

Evaluatie plantaardige keuringsdiensten

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rotterdam, mei 2023



Evaluatie plantaardige keuringsdiensten

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rotterdam, mei 2023

Inhoudsopgave

Afkortingen	5
Voorwoord	6
Samenvatting	7
1 Inleiding	27
1.1 Achtergrond	27
1.2 Onderzoeksvragen	27
1.3 Leeswijzer	28
2 Methode	29
2.1 Inleiding	29
2.2 Methodiek voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen	29
2.3 Operationalisering randvoorwaarden	31
2.4 Wijze van dataverzameling	33
3 Plantaardige keuringsdiensten in perspectief	35
3.1 Inleiding	35
3.2 De vier keuringsdiensten en hun productgroepen	35
3.3 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het stelsel	35
3.4 Uitkomsten en aanbevelingen uit eerdere evaluaties	38
3.5 Relevante ontwikkelingen	40
4 Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	42
4.1 Inleiding	42
4.2 Financieel	42
4.3 Beschrijving van de activiteiten en behaalde resultaten	44
4.4 Governance, legitimatie en risicobeheersing	46
4.5 Aanbevelingen voorgaande evaluatie	52
4.6 Doeltreffendheid	54
4.7 Doelmatigheid	55
4.8 Eindoordeel	56
5 Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)	59
5.1 Inleiding	59
5.2 Financieel	59
5.3 Beschrijving van de activiteiten en behaalde resultaten	62
5.4 Governance, legitimatie en risicobeheersing	66
5.5 Aanbevelingen voorgaande evaluaties	73
5.6 Doeltreffendheid	75
5.7 Doelmatigheid	76
5.8 Eindoordeel	78

6	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed (NAK)	81
6.1	Inleiding	81
6.2	Financieel	81
6.3	Beschrijving van de activiteiten en behaalde resultaten	83
6.4	Governance, legitimatie en risicobeheersing	87
6.5	Aanbevelingen voorgaande evaluatie	92
6.6	Doeltreffendheid	93
6.7	Doelmatigheid	94
6.8	Eindoordeel	96
7	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)	99
7.1	Inleiding	99
7.2	Financieel	99
7.3	Beschrijving van de activiteiten en behaalde resultaten	101
7.4	Governance, legitimatie en risicobeheersing	106
7.5	Aanbevelingen voorgaande evaluatie	113
7.6	Doeltreffendheid	114
7.7	Doelmatigheid	115
7.8	Eindoordeel	117
8	Overkoepelende bevindingen	119
8.1	Inleiding	119
8.2	Opvolging van de aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie	119
8.3	Samenwerking	120
8.4	Betrokkenheid vraagstukken nieuw beleid	123
8.5	Verslaglegging en indicatoren	123
8.6	Risicobeleid	124
9	Conclusies en verbetermogelijkheden	125
9.1	Conclusies en verbetermogelijkheden doeltreffendheid	125
9.2	Conclusies en verbetermogelijkheden doelmatigheid	126
	Bijlage 1: Bronnen	129
	Bijlage 2: Schematische weergaven evaluatiekaders (aangeleverd door het ministerie van LNV)	131
	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	131
	Kwaliteitscontrole bureau (KCB)	132
	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst (NAK)	133
	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)	134
	Bijlage 3: Aanbevelingen voorgaande evaluaties opgesteld door KWINK in 2017	135
	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	135
	Kwaliteitscontrole bureau (KCB)	135
	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst (NAK)	136
	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)	137

Afkortingen

Afkorting	Betekenis
BGA	Beschermde Geografische Aanduidingen
BKD	Bloembollenkeuringsdienst
BOB	Beschermde OorsprongsBenamingen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COKZ	Controle Orgaan KwaliteitsZaken
DUS-criteria	Onderscheidenheid, uniformiteit en stabiliteit (Distinctness, Uniformity and Stability)
EU	Europese Unie
GTS	Gegarandeerde Traditionele Specialiteiten
KCB	Kwaliteits-Controle-Bureau
LKW	Landbouwkwaliteitswet
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MJO	Meerjarenovereenkomst
NAK	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen
Naktuinbouw	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw
NVWA	Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit
PDCA	Plan Do Check Act
Q of Q's	Quarantaineorganismen
R&D	Onderzoek & Ontwikkeling (Research & Development)
RNQP	Regulated Non-Quarantine pests
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RvA	Raad voor Accreditatie
SKAL	Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten
SWOT	Sterkte-zwakte analyse (Strengths, weaknesses, opportunities, threats)
zbo	Zelfstandig bestuursorgaan
ZPW	Zaaizaad en -plantgoedwet 2005

Voorwoord

In artikel 39, eerste lid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's)¹ is vastgelegd dat elke vijf jaar een verslag moet worden gemaakt van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de vier plantaardige keuringsdiensten als zbo. De resultaten van de evaluatie worden naar het parlement gezonden. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft Ecorys gevraagd om de evaluatie over de periode 2017 tot en met 2021 uit te voeren. In dit rapport worden de uitkomsten hiervan gepresenteerd.

Voor de uitvoering van deze evaluatie is gekeken hoe de vier plantaardige keuringsdiensten, BKD, KCB, NAK en Naktuinbouw, als zbo functioneren. Dit betekent dat de prestaties van de organisatie binnen de randvoorwaarden die door de opdrachtgever zijn gesteld, worden onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid. De keuringsdiensten voeren als zelfstandig bestuursorgaan (zbo), als onbezoldigd NVWA-ambtenaar (Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit) en als Bevoegde Autoriteit, taken uit in het plantaardige domein op het gebied van fytosanitair en kwaliteit. Dit doen de keuringsdiensten binnen de wettelijke kaders van de Plantgezondheidswet en de kwaliteitsregelgeving (Zaaizaad en Plantgoedwet 2005 en de Landbouwkwaliteitswet).

Om het functioneren van de plantaardige keuringsdiensten als organisatie in beeld te brengen, hebben we voorgaande evaluaties, verslagen en andere publicaties van de keuringsdiensten geanalyseerd. Ook zijn er gesprekken gevoerd met de vier plantaardige keuringsdiensten, het ministerie van LNV, de NVWA, en diverse plantaardige brancheorganisaties waarvan de achterban te maken heeft met de keuringsdienst(en). Tot slot is er een validatiesessie gehouden, en zijn de tussenrapportage en conceptrapportage gereviewd. Op deze wijze heeft er datatriangulatie plaatsgevonden, waarop de uitkomsten en resultaten van deze evaluatie zijn gestoeld.

De resultaten van de evaluatie laten zien dat het aannemelijk is dat de vier plantaardige keuringsdiensten over het algemeen doeltreffend en doelmatig functioneren. De keuringsdiensten voeren hun taken en rol op een hoog niveau uit, en er is sprake van een groot draagvlak onder het Nederlandse bedrijfsleven binnen de verschillende sectoren. De afgelopen jaren hebben de keuringsdiensten tevens stappen gemaakt om meer doelmatig te opereren, onder meer door in te zetten op meer onderlinge samenwerking, de inrichting van risicobeheersing, en innovatie en digitalisering. Natuurlijk zijn er hierin ook nog stappen te maken. In de komende jaren is het zaak om de ingezette koers vast te houden en verder te vervolgen.

Wij willen de opdrachtgever, de vier plantaardige keuringsdiensten en de andere betrokkenen bedanken voor hun input en de gevoerde gesprekken en discussies. De eindverantwoordelijkheid voor de aanpak, resultaten en de inhoud van deze rapportage berust uiteraard bij Ecorys.

Wij wensen u veel leesplezier.

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2021-07-01>

Samenvatting

1. Inleiding en vraagstelling

In Nederland zijn vier keuringsdiensten actief die kwaliteits- en fytosanitaire controles uitvoeren in de plantaardige sector. Dit zijn de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), het Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB), de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw). De keuringsdiensten voeren als zelfstandig bestuursorgaan (zbo), als onbezoldigd NVWA-ambtenaar en als Bevoegde Autoriteit, taken uit in het plantaardige domein op het gebied van fytosanitair en kwaliteit. Dit doen de keuringsdiensten binnen de wettelijke kaders van de Plantgezondheidswet en de kwaliteitsregelgeving (Zaaizaad en Plantgoedwet 2005 en de Landbouwkwaliteitswet). De verplichting tot het uitvoeren van deze evaluatie ligt vast in artikel 39, eerste lid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's).² Hierin is vastgelegd dat iedere vijf jaar een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van een zbo dient te worden gemaakt. Voorliggend evaluatierapport beziet de periode 2017 tot en met 2021 en volgt hiermee de voorgaande evaluatie uit 2017 op.

De centrale onderzoeksvraag van de vier evaluaties is of het functioneren van de betreffende plantaardige keuringsdienst doeltreffend en doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode 2017-2021.

De volgende onderzoeksvragen staan binnen deze evaluatie centraal:

1. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de eerdere evaluatie uit 2017 opgevolgd?
2. Hoe verloopt de interactie tussen het ministerie en de Keuringsdiensten?
3. In hoeverre werken de vier plantaardige keuringsdiensten samen om te bezien wat de best practices zijn van de verschillende keuringsdiensten?
4. Welke indicatoren kunnen er in de toekomst bijgehouden worden om de ontwikkeling van de keuringsdiensten het best in beeld te brengen?
5. Welke zaken hebben de diensten nodig om hun doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren te vergroten?
6. In hoeverre beschikken de keuringsdiensten over een toekomstgericht risicomanagement?
7. In hoeverre beschikken de keuringsdiensten over een toekomstgerichte risicocultuur?
8. In welke mate zijn de vier plantaardige keuringsdiensten betrokken bij vraagstukken over de totstandkoming van (nieuw) beleid?
9. Hoe zorgen de vier plantaardige keuringsdiensten voor innovatie/ kennis ontwikkeling?

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2021-07-01>

2. Methode

In deze zbo-evaluatie wordt de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, 2022) voor beleidsevaluaties gevolgd. Hierin wordt gekeken naar de lijn van input ([inzet van middelen en menskracht](#)), activiteiten ([onder andere keuringen en onderzoeken](#)), output ([bijv. het aantal keuringen en afgegeven waarborgen](#)) en resultaten/impact ([o.a. de kwaliteitsborging, ondersteuning marktaandeel](#)). De wijze waarop dit voorzien was te functioneren is opgenomen in een beleidstheorie voor de vier plantaardige keuringsdiensten. Deze zijn opgenomen in de bijlage.

In het geval van zbo's is er onderscheid te maken tussen het evalueren van het beleid dat het zbo uitvoert, en de wijze waarop het zbo als organisatie dat doet. In het geval van een beleidsevaluatie (doeltreffendheid) gaat het om het behalen van beleidsdoelen (outcomes) en de bijdrage die het zbo daaraan heeft geleverd (output). In het geval van een zbo-evaluatie, zoals voorliggende evaluatie, gaat het alleen om de prestaties van de organisatie binnen de randvoorwaarden die door de opdrachtgever gegeven zijn.

De 'handleiding evaluaties zbo's', opgesteld door de ministeries van BZK en Financiën, dient als hulpmiddel bij het vormgeven van zbo-evaluaties. Doeltreffendheid is in deze evaluatie gedefinieerd aan de hand van deze handleiding. Het betreft hier de mate waarop de vier plantaardige keuringsdiensten op een effectieve wijze invulling hebben gegeven aan de te behalen doelen zoals die tussen het departement (eigenaar en opdrachtgever) en de vier plantaardige keuringsdiensten zijn overeengekomen. Doelmatigheid definiëren we als de mate waarin de plantaardige keuringsdiensten een zo optimaal mogelijk resultaat behalen afgezet tegen een zo laag mogelijke inzet van financiële middelen en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. In de evaluatie wordt verder aandacht besteed aan de onderdelen governance (intern en extern), legitimatie, risicobeheersing en digitalisering en innovatie.

Afgelopen jaren hebben er veelvuldig onderzoeken plaatsgevonden naar het keuringslandschap van LNV, met de wettelijke evaluatie van 2017 als startpunt van een meer uitgebreide reeks. Om geen dubbel werk te doen, is hier in deze evaluatie uitvoerig naar gekeken. Meegenomen zijn de volgende evaluaties: Evaluaties van de keuringsdiensten (KWINK, 2017), Brede analyse keuringslandschap LNV (KPMG, 2020), Evaluatie capaciteit NVWA (Deloitte, 2020), Analyse samenwerking Plantkeur (Berenschot, 2020), Evaluatie sturingsmodel LNV gelieerde organisaties (ABDTOPConsult 2022) en Evaluatie van het handhavingsinstrumentarium (KWINK, 2022).

Deze evaluatie wordt gebaseerd op meerdere dataverzamelmethode: analyse van de beleidstheorie, analyse van kwantitatieve data, analyse van secundaire bronnen, aangevuld met interviews met betrokkenen en een validatiesessie. Op deze wijze vond datatriangulatie plaats en kunnen uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid over het functioneren van de organisaties met grote waarschijnlijkheid worden gedaan.

3. Plantaardige keuringsdiensten in perspectief

Onderstaande tabel geeft een beeld van de productgroepen die ieder van de vier keuringsdiensten bedient.

Tabel S.1 Werkingsgebied van de keuringsdiensten

Organisatie	Productgroep
Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	Bloembollen
Het Kwaliteits-Controle Bureau (KCB)	Bloemisterijgewassen eindproduct snijbloemen, potplanten etc. Groenten en fruit consumptief materiaal Overige producten
De Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van Landbouwgewassen (NAK)	Akkerbouwgewassen Landbouwzaaizaden, pootgoed en consumptie aardappelen
Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)	Teeltmateriaal Bloemisterijgewassen Teeltmateriaal (zaden, stekken etc.) en eindproducten Boomkwekerijgewassen Inclusief vruchtbomen en vaste planten Teeltmateriaal groentegewassen Zaden, planten, plantui, etc.

Bron: KCB.NL/taken- keuringsdiensten (aangevuld met interviews)

De keuringsdiensten komen voort uit kwaliteitsdenken vanuit de sectoren en zijn later op grond van deze taken publieke instellingen geworden. In 2007 zijn hier fyto-sanitaire werkzaamheden aan toegevoegd. De fyto-sanitaire keuringen zijn destijds bij de vier plantaardige keuringsdiensten belegd omdat men daar al beschikte over de kennis van de sector en taken konden combineren waardoor efficiëntievoordelen konden worden gerealiseerd.³

De taken en bevoegdheden worden onderverdeeld in twee velden: fyto-sanitair en kwaliteit. Fyto-sanitaire wetgeving regelt voor handel in de EU en de import: de organismen die niet voorkomen binnen de EU en als bedreiging worden gezien en organismen die een beperkte verspreiding kennen binnen de EU en die niet verder verspreid mogen worden. Er gelden voor quarantaineziekten zogenaamde 0 toleranties gelden; partijen worden afgekeurd bij aantreffen van deze organismen. Bij uitbraken moet worden gezorgd dat het organisme wordt geëlimineerd op de plaats waar het is aangetroffen. Voor de export geldt dat derde landen fyto-sanitaire eisen stellen die bepalend zijn voor wat en hoe moet worden gecontroleerd voor export naar dat betreffende land. De Europese Unie kent naast de fyto-sanitaire wetgeving ook andere wetgeving die met de gezondheid van planten te maken heeft. Die wetgeving regelt zaken op 'kwaliteitsniveau' en wordt gevormd door verordeningen en handelsrichtlijnen. Verordeningen vormen de basis voor de controles BOB/BGA/GTS door het KCB (beschermde oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen) en voor de controles op de naleving van de handelsnormen voor groenten en fruit (kwaliteit). De handelsrichtlijnen regelen naast reguliere (niet Q/RNQP) ziekten en plagen ook identiteitszaken en naamgeving, kwaliteitsvoorschriften (bijvoorbeeld zuiverheid en kiemkracht

³ KPMG, 2020. Brede analyse keuringslandschap LNV.

zaden) en onder andere certificering (klassenindeling) van zaden en planten die bestemd zijn om ergens anders weer te worden geplant (denk aan grassen, granen pootaardappelen, bloembollen en vruchtbomen). Naast EU-regelgeving bestaan er ook nationale regelingen waarop toezicht wordt gehouden door de keuringsdiensten (teeltvoorschriften).

De governancerelatie tussen het ministerie van LNV en de keuringsdiensten is ingericht volgens het driehoeksmodel. In dit model worden de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer onderscheiden, in overeenstemming met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'⁴. In het stelsel heeft ministerie van LNV de eigenaars- en opdrachtgeversrol en zijn de keuringsdiensten opdrachtnemer. In het geval van de fytosanitaire taken van de keuringsdiensten wordt dit model gecompliceerd met de NVWA in de rol van tweedelijnstoezichthouder binnen het fytosanitaire terrein.

