectief systeem van informeel overleg ontstaan. Over dit informele overleg zijn de keuringsdiensten, het ministerie en de NVWA over het algemeen tevreden.

Op strategisch niveau is dat het najaars- en voorjaarsoverleg onder voorzitterschap van het ministerie (vanuit hun eigenaarsrol), met de NVWA en de individuele keuringsdiensten. Naast (financiële) verslaglegging, begroting en tarieven wordt er in dat gesprek ook aandacht besteed aan beleidsmatige onderwerpen die op de langere termijn spelen.

Op tactisch niveau is er in de afgelopen tijd veel afstemming geweest tussen de partijen over de nieuwe Europese verordeningen. Er is daarom een 'directeurenoverleg' ingesteld, waar het ministerie (vanuit de inhoudelijke rol), de NVWA en de directeuren van de keuringsdiensten aan deelnemen. Hierbij zijn dus alle partijen gelijktijdig vertegenwoordigd. Dit overleg is (nog) niet geformaliseerd.

Op operationeel niveau is er frequent contact tussen de individuele keuringsdiensten en de NVWA. Op dit niveau zijn specialisten van beide partijen betrokken. Het overleg betreft actuele keuringsaangelegenheden, maar ook aanpassingen aan werkinstructies en procesafspraken.



Figuur 4 Huidige overlegstructuur

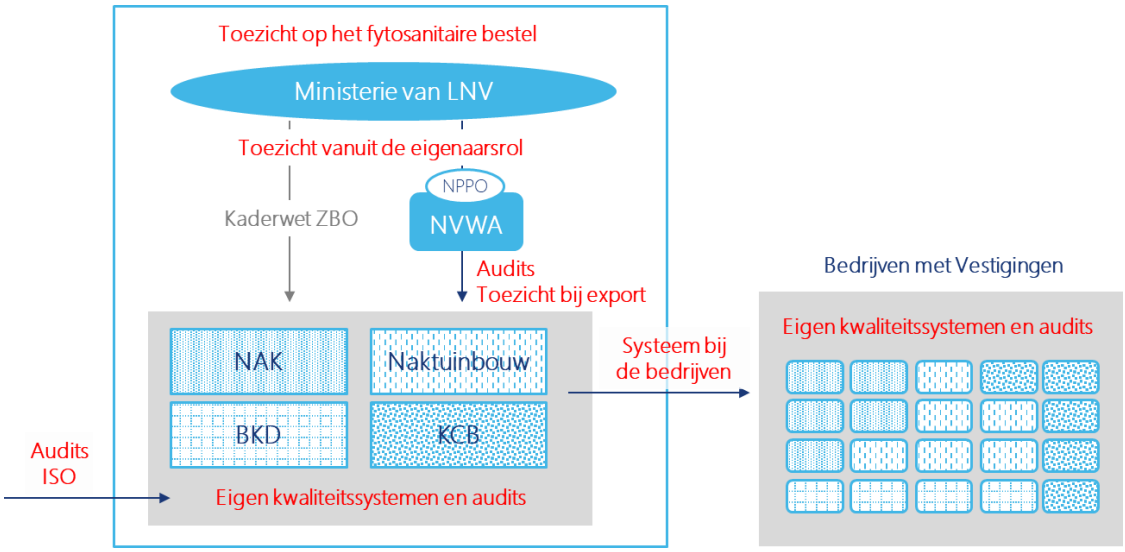
Hieruit volgt dat het geformaliseerd overleg plaatsvindt op strategisch en operationeel niveau. Het overleg op tactisch niveau is projectmatig ingericht. Onze aanbeveling is om het tactische overleg tussen alle partijen in de nieuwe MJO te formaliseren en structureel te laten plaatsvinden. Juist op dit tactische niveau kunnen bijvoorbeeld zaken betreffende een gezamenlijke aanpak van fytosanitaire risico's, effectiviteit van toezicht en handhaving en uniformering van de werkwijzen van de keuringsdiensten besproken worden. Uit onze contacten met de partijen blijkt dat allen hier voorstander van zijn, behalve NAK.