⁴ BZK, 2015, Circulaire Governance ten aanzien van zbo's

4. Bevindingen vanuit de analyses van de vier keuringsdiensten

In de navolgende tabel zijn de uitkomsten van de analyses van de vier keuringsdiensten opgenomen.

Evaluatiethema	BKD	KCB	NAK	Naktuinbouw
Opvolging aanbevelingen voorgaande evaluatie	<p>Vrijwel alle aanbevelingen vanuit de voorgaande evaluatie zijn opgevolgd.</p> <p>Aandachtspunt ligt nog bij het versnellen van het digitaliseringsproces. Dit verloopt nog niet zo snel als wellicht gehoopt werd. Ook voor de volgende periode blijft het dus een aanbeveling om processen in goed overleg met de sector te digitaliseren.</p> <p>Hierbij moet ook gezorgd worden dat de systemen goed aansluiten bij de systemen van de NVWA en waar mogelijk de andere keuringsdiensten. Bijkomstig aandachtspunt voor de BKD die vergaand gedigitaliseerd is, is het nadenken over cyber security. Voor de komende periode zal dit steeds hoog op de agenda moeten staan en de ontwikkelingen hierin dienen nauw gevolgd te worden om risico's te beperken.</p>	<p>De meeste aanbevelingen vanuit de voorgaande evaluatie zijn opgevolgd.</p> <p>Hierdoor hebben in meer of mindere mate veranderingen binnen de organisatie plaatsgevonden. Een belangrijk aandachtspunt vanuit de voorgaande evaluatie dat blijft staan is de verankering van kennis binnen het bestuur. Er is nog steeds sprake van voordracht vanuit de sector, waarbij niet gestuurd wordt op een functieprofiel of specifieke kennis of kwaliteiten.</p>	<p>Er is opvolging gegeven aan vrijwel alle aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie. Dat neemt niet weg dat er een uitdaging ligt op sommige onderwerpen. Zo blijft het risicogericht toezicht toepassen, ondanks acties die hierop zijn ingezet, ook in de komende periode nog een aandachtspunt. Ook de verbeterde communicatie richting het bedrijfsleven is opgepakt, maar ook hier zijn er nog verbeteringen mogelijk voor de komende periode.</p>	<p>De meeste aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie zijn opgevolgd.</p> <p>Aandachtspunten die blijven staan zijn het rouleren van keurmeesters, het verder inzetten op systeemkeuring onder toezicht en het verder in gezamenlijkheid met de andere keuringsdienst uitbreiden van samenwerkingen.</p>

Evaluatiethema	BKD	KCB	NAK	Naktuinbouw
Samenwerking	<p>Samenwerking met het ministerie</p> <p>Sinds 2019 vindt het bestaande overleg steeds meer plaats middels een driehoekmodel. De taken en verantwoordelijkheden binnen het driehoeksmodel (aangevuld met de NVWA) zijn steeds beter uitgekristalliseerd in de evaluatieperiode. De lijnen tussen de partijen zijn kort en men weet elkaar te vinden. Ook is het vertrouwen tussen LNV, de NVWA en de BKD gegroeid in de evaluatieperiode. Dit heeft ook veel te maken met de personen die op dit moment bij LNV en de NVWA zitten en die gewaardeerd worden om hun kennis en slagkracht. Op het gebied van de samenwerking met de opdrachtgever is de samenwerking meer juridisch geworden in de afgelopen periode. De oorzaak hiervoor is met name dat het systeem complexer geworden voor de BKD, met name op gebied van handhaving. Door nieuwe EU wetgeving is de BKD bevoegde autoriteit geworden bij het uitgeven van plantenpaspoorten en is het NVWA (naast bevoegde autoriteit) ook coördinerende autoriteit geworden. Op het gebied van de samenwerking met de eigenaar is, naast het formele voor- en najaarsoverleg vooral ingezet op het opstellen van de MJO de</p>	<p>Samenwerking met het ministerie</p> <p>Sinds 2019 vindt er overleg plaats in een driehoeksmodel. De rollen en taken binnen dit model beginnen steeds duidelijker te worden voor de KCB. Deze driehoek wordt gecombineerd met de NVWA. Er vinden op regelmatige basis gesprekken plaats tussen het KCB en de andere partijen in het voor- en najaarsoverleg. Hierin wordt zowel de bedrijfsvoering (met de eigenaar), als het beleid (met de opdrachtgever) besproken. In de evaluatieperiode is in dit gesprek jaarlijks positief geoordeeld over het uitvoeren van de werkzaamheden door het KCB. In de evaluatieperiode is er door de Brexit en het ToBRF-virus (Tomato brown rugose fruit virus) intensief contact geweest tussen de KCB en het ministerie van LNV. Ook zijn er gesprekken met het ministerie van LNV, de NVWA en de andere plantaardige keuringsdiensten geweest over de MJO. De samenwerking met de NVWA is in de evaluatieperiode 'diep en veelzijdig' geweest. De contacten met de NVWA zijn nauw en de medewerkers weten elkaar te vinden. De gezamenlijke verantwoordelijkheid die wel in de interviews en in de verslagen wordt benoemd is het elkaar beter begrijpen</p>	<p>Samenwerking met het ministerie</p> <p>Sinds 2019 vindt het bestaande overleg steeds meer plaats middels een driehoekmodel. De taken en verantwoordelijkheden binnen het driehoeksmodel (aangevuld met de NVWA) zijn steeds beter uitgekristalliseerd in de evaluatieperiode. Er vinden op regelmatige basis gesprekken plaats tussen de NAK en de andere partijen in het voor- en najaarsoverleg. Hierin wordt zowel de bedrijfsvoering (met de eigenaar), als het beleid (met de opdrachtgever) besproken. Tijdens de pootgoedfraude in 2019 heeft de relatie tussen de NAK en de NVWA schade opgelopen door meningsverschillen. Ook heeft de discussie over tweedelijns toezicht de relatie tussen de twee partijen onder druk gezet. De relatie is de afgelopen jaren genormaliseerd en verbeterd. Dat de discussies uit het verleden zijn opgelost bevestigt dit beeld. Het vertrouwen in de relaties over en weer zijn hiermee na een iets onrustigere periode hersteld. Hiermee is nu sprake van een goede onderlinge relatie. Het feit dat er nu samen een MJO wordt opgesteld is een teken van de goede onderlinge verstandhouding.</p>	<p>Samenwerking met het ministerie</p> <p>Er vindt tijdens het voor- en najaarsoverleg formeel overleg plaats tussen de NVWA, Naktuinbouw, de opdrachtgever en de eigenaar (LNV). Vanuit de rol als eigenaar wordt het ministerie betrokken bij zaken die de bedrijfsvoering aangaan. In die hoedanigheid heeft het ministerie ook garant gestaan voor de investering in het opbouwen van toetscapaciteit ToBRFV. In deze overleggen wordt ook beleidsinhoudelijk bezien wat er speelt. Over EU-ontwikkelingen (met name op het terrein van handelsrichtlijnen) is er intensief contact. In de evaluatieperiode heeft Naktuinbouw ook een kennissessie georganiseerd waarbij medewerkers van het ministerie aanwezig waren. De samenwerking verloopt goed.</p> <p>Naktuinbouw wil haar ICT-systemen vernieuwen. Ook hierover is overleg met het ministerie van LNV en de NVWA. Het is de wens van Naktuinbouw in samenspraak met LNV/NVWA om te zorgen dat alle systemen gekoppeld worden.</p>

Evaluatiethema	BKD	KCB	NAK	Naktuinbouw
	<p>afgelopen periode. Ondanks dat dit een weerbaarstig traject is, worden er nu wel goede afspraken gemaakt over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Gedurende de periode werd de samenwerking met de NVWA als goed ervaren, maar er waren wel knelpunten in de capaciteit bij de NVWA.</p> <p>Samenwerking met de andere keuringsdiensten</p> <p>Samenwerking tussen de keuringsdiensten vindt vaak plaats met de zes keuringsdiensten van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke thema's zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, HR, waarbij een trekker (regelmatig de directeur) wordt aangewezen en men expertise en capaciteitsinzet. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed. Met de KCB zijn afspraken gemaakt over het uitlenen van personeel.</p>	<p>wanneer het gaat om inhoudelijke discussies en de gevolgen hiervan op de bedrijfsvoering en de tarieven van de KCB.</p> <p>Samenwerking met de andere keuringsdiensten</p> <p>Samenwerking tussen de keuringsdiensten vindt vaak plaats met de zes keuringsdiensten van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke thema's zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, HR, waarbij een trekker (regelmatig de directeur) wordt aangewezen en men expertise en capaciteitsinzet. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed. Met de BKD zijn afspraken gemaakt over het uitlenen van personeel. Door de sector wordt aangegeven dat de samenwerking met bijv. SKAL en de douane nog verbeterd kan worden. Hier ligt een coördinerende rol voor het ministerie van LNV.</p>	<p>Samenwerking met de andere keuringsdiensten</p> <p>Na een periode waarin de NAK iets minder tot niet samenwerkte met de andere keuringsdiensten is de samenwerking tussen de keuringsdiensten op dit moment versterkt. De samenwerking vindt op dit moment vaak plaats met de zes keuringsdiensten van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke thema's zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, HR, waarbij een trekker (regelmatig de directeur) wordt aangewezen en men expertise en capaciteitsinzet. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed.</p>	<p>Samenwerking met de andere keuringsdiensten</p> <p>Samenwerking tussen de keuringsdiensten vindt vaak plaats met de zes keuringsdiensten van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ betrokken zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke thema's zoals ICT, juridische zaken (zoals afstemming uitvoering wet- en regelgeving), automatisering, autobeleid, controlewijze, HR, waarbij een trekker (regelmatig de directeur) wordt aangewezen en men expertise en capaciteitsinzet deelt. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed.</p> <p>Naktuinbouw heeft in de evaluatieperiode een collega gedetacheerd gehad bij de NVWA. Deze heeft onder meer bijdragen aan de uitbrakenorganisatie van de NVWA.</p>

Evaluatiethema	BKD	KCB	NAK	Naktuinbouw
Indicatoren	<p>Er zijn geen, afgezien van de MJO, bindende afspraken of KPI's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en de BKD. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld. Door de evaluatoren zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd. De BKD pleit voor meer toezicht aan de hand van KPI's.</p>	<p>Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en de KCB. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld. Door de evaluatoren zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd.</p> <p>Het KCB is intern ook stappen aan het zetten om de PDCA-cyclus beter op elkaar te laten aansluiten, waarbij nadrukkelijk ook de koppeling wordt gemaakt tussen financiën, business en de risico's (zie ook risicobeheersing). Onderdeel hiervan is ook een herijking van de tijden en normuren, en het invoeren van procesmanagement gericht op het realiseren van optimaal rendement. Het KCB zit nog middenin dit proces op moment van schrijven.</p>	<p>Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en de NAK. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld. Door de evaluatoren zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd.</p>	<p>Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw; wel zijn er enkele indicatoren opgenomen in het Aansturings- en informatieprotocol dat is vastgesteld tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw. Voorafgaand aan deze evaluatie is een beleidstheorie opgesteld. Door de evaluatoren zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd.</p>

Evaluatiethema	BKD	KCB	NAK	Naktuinbouw
Risico-management	<p>Aanwezigheid toekomstgericht risicomanagement</p> <p>Om risico's te identificeren en te categoriseren hanteert de BKD een risicomatrix. In de matrix worden per thema een aantal risico's geformuleerd, gescoord en aan de hand hiervan worden maatregelen genomen om het risico te verkleinen en of te voorkomen. Hierbij is de BKD bewust risicomijdend, zodat de werkzaamheden ook bij incidenten zoveel mogelijk doorgang kunnen blijven vinden.</p> <p>Aanwezigheid toekomstgerichte risicocultuur</p> <p>De risicotabel wordt regelmatig in het Managementteam besproken. Dit gebeurde toen de tabel recent was vaker dan nu het geval is. Op dit moment wordt de tabel voornamelijk geüpdatet wanneer er veranderingen plaatsvinden in de risico's. In het bestuur zijn de financiële risico's beoordeeld en is nagegaan of het weerstandsvermogen van de BKD voldoende is. De BKD geeft aan dat dit het geval is. De risicotabel wordt ook doorgesproken met de eigenaar vanuit LNV.</p>	<p>Aanwezigheid toekomstgericht risicomanagement</p> <p>Het KCB heeft in 2021 een uitgebreide risicoanalyse opgesteld. Deze risicoanalyse is doorvertaald in een risico-matrix, met daarin de kans, impact, preventie- en beheersmaatregelen, zowel kwalitatief als - waar mogelijk- kwantitatief. Ook geeft het KCB aan op dit moment stappen te maken in de inregeling van de risicomatrix in de beleidscyclus, zodat deze ook geborgd is in de uitvoering.</p> <p>Aanwezigheid toekomstgerichte risicocultuur</p> <p>Het opstellen van een risicoanalyse en de monitoring hierop is ook onderdeel van de bredere inspanning om de PDCA-cyclus beter op elkaar te laten aansluiten, financieel en inhoudelijk, en een navolgbaar geheel te laten vormen. Dit helpt ook in een transparantere en scherper onderbouwing aan de financiële kant. De eerste stappen voor een toekomstgerichte risicocultuur zijn hiermee gezet, maar de nadere invulling moet de komende tijd nog plaatsvinden.</p>	<p>Aanwezigheid toekomstgericht risicomanagement</p> <p>De NAK heeft een inventarisatie van risico's uitgevoerd en aan het ministerie van LNV voorgelegd. Op korte termijn wordt op risico's voorbereid door het formuleren van scenario's. Over het algemeen wordt van het worst-case scenario uitgegaan. De opties die de organisatie in dat geval heeft worden vervolgens beschreven. De sector wordt geïnformeerd over eventuele risico's maar dit gebeurt stapsgewijs, om onnodige onrust te voorkomen.</p> <p>Aanwezigheid toekomstgerichte risicocultuur</p> <p>Risico's zijn over het algemeen bij de NAK in beeld, maar in veel gevallen ontbreekt het nog aan de kans dat een risico zich daadwerkelijk voordoet en concrete maatregelen. Momenteel is het risicomanagement daarom nog vooral een risicoanalyse en kan er niet gesproken worden over risicomanagement.</p>	<p>Aanwezigheid toekomstgericht risicomanagement</p> <p>De afgelopen periode heeft Naktuinbouw steeds meer aandacht gehad voor de risico's die de organisatie loopt. De risico's waaraan Naktuinbouw onderhevig is worden door de keuringsdienst onderverdeeld in twee afzonderlijke categorieën: operationele risico's en strategische risico's. De risico's worden gemonitord en waar nodig wordt er overgaan tot het nemen van maatregelen.</p> <p>Aanwezigheid toekomstgerichte risicocultuur</p> <p>De afdelingshoofden van de drie operationele afdelingen komen eens in de vier maanden bij elkaar om plotseling gewijzigde omstandigheden en daarmee verbonden risico's voor de komende periode te bespreken met de directie. Er zijn verschillende scenario's uitgewerkt om de risico's steeds te kunnen mitigeren. Verder is er door Naktuinbouw een bestuurlijke auditcommissie in het leven geroepen die zich bezig houdt met toetsen van de financiële verslaggeving en de effectiviteit van het risicobeleid.</p>

Evaluatiethema	BKD	KCB	NAK	Naktuinbouw
Betrokkenheid totstandkoming van (nieuw) beleid	<p>In zowel het voor- als in het najaarsoverleg worden de keuringsdiensten op de hoogte gesteld van de nieuwe ontwikkelingen op met name het Europese vlak. Er wordt bij de totstandkoming van het nieuwe beleid veelvuldig samengewerkt met de keuringsdiensten, vooral om informatie vanuit de sectoren op te halen.</p>	<p>In zowel het voor- als in het najaarsoverleg worden de keuringsdiensten op de hoogte gesteld van de nieuwe ontwikkelingen op met name het Europese vlak. Er wordt bij de totstandkoming van het nieuwe beleid veelvuldig samengewerkt met de keuringsdiensten, vooral om informatie vanuit de sectoren op te halen. Uiteindelijk verloopt het meeste contact over het nieuwe (fytosanitaire) beleid overigens via de NVWA, waarop veelal geleund wordt door het ministerie van LNV wanneer het om vakinhoudelijke kennis gaat.</p>	<p>In zowel het voor- als in het najaarsoverleg worden de keuringsdiensten op de hoogte gesteld van de nieuwe ontwikkelingen op met name het Europese vlak. Er wordt bij de totstandkoming van het nieuwe beleid veelvuldig samengewerkt met de keuringsdiensten, vooral om informatie vanuit de sectoren op te halen. De senior-inspecteurs hebben daarnaast veelvuldig contact met de NVWA, waardoor ook via de NVWA signalen doorgegeven kunnen worden.</p>	<p>In de voor- en najaarsoverleggen wordt uitgebreid stilgestaan bij de beleidsinhoudelijke ontwikkelingen, waaronder de ontwikkelingen op EU-niveau en handelsrichtlijnen. De samenwerking verloopt goed en ook tussentijds weet men elkaar goed te vinden.</p>
Innovatie en kennis-ontwikkeling	<p>De BKD heeft in de evaluatieperiode ingezet op een verdere digitalisering en automatisering van de dienstverlening en heeft hiermee de efficiency in werkprocessen bevordert. Zo is de BKD gestart met het versnellen en verbeteren van het Ketenregister is ingezet op digitale registraties in 'MijnBKD'. Tegelijkertijd verwachten de bedrijven ook steeds meer van de BKD en blijft het noodzakelijk om op deze digitale systemen, maar ook op digitale veiligheid in te zetten. Zaken die aandacht behoeven zijn bijvoorbeeld om het meer via digitale wegen controles op afstand te doen in plaats van fysieke controles en ook het digitale</p>	<p>Er is gestart met de vernieuwing van het inspectie beheerssysteem die het oude systeem (dat stopt vanuit de NVWA) moet vervangen. Dit wordt een integraal systeem, waarin bijvoorbeeld de risicodeling, resultaten, planning en facturatie in zijn opgenomen. Waar nog winst te behalen is, is het automatiseren van risicobeoordelingen en de verklaring conformiteit, waardoor deze handelingen minder afhankelijk worden van handwerk en gevoelig worden voor fouten. De gesproken sectorpartijen geven over het algemeen aan dat er nog efficiëntieslagen gemaakt zouden moeten worden door middel van digitalisering. Dit geldt niet</p>	<p>Het is voor de NAK de afgelopen jaren noodzakelijk geweest de IT-infrastructuur up-to-date te brengen en te houden. De afgelopen jaren is de communicatie tussen de NAK en de sector (handel en telers) steeds meer gedigitaliseerd. Deze wensen komen voor een deel uit de sector, zoals het verzoek om een app voor het bestellen van certificaten. Daarnaast is er aandacht voor technische innovaties, zoals gebruik van robots en AI in het uitvoeren van keuringen. De sector geeft anderzijds aan dat er weinig winst meer te behalen is op het gebied van digitalisering en innovatie. Het is nog steeds belangrijk dat keurmeesters fysiek op het erf komen om</p>	<p>Naktuinbouw investeert een deel van de middelen in R&D en innovatie. Hierdoor worden keurings-, rasbeoordelings- en toetsmethoden steeds (door)ontwikkeld. Naktuinbouw volgt hierbij de innovatieve sector waarbinnen zij opereert. Tegelijkertijd zijn er veel spelers in de markt met een grote internationale afzetmarkt. Zij lopen voorop bij processen. Het blijft een uitdaging om samen met deze sector steeds te blijven innoveren.</p> <p>Naast de wettelijke taken, biedt Naktuinbouw onder meer opleidingen en trainingen op maat aan, zodat marktpartijen beter in staat zijn te voldoen aan de</p>

Evaluatiethema	BKD	KCB	NAK	Naktuinbouw
	<p>leveringsbericht in de komende periode verder in te voeren.</p> <p>Wat betreft kennisontwikkeling organiseert de BKD kennisbijeenkomsten voor bedrijven wanneer dit noodzakelijk geacht wordt om de sector op de hoogte te houden van nieuwe ontwikkelingen of methoden. Af en toe worden medewerkers van het BKD ook gevraagd om toelichtingen te geven over nieuwe processen en/of werkwijzen. Nadere advisering over bijvoorbeeld 'sterke rassen' vindt niet plaats door medewerkers van de BKD en dit is ook niet gewenst door de BKD.</p>	<p>alleen voor het KCB, maar ook voor de andere keuringsdiensten. Voorbeelden die genoemd worden waar de sector echt mee geholpen gaat zijn is de koppeling van ICT systemen om zodoende zendingen beter te kunnen volgen (track-and-trace van zendingen). Hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV. Daar waar kennisdeling direct betrekking heeft op het uitvoeren van controles vindt dit plaats met de sector. Daarnaast heeft de KCB afgelopen periode gewerkt aan een Meerjarenbeleidsplan. De KCB is de eerste keuringsdienst die op deze wijze een Meerjarenbeleidsplan heeft. Het ministerie van LNV geeft aan dat zij hier goede ervaringen mee heeft bij andere zbo's bij het bieden van meer stabiliteit voor de medewerkers.</p>	<p>producten te zien, voelen en ruiken. Een keuring op afstand, via bijvoorbeeld camera's, ziet de sector dan ook niet snel gebeuren.</p> <p>Bedrijven die gekeurd worden staan open om kennis te delen op deze gebieden, deels via persoonlijk en informeel contact. Door de opzet van een automatiseringstraject wordt beoogd om kennis te behouden en minder mensafhankelijk te maken. Alle keuringsnormen zijn sinds kort digitaal vastgelegd.</p>	<p>kwaliteitseisen die gesteld worden voor toegang tot verschillende markten. Deze trainingen sluiten aan bij de dagelijkse praktijk en kunnen per sector en type bedrijf worden aangepast. Naktuinbouw wordt in de sector dan ook gezien als uitdrager van kennis. Dit vindt onder meer plaats door opleidingen en trainingen, zodat marktpartijen beter in staat zijn om te voldoen aan de kwaliteitseisen die gesteld worden voor deelname aan verschillende markten. Ook bieden zij op velerlei wijzen kennis aan richting bedrijven, doormiddel van onder andere de website, bijeenkomsten en sessies. Ondanks dat de meeste bedrijven een goed fytosanitair bewust zijn hebben, zijn vooral de grotere bedrijven ook op zoek naar risico's die op hun afkomen vanuit andere werelddelen.</p>
Doeltreffendheid	<p>Vanuit de analyse concluderen wij dat de BKD zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en de BKD. Om de gepercipieerde beeldvorming van belangenverstrengeling te kunnen tegengaan, zou ook nagedacht kunnen</p>	<p>Vanuit de analyse concluderen wij dat het KCB zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Er wordt aangetoond dat er doelrealisatie heeft plaatsgevonden. Wel wordt er vanuit de sector aangegeven dat er de indruk bestaat dat er meer afkeuringen plaatsvinden dan voorheen. Dit kan echter niet worden onderbouwd met kwantitatieve data. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of er doeltreffend wordt geopereerd, is het</p>	<p>Vanuit de analyse kan geconcludeerd worden dat NAK zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en de NAK. Ten opzichte van de voorgaande periode is de samenwerking tussen de partners verbeterd. Afspraken</p>	<p>Vanuit de analyse kan geconcludeerd worden dat Naktuinbouw zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw.</p>

Evaluatiethema	BKD	KCB	NAK	Naktuinbouw
	<p>worden over het (nog) beter communiceren van de waarborgen die genomen zijn om dit te voorkomen.</p>	<p>noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en het KCB.</p>	<p>worden op dit moment bekrachtigd in de vernieuwing van de MJO. De sector geeft ook aan dat de organisatie steeds zelf kritischer is geworden en dat zij meer openstaan voor geluiden en feedback vanuit de sector. Dit wordt gewaardeerd. Om de gepercipieerde beeldvorming van belangenverstrengeling binnen het bestuur te kunnen tegengaan, zou nagedacht kunnen worden over het (nog) beter communiceren van de waarborgen die genomen zijn om dit te voorkomen.</p>	
<p>Doelmatigheid</p>	<p>Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Tegelijkertijd zijn er nog wel verbeteringen mogelijk met name op het gebied van digitalisering.</p>	<p>Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Tegelijkertijd is de sector uiterst kritisch op het doelmatig opereren van de organisatie en zijn er nog wel verbeteringen noodzakelijk met name op het gebied van (transparantie over) de tariefstelling, de samenwerking in de keten en automatisering om de doelmatigheid ook in de toekomst te waarborgen.</p>	<p>Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Op het gebied van pootardappelen uit dit zich ook in een beperkte tariefstijging in de periode. Voor de activiteiten gericht op graszaad, granen en andere landbouwzaden is weinig efficiëntieverbetering mogelijk en is het ook in de toekomst vooral zaak om kostendekkend te blijven opereren, zonder te sterke tariefstijgingen. Met name op het gebied van het ontwikkelen van de risicoanalyse naar risicomanagement zijn er nog mogelijkheden voor de verbetering van de bedrijfsvoering.</p>	<p>Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Waar nog winst te behalen is, is het door ontwikkelen van het risicomanagement en risicogericht keuren. Daarnaast blijft het monitoren van het financiële resultaat ten opzichte van de toename van tarieven een doorlopend aandachtspunt voor de komende periode.</p>

5. Overkoepelende bevindingen

In deze paragraaf worden de overkoepelende bevindingen gepresenteerd op basis van de uitkomsten van de opgestelde case studies die hierboven zijn weergegeven.

Opvolging van de aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie

De voorgaande evaluatie deed een aantal aanbevelingen die voor alle vier de keuringsdiensten van gelijke strekking waren. In de Kamerbrief over de evaluaties van de plantaardige keuringsdiensten staan deze als volgt samengevat: *“Met name op het gebied van risico-gebaseerd toezicht en technologie werden aanbevelingen gedaan om kennis te blijven nemen van nieuwe ontwikkelingen en te bezien wat er geleerd zou kunnen worden van andere toezichthouders. Daarnaast werd er gesuggereerd 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 was 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.”*⁵

Voor de complete en specifieke lijst aan aanbevelingen per keuringsdienst kan gekeken worden in de voorgaande hoofdstukken. De keuringsdiensten hebben in de meeste gevallen opvolging gegeven aan de aanbevelingen. Tegelijkertijd kost verandering tijd, zeker wanneer dit gaat over ingrijpende veranderingen in procedures, richtlijnen en ICT systemen. Nog niet alle aanbevelingen zijn daarom compleet tot uitvoering gebracht.

Samenwerking

Samenwerking tussen het ministerie van LNV en de keuringsdiensten

Na de voorgaande evaluatie uit 2017 is een Kamerbrief (destijds nog vanuit het ministerie van EZ) opgesteld en is er een aanzet gegeven richting het nieuwe beleid en regelgeving⁶, welke vanaf 2019 is ingegaan. In 2018 is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (verder ministerie van LNV) opgericht. De samenwerking tussen het ministerie van LNV en de keuringsdiensten is vanaf 2019 anders ingericht en geformaliseerd als voorbereiding op dit nieuwe beleid.

Vanaf 2019 werd bij het vormgeven van de governance-relatie tussen het ministerie van LNV en de vier plantaardige keuringsdiensten, gewerkt met een zogenaamd bestuurskundig driehoeksmodel, aangevuld met de NVWA in de rol van tweedelijns toezichthouder. De verschillende rollen van het ministerie van LNV als opdrachtgever en eigenaar hebben zich in de afgelopen periode ook steeds meer uitgekristalliseerd. Er vinden twee maal per jaar formele bestuurlijke overleggen plaats tussen eigenaar, opdrachtgever (s), de NVWA en de separate keuringsdiensten, die sinds de invoering van het driehoeksmodel nadrukkelijker vanuit LNV als eigenaar geregisseerd worden. Dit zijn de voorjaars- en najaarsoverleggen. Het kader van deze gesprekken ligt van te voren vast, het is hiermee een procesmatig en zakelijk overleg.

Daarnaast vindt er contact plaats op verschillende niveaus, waarbij soms ook besluiten moeten worden genomen op het managementteam-niveau. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het goed laten aansluiten van IMSOC op het Nederlandse systeem, de ontwikkeling met betrekking tot de Brexit en de EU-regelgeving aangaande fytosanitaire aangelegenheden, de kwaliteit en de internationale markttoegang. Er wordt aangegeven dat men elkaar goed weet te vinden en dat het

⁵ Brief 25 268 Nr. 157 van de ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Zelfstandige bestuursorganen.

⁶ De implementatie van de Europese Plantgezondheidsverordening en de Europese controleverordening vereisten onder meer herziening van de Plantenziektenwet en de daarbij behorende onderliggende regelgeving.

steeds duidelijker is geworden wie waar over gaat. Dit komt ook doordat er bijvoorbeeld werkbezoeken plaatsvinden. De goede verstandhouding is volgens de betrokken ook van belang, gezien de vraagstukken die er spelen. Hierdoor kunnen (in)formele afspraken makkelijker gemaakt worden. Natuurlijk komt het voor dat men het niet eens is over zaken, maar ook de escalatieladder functioneert nu goed en men komt er dan ook altijd uit. Een punt van aandacht vanuit de plantaardige keuringsdiensten is wel de hoge arbeidsmobiliteit binnen het ministerie van LNV. Hierdoor moeten steeds opnieuw (persoonlijke) relaties en kennis worden opgebouwd.

De afgelopen jaren is op het contact op het directieniveau geïntensiveerd en verbeterd ten opzichte van de voorgaande periode, waarin de eerder genoemde zbo-discussie nog vers in ieders geheugen lag. De afgelopen tijd is er ingezet op het vernieuwen van de Meerjarenovereenkomst (MJO, werkafspraken op fyto-sanitair terrein). Ondanks de verbeterde verstandhouding, bleek dit traject in de praktijk soms weerbarstig, omdat niet altijd alles al even duidelijk was en de discussie over taken en rollen soms moeizaam verliep. Hierdoor moesten soms zaken juridisch worden uitgezocht, of worden teruggelegd bij de besturen van de organisaties. Inmiddels is overigens de basistekst klaar en aan de essentiële bijlagen wordt de laatste hand gelegd.

Samenwerking tussen de NVWA en de keuringsdiensten

De samenwerking tussen de NVWA en de keuringsdiensten vindt plaats op drie niveaus: directie, operationeel en op sectorniveau.

Op directieniveau vinden gesprekken plaats tussen de directies van de keuringsdiensten, de NVWA en het ministerie van LNV. In de evaluatieperiode is met de inwerkingtreding van de Plantgezondheidswet de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de NVWA en de keuringsdiensten veranderd. Er wordt op dit moment nog gewerkt met de oude 'werkafspraken' uit 2007. De nieuwe werkafspraken die via de MJO zijn geregeld, zijn inmiddels in de basistekst klaar, maar zijn nog niet in werking getreden. Betrokkenen zijn het er over eens dat er blijvend aandacht moet zijn voor onderhoud van het fyto-sanitaire stelsel, waar zowel de keuringsdiensten, de NVWA en het ministerie van LNV zich blijvend voor blijven moeten inzetten.

Op operationeel niveau worden in de samenwerking tussen de NVWA en de keuringsdiensten de werkinstructies besproken en geüpdatet. Dit verloopt over het algemeen goed en constructief. Wel blijkt uit de eerder uitgevoerde evaluatie 'evaluatie capaciteit NVWA' dat de NVWA in de evaluatieperiode met ondercapaciteit heeft geopereerd. Er was onvoldoende capaciteit voor optimale aansturing van, en overleg met de keuringsdiensten, volgens de betreffende onderzoekers. Vanuit de gehouden interviews voor deze evaluatie bleek dat dit zich volgens de keuringsdiensten onder meer uitte in een relatieve 'stilte' als het ging om de tweedelijns toezicht en het opvolgen van handhavingsverzoeken. In de afgelopen periode is er hard gewerkt om de capaciteit van de NVWA weer op orde te krijgen, maar er zijn nog steeds posten niet bezet en ook moeten nieuwe medewerkers worden ingewerkt.

Op sectorniveau wordt er onder leiding van de NVWA gesproken met de brancheorganisaties op het gebied van actuele (internationale) fyto-sanitaire ontwikkelingen en (voorgestelde) EU regelgeving. De keuringsdiensten worden bij deze gesprekken uitgenodigd en zijn dan ook aanwezig. In het kader van deze evaluatie is er niet verder naar deze samenwerking gekeken.

Samenwerking tussen de keuringsdiensten

Samenwerking tussen de keuringsdiensten vindt plaats tussen de vier plantaardige keuringsdiensten, maar ook met de zes keuringsdiensten⁷ van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ aanwezig zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke meer ondersteunende thema's zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, HR. Binnen deze thema's wordt een trekker (regelmatig de directeur) aangewezen en de keuringsdiensten zetten expertise en capaciteit in. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed.