5. Toezicht en handhaving

5.1 Verschillende vormen van toezicht

Op verschillende niveaus binnen het fytosanitaire systeem is sprake van kwaliteitsborging, audits en toezicht. Dit gebeurt vanuit meerdere perspectieven: eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer en bevoegde autoriteit. De geïnterviewden zijn over het geheel genomen tevreden over de werking van Plantkeur en het toezicht daarop.

De borging van kwaliteit gebeurt ook op verschillende niveaus. Teelt- en handelsbedrijven in de keten hebben hun eigen (gecertificeerde) kwaliteitssystemen en dat geldt ook voor de keuringsdiensten. Door de Raad van de Accreditatie wordt erop toegezien dat het kwaliteitssysteem van de keuringsdiensten aan de ISO-normen voldoet. De NVWA houdt toezicht op de diensten en gebruikt daarvoor audits. Daarnaast houdt het ministerie toezicht op basis van de Kaderwet ZBO (eigenaarsrol) en houdt zij toezicht op het fytosanitaire bestel als geheel (inhoudelijke rol). Verder zien de keuringsdiensten toe op de naleving van de fytosanitaire regels en het plantenpaspoort door de bedrijven.



Figuur 5 Vormen van toezicht en kwaliteitsborging in het fytosanitaire systeem. *Let op: vereenvoudigde weergave.*

5.2 Toezicht op de keuringsdiensten vanuit de NVWA

Een veelgehoorde opmerking in de interviews vanuit de keuringsdiensten is, dat het toezicht vanuit de NVWA op de uitvoering van haar werkzaamheden te gedetailleerd, te veel op werkinstructieniveau en te weinig op output en prestatie is gericht.

Audits vanuit de NVWA zouden ook met een onduidelijke frequentie plaatsvinden en er zou geen duidelijke inhoudelijke lijn in te herkennen zijn. De keurmeesters respectievelijk inspecteurs voelen zich op de vingers gekeken door de NVWA tijdens de meeloopdagen vanwege de focus op de naleving van specifieke onderdelen van de werkinstructies en protocollen. Partijen geven aan dat het toezicht vanuit de NVWA op de keuringsdiensten gemoderniseerd moet worden. Waar dit toezicht nu plaatsvindt op detailniveau, is er een wens om dit in de toekomst te laten plaatsvinden op systeemniveau. Bij voorkeur op grond van doelstellingen en wellicht in de vorm van KPI's. Het toezicht moet helder en doeltreffend zijn en waar mogelijk op afstand. Het doel van het toezicht moet zijn om het systeem te verbeteren. De keuringsdiensten weten dat ze wat ze doen goed

doen, maar het toezicht is niet optimaal ingericht om te meten of ze ook het goede doen. Er kan meer duidelijkheid worden gecreëerd over hun doelen en bijbehorende gewenste inspanningen.

Naast de ontevredenheid over de audits stellen de keuringsdiensten ook dat het voor hen onduidelijk is wat het ministerie en de NVWA doen met de fytosanitaire registraties, rapporten en evaluaties die door hen worden opgesteld. De keuringsdiensten wensen dat deze ook worden gebruikt als informatiebron voor het toezicht.

Het ministerie en de NVWA stellen dat vanuit internationale regelgeving de verantwoordelijkheid voor het bestrijden van ziekten en plagen bij de lidstaten ligt. Vanuit die verantwoordelijkheid is het logisch dat er ook toezicht is op de uitvoering. De NVWA meent dat haar toezicht daarom in lijn is met de huidige MJO-afspraken: het beoordelen van de uitvoering van de werkzaamheden. De NVWA stelt dat zij de wensen van de keuringsdiensten erkent, openstaat voor herziening en het maken van nieuwe afspraken steunt.

Berenschot concludeert dat de niveaus van toezicht beter op elkaar afgestemd kunnen worden, bijvoorbeeld door audits op andere niveaus explicieter mee te laten wegen op het eigen niveau. Het gaat er niet om het toezicht te versoepelen, maar wel om slim te profiteren van elkaars werk en doublures te voorkomen. Nu de keuringsdiensten op belangrijke onderwerpen de bevoegde autoriteit zijn geworden, impliceert dit een hoger niveau van zelftoezicht en een lerend systeem, gebaseerd op een goede risico-inventarisatie en outputparameters.