De samenwerking tussen de partijen vindt, wanneer naar de thema's gekeken wordt, vooral op de interne bedrijfsvoering plaats. Vanuit de interviews met de verschillende brancheverenigingen blijkt dat in de uitvoeringspraktijk bij de bedrijven weinig gemerkt wordt van de verbeterde onderlinge samenwerking tussen de vier keuringsdiensten. Waarbij opgemerkt wordt door de onderzoekers dat de keuringsdiensten hier in het bredere domein genoemd worden in het veld, dus inclusief SKAL en COKZ. In de interviews met de brancheverenigingen wordt meermaals aangegeven dat het vervelend gevonden wordt dat er gewerkt moet met verschillende ICT-systemen van de keuringsdiensten, of dat er ondanks de afspraken in Plantkeur meerdere keurmeesters bij hetzelfde bedrijf komen. Dit laatste wordt overigens door de keuringsdiensten en de NVWA niet herkend. Er wordt als verklaring aangegeven dat dit wellicht komt doordat er wel separate keurmeesters langskomen voor onder andere BIO-controles of voedselveiligheidscontroles. Dat er separate controles uitgevoerd worden voor voedselkwaliteit en biocontrole is een keuze die gemaakt is door LNV in overleg met de betreffende partijen. Ook bij hele grote bedrijven met verschillende producten kan het zijn dat er meerdere keurmeesters langskomen. Op het gebied van ICT-systemen zou er wellicht meer samenwerking kunnen plaatsvinden tussen de organisaties. Tegelijkertijd wordt in andere interviews aangegeven dat het aantal malen dat een bedrijf met verschillende systemen te maken heeft waarschijnlijk beperkt is, omdat de sectoren veel van elkaar verschillen en er weinig gemixte bedrijven zijn. Wij kunnen als evaluatoren deze signalen dan ook niet goed duiden. Wel is het van belang dat de ICT-systemen goed op de ICT-systemen van met name de NVWA (voor fytosanitaire aangelegenheden) aansluiten en dat hier steeds aandacht voor is.

Samenwerking keuringsdiensten en de sector

De sectoren zijn nauw betrokken bij de keuringsdiensten. Bij elke keuringsdienst zijn de (besturen van) brancheorganisaties op één of andere wijze betrokken in of bij het bestuur van de keuringsdiensten. Dit heeft enerzijds grote voordelen voor het draagvlak en ook het delen van kennis en kunde. Anderzijds wordt in de interviews opgemerkt dat de aanwezigheid van brancheorganisaties in de besturen soms een schijn van belangenverstremming met de sector kan hebben. Dit geldt zeker wanneer er ook commerciële activiteiten door een keuringsdienst voor de sector worden uitgevoerd. Ondanks dat er verschillende waarborgen zijn genomen, en er ook door de onderzoekers geen aanwijzingen zijn gevonden dat dit problemen oplevert, wordt er in de verschillende interviews gezegd dat ook deze schijn vermeden dient te worden. Oplossingsrichtingen vanuit de interviews waar bijvoorbeeld aan gedacht kan worden om deze schijn van belangenverstremming tegen te gaan, zijn het vermijden van ondernemers in het bestuur, het aanstellen van een onafhankelijk bestuursvoorzitter (daar waar dit nog niet het geval is), het aanstellen van een onafhankelijk bestuurslid van buiten de sector, en het helderder maken van taken en verantwoordelijkheden en waarborgen die reeds genomen zijn binnen de organisaties om de onafhankelijkheid te waarborgen richting de sectoren.

⁷ Overigens is de werkwijze van de vier plantaardige keuringsdiensten niet gelijk aan de werkwijze van SKAL en COKZ. Zij voeren ook certificeren uit en bezien productieprocessen.

Ook het punt van de rol van de eigenaar wordt als aandachtspunt genoemd in de gesprekken. Op het hogere abstractieniveau is het bij de directies van de keuringsdiensten volkomen duidelijk waarom het ministerie van LNV de taken tussen opdrachtgever en eigenaar heeft gescheiden en dit ook als dusdanig communiceert. Richting de sectoren is het echter soms lastiger uit te leggen. De sectoren voelen namelijk, ook vanuit de historie, een grote betrokkenheid en ook eigenaarschap van de keuringsdiensten. De keuringsdiensten zitten wat dat betreft af en toe in een lastige positie. Zij moeten opereren in het complexe speelveld tussen de markt en de overheid.

Tot slot wordt nog opgemerkt in de interviews dat het speelveld van de plantaardige keuringsdiensten ingewikkeld is, waarbij fyto-sanitair beleid, beleid met betrekking tot regelgeving op het gebied van kwaliteit en werkzaamheden voor de sector nog al eens in elkaar overlopen. Doordat met name de buitendienstmedewerkers van de keuringsdiensten afhankelijk van hun werkzaamheden bij de bedrijven, verschillende rollen kunnen vervullen, is het volgens sommige geïnterviewden voor de bedrijven niet altijd duidelijk vanuit welke hoedanigheid wordt gecontroleerd. Andere geïnterviewden geven echter aan dat dit wel duidelijk is en dat hier ook aandacht voor is. Een eenduidige conclusie kan hieruit door de evaluatoren dan ook niet worden getrokken. Wel moet er natuurlijk steeds duidelijk gecommuniceerd blijven worden vanuit welke hoedanigheid wordt gecontroleerd.

Betrokkenheid vraagstukken nieuw beleid

De keuringsdiensten worden door het ministerie van LNV gewaardeerd om hun kennis van de markten en hun flexibiliteit in de uitvoering. Er wordt aangegeven dat zij met hun kennis de oren en ogen in het veld zijn en dat de keuringsdiensten als eerste nieuwe ontwikkelingen in de markt signaleren. Bij gesprekken over nieuw beleid en over nationale regelgeving worden de keuringsdiensten dan ook geconsulteerd en de houding van de keuringsdiensten in deze gesprekken wordt als proactief en nuttig ervaren.

De gesprekken binnen Europa op fyto-sanitair terrein worden door het ministerie van LNV en de NVWA gevoerd. De keuringsdiensten staan hierbij iets meer op afstand, maar worden nadrukkelijk door het ministerie van LNV en de NVWA geconsulteerd. Vanuit de NVWA wordt aangegeven dat eisen vanuit Brussel uiteindelijk niet altijd overeenkomen met de wensen die Nederland heeft op fyto-sanitair gebied. Dit komt omdat er met veel landen tot overeenstemming gekomen moet worden. Tegelijkertijd zijn de eisen vanuit Europa wel bindend. Dit laatste zorgt binnen het stelsel soms voor teleurstelling, omdat implementatie niet altijd even makkelijk is in het Nederlandse systeem.

Eerder werd in de evaluatie Plantkeur vastgesteld dat meer kennis en begrip zal moeten groeien tussen de NVWA en de keuringsdiensten voor elkaars verantwoordelijkheid. Dit blijkt ook in deze evaluatie nog steeds van belang te zijn, ook voor het onderdeel fyto-sanitair.

Verslaglegging en indicatoren

Voor de start van voorliggende evaluatie is een beleidstheorie per keuringsdienst opgesteld door het ministerie van LNV. Deze beleidstheorie biedt handvatten voor het op gestructureerde wijze monitoren van het beleid. Wij hebben in deze evaluatie deze aangeleverde beleidstheorie dan ook als uitgangspunt gebruikt voor het bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de verschillende keuringsdiensten. Er zijn voorafgaand aan deze evaluatie geen uniforme kpi's opgesteld welke gebruikt moeten worden voor het rapporteren naar het ministerie van LNV. Vanuit de analyses bleek dan ook logischerwijs dat de verschillende geïdentificeerde outputs, resultaten en impacts nog niet allemaal structureel worden bijgehouden. In deze rapportage hebben we een aanzet gedaan voor mogelijke indicatoren die bijgehouden kunnen worden in de betreffende hoofdstukken voor de keuringsdiensten.

De keuringsdiensten hebben allemaal een beleidsmatig jaarverslag en een financieel verslag/jaarrekening. Hieruit kan worden opgemaakt welke activiteiten uitgevoerd zijn, welke resultaten hiermee behaald zijn en wat de opbrengsten en kosten hiervoor waren. Tegelijkertijd lopen de vorm en inhoud van de verschillende verslagen sterk uiteen, waardoor het structureel monitoren van de diensten bemoeilijkt wordt.

Er wordt aangegeven dat de keuringsdiensten zelf ook wel eens worstelen met de vraag: 'wanneer doen we het nu goed'. Dit komt net name omdat hier nog geen duidelijke doelstellingen en/of afspraken met het ministerie van LNV zijn hierover. Ze zijn dan ook zelf bezig met het opstellen en invoeren van een PDCA-cyclus om hun beleid te monitoren. Indicatoren waarnaar gekeken wordt zijn bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde controles, het aantal klachten, het aantal meldingen uit binnen- en buitenland, doorloop- en responstijden, de klanttevredenheid en het financiële aspect (wat zijn de totale keuringskosten die in rekening gebracht worden ten opzichte van de output van de sector).

Risicobeleid

In meer of in mindere mate doen alle keuringsdiensten aan risicomanagement, zoals reeds in de afzonderlijke hoofdstukken is beschreven. De aandacht hiervoor is in de afgelopen periode ook sterk toegenomen. De risicotabellen zijn de afgelopen periode dan ook regelmatig herzien, herschreven of geüpdatet.

De risico's hebben regelmatig een financiële consequentie, al wordt er bij de meeste diensten ook gekeken naar risico's in de bedrijfsvoering en op ICT gebied (m.n. cybersecurity). De mate waarin mitigerende maatregelen reeds zijn vastgesteld verschilt per keuringsdienst. Bij sommige is dit reeds al voor alle risico's gedaan, bij anderen alleen bij de grootste risico's.

Het risicobeleid wordt regelmatig bijgewerkt, waarbij het op de agenda van de directie en bestuur staat. Waar het bij de een echter regelmatig terugkomt, wordt het bij de andere directie en bestuur alleen behandeld bij wijzigingen. Het risicobeleid als onderdeel van de doorlopende PDCA-cyclus is dan ook in verschillende stadia bij de keuringsdiensten. Het gaat dan vooral om de verankering van risico's en te nemen maatregelen binnen de verschillende activiteiten in de bedrijfsvoering.

6. Conclusies en verbetermogelijkheden doeltreffendheid en doelmatigheid

Conclusies en verbetermogelijkheden doeltreffendheid

Vanuit de eerdere evaluaties, de uitgevoerde analyses voor deze evaluatie en vanuit de verschillende interviews komt naar voren dat de keuringsdiensten zowel nationaal als internationaal hun taken en 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. Zij hebben daarbij een groot draagvlak van het Nederlandse bedrijfsleven binnen de genoemde sectoren en sluiten aan op de unieke positie van de verschillende sectoren. Ook internationaal wordt de waarde van de keuringsdiensten erkend. Concluderend stellen de onderzoekers vast dat het aannemelijk is dat de keuringsdiensten over het algemeen doeltreffend functioneren.

Tegelijkertijd zijn er ook zaken die de doeltreffendheid van het functioneren van de organisaties verder kunnen vergroten. De belangrijkste zaken die hierbij naar voren zijn gekomen, zijn:

- **Blijf aandacht houden voor onderhoud van de relaties en verhoudingen tussen opdrachtgever(s), opdrachtnemer(s) en de NVWA.** De verstandhouding op directieniveau en rolopvattingen tussen de partijen is ten opzichte van de voorgaande evaluatieperiode sterk verbeterd en er is op dit moment sprake van een goede relatie tussen de partijen in het stelsel (zowel op fytosanitair vlak, als bij kwaliteit). De voor- en najaarsoverleggen worden gewaardeerd en worden goed voorbereid. Door de afhankelijkheid van elkaar is het ook van belang dat het vertrouwen in elkaar gewaarborgd blijft in de toekomst.
- **Op dit moment is er geen sprake van een direct herleidbare doorvertaling van de meerjarige strategische doelstellingen van het ministerie van LNV in meetbare doelstellingen voor de keuringsdiensten.** Hierdoor is de monitoring van en sturing op de realisaties van de keuringsdiensten richting de uiteindelijke beleidsdoelen van het ministerie van LNV op dit moment niet hard te maken. Het ministerie van LNV zou samen met de keuringsdiensten na moeten gaan hoe de strategische doelstellingen van het ministerie van LNV zich verhouden tot de doelstellingen en realisaties van de keuringsdiensten. Op deze wijze kan een betere inschatting gemaakt worden hoe doeltreffend keuringsdiensten functioneren, en kunnen lange termijn risico's beter ingeschat worden.
- **Het meetbaar maken van de resultaten die behaald zijn en hiermee het kwantitatief duiden van de doeltreffendheid van de keuringsdiensten, is op dit moment lastig omdat er geen kpi's of concrete outputs zijn afgestemd of worden gemonitord.** De voor deze evaluatie opgestelde beleidstheorieën kunnen een uitgangspunt vormen om de doeltreffendheid in de toekomst, bij een volgende wettelijke evaluatie, beter meetbaar te maken en hiermee wellicht de hardheid van de uitspraken over doeltreffendheid te verbeteren. Zorg er voor dat er onder leiding van het ministerie van LNV gekeken wordt naar een heldere formulering van de doelstellingen, inclusief specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden (SMART) indicatoren. Bezie hierbij ook in hoeverre de niet-wettelijke taken meegenomen dienen te worden in de toekomstige evaluaties. In de huidige beleidstheorieën is dit niet voor alle keuringsdiensten in gelijke mate meegenomen. In deze evaluatie hebben we reeds een aanzet gedaan voor indicatoren die gemonitord zouden kunnen worden op basis van de huidige beleidstheorieën (zie ook paragraaf 8.5). Gedacht kan worden om de te ontwikkelen indicatoren ook in de jaarverslagen op te nemen en terug te laten komen in de voor- en najaarsgesprekken. In de volgende wettelijke evaluatie kunnen dan op basis van deze indicatoren sterkere uitspraken gedaan worden over de doeltreffendheid van de organisatie.
- **De herijkte afspraken die in de nieuwe MJO worden bestendigd en de afspraken in Plantkeur dienen de komende periode gemonitord en herzien te worden als hier aanleiding toe is.** Het is de taak van het ministerie van LNV om steeds samen met haar partners toe te zien op de werking van het stelsel en de leiding te nemen in het monitoren en evalueren van de afspraken van de MJO en Plantkeur.

- Vanuit onze eigen analyse, maar ook vanuit de verschillende gesprekken met betrokkenen die gevoerd zijn in het kader van deze evaluatie, blijkt dat het speelveld van fyto-sanitair, kwaliteit en aanvullende activiteiten soms als complex wordt ervaren. De keuringsdiensten opereren ieder in eigen sectoren, met zowel allesomvattende als eigen specifieke regelgeving. Het eenduidig uitleggen van de verschillende taken, verantwoordelijkheden en rollen is richting een leek is lastig. Inzet op communicatie over het speelveld, en de verschillende taken en rollen, zou een goede stap richting minder ervaren complexiteit kunnen zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van verbeeldingen van het stelsel, bijvoorbeeld middels een schema of figuur. Tevens helpt de herijking van het MJO bij een verduidelijking van de rol- en taakverdeling binnen het fyto-sanitaire stelsel. Ook de eerder genoemde doorvertaling van strategische doelstellingen naar de organisatiedoelstellingen en meetbare kpi's voor de keuringsdiensten zou kunnen helpen in de uitwerking van de communicatie over de taken en rollen, zowel op fyto-sanitair als bij kwaliteit. Hierbij merken de onderzoekers op dat de aangeleverde evaluatiekaders niet volledig overeenkomen met taken en verantwoordelijkheden zoals door de keuringsdiensten zelf verwoord.
- Ministerie van LNV: Bezie in hoeverre samenwerking met andere controle- en keuringsdiensten mogelijk is om zo de administratieve last bij bedrijven in de sector te beperken. Aangegeven wordt in de verschillende interviews dat het voor sectoren soms lastig is dat er verschillende controle- en keuringsdiensten langs komen voor dezelfde partijen/zendingen. Dit is voor de vier plantaardige keuringsdiensten binnen Plantkeur nu goed ingeregeld, maar voor andere instanties zouden hier wellicht nog stappen in gemaakt kunnen worden.
- De kwaliteit van Nederlandse producten wordt internationaal erkend. Tegelijkertijd zijn er vanuit de interviews signalen dat internationale partners soms de schijn van belangenverstrengeling ervaren. Oplossingsrichtingen waar bijvoorbeeld aan gedacht wordt in de interviews is het vermijden van ondernemers in het bestuur, het aanstellen van een onafhankelijk bestuursvoorzitter (daar waar dit nog niet het geval is) en een onafhankelijk bestuurslid, en het op zijn minst nog beter communiceren over de taken en verantwoordelijkheden in het stelsel.

Conclusies en verbetermogelijkheden doelmatigheid

Vanuit de analyses die zijn uitgevoerd op zowel deskresearch als vanuit de interviews voor deze evaluatie blijkt dat de keuringsdiensten allemaal steeds doelmatiger zijn gaan opereren in de evaluatieperiode. Het merendeel van de kosten die gemaakt worden voor het uitvoeren van de keuringen wordt door de sector betaald. Dit wordt aangevuld met een subsidie vanuit het ministerie van LNV voor de kosten die samenhangen met de Brexit en een vergoeding voor de niet-retribueerbare kosten. De grote betrokkenheid van de sector bij de keuringsdiensten, alsmede hun zorgen ten aanzien van de hoogte van tarieven en efficiëntie van taakuitvoering, zorgt over het algemeen voor draagvlak voor de gehanteerde tarieven en de uitvoering van de taken. Natuurlijk vraagt de sector zich ook wel eens af of men niet met minder regels af kan. Regelmatig is het antwoord echter dat dit niet mogelijk is, omdat een groot deel van de eisen vanuit de Europese Unie komen. Een ander geluid vanuit de sector is de urgentie om te blijven innoveren ten behoeve van efficiëntie in het keuringsproces, zodat men kan blijven aansluiten bij de marktontwikkelingen.

Tegelijkertijd zijn er ook zaken die de doelmatigheid verder kunnen vergroten. De belangrijkste zaken die hierbij naar voren zijn gekomen, zijn:

- **Ministerie van LNV: Blijf bezien in hoeverre er samengewerkt kan worden tussen de vier keuringsdiensten en met andere controle instanties op de verschillende thema's, in ogenschouw nemende de verschillen die er tussen de diensten bestaan.** De onderlinge afstemming tussen de vier plantkundige keuringsdiensten is de afgelopen periode vergroot. Er vindt nu meer overleg plaats dan een aantal jaren geleden. Samenwerking op het gebied van capaciteit, ICT en andere zaken blijft ook voor de toekomst van groot belang om betaalbaar te blijven kunnen opereren. Er zijn nog wel efficiëntieslagen te maken door te bezien in hoeverre de samenwerking met andere controle- en keuringsdiensten binnen de sectoren versterkt zou kunnen worden. Zowel de keuringsdiensten als de bedrijven zouden hier baat bij kunnen hebben. Hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV.
- **Waar mogelijk kan de inzet op het laten uitvoeren van meer systeemkeuringen onder toezicht door bedrijven leiden tot efficiëntie voor de keuringsdienst en de bedrijven zelf.** Enerzijds kan het meer taken beleggen bij (grotere) bedrijven de kosten en de inzet van mensen in de uitvoering aanzienlijk drukken. Anderzijds wordt het vanuit eerdere pilots ook zichtbaar dat vanuit de sector hier niet altijd positief tegenaan gekeken wordt. Een goede afweging waar dit passend is, is daarom van belang.
- **De gesproken sectorpartijen geven over het algemeen aan dat er nog efficiëntieslagen gemaakt zouden moeten worden door middel van digitalisering om ook internationaal aan de concurrentie en marktbehoefte te voldoen.** Een voorbeeld dat genoemd wordt, waar de sectoren mee geholpen zouden zijn, is een export breed track-and-trace systeem, wat ook de vier keuringsdiensten overstijgt. Op deze wijze kunnen zendingen en statussen integraal gevolgd worden door een koppeling van ICT systemen om zendingen te kunnen volgen (bijv. bij de douane, keuringsdiensten en de NVWA). Afstemming over deze systemen is noodzakelijk om dit ook mogelijk te maken. Hier ligt een taak voor het ministerie van LNV.
- **Daar waar de gemaakte efficiëntieslagen zorgen voor een verlaging van de lasten, moeten de baten op den duur ook terugvloeien naar de sector.** Dit kan bijvoorbeeld door het verlagen (of niet verhogen) van de tarieven, of door verdere innovatie- en efficiëntieslagen door te voeren.
- **Het verder verankeren van risico's en te nemen maatregelen binnen de verschillende activiteiten in de bedrijfsvoering is voor de komende periode een uitdaging die kan worden opgepakt.** Het risicobeleid als onderdeel van de doorlopende PDCA-cyclus is in verschillende stadia bij de keuringsdiensten. Hierdoor kan voor verdere verankering bijvoorbeeld geleerd worden van elkaar, en van andere uitvoeringsorganisaties van het ministerie van LNV.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In Nederland zijn vier keuringsdiensten actief die kwaliteits- en fytosanitaire controles uitvoeren in de plantaardige sector. Dit zijn de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), het Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB), de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw). De keuringsdiensten voeren als zelfstandig bestuursorgaan (zbo), als onbezoldigd NVWA-ambtenaar en als Bevoegde Autoriteit taken uit in het plantaardige domein op het gebied van fytosanitair en kwaliteit. Dit doen de keuringsdiensten binnen de wettelijke kaders van de Plantgezondheidswet en de kwaliteitsregelgeving (Zaaizaad en Plantgoedwet 2005 en de Landbouwkwaliteitswet).

De verplichting tot het uitvoeren van deze evaluatie ligt vast in artikel 39, eerste lid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's).⁸ Hierin is vastgelegd dat iedere vijf jaar een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van een zbo dient te worden gemaakt. De meest recente evaluatie van de vier plantaardige keuringsdiensten dateert uit 2017. Daarom worden de plantaardige keuringsdiensten dit jaar (2022/2023) opnieuw geëvalueerd.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van zbo-evaluatie is of het functioneren van de betreffende plantaardige keuringsdienst doeltreffend en doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode 2017-2021.

De volgende onderzoeksvragen staan binnen deze evaluatie centraal:

1. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de eerdere evaluatie uit 2017 opgevolgd?
2. Hoe verloopt de interactie tussen het ministerie en de Keuringsdiensten?
3. In hoeverre werken de vier plantaardige keuringsdiensten samen om te bezien wat de best practices zijn van de verschillende keuringsdiensten?
4. Welke indicatoren kunnen er in de toekomst bijgehouden worden om de ontwikkeling van de keuringsdiensten het best in beeld te brengen?
5. Welke zaken hebben de diensten nodig om hun doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren te vergroten?
6. In hoeverre beschikken de keuringsdiensten over een toekomstgericht risicomanagement?
7. In hoeverre beschikken de keuringsdiensten over een toekomstgerichte risicocultuur?
8. In welke mate zijn de vier plantaardige keuringsdiensten betrokken bij vraagstukken over de totstandkoming van (nieuw) beleid?
9. Hoe zorgen de vier plantaardige keuringsdiensten voor innovatie/ kennis ontwikkeling?

⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2021-07-01>

1.3 Leeswijzer

Dit rapport kent de volgende opbouw:

- In [hoofdstuk 2](#) wordt ingegaan op de methode van het onderzoek.
- In [hoofdstuk 3](#) worden de plantaardige keuringsdiensten in perspectief geplaatst . Er wordt ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden (paragraaf 3.2) en het werkgebied van de keuringsdiensten (paragraaf 3.3). Daarnaast wordt ingegaan op de eerdere evaluaties die zijn uitgevoerd. Het gaat hierbij zowel om de aanbevelingen vanuit de evaluatie van vijf jaar geleden, als om andere evaluaties die in de onderzoeksperiode zijn uitgevoerd met betrekking tot de keuringsdiensten (paragraaf 3.4). Het hoofdstuk sluit af met een aantal relevante ontwikkelingen die invloed hebben gehad op het functioneren van de keuringsdiensten in de onderzoeksperiode.
- [Hoofdstuk 4](#) gaat in op de resultaten van de evaluatie voor de BKD.
- [Hoofdstuk 5](#) gaat in op de resultaten van de evaluatie voor het KCB.
- [Hoofdstuk 6](#) gaat in op de resultaten van de evaluatie voor de NAK.
- [Hoofdstuk 7](#) gaat in op de resultaten van de evaluatie voor de Naktuinbouw.
- [Hoofdstuk 8](#) gaat in op de overkoepelende bevindingen.
- [Hoofdstuk 9](#) gaat in op de conclusies en verbetermogelijkheden aangaande doelmatigheid en doeltreffendheid.

Als bijlagen bij deze evaluatie zijn de volgende stukken opgenomen:

- [Bijlage 1](#): Bronnen;
- [Bijlage 2](#): Schematische weergave evaluatiekaders;
- [Bijlage 3](#): Aanbevelingen voorgaande evaluaties.

2 Methode

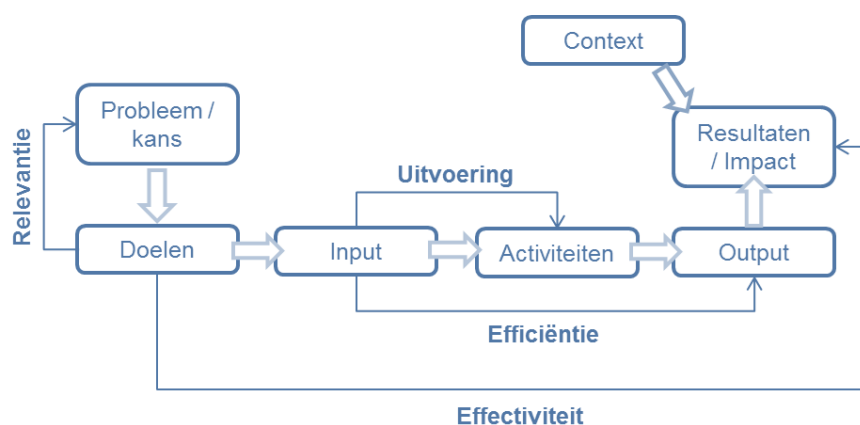
2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de gebruikte onderzoeksmethoden voor deze zbo-evaluatie. Het gaat hierbij om methodiek voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (paragraaf 2.2). Vervolgens de operationalisering van de randvoorwaarden (governance, legitimatie en risicobeheersing) (paragraaf 2.3). Als laatste volgt de wijze van dataverzameling (paragraaf 2.4).

2.2 Methodiek voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een zogenaamd evaluatiekader. Dit evaluatiekader volgt de in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, 2022) voor beleidsevaluaties neergezette lijn van input (inzet van middelen en menskracht), activiteiten (onder andere keuringen en onderzoeken), output (bijv. het aantal keuringen en afgegeven waarborgen) en resultaten/impact (o.a. de kwaliteitsborging, ondersteuning marktaandeel). In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 2.1 Schematische weergave evaluatiekader



Bron: Ecorys, op basis van de RPE, 2022

In het geval van zbo's is er onderscheid te maken tussen het evalueren van het beleid dat het zbo uitvoert, en de wijze waarop het zbo als organisatie dat doet. In het geval van een beleidsevaluatie (doeltreffendheid) gaat het om het behalen van beleidsdoelen (outcomes) en de bijdrage die het zbo daaraan heeft geleverd (output). In het geval van een zbo-evaluatie gaat het alleen om de prestaties van de organisatie binnen de randvoorwaarden die door de opdrachtgever gegeven zijn.

De 'handleiding evaluaties zbo's, samen met de interdepartementale werkgroep, opgesteld door de ministeries van BZK en Financiën, dient als hulpmiddel bij het vormgeven van zbo-evaluaties. In dit handboek wordt beschreven aan welke eisen een zbo evaluatie moet voldoen. Hierin zijn ook de definities voor doeltreffendheid en doelmatigheid bij zbo's opgenomen.

2.2.1 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid definiëren we, zoals in de handleiding evaluaties zbo's wordt meegegeven, als de mate waarop de vier plantaardige keuringsdiensten op een effectieve wijze invulling hebben gegeven aan de te behalen doelen zoals die tussen het departement (eigenaar en opdrachtgever) en de vier plantaardige keuringsdiensten zijn overeengekomen. Oftewel, de mate waarin de werkwijze erop is gericht dat belangrijkste problemen in de sector tijdig worden gesignaleerd en voorkomen of opgelost. Belangrijk daarbij is dat de doelen tussen de partijen geëxpliciteerd en vastgelegd zijn. Dit is in de aanloop voor deze evaluatie gebeurd in de beleidstheorieën (evaluatiekader) waarin inzichtelijk wordt hoe de inrichting van de organisatie eruit ziet met het oog op het uitvoeren van toezicht en controlewerkzaamheden. De evaluatiekaders zijn in als bijlage toegevoegd aan dit rapport.

De verschillende onderdelen voor het bepalen van de doeltreffendheid zijn:

- **input:** de middelen en menskracht die worden ingebracht;
- **activiteiten:** de activiteiten die door de betreffende keuringsdienst worden uitgevoerd;
- **output:** de bijbehorende meetbare producten die door de activiteiten worden bewerkstelligd;
- **resultaat:** de effecten die worden behaald met de inzet van de organisatie;
- **beoogde impact:** de bredere effecten van de organisatie op de beleidsdoelstellingen. deze elementen worden specifiek voor elke organisatie bepaald.

2.2.2 Doelmatigheid

Doelmatigheid definiëren we als de mate waarin de vier plantaardige keuringsdiensten een zo'n optimaal mogelijk resultaat behalen afgezet tegen een zo laag mogelijke inzet van financiële middelen en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten. Het gaat om de relatie tussen input en de behaalde outputs, resultaten en impacts. Om tot een zo scherp mogelijk oordeel te komen aangaande doelmatigheid, bezien wij dit op verschillende manieren:

- **Doeltreffendheid:** eerst wordt bezien of de geleverde producten en diensten doeltreffend zijn, immers beleid wat niet doeltreffend is, kan per definitie niet doelmatig zijn;
- **Productiviteit:** de relatie tussen de totale productie (output) en ingezette middelen (input). Hier maken we een koppeling met het aantal fte en het ziekteverzuim bij de vier plantaardige keuringsdiensten. Ook kijken of samenwerkingen tussen de vier plantaardige keuringsdiensten hieraan hebben bijgedragen;
- **Alternatieve methoden:** het bezien van alternatieve methoden om de doelstelling te bereiken en of dit met minder middelen kan (op kwalitatieve wijze). Voorbeelden in dit kader zijn systeemkeuring onder toezicht of digitale toepassingen/ontwikkelingen die werkprocessen versnellen;
- **Longitudinaal:** ontwikkelingen door de tijd bezien binnen de eigen organisatie (ontwikkeling uurtarieven, totale kosten, verdeling van het subsidiebudget versus andere bronnen, etc.). In dit geval kan een vergelijking worden gemaakt tussen de in beschouwing genomen organisaties en bijbehorende activiteiten.

Met dit onderzoek sluiten we aan op de eerder uitgevoerde evaluaties van de Keuringsdiensten van de Kwinkgroep (2017). Dit doen wij door binnen de thema's uitvoering, doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) in te gaan op dezelfde onderdelen als de Kwinkgroep destijds deed.

2.2.3 Hardheid van de te geven conclusies

Uitgevoerde evaluaties, zoals voorliggende over de vier plantaardige keuringsdiensten, vormen de basis voor een beleidsdoorlichting. In een beleidsdoorlichting wordt het voor een bepaald begrotingsartikel gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van bestaand evaluatiemateriaal. Dit achterliggende evaluatiemateriaal wordt in beleidsdoorlichtingen regelmatig gescoord op de zogenaamde 'effectladder'. Dit instrument geeft inzicht in de hardheid van de gegeven conclusies in de evaluaties. De effectladder kent een kwalificatie toe aan de kwaliteit van de evaluatie op basis van de eigenschappen van de gebruikte onderzoeksmethode. De hoogste kwalificatie of trede betreft causaal onderzoek uitgevoerd met (pseudo-)experimentele methoden zoals aanbevolen door de commissie-Theeuwes (2012) in het rapport *Durf te meten*. De laagste trede wordt gehaald met beschrijvend onderzoek naar het doel en het bereik van de te evalueren regeling.⁹ Onderstaande tabel geeft inzicht in de treden van de effectladder.

Tabel 2.1 Treden van de effectladder

Niveau	Naam	Soorten onderzoek
5	Bewezen (in)effectief	<ul style="list-style-type: none">• Randomized Control Trials (RCTs);• natuurlijke experimenten;• state-of-the-art econometrie^a;
4	Zeer waarschijnlijk (in)effectief	Triangulatie: combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen.
3	Waarschijnlijk (in)effectief	<ul style="list-style-type: none">• onderzoek van niveau 4 in soortgelijke situaties, bij voorkeur meta-analyses;• tijdsreeksanalyse zonder paneldata;• cross-sectie analyse;• aantonen doelrealisatie, gedragsveranderingen of trends.
2	Potentieel (in)effectief	<ul style="list-style-type: none">• expert judgement^b;• beleidstheorie opstellen;• theoretische modellen;• theoretische analyses;• kwalitatieve uitspraken.
1	Mogelijk (in)effectief	beschrijving doel, doelgroep en interventie

Deze evaluatie wordt gebaseerd op meerdere dataverzamelmethode: analyse van de beleidstheorie, analyse van kwantitatieve data, analyse van secundaire bronnen, aangevuld met interviews met betrokkenen. Op deze wijze kan informatie voor niveau 3 en in de meeste gevallen niveau 4 verzameld worden. Hiermee kan worden vastgesteld of de keuringsdiensten zeer waarschijnlijk (in)effectief (oftewel doeltreffend) opereren.