Uiteindelijk is een effectief en efficiënt toezicht op het fytosanitaire systeem een gedeelde verantwoordelijkheid. Het is daarom verstandig om in de nieuwe MJO afspraken te maken in de lijn zoals hierboven geschetst.

5.3 Handhaving

De NVWA is in Nederland de NPPO. In de Plantgezondheidswet is de NVWA aangewezen als toezichthouder en beschikt over opsporingsbevoegdheid. Daarmee kan de NVWA sanctionerend optreden wanneer daartoe aanleiding is. De keuringsdiensten zijn aangewezen als toezichthouder voor de naleving van een aantal bepalingen uit de Plantgezondheidswet. Ook kunnen zij maatregelen treffen wanneer de naleving van de fytosanitaire regelgeving in het geding is.

Om het toezicht en de handhaving te structuren en te uniformeren stelt de NVWA de volgende kaderstellende documenten op:

1. Controleplan: Op grond van artikel 109 van de OCR zijn lidstaten verplicht om een MANCP (Multi-Annual National Control Plan) op te stellen. In Nederland is de NVWA de aangewezen instantie die belast is met het coördineren van de opstelling hiervan. Dit plan zorgt voor een coherentie in de uitvoering tussen de verschillende bevoegde instanties. Hierin staan de strategische doelstellingen, die zijn vertaald in prioriteiten ten aanzien van controles en budget.
2. Fytosanitair interventiebeleid: de NVWA kan op twee manieren handhaven: via een bestuurlijke boete met de basis in het bestuursrecht of op grond van een economisch delict met de basis in het strafrecht. Op grond van het fytosanitair interventiebeleid bepaalt de NVWA op welke manier zij handhaaft. De NVWA doet dit op basis van toezichtrapporten die worden opgemaakt door de keuringsdiensten. De NVWA stelt dat het interventiebeleid in een afrondende fase is en dat er voor de keuringsdiensten snel duidelijkheid zal komen.
3. Documenten met betrekking tot handhavingsregie: in het kader van risicogericht toezicht stelt de NVWA kennisproducten op zoals toezichtbeelden, Integrale Keten Analyse ‘de staat van plantgezondheid’.

Uit de interviews bleek dat de samenwerking tussen de keuringsdiensten en de NVWA met betrekking tot de handhavende bevoegdheid van de NVWA verbeterd kan worden. Geïnterviewden aan de kant van de keuringsdiensten geven aan dat de capaciteit van de NVWA tekortschiet in het snel kunnen acteren wanneer de

keuringsdiensten iets constateren op basis waarvan zij een handhavende actie van de NVWA verwachten. Overigens geven geïnterviewden hierbij aan dat dit in de afgelopen anderhalf jaar actief door de NVWA is opgepakt en dat verbetering merkbaar is.

De NVWA erkent dit en tekent in aanvulling hierop aan dat de kwaliteit van de toezichtrapporten van de keuringsdiensten niet altijd toereikend is om een snelle opvolging door de NVWA mogelijk te maken. Daarnaast wordt het belang van uniforme werkwijzen benadrukt, zodat alle toezichthouders die op hetzelfde gebied handhaven dezelfde kaders gebruiken.

6. Onderdelen van de nieuwe MJO

6.1 Algemene uitgangspunten

Uit de interviews hebben wij een vijftal uitgangspunten gedestilleerd waarvan wij menen dat ze een goed startpunt vormen voor nieuwe MJO-afspraken.

1. Werken vanuit een gezamenlijke doelstelling

   Keuringsdiensten willen vooral het werk blijven doen dat ze de afgelopen jaren al succesvol uitvoerden. Partijen geven daarbij aan uitgangspunten als wederkerigheid en gelijkwaardigheid tussen partijen voorop te willen stellen in de MJO, met als gezamenlijk doel: een zo effectief en efficiënt mogelijk fytosanitair systeem in Nederland. Vanuit dit principe vindt Berenschot het logisch om tot één overeenkomst te komen voor alle partijen die de bestendige samenwerkingsrelatie vastlegt, aangevuld met specifieke bijlage(n) per dienst en/of protocollen per onderwerp. NAK en KCB hebben een sterke voorkeur voor een separate overeenkomst per keuringsdienst.

2. Vertrouwen in elkaars rol en deskundigheid

   Als belangrijkste verandering geven partijen aan dat de MJO in 2007 geschreven was vanuit onzekerheid, een nieuwe samenwerking en een sterke behoefte om gedetailleerde afspraken te maken en dat het uitgangspunt voor de nieuwe MJO juist vertrouwen moet uitstralen door afspraken te maken op hoofdlijnen. Immers voeren de keuringsdiensten de fytosanitaire keuringen nu al meer dan een decennium uit en zijn zij geprofessionaliseerd. Het vertrouwen tussen partijen is de afgelopen jaren gegroeid en de overeenkomst moet recht doen aan deze relatie. Partijen hebben behoefte aan samenwerkingsafspraken die wederzijds vertrouwen weerspiegelen door meer op hoofdlijnen te formuleren en minder op detailniveau.

3. De MJO is een middel en geen doel

   Partijen stellen dat de huidige MJO al jaren verouderd is en het primair proces desondanks goed verloopt. Daarbij wordt opgemerkt dat de MJO een middel is en niet een doel. Het doel is om goede samenwerkingsafspraken tussen de betrokken partijen te maken, zodat het fytosanitair bestel goed functioneert. De kaders voor deze samenwerkingsafspraken zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. De MJO is hiervan het sluitstuk. Dit betekent dat alles wat al op een andere plek is geregeld niet terug hoeft te komen in de MJO. Hier kan hoogstens naar verwezen worden.

4. Het continueren van de huidige praktijk is het uitgangspunt

   In de kern blijft de rolverdeling tussen de partijen praktisch hetzelfde. Het ministerie heeft de eigenaarsrol en is verantwoordelijk voor het beleid, de NVWA houdt toezicht en handhaaft en de keuringsdiensten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van inspecties, inclusief het nemen van maatregelen. Hierbij moet worden opgemerkt dat NAK een afwijkende positie inneemt. Deze keuringsdienst is van mening dat de Europese verordeningen een kans bieden voor een herschikking van het fytosanitaire bestel, met juist een grotere rol voor de keuringsdiensten.
   Doordat de huidige MJO verouderd is en geen afspiegeling is van de huidige praktijk, geven partijen aan dat de nieuwe MJO moet worden opgesteld op basis van de huidige situatie, waarbij het convenant Plantkeur en de oude MJO hoogstens kan worden gebruikt als checklist. Een checklist die kan worden nagelopen om te controleren of de onderwerpen die hierin zijn opgeschreven nog een plek zouden moeten krijgen in de nieuwe afspraken.

5. Goede procesafspraken en overleg

   In de MJO moeten wederzijdse verwachtingen, informatiestromen en overlegstructuren worden weergegeven. Ook hierin is het belangrijk om samen op te trekken. De scheiding tussen verantwoordelijkheden van de ene en de andere partij is dan wel formeel vastgelegd, maar dat betekent niet dat er in de praktijk geen interpretatie en afstemming moet plaatsvinden. Bij samenwerking horen ook procesafspraken. Hierbij noemen partijen dat ze op zoek zijn naar duidelijkheid over de vraag wie, wanneer en hoe besluiten bij nieuwe of onvoorziene zaken. Ook moet geregeld zijn hoe in het uiterste geval geschillen tussen partijen worden beslecht.[9]

6.2 Specifieke onderdelen die frequent werden genoemd

Partijen hebben tijdens de gesprekken diverse specifieke punten genoemd die zij graag terug willen zien in een nieuwe MJO. Onderstaande punten kwamen in een meerderheid van de gesprekken naar boven.