2.3 Operationalisering randvoorwaarden

Voordat we inzichtelijk maken of de vier plantaardige keuringsdiensten doelmatig en doeltreffend opereren, is het van belang dat we inzichtelijk maken of er randvoorwaarden zijn geborgd om wettelijke taken doeltreffend en doelmatig uit te voeren zijn. Hiervoor schijnen we licht op drie thema's: governance, legitimatie en risicobeheersing. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en andere Nederlandse regelgeving zoals de Landbouwkwaliteitswet, de Plantgezondheidswet en de Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005 vormen onder meer de regelgevende kaders waarbinnen zbo's dienen te opereren op deze onderwerpen. Zo worden hierin onder andere de kaders

⁹ Beleidsonderzoekonline.nl. Beschikbaar op: https://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2019/7/BO_2213-3550_2019_000_007_001

geschetst voor de taakstelling, het publiekrechtelijk vormgeven van zbo's, de toepasselijkheid bij een privaatrechtelijke status, de informatievoorziening, sturing en het (financieel) toezicht. De zbo's werken deze kaders nader uit in hun statuten en reglementen.

De voor deze zbo-evaluatie te bekijken onderwerpen governance, legitimatie en risicobeheersing worden hieronder nader uitgewerkt.

Governance

Governance definiëren we als de wijze waarop sturing (intern en extern) plaatsvindt om wettelijke taken **zorgvuldig en integer** uit te voeren. We maken hierbij onderscheid tussen interne voorzieningen en externe governance.

Interne voorzieningen hebben betrekking op ingebouwde controles ('check and balances') om te waarborgen dat keuringen zorgvuldig en integer uitgevoerd worden. Voorbeelden hiervan kunnen zijn de aanwezigheid van een kwaliteitsmanagementsysteem waarin processen en procedures zijn vastgelegd, het uitvoeren van interne audits (bijvoorbeeld: controleren van keuringen, meelopen van een senior keurmeester, herkeuringen), het aanbieden van opleidingstrajecten en bijscholing voor keurmeesters of het aantal klachten over een keuringsdienst.

Met betrekking tot 'externe governance' kijken we naar extern uitgevoerde audits die toetsen of keuringen volgens wet- en regelgeving zijn uitgevoerd (EU-richtlijnen en nationale wettelijke richtlijnen). Voorbeelden zijn de externe audit van de Raad voor Accreditatie die toetst of voldaan is aan internationale normen van inspectie en laboratoria, de externe audit van de NVWA die toetst of fytosanitaire eisen worden nageleefd gedurende inspecties, en de accountantscontrole op de jaarrekeningen van de keuringsdiensten.

Legitimatie

Daarnaast kijken we naar legitimatie. We definiëren legitimatie als de mate waarin een keuringsdienst **onafhankelijk** en **transparant** opereert. Onafhankelijkheid gaat over de mate waarin de keuringsdienst onafhankelijk opereert ten opzichte van beleidsmakers en (de schijn van) partijdigheid vermijdt ten aanzien van partijen in de sector. Onafhankelijkheid toetsen we op bestuurlijk niveau en uitvoerend niveau. Op bestuurlijk niveau maken we per keuringsdienst de samenstelling van het bestuur inzichtelijk, of dit een afspiegeling is van de sector en of er eventuele commissies/adviesraden aanwezig zijn. Daarnaast gaan we in statuten na welke interne voorzieningen zijn vastgelegd en welke procedures van kracht zijn bij de samenstelling van het bestuur. Onafhankelijkheid op het uitvoerende niveau brengen we in beeld door onder andere te controleren of er richtlijnen zijn vastgelegd om keuringen uit te voeren, of er interne audits plaatsvinden (zie voorbeelden bij governance), of er geen sprake is van belangverstrengeling onder keurmeesters (bijvoorbeeld door screening en voeren van personeelsgesprekken) en of er klachten zijn van derden over het handelen en functioneren van de keuringsdienst.

Transparantie gaat over de mate waarin de vier plantaardige keuringsdiensten inzicht geven in activiteiten, werkwijzen en resultaten richting de samenleving, de politiek (ministerie van LNV) en de sector. Hiervoor kijken we hoe de (openbare) verantwoording wordt uitgevoerd, via de invulling die wordt gegeven aan bijvoorbeeld de beleidsmatige jaarverslagen, jaarrekening en periodieke rapportages. Daarnaast kijken we hoe de communicatie is ingericht met de politiek en de sector. We kijken bijvoorbeeld naar het aantal bestuurlijke overleggen dat plaatsvindt en hoe de vier plantaardige keuringsdiensten contact onderhouden met hun sector (bijeenkomsten, nieuwsbrieven en klanttevredenheidsonderzoeken).

Risicobeheersing

Risicobeheersing verwijst naar het **identificeren en categoriseren** van, en **nemen van (beheers)maatregelen** op de risico's waar de vier plantaardige keuringsdiensten aan blootgesteld worden. In de evaluatie gaan we aan de hand van een aantal stappen na in hoeverre de vier plantaardige keuringsdiensten over een toekomstgericht risico managementsysteem beschikken en in hoeverre zij een toekomstgerichte risicocultuur hebben. We gaan na in hoeverre de organisaties toekomstige risico's hebben geïdentificeerd (1), deze hebben geanalyseerd (bijv. met een SWOT) (2), hebben beoordeeld (bijvoorbeeld aan de hand van een risicomangementtabel) (3), hebben beheerst (en hier ook acties aan hebben gekoppeld) (4) en worden gemonitord (om ook na te gaan in hoeverre risico's groter worden of niet) (5). Ook wordt nagegaan hoe taken zijn belegd en wie uiteindelijke besluiten maakt en op basis waarvan.

Tabel 2.2 Samenvattende tabel operationalisering randvoorwaarden

Randvoorwaarde	Dimensie	Indicator
Governance	Zorgvuldig en integer	Interne voorzieningen
		Klachten over handelen
		Externe governance
Legitimatie	Onafhankelijkheid	Bestuurlijk niveau
		Uitvoerend niveau
	Transparantie	Inzicht in activiteiten, werkwijzen en resultaten
Risicobeheersing	Identificeren en categoriseren van risico's	Identificatie toekomstige risico's
		Beoordeeld a.d.h.v. risicomangementtabel
	Maatregelen nemen op risico's	Beheersing (acties)
		Monitoring

2.4 Wijze van dataverzameling

In de evaluatie zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt voor de dataverzameling. Door gebruik te maken van de zogenaamde 'mixed method'-methodiek zijn tekortkomingen in de ene informatieverzamelingsmethode opgevangen door de ander. De volgende onderzoeksmethoden zijn gehanteerd:

Deskstudie

Deskstudie werd gebruikt om het doel en de werking van de vier keuringsdiensten te beschrijven en om inzicht krijgen in interne (bijv. verbetering in efficiëntie) en externe veranderingen (bijv. technologische ontwikkelingen). In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de relevante literatuur die meegenomen is in deze evaluatie.

Kennismaking en eerste interviews

De kennismakingsgesprekken hadden enerzijds tot doel om kennis te maken met de organisaties en de lijnen te verkorten en anderzijds om de gevonden informatie uit de deskstudie te toetsen. In bijlage 3 is een interviewleidraad opgenomen als basis voor de gesprekken. Naast algemene vragen zijn er per keuringsdienst meer specifieke vragen gesteld.

Uitvoeren van de case studies

De case studies zijn gebruikt om de evaluatie per keuringsdienst verder uit te voeren. Elke keuringsdienst vormt een case. In de case studies werden de verschillende kenmerken zoals kosten, risico's, interactie met het ministerie, 'best practices' tot in detail bekeken. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met de keuringsdiensten zelf en met de brancheorganisaties. De gesproken personen zijn opgenomen in bijlage 1.

Validatiesessie

Tijdens deze bijeenkomst werden onze concept onderzoeksresultaten bij de aanwezigen (zowel de opdrachtgever, de NVWA, als de vier keuringsdiensten) teruggelegd en was er ruimte voor de aanwezigen op deze resultaten te reflecteren en hier met elkaar over in gesprek te gaan. Vooruitlopend op de bijeenkomst werd het tussenrapport verstuurd, zodat er op de feitelijkheden een check uitgevoerd kan worden. Op deze manier wordt het lerende element al in praktijk gebracht voor het opleveren van het rapport en ontstaat draagvlak voor de onderzoeksresultaten.

3 Plantaardige keuringsdiensten in perspectief

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de plantaardige keuringsdiensten in perspectief geplaatst. Er wordt ingegaan op de vier keuringsdiensten en hun productgroepen (paragraaf 3.2), taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (paragraaf 3.3), uitkomsten en aanbevelingen vanuit de voorgaande evaluaties (paragraaf 3.4) en de relevante marktontwikkelingen die invloed hebben gehad op het functioneren van de keuringsdiensten (paragraaf 3.5).

3.2 De vier keuringsdiensten en hun productgroepen

De vier keuringsdiensten binnen het plantaardige domein hebben elk hun eigen producten, eigen bevoegdheid en specifieke werkterrein. Onderstaande tabel geeft een beeld van de productgroepen die ieder van de vier keuringsdiensten bedient

Tabel 3.1 Werkingsgebied van de keuringsdiensten

Organisatie	Productgroep
Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	Bloembollen
Het Kwaliteits-Controle Bureau (KCB)	<ul style="list-style-type: none">• Bloemisterijgewassen eindproduct snijbloemen, potplanten etc.• Groenten en fruit consumptief materiaal• Overige producten
de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van Landbouwgewassen (NAK)	<ul style="list-style-type: none">• Akkerbouwgewassen• Landbouwzaaizaden, pootgoed en consumptie aardappelen
Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)	<ul style="list-style-type: none">• Teeltmateriaal Bloemisterijgewassen• Teeltmateriaal (zaden, stekken etc.) en eindproducten• Boomkwekerijgewassen• Inclusief vruchtbomen en vaste planten• Teeltmateriaal groentegewassen• Zaden, planten, plantui, etc.

Bron: KCB.NL/taken-keuringsdiensten (aangevuld met interviews)

3.3 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het stelsel

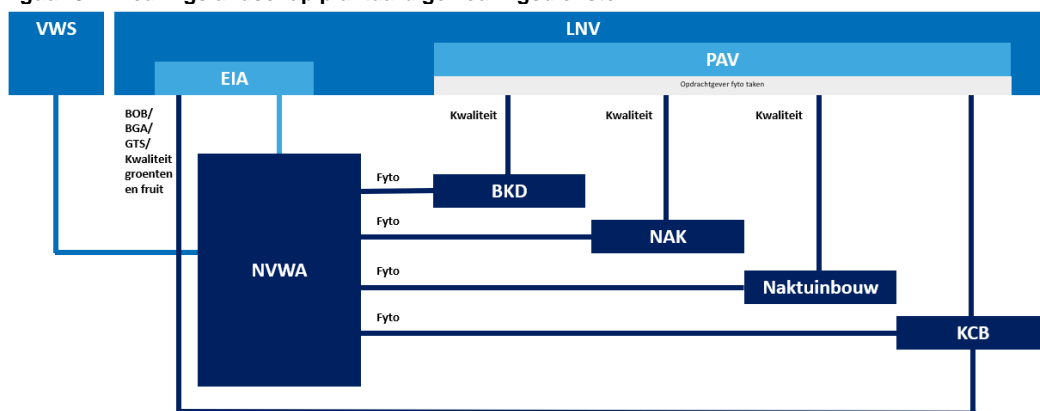
Op hoofdlijnen kan worden opgemerkt dat de keuringsdiensten, die een lange historie kennen, over het algemeen voort komen uit kwaliteitsdenken en door de betrokken sector zijn opgericht. In 1993 zijn hier andere taken aan toegevoegd zoals fytosanitaire werkzaamheden bestaande uit de afgifte van plantenpaspoorten door de BKD, NAK en Naktuinbouw. Ook voeren zij op grond van mandaat sinds 2007 ook fytosanitaire import en export inspecties uit, en is KCB sinds 2023 ook fytosanitair werk gaan doen. De fytosanitaire keuringen werden toentertijd bij de vier plantaardige keuringsdiensten belegd omdat men daar al beschikte over de kennis van de sector en taken konden combineren waardoor efficiëntievoordelen konden worden gerealiseerd.¹⁰

¹⁰ KPMG, 2020. Brede analyse keuringslandschap LNV.

De taken en bevoegdheden worden onderverdeeld in twee velden: fyto-sanitair en kwaliteit. Fyto-sanitaire wetgeving regelt voor handel in de EU de import: de organismen die niet voorkomen binnen de EU en als bedreiging worden gezien en organismen die een beperkte verspreiding kennen binnen de EU en die niet verder verspreid mogen worden. Er gelden voor quarantaineziekten zogenaamde 0 toleranties; partijen worden afgekeurd bij aantreffen van deze organismen. Bij uitbraken moet worden gezorgd dat het organisme wordt geëlimineerd op de plaats waar het is aangetroffen. Voor de export geldt dat derde landen fyto-sanitaire eisen stellen die bepalend zijn voor wat en hoe moet worden gecontroleerd voor export naar dat betreffende land. De Europese Unie kent naast de fyto-sanitaire wetgeving ook andere wetgeving die met de gezondheid van planten te maken heeft. Die wetgeving regelt zaken op 'kwaliteitsniveau' en wordt gevormd door verordeningen en handelsrichtlijnen. Verordeningen vormen de basis voor de controles BOB/BGA/GTS door het KCB (beschermde oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen) en voor de controles op de naleving van de handelsnormen voor groenten en fruit (kwaliteit). De handelsrichtlijnen regelen naast reguliere (niet Q/RNQP) ziekten en plagen ook identiteitszaken en naamgeving, kwaliteitsvoorschriften (bijvoorbeeld zuiverheid en kiemkracht zaden) en onder andere certificering (klassenindeling) van zaden en planten die bestemd zijn om ergens anders weer te worden geplant (denk aan grassen, granen pootaardappelen, bloembollen en vruchtbomen). Naast EU-regelgeving bestaan er ook nationale regelingen waarop toezicht wordt gehouden door de keuringsdiensten (teeltvoorschriften).

Onderstaande figuur uit de brede analyse van het keuringslandschap van KPMG uit 2020 laat een vereenvoudigde weergave van het stelsel zien, waarin overigens ook de twee keuringsdiensten die buiten deze evaluatie vallen (SKAL en COKZ) zijn opgenomen. Er wordt in deze figuur onder andere onderscheid gemaakt in fyto-sanitair en kwaliteit.

Figuur 3.1: Keuringslandschap plantaardige keuringsdiensten



Bron: bewerking Ecorys (2023) op basis van KPMG (2020)

In het rapport van KPMG staat: *"In het huidige stelsel geldt over het algemeen dat de minister van LNV de bevoegde autoriteit is en de ambtenaren van de NVWA zijn aangewezen als toezichthouder. Meestal fungeert de NVWA als eerstelijns-toezichthouder, maar in sommige sectoren is het eerstelijns-toezicht toegewezen aan andere toezichtinstanties. De NVWA is eindverantwoordelijk voor een goede naleving van de regels en moet daarover ook verantwoording afleggen. Dit leidt ertoe dat de NVWA naast het directe eerstelijns-toezicht ook op sommige domeinen de taak heeft om 'vanuit de tweede lijn' toezicht te houden op de manier waarop de aangewezen toezichthouder die taak uitvoert."*¹¹ Zoals in bovenstaande figuur is weergegeven geldt

¹¹ KPMG (2020), Brede analyse keuringslandschap LNV.

het tweedelijns toezicht op het gebied van de fyto-sanitaire keuringen. Het rapport van KPMG meldt verder: *“De keuringsinstanties zijn over het algemeen verantwoordelijk voor keuringen, toezicht en certificering en zijn bevoegd om maatregelen en/of activiteiten uit te voeren die daarmee samenhangen. Op enkele domeinen is er een uitzondering op het bovenstaande, zoals kwaliteitsaangelegenheden waarbij er geen toezichthoudende rol is van de NVWA”*.¹²

De governancerelatie tussen het ministerie van LNV en de keuringsdiensten is ingericht volgens het driehoeksmodel, in overeenstemming met de circulaire ‘Governance ten aanzien van zbo’s’¹³. Dit model is rijksbreed ingevoerd om uitvoeringsorganisaties ordentelijk aan te sturen. In dit model worden de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer onderscheiden. In het stelsel heeft ministerie van LNV de eigenaars- en opdrachtgeversrol en zijn de keuringsdiensten opdrachtnemer. In het geval van de keuringsdiensten wordt bij de fyto-sanitaire taken dit model gecompliceerd met de NVWA

in de rol van tweedelijns-toezichthouder binnen het fyto-sanitaire terrein. De verantwoordelijkheden van de diverse rollen zijn in de bovenstaande circulaire vastgelegd.