1. Fytosanitair uitvoeringsbeleid: het beleidskader dat door het ministerie wordt opgesteld, wordt door de NVWA in samenwerking met de keuringsdiensten uitgewerkt tot het fytosanitair uitvoeringsbeleid. De keuringsdiensten hebben daarbij in de afgelopen jaren een steeds grotere rol gespeeld. Er is behoefte duidelijke afspraken over de totstandkoming van dit uitvoeringsbeleid en de rol en taken van partijen. In de MJO moeten de uitvoeringstaken worden beschreven die door LNV bij de keuringsdiensten worden belegd.
2. Handhaving: afspraken over wanneer welke partij wanneer handhavend kan optreden. Specifiek is er behoefte aan afspraken over wanneer de NVWA gebruik maakt van handhavende bevoegdheid richting marktpartijen en welke rol de keuringsdiensten daarbij kunnen spelen. Incidenten die vragen om deze wijze van handhaven zijn in de praktijk schaars, maar hebben wel grote impact. Het is noodzaak om in die gevallen snel te handelen.
3. Toezicht: keuringsdiensten geven aan dat zij te maken hebben met veel verschillende vormen van audits. Dit kan efficiënter worden ingericht. Bijvoorbeeld door de audit van de NVWA op de laboratoria aan te laten sluiten bij de audits ten behoeve van de ISO-accreditatie.
4. Internationale coördinatie en vertegenwoordiging: door het grote belang van de afspraken op Europees en internationaal niveau en het toenemende aantal individuele eisen van derde landen worden Europese en internationale coördinatie gezien als een belangrijke taak. Deze taak wordt wat betreft het fytosanitaire uitvoeringsbeleid naar tevredenheid van alle partijen uitgevoerd door de NVWA in afstemming met het ministerie. De keuringsdiensten worden door de NVWA hierbij betrokken en leveren input vanuit hun expertise. De MJO zou de rol van de keuringsdiensten als adviserende rol op dit gebied kunnen expliciteren.
5. Crises en incidenten: crisisaanpak en -coördinatie is belegd bij de NVWA. De keuringsdiensten willen binnen de MJO afspraken maken over hun betrokkenheid bij crisis, bijvoorbeeld over het benutten van hun capaciteit door de NVWA. Het betreft hier de niet-reguliere taken. (Zie artikel 12 van de huidige MJO).

6.3 Overige punten

Naast de punten uit paragraaf 6.2 kwamen er in gesprekken onderwerpen aan de orde die lang niet door iedereen werden genoemd, maar waarvan wij menen dat het goed is om ze in overweging te nemen voor een nieuwe MJO. Deze punten staan in volgorde van frequentie waarmee ze werden genoemd.

[9] Zie geschillenregeling in paragraaf 3, artikel 49 huidige MJO.