In de circulaire is aangegeven dat de opdrachtgever vooral kijkt naar de taken die het zbo uitvoert en tevens beleidsverantwoordelijk is voor de wetgeving waarin de taken bij het zbo zijn belegd¹⁴. De opdrachtgeversrol is belegd bij DG-Agro, die wordt ondersteund door de directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV) en door de directie Europees, Internationaal en Agro-economisch beleid (EIA) (voor de kwaliteit van groenten en fruit en BOB/BGA/GTS). De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering met een zo concreet mogelijke beschrijving van het gewenste resultaat. De opdrachtgever is hiermee verantwoordelijk voor de doeltreffendheid van de organisaties. De opdrachtgever is daarnaast, onder meer, ook verantwoordelijk voor het tijdig informeren van de keuringsinstanties over relevante ontwikkelingen en voor het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportage afspraken in afstemming met de keuringsdiensten (opdrachtnemer).¹⁵

Voor de eigenaar is in de circulaire vastgelegd dat zij vooral aanspreekbaar is op vraagstukken die het zbo als organisatie betreffen¹⁶. De eigenaarsrol van de keuringsdiensten is belegd bij de pSG, die wordt ondersteund door het team eigenaarsondersteuning. De eigenaar zorgt voor de continuïteit en het efficiënt opereren van de keuringsdiensten. Zij hebben de eindverantwoordelijkheid voor toezicht op de begrotingscyclus, wettelijke tarieven en zorgt voor goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders en houdt zicht op de generieke ontwikkelingen en de effecten daarvan op de organisaties. De eigenaar gaat hiermee over de doelmatigheid van de uitvoering.¹⁷

De keuringsdiensten zijn verantwoordelijk voor het doeltreffend en doelmatig uitvoeren van de bij wetgeving opgedragen taken en afspraken met de opdrachtgever en de eigenaar. Het is de taak van de keuringsdiensten om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving door geregistreerde bedrijven en te handhaven als hieraan niet wordt voldaan. Voor zover de (fyto-sanitaire) normen en kwaliteitsvoorschriften zijn vastgelegd in of krachtens wetgeving betreffen de werkzaamheden het toezicht op naleving van deze aspecten. Zij zijn in die hoedanigheid verantwoordelijk voor het uitvoeren van keurings- en toezichtwerkzaamheden (of certificerings- en inspectiewerkzaamheden).

¹² KPMG (2020), Brede analyse keuringslandschap LNV.

¹³ BZK, 2015, Circulaire Governance ten aanzien van zbo’s.

¹⁴ BZK, 2015, Circulaire Governance ten aanzien van zbo’s.

¹⁵ KPMG (2020), Brede analyse keuringslandschap LNV.

¹⁶ BZK, 2015, Circulaire Governance ten aanzien van zbo’s.

¹⁷ ABDTOPConsult (2021), Toezicht met beleid.

Zij dragen ook zorg voor een bestendige interne organisatie en voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever [red: en eigenaar] bij onvoorziene ontwikkelingen.¹⁸

De NVWA houdt onder andere nalevingstoezicht (op hoofdzakelijk teeltvoorschriften), tweedelijnstoezicht (met betrekking tot fyto-sanitaire werkzaamheden), neemt maatregelen bij uitbraken van quarantaine organismen en is in sommige gevallen verantwoordelijk voor bestuurlijke- en strafrechtelijke opsporing en is formeel belast met de controle van de kwaliteit van groente en fruit en de BOB/BGA-erkenningen in de retail. Binnen de sectoren hebben de keuringsdiensten hun eigen (gecertificeerde) kwaliteitssystemen. Door de Raad voor Accreditatie wordt erop toegezien dat het kwaliteitssysteem van de keuringsdiensten aan de ISO-normen voldoet.

3.4 Uitkomsten en aanbevelingen uit eerdere evaluaties

Afgelopen jaren hebben er veelvuldig onderzoeken plaatsgevonden naar het keuringslandschap van LNV, met de wettelijke evaluatie van 2017 als startpunt voor een meer uitgebreide reeks. Om geen dubbel werk te doen, is hier in deze evaluatie uitvoerig naar gekeken. Opvallend hierbij is dat vrijwel alle evaluaties betrekking hebben op het fyto-sanitaire deel van de taken van de keuringsdiensten, terwijl het kwaliteitsdeel onderbelicht blijft. In een gesprek hierover met het ministerie van LNV werd hierover gezegd dat de keuringsdiensten over het algemeen 'rustig bezit' vormen, alleen op het gebied van fyto-sanitair is de afgelopen jaren wel het een en ander veranderd. Daarom zijn hierover meer onderzoeken verschenen. Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de eerdere evaluaties.

Evaluaties van de keuringsdiensten (KWINK, 2017)

Uit de voorgaande wettelijke evaluatie (uitgevoerd over de periode 2010 tot en met 2016) zijn er een aantal aanbevelingen geformuleerd die tot doel hebben om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van de keuringsdiensten te verbeteren. In de bijlage zijn de aanbevelingen vanuit de voorgaande evaluaties opgenomen. In de verschillende hoofdstukken van de keuringsdiensten wordt nader ingegaan op welke wijze deze aanbevelingen zijn meegenomen in de huidige periode.

Brede analyse keuringslandschap LNV (KPMG, 2020)

Doel van deze analyse is een beschrijving en vergelijking van de verschillende praktijken en doelen binnen het keuringslandschap van LNV. In dit rapport worden naast beschrijvingen van taken en verantwoordelijkheden ook sterke punten en ontwikkelkansen benoemd. Enerzijds wordt beschreven dat andere landen met bewondering kijken naar de inrichting van het stelsel in Nederland. Anderzijds wordt aangegeven dat het stelsel op EU-niveau of daarbuiten soms om nadere uitleg vraagt, met name over de werking van het gehele keuringen en toezichtstelsel en de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen partijen. De sterke punten die worden aangegeven in het rapport zijn de verankering in de sector, de kennispositie, de wendbaarheid en de scheiding tussen opdrachtgever en eigenaar. De ontwikkelkansen die worden genoemd zijn de visie van LNV, de kennisborging van LNV en de NVWA en de samenwerking tussen de partijen.

¹⁸ KPMG (2020), Brede analyse keuringslandschap LNV.

[Evaluatie capaciteit NVWA \(Deloitte, 2020\)](#)

In dit onderzoek is gekeken naar of de beschikbare capaciteit van de NVWA toereikend is voor de uitvoering van haar takenpakket. Het antwoord deze vraag was dat de NVWA geen toereikende capaciteit had voor het volledig uitvoeren van haar takenpakket. Waarbij opgemerkt wordt dat er grote verschillen zitten in de ontoereikendheid van de capaciteit. Bij sommige taken worden de inspecties goed uitgevoerd, maar ontbreekt de capaciteit voor de ontwikkeling van instrumenten (evaluatie van toezicht). Voor het onderdeel plantgezondheid/fytosanitaire taken wordt in het onderzoek ook aangegeven dat er onvoldoende capaciteit was bij de NVWA.

[Analyse samenwerking Plantkeur \(Berenschot, 2020\)](#)

Sinds 2007 voerden de keuringsdiensten op grond van het Convenant Plantkeur ook fytosanitaire inspectie- en certificeringstaken uit. Voor de uitvoering van deze laatstgenoemde taken waren in 2007 vier meerjarige overeenkomsten (hierna: MJO's) opgesteld tussen het ministerie van LNV en de keuringsdiensten. De evaluatie beziet in hoeverre het systeem van Plantkeur functioneert. De conclusie van de evaluatie was het systeem van Plantkeur door de bank genomen goed functioneert naar het oordeel van betrokkenen. De keuringsdiensten hebben in de afgelopen jaren zowel kwalitatief als kwantitatief capaciteit opgebouwd en zijn in staat gebleken fytosanitaire taken goed uit te voeren. In de evaluatie zijn er zijn ook aan aantal knelpunten benoemd: (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, en het overleg over nieuwe afspraken verloopt moeizaam.

Uit rapport van Berenschot (2020)¹⁹ blijkt verder dat keuringsdiensten het tweedelijnstoezicht van de NVWA op de uitvoering van werkzaamheden te gedetailleerd vinden, te veel op werkinstructieniveau en te weinig gericht is op output en prestaties. Daarbij is onduidelijk wanneer audits van de NVWA plaatsvinden en is de inhoudelijke lijn van de audits niet navolgbaar. 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. Ook is onduidelijk bij de keuringsdiensten wat de NVWA met de keuringsrapporten en evaluaties doet.

[Evaluatie sturingsmodel LNV gelieerde organisaties \(ABDTOPConsult 2022\)](#)

Dit rapport gaat in op de werking van de aansturing van een vijftal organisaties (CCD, Ctgb, RVO, SBB en Skal Biocontrole) doormiddel van het zogenoemde driehoeksmodel. Het driehoeksmodel komt voort vanuit de wens om een balans te scheppen tussen enerzijds de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de continuïteit van de organisatie in haar taakuitoefening door de eigenaar, en anderzijds de inhoudelijke aansturing door de opdrachtgever. Alhoewel dit rapport niet ingaat op de vier plantaardige keuringsdiensten, beziet het wel het driehoeksmodel wat ook gehanteerd wordt richting deze organisaties.

[Evaluatie van het handhavingsinstrumentarium \(KWINK, 2022\)](#)

Doel van deze evaluatie was het verkrijgen van inzicht in het huidige handhavingsinstrumentarium van de keuringsdiensten en het beoordelen in hoeverre dit voldoende functioneert. Geconcludeerd wordt dat het stelsel van toezicht en handhaving in de praktijk over het geheel genomen goed functioneert. Tegelijkertijd worden er in deze rapportage wel een aantal knelpunten genoemd, waarbij de belangrijkste het de complexiteit van het stelsel is met een onoverzichtelijk geheel van wet- en regelgeving is. Dit bemoeilijkt de handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving. Ook wordt geconstateerd dat de samenwerking tussen de NVWA en de instanties bij opvolging van

¹⁹ Berenschot (2020). Analyse samenwerking Plantkeur.

(mogelijke) overtreden is verbeterd, maar dat de keten van toezicht en handhaving nog niet optimaal werkt. Voor de lange termijn wordt dan ook aanbevolen om kritisch te kijken naar de ZPW en de LKW en naar de handhaafbaarheid van de regelgeving. Ook wordt aanbevolen om tussen de keuringsdiensten en de NVWA structureel af te stemmen en afspraken te maken, zodat tijdig bekend is wat er bij beide partners speelt, wat er verandert in mogelijke prioriteit- en capaciteitsstelling en welke behoefte er over en weer is.

3.5 Relevante ontwikkelingen

Er hebben tijdens de afgelopen evaluatietermijn een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden die invloed hebben gehad op de bedrijfsvoering van de vier keuringsdiensten en het krachtenveld waarbinnen zij opereren. Hieronder worden zij kort opgesomd:

- Ten tijde van de voorgaande evaluatie waren de relaties tussen het ministerie van LNV en de keuringsdiensten enige tijd bekoeld. Dit kwam doordat er vanuit het ministerie van LNV in die tijd werd ingezet op het verminderen van het aantal zbo's²⁰. Na de voorgaande evaluatie is er een Kamerbrief²¹ opgesteld, waarin deze fase definitief is afgesloten. Unaniem werd in de gesprekken gezegd dat de **relatie vanaf dat moment is verbeterd** en dat de vertrouwensband is aangehaald.
- Vanaf 2017 wordt gewerkt met het zogenaamde **driehoeksmodel**. Hierin zijn de taken opdrachtgever, eigenaar en opdrachtnemer uit elkaar getrokken, in overeenstemming met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'²². In de evaluatieperiode waren de taken en verantwoordelijkheden binnen deze driehoek, en dan met name tussen opdrachtgever en eigenaar, nog niet altijd volledig helder. In eerdere evaluaties werd wel gesteld dat deze scheiding van functies wordt gewaardeerd.
- De invoering van de **EU Plantgezondheidsverordening** en de **EU Controleverordening (2017/625)** in december 2019 heeft geleid tot formalisering van de fytosanitaire verantwoordelijkheden voor de keuringsdiensten. De vier keuringsdiensten, LNV (als opdrachtgever en eigenaar) en de NVWA zijn op dit moment bezig met het afronden van een nieuwe Meerjaren Overeenkomst (MJO), (mei 2023) waarin onder meer afspraken zijn over opgenomen over mandaatinstructie, werkafspraken (samenwerking, fytosanitair uitvoeringsbeleid, handhaving etc.) en richtlijnen voor het tweedelijns toezicht. De samenwerking op dit gebied is op dit moment sterk verbeterd ten opzichte van de eerdere evaluaties uit 2020, wat de verbeterde verstandhouding verklaart. Hierin heeft de scheiding in functies bij het ministerie tussen opdrachtgever en eigenaar geholpen volgens de betrokkenen.
- **Wijziging EU-wetgeving**: Met de invoering van de nieuwe EU-verordeningen is het verplicht geworden voor alle marktpartijen om bij verhandeling van teeltmateriaal een zogeheten plantenpaspoort te gebruiken. Daarbij komt ook het verplicht gebruik van het EU-software systeem IMSOC/TRACES. Hierin worden alle gegevens rondom importproducten en controles opgenomen om de EU beter te kunnen beschermen tegen vanuit derde landen komende plantenziekten. De nieuwe regelgeving heeft impact op de bedrijfsvoering van de keuringsdiensten¹, omdat administratieve systemen moesten worden veranderd en er sprake was van een uitbreiding van de registratieplicht.

²⁰ Tweede Kamer de Staten-Generaal. Vergaderjaar 2013-2014. Parlementair Onderzoek Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten; Brief inzake het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's.

²¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2017-2018. Kamerstuk 25 268 Nr. 157.

²² BZK, 2015, Circulaire Governance ten aanzien van zbo's

- Door de verandering in de 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren' (WNRA) kreeg per 1 januari 2020 een groot deel van het zbo-personeel de status 'ambtenaar'. Dit staat in de Ambtenarenwet 2017 (AW 2017). Een zbo is per januari 2020 'overheidswerkgever' als het als kerntaak het uitoefenen van openbaar gezag heeft. Dat is bij de keuringsdiensten het geval. De WNRA regelt dat ambtenaren dezelfde rechten en plichten krijgen als werknemers in het bedrijfsleven. De AW 2017 verplicht dat ambtenaren de ambtsbelofte of -eed afleggen. Door deze verandering moesten de werknemers bij de keuringsdiensten deze afleggen in de evaluatieperiode.
- **Samenwerking tussen de keuringsdiensten** vindt ook vaak plaats met de zes keuringsdiensten van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke thema's zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, HR, waarbij een trekker (regelmatig de directeur) wordt aangewezen en men expertise en capaciteit inzet. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed.
- **Brexit:** Een grote verandering voor de keuringsdiensten is de Brexit, waarbij het Verenigd Koninkrijk buiten de EU valt. Het Verenigd Koninkrijk is een grote afnemer van gewassen en andere goederen die vallen onder de Zaaizaad en Plantgoedwet 2005 en Landbouwkwaliteitswet. Voor landen buiten de EU zijn extra inspecties en afgifte van fytosanitaire exportcertificaten verplicht, waardoor de inspectiecapaciteit van Nederland zeer aanzienlijk vergroot moest worden. Als voorbereiding hierop is veelvuldig contact geweest tussen met name het KCB, NVWA en Naktuinbouw. Ook is er veelvuldig contact geweest tussen de keuringsdiensten en het ministerie van LNV.
- **Corona:** Gedurende de evaluatieperiode is elke organisatie in Nederland getroffen door het coronavirus dit was ook het geval voor de keuringsdiensten, veel kantoorpersoneel kon haar werk goed thuis uitvoeren. Andere werkzaamheden (keuringen, proefvelden, laboratoriumwerkzaamheden) zijn onder aangepaste omstandigheden voortgezet. Alle keuringsdiensten geven aan dat ondanks corona keuringen naar behoren zijn uitgevoerd.²³
- **ToBRF-virus:** In 2020 is op meerdere Nederlandse tomatenbedrijven het ToBRF-virus (TOBRFV) vastgesteld. Tomaten en paprika's zijn vatbaar voor dit lange tijd infectieuze virus, wat de kwaliteit van de producten aantast. Het virus wordt snel via contact overgedragen en is lange tijd infectieus. De NVWA heeft in dit kader de eisen voor controles aangepast, door een streng hygiëneprotocol op te stellen en door inspecteurs niet meer dan één tomaten/paprika bedrijf per dag te laten bezoeken. Ook zijn er steviger eisen gesteld aan de toetsing en inspectie van zaaizaad en plantgoed (en de import daarvan). Deze ontwikkeling heeft invloed op het plannen en uitvoeren van de controlewerkzaamheden van onder meer het KCB en Naktuinbouw.
- **Oplossingen om doeltreffender en doelmatiger te opereren:** De hiervoor geschetste opgaven zorgen voor een toename in complexiteit in het keuringslandschap en toenemende druk op de capaciteit bij de keuringsdiensten. Vanuit de sector zelf wordt naar oplossingen gezocht om doelmatiger en doeltreffender te opereren. De opzet van erkenningssystemen is hiervan een voorbeeld. In dat proces voeren bedrijven zelf de controle op producten met een laag risico uit. De keuringsdiensten houden systeemtoezicht en controleren de producten vervolgens alleen steekproefsgewijs.