1. Uniformering: vanuit verschillende partijen is er een behoefte om samen op te trekken bij onderwerpen die in meerdere domeinen spelen, zoals bijvoorbeeld het plantenpaspoort. Sommige geïnterviewden geven aan dat uniformering op het gebied van ICT ook een goede stap zou zijn, maar anderen wijzen erop dat dit een kostbare aangelegenheid zou zijn zonder veel meerwaarde.
2. Locatieverdeling: in de MJO moet het uitgangspunt van één locatie, één keuringsdienst behouden blijven. Partijen geven overigens aan dat dit nu goed verloopt en geen issue is. (Zie artikel 10 huidige MJO)
3. Oog- en oor functie: De keuringsdiensten hebben een oog- en oor functie, die breder gaat dan hun specifieke taken en bevoegdheden in het eigen domein. De NVWA vindt het belangrijk dat medewerkers van de keuringsdiensten hun werk doen vanuit een breed verantwoordelijkheidsbesef.
4. Werkinstructies: partijen willen in de MJO afspraken over het opstellen en aanpassen van werkinstructies en dan met name over het detailniveau. Keuringsdiensten hebben de voorkeur voor een opdracht op doelniveau en niet, zoals in de huidige situatie, op instructieniveau. De NVWA geeft aan dat de keuringsdiensten de werkinstructies grotendeels zelf kunnen opstellen.
5. Financiering en bedrijfsvoering: De keuringsdiensten geven aan dat de MJO een belangrijk ankerpunt is voor de continuïteit van hun bedrijfsvoering. De vereiste wettelijke goedkeuring van het ministerie over de begroting en het vaststellen van de tarieven door het ministerie lopen nu niet synchroon. Afspraken in de MJO moeten een solide financiële basis verzekeren. Het is daarom van belang dat de afspraken die in de MJO worden gemaakt langjarig en toekomstbestendig zijn. Daarbij zijn zij zich er terdege van bewust dat de minister ten allen tijd op basis van de Kaderwet ZBO kan ingrijpen indien een keuringsdienst niet voldoende presteert. De NVWA en het ministerie geven aan dat het de intentie is om de samenwerking voor lange termijn voort te zetten, maar dat er geen garanties gegeven kunnen worden omdat de inrichting van het fytosanitaire bestel uiteindelijk door politieke besluitvorming zou kunnen wijzigen. De MJO moet bepalingen bevatten over wijziging, opzegging en ontbinding. Aangezien de MJO een langjarige overeenkomst is, zou de opzegtermijn daarmee in verhouding moeten zijn.
6. (Programma)monitoring: afspraken over het tijdig vaststellen van het jaarlijks programma Fyto-bewaking door de NVWA, zodat keuringsdiensten dit in hun begrotings- en planningscyclus kunnen meenemen.
7. Controle- en inspectieplan: Keuringsdiensten en de NVWA willen graag op basis van de MANCP in gezamenlijkheid een controle- en inspectieplan formuleren, op grond waarvan zij hun werkzaamheden kunnen uitvoeren.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

1. Betrokkenen zijn over het geheel genomen tevreden met de werking van het fytosanitaire systeem en Plantkeur in het bijzonder. De huidige MJO is verouderd en niet meer maatgevend voor de praktijk. Er zijn bovendien knelpunten op te lossen: verschillen van opvatting over taken, interpretatie van rollen, moeizaam overleg, ontevredenheid over toezicht en oude patronen die af en toe de kop opsteken.
2. Onder het motto '*if it ain't broke, don't fix it*' is er alle aanleiding om in de nieuwe MJO vooral de huidige werkwijze te bestendigen en ook procesafspraken te maken om de gesignaleerde knelpunten op te lossen. De MJO zou wat ons betreft niet moeten gaan over *wat*, maar over *wie* er in voorkomende gevallen in actie moet komen en *hoe* besluiten tot stand dienen te komen. Hoofdstuk zes geeft daarvoor een goede aanzet van uitganspunten en onderwerpen.
3. De MJO is het sluitstuk van het afsprakenstelsel, dat in de basis al in de Plantgezondheidsverordening, Controleverordening, Plantgezondheidswet, het Besluit Plantgezondheid en de ministeriële regelingen is vastgelegd. Het feit dat de partijen in de aanloop naar onze analyse moeite hadden hun samenwerkingsrelatie in een nieuwe MJO te bestendigen is voor ons een teken dat er nog sprake is van 'oud zeer' en dat er gewerkt moet worden aan de vertrouwensbasis. Het is dan ook beter om te starten vanaf een leeg vel papier in plaats van de huidige MJO als uitganspunt te nemen.
4. Een effectief en efficiënt toezicht op het fytosanitaire systeem is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Daarom is Berenschot van mening dat het de voorkeur heeft één gezamenlijke overeenkomst te maken tussen het ministerie, de NVWA en de vier keuringsdiensten. Met zo'n overeenkomst leggen partijen vast dat ze in principe voor de lange termijn willen samenwerken. Dit geeft ook de nodige zekerheid op bedrijfsmatige continuïteit voor de keuringsdiensten.
5. De beleids- en uitvoeringscyclus is nuttig als kader en kapstok voor de MJO en kan verder uitgewerkt en geëxpliciteerd worden. Nu dreigen beleid en uitvoering te veel door elkaar te lopen. Daarnaast is er behoefte aan een structureel overleg op tactisch niveau, naast de al bestaande strategische, operationele en informele overlegstructuren.

7.2 Aanbevelingen

Wij bevelen aan om dit rapport met alle partijen te bespreken in een overleg onder voorzitterschap van het ministerie van LNV, met als doel gezamenlijk vast te stellen:

a. uitgangspunten en onderwerpen waar partijen het over eens zijn;
b. zaken waar partijen het niet (meteen) over eens zijn, maar die het waard zijn om verder uit te diepen;
c. procesafspraken ter bespreking van de punten onder b. (een routekaart).

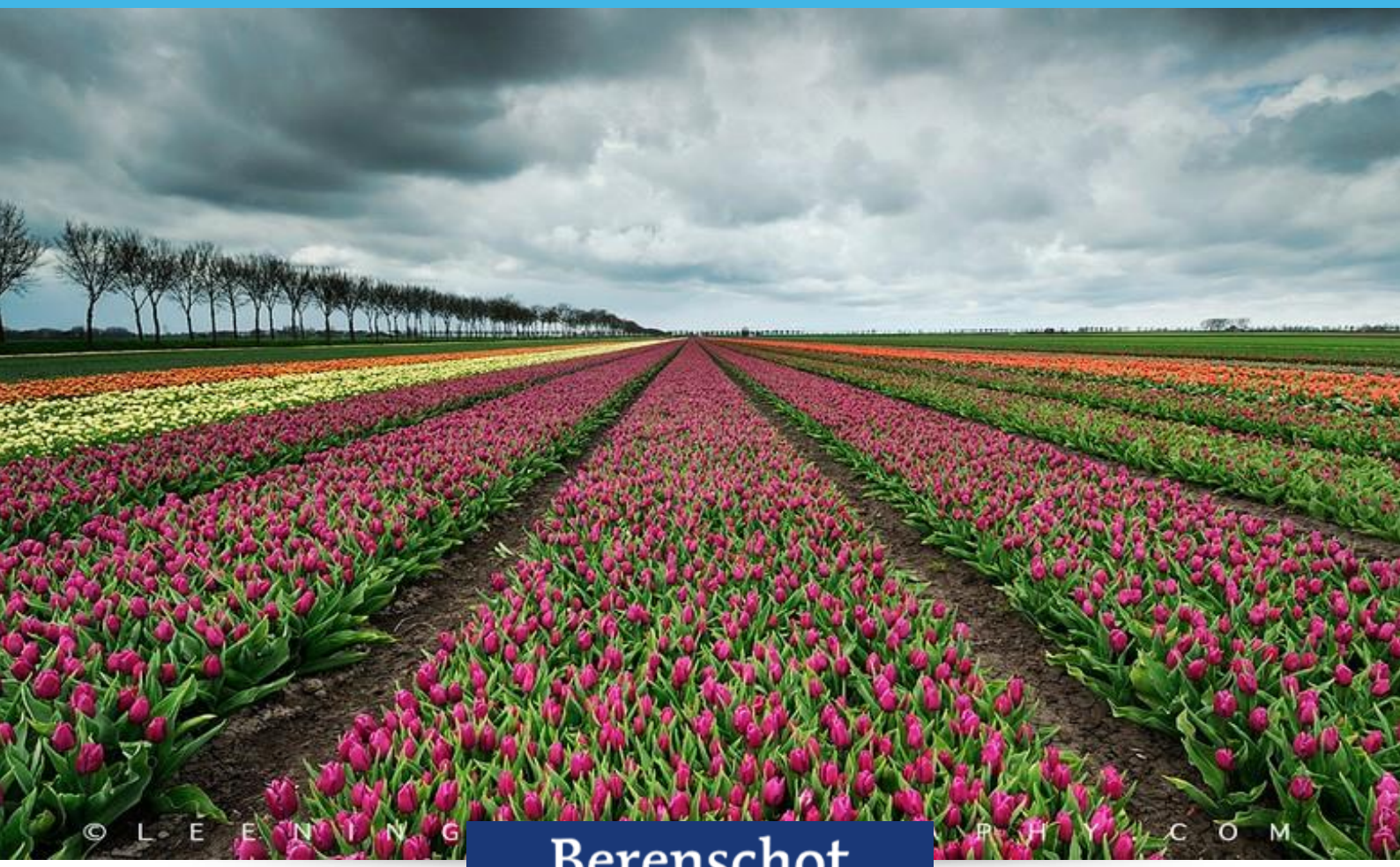
Wij bevelen verder aan om samen de beleids- en uitvoeringscyclus voor het fytosanitaire systeem uit te werken, te expliciteren en te visualiseren. Deze uitwerking geeft zicht op de precieze rol- en taakverdeling. De RASCI methodiek kan daarbij behulpzaam zijn. Het is belangrijk om het algemene raamwerk 'op maat' te maken, bijvoorbeeld door de eigenaars- en opdrachtgeversrol van het ministerie te onderscheiden.

Pas nadat er inhoudelijke overeenstemming is bereikt, is het zinnig om over de (juridische) formulering van de afspraken na te gaan denken. Voordat daarmee wordt begonnen, lijkt het ons verstandig om de inhoud voor te leggen aan de sectoren via hun brancheorganisaties.

Bijlage Lijst met gesprekspartners

Naam	Functie	Organisatie
Henk van der Woude	Manager operations	Agrico
Henk Westerhof	Voorzitter	Anthos
Arnout Drop	Directiesecretaris, bedrijfsjurist	BKD
Bert Pinxterhuis	Directeur	BKD
Martien Geerlings	Inspecteur	BKD
Peter van Nieuwkoop	Hoofd keuringsbeleid, kwaliteit en laboratorium	BKD
Theo Overdevest	Coördinator import en export	BKD
Gert Mulder	Algemeen directeur	GroentenFruitHuis
Jean Crombach	Technisch directeur	KCB
Kees van Ast	Voorzitter bestuur	KCB
Martien de Graaf	Algemeen directeur (tot 1 mei)	KCB
Peter Rozenboom	Specialist fytosanitair	KCB
Ron Soeterbroek	Beleidsmedewerker Product & Controlezaken	KCB
Bernadette Regeer	Beleidscoördinator Team Fytosanitair	LNV
Gert-Jan Koevoets	Adviseur eigenaarsondersteuning	LNV
Joris Broeders	Adviseur eigenaarsondersteuning	LNV
Marco Traa	Senior beleidsmedewerker	LNV
Martijn Weijtens	Plv. Directeur PAV	LNV
Sander de Bruin	Beleidscoördinator financieel economische zaken	LNV
Peter Berghuis	Bestuurslid	LTO
Ad Toussaint	Beleidsmedewerker Keuringszaken	NAK
Arjen Kroon	Secretaris	NAK
Chissa Bruijs	Beleidsmedewerker Keuringszaken	NAK
Eric Casteleijn	Directeur	NAK
Edwin Egthuijsen	Manager Keuringen FZI	Naktuinbouw
John van Ruiten	Directeur	Naktuinbouw
Marco van Dalen	Beleidsmedewerker	Naktuinbouw
Peter Lentjes	Manager International Projects	Naktuinbouw
Remy Broenink	Secretaris	Naktuinbouw
Ron Bleijswijk	Hoofd keuringen	Naktuinbouw
Bert Waterink	Sectormanager Akkerbouw	NVWA
Dolf Smid	Inspecteur toezicht	NVWA
Erik van Dinter	Teamleider Front	NVWA
Hans de Gruyter	Teamleider Fytosanitair, Regie & Expertise	NVWA

Naam	Functie	Organisatie
Hans Meerman	Expert Fytosanitair	NVWA
Jack Wijnands	Teamleider Inspectie	NVWA
Jeroen Kavelaars	Senior medewerker Plantgezondheid	NVWA
Johan Roman	Senior medewerker plantgezondheid	NVWA
Kirsten van der Krabben	vml. sectormanager	NVWA
Marja van der Straten	Senior medewerker plantgezondheid	NVWA
Ton van Arnhem	Directeur NPPO	NVWA
Tycho Vermeulen	Domeinregisseur fytosanitair	NVWA
Wim Heijdra	Sectormedewerker	NVWA
Niels Louwaars	Directeur	Plantum



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
/berenschot