²³ (BKD jaarverslag 2020 p.15).

4 Bloembollenkeuringsdienst (BKD)

4.1 Inleiding

De Bloemenkeuringsdienst (BKD) is verantwoordelijk voor de controle op de naleving van wettelijke eisen voor kwaliteit en fyto-sanitair in de bloembollensector. De BKD heeft ten doel om controle- en inspectiewerkzaamheden te verrichten op (teelmateriaal van) bloembollen. In het keuringsproces keurt de BKD de bloembollen op zowel kwaliteits- als op quarantaine-aantastingen om zodoende de kwaliteit van bloembollen (inter)nationaal te kunnen waarborgen. Ook ondersteunen de werkzaamheden van de BKD het marktaandeel en de markttoegang van Nederlandse bloembollen.

4.2 Financieel

Baten, lasten en resultaat

De baten van de BKD komen voort uit vergoedingen vanuit de sector voor de verrichte keuringswerkzaamheden (laboratoriumtesten, buitendienstactiviteiten en exportkeuringen etc.), inkomsten uit registraties, bijdragen van derden, subsidies van het ministerie van LNV en overig verkregen baten. De baten van de BKD lopen over de periode 2017-2021 op van zo'n 9 miljoen euro naar bijna 10 miljoen euro. Dit komt onder andere door jaarlijkse indexatie van de tarieven, subsidies vanuit derden (waaronder het ministerie van LNV), eenmalige baten, stijging van inkomsten uit reguliere keuringstaken en/of registraties.

De lasten betreffen de personeelskosten, algemene kosten - zoals huisvesting en administratie – vervoerskosten, keuringskosten, ICT kosten, afschrijvingslasten en rentelasten. De lasten lopen gedurende de evaluatieperiode ook op. Tabel 4.1 geeft de baten, lasten en resultaat van de BKD weer in de periode 2017 tot en met 2021.

Tabel 4.1 Overzicht baten, lasten en resultaat van de BKD 2017-2021 (in euro's x 1.000)

Bedrijfsonderdeel	2017	2018	2019	2020	2021
Baten	€ 9.094	€ 8.859	€ 9.061	€ 9.839	€ 9.950
Lasten	€ 8.975	€ 8.929	€ 9.500	€ 9.304	€ 9.765
Resultaat	€ 119	- € 70	- € 439	€ 536	€ 185

Bron: Jaarverslagen BKD 2017-2021

Tarieven

Ten behoeve van het uitvoeren keuringsactiviteiten vraagt de BKD tarieven aan bedrijven²⁴. De BKD voert haar taken kostendekkend uit. Er zijn zes hoofdactiviteiten te onderscheiden waaraan tarieven zijn verbonden: veldwerkzaamheden buitendienst (1), opplantmonsters (2), exportkeuringen (3), laboratoriumtoetsen (4), beleid & service (5) en systeem (6).

De afgelopen jaren zijn de tarieven gemiddeld genomen toegenomen. In 2017 zijn de tarieven hetzelfde gebleven. In de jaren 2018, 2019, 2020 en 2021 zijn de tarieven toegenomen/geïndexeerd. De indexatie wordt met name gevoed door CAO-verhogingen (3 procent in 2018 en 2019) gepaard met tegenvallende inkomsten. Tabel 4.2 geeft de ontwikkeling van de tariefstijgingen uitgedrukt in percentages weer.

²⁴ Opbouw en toelichting tarifiering keuringstaken BKD: <https://www.bkd.eu/wp-content/uploads/2022/01/opbouw-en-toelichting-tarifiering-keuringstaken-bkd.pdf>

Tabel 4.2 Jaarlijkse tariefverhoging BKD 2017-2021 (% t.o.v. voorgaande jaar)

	2017	2018	2019	2020	2021
Toename tarieven	0%	1,5%	2%	4,5%	2,5%

Bron: Jaarverslagen BKD 2017-2021

In 2021 zijn de hoofdactiviteiten herbenoemd, kritisch geanalyseerd en doorgenomen en zijn de kosten en baten goed tegenover elkaar afgezet. Hierdoor kon de tariefopbouw op hoofdactiviteiten beter inzichtelijk worden gemaakt dan voorheen.

Inzet van personeel

De BKD heeft medewerkers in de buitendienst, het laboratorium en op het kantoor. In de buitendienst (1) voeren medewerkers veldkeuringen uit, in het laboratorium (2) worden er monsteranalyses uitgevoerd van bloembollen en in het servicecenter (kantoor) (3) werken medewerkers aan organisatorische taken als beleid, financiën, HRM en ICT. Tabel 4.3 geeft inzicht in het personeelsbestand over de periode 2017 tot en met 2021.

Tabel 4.3 Overzicht personeelsbestand van de BKD (2017 – 2021)

Indicator	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal medewerkers	89	93	95	90	97
Aantal medewerkers flexibele schil ²⁵	81	74	75	67	92
Totaal aantal medewerkers (incl. flex schil)	170	167	170	157	189
Totaal fte (incl. flex schil)	100	99	103	102	97

Bron: Jaarverslagen BKD 2017-2021

De medewerkers van de BKD zijn onder te verdelen in kantoor, laboratorium en buitendienst-medewerkers. In verhouding werken de meeste medewerkers in de buitendienst (ongeveer 80), gevolgd door kantoormedewerkers (ongeveer 60) en tot slot de laboratoriummedewerkers (ongeveer 50). Doordat BKD in relatief rustigere periodes keurmeesters eventueel detacheert, blijft het aantal medewerkers meer constant.

Ziekteverzuim

In de evaluatieperiode lag het ziekteverzuim bij de BKD gemiddeld rond de 4 procent, wat ongeveer rond het algemeen Nederlands gemiddelde is, welke in de evaluatieperiode tussen de 4 en de 5% lag²⁶. Tabel 4.5 weergeeft het jaarlijkse ziekteverzuim voor de periode 2017 tot en met 2021.

Tabel 4.4 Overzicht ziekteverzuim in % (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Ziekteverzuim	4%	4,1%	4,5%	4,2%	3,9%

Bron: Jaarverslagen BKD 2017-2021

Percepties over de financiële zaken

De sector benoemt dat de BKD tarieven hanteert die navolgbaar zijn. Tevens accepteert de sector de jaarlijkse kostenstijgingen en geeft hierbij aan dat, door de tariefstijgingen, de kwaliteit en de veiligheid van keuringen geborgd zijn.

²⁵ Tijdens de keuringen van voorjaarsgewassen en zomergewassen worden extra, tijdelijke, keurmeesters ingezet en groeit het aantal medewerkers.

²⁶ CBS, ziekteverzuim 2012-2022. Geraadpleegd op 11 mei 2023.

4.3 Beschrijving van de activiteiten en behaalde resultaten

4.3.1 Beschrijving van de activiteiten

De activiteiten van de BKD kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld: keuren van bloembollen op quarantaine- en kwaliteitsaantastingen (1), laboratoriumonderzoek aanvullend op fytosanitaire keuringsactiviteiten (2) en kwaliteitskeuringen & import- en exportinspecties (3). Hieronder worden deze activiteiten kort beschreven.

Keuren van bloembollen op quarantaine- en kwaliteitsaantastingen

De BKD voert keuringen uit om toezicht te houden op de naleving van (Europese) normen ten behoeve van de kwaliteitsborging van teeltmateriaal van bloembollen. Bij de **opplantkeuringen** verzamelt de BKD opplantmonsters bij telers van bloembollen. Deze monsters worden in monstercassen en monstertuinen tot bloei gebracht. De monsters worden gedurende deze periode op allerlei aspecten beoordeeld: soortechtheid, virussen, mutanten, fytosanitaire aantastingen en andere afwijkingen. Tijdens de **veldkeuringen** lopen BKD keurmeesters door de bollenvelden. Zij keuren de gewassen visueel op mogelijke afwijkingen zoals virussen, soortechtheid, quarantaine organismen of dierlijke aantastingen. Onderstaande tabel 4.6 geeft het aantal opplant- en veldkeuringen door de BKD weer over de evaluatieperiode.

Tabel 4.5 Aantal opplant- en veldkeuringen BKD (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Opplantkeuringen	4.060	4.386	4.305	4.328	4.129
Veldkeuringen	50.158	50.575	49.506	48.284	49.297

Bron: Jaarverslagen BKD 2017-2021

Laboratoriumonderzoek aanvullend op fytosanitaire keuringsactiviteiten

Omdat niet alle symptomen van virussen in het veld of in de monstercassen waarneembaar zijn, toetst de BKD ook in het laboratorium op quarantaine- en kwaliteitseisen. Hiertoe verzamelen de keurmeesters monsters van een bol of blad bij de telers om deze te laten toetsen (**monsterkeuringen**). De uitslag van een laboratoriumtoets wijst uit of er virussen in de monsters aanwezig zijn (uitgedrukt in percentages).

Het aantal toetsingen op monsters ligt gedurende de evaluatieperiode tussen de 32.000 en 33.000 per jaar. Onderstaande tabel 4.7 geeft inzicht in het aantal uitgevoerde monsterkeuringen.

Tabel 4.6 Aantal monsterkeuringen BKD (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Monsters getoetst op aanwezigheid virussen	32.878	32.963	33.117	33.013	32.310

Bron: Jaarverslagen BKD 2017-2021

Kwaliteitskeuringen & import- en exportinspecties

Telers van bloembollen zijn bij wet verplicht om hun percelen en partijen bij de BKD te registreren en door hen laten keuren. Bloembollen die vanuit derde landen naar Nederland worden geïmporteerd, worden door de BKD fytosanitair geïnspecteerd op de geldende EU invoereisen. Bij **exportkeuringen** toetst de BKD of bloembollen, bestemd voor de export buiten de EU, voldoen aan de fytosanitaire eisen die het ontvangende land aan de bloembollen stelt. De BKD keurt, voorafgaand aan een verscheping, in een exportinspectie op documenten, de identiteit van het materiaal, doet een fysieke inspectie en waarmerkt bij akkoord het fytosanitaire certificaat. Onderstaande tabel geeft inzicht in het aantal uitgevoerde import- en exportbezoeken door de BKD.

Tabel 4.7 Aantal import- en exportbezoeken door de BKD (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Bezoeken importkeuring	581	331	307	331	557
Bezoeken exportkeuring	7.663	8.210	8.087	7.623	8.576

Bron: Jaarverslagen BKD 2017-2021

Het totaal aantal inspectiebezoeken schommelt in de periode 2017 tot en met 2019 tussen de 8.244 en 8.541. In 2020 ligt het aantal inspectiebezoeken onder de 8.000, maar zijn er per inspectie wel meer partijen aangeboden. In 2021 is een opvallende stijging te zien in het aantal inspectiebezoeken, met name in het aantal exportinspecties. De belangrijkste verklaring hiervoor is de Brexit. Hierbij zijn per inspectie ook meer partijen aangeboden.

4.3.2 Beschrijving van de resultaten

De BKD streeft, in navolging van de beleidstheorie, na om de kwaliteitsborging voor ondernemers en de bloembollensector te garanderen (1) en het marktaandeel en de markttoegang van Nederlandse bloembollen te garanderen (2).

1. Kwaliteitsborging voor ondernemers en de bloembollensector garanderen

Een indicator voor de kwaliteitsborging is het aantal partijen dat een keuring heeft ondergaan, het aantal geïnspecteerde partijen en het aantal afkeuringen hierbinnen (zie tabel 4.7). Het aandeel afkeuringen ligt in de gehele evaluatieperiode ruim onder de 1 procent. Bijna alle gekeurde partijen voldoen hiermee aan de fyto-sanitaire en kwaliteitseisen uit de Landbouwkwaliteitswet en de voorwaarden uit het Keuringsreglement Bloembollen.

Gedurende de evaluatieperiode heeft de BKD 114 'Notifications of Intent' ontvangen (NOI). Dit zijn meldingen van ontvangende landen (buiten de EU) over partijen bloembollen, zoals meldingen over aangetroffen virussen of ziekten en administratieve fouten. In 2018 en 2020 waren er relatief meer NOI's ontvangen dan andere jaren. In 2018 zijn met name meldingen gemaakt over aangetroffen virussen. In 2020 is de toename toe te schrijven aan een aantal uit Zuid-Korea ontvangen NOI's, waar een aantal keer de woekerzieke (*Rhodococcus fascians*) is aangetroffen.

Tabel 4.8 Totaal aantal keuringen door de BKD (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal partijen	206.351	195.655	200.764	209.945	289.704
Aantal geïnspecteerde partijen	79.146	60.980	59.124	68.072	96.722
Aantal afkeuringen	662	477	438	265	294
Aandeel afkeuringen	0,80%	0,78%	0,74%	0,39%	0,30%
Aantal NOI's	10	40	10	39	15

Bron: Jaarverslagen BKD 2017-2021

Een tweede graadmeter zou het aantal monsterkeuringen en het aantal gevonden virussen kunnen zijn. Hier zijn echter geen gegevens over bekend.

Een derde graadmeter is het aantal waarschuwingen en het tuchtgerecht. In de evaluatieperiode legt de BKD schriftelijke waarschuwingen op aan bedrijven indien zij zich niet aan de voorschriften houden, het gaat om 124 schriftelijke waarschuwingen in totaal. In 2021 en in 2019 zijn relatief meer waarschuwingen uitgeschreven dan in 2017, 2018 en 2020. De waarschuwingen hadden bijvoorbeeld betrekking op verhandeling zonder voorafgaande droge keuringen, verhandeling onder foutieve cultivarnaam, verhandeling onder verkeerde klasse of het niet vermelden van leveringsnota's.

Daarnaast gebruikt de BKD het tuchtrecht als sluitstuk op het toezicht op de naleving van de kwaliteitsregelgeving door de geregistreerde bedrijven. Het bestuursrecht werkt enerzijds preventief, anderzijds heeft het een curatief doel: zorgen dat de ongewenste situatie wordt beëindigd en de gewenste situatie alsnog gerealiseerd wordt. Het tuchtrecht werkt voornamelijk punitief: bij een bewezen overtreding wordt het leed voor de overtreder verzaagd. In de evaluatieperiode zijn er in totaal 74 uitspraken in tuchtzaken gedaan. Tuchtzaken hadden bijvoorbeeld betrekking op afgekeurde partijen, onjuiste registratie van percelen en partijen, of het niet uitvoeren van maatregelen. In de evaluatieperiode is de BKD éénmaal in het ongelijk gesteld door het College van Beroep voor het bedrijfsleven. In deze beroepszaak is bepaald dat de betreffende overtreding niet aan het tuchtrecht voorgelegd had mogen worden, waarop de inhoud van de overtreding niet beoordeeld is.

2. Garanderen marktaandeel en de markttoegang

Nederland neemt een toonaangevende positie in binnen de internationale bloembollensector. De exportwaarde van bloembollen vanuit Nederland bedraagt ca. 800 miljoen euro. Hierbij moet worden aangetekend dat de Nederlandse bloembollenhandelsbedrijven ook zorgen voor de rechtstreekse export van bloembollen uit andere belangrijke productielanden, zoals het VK, Frankrijk, Chili en Nieuw-Zeeland. De exportwaarde daarvan is niet bekend²⁷. Het marktaandeel van de niet-EU landen in de afzet van bloembollen is groot. Ongeveer 65 procent vindt zijn weg daarnaartoe. Dit betekent dat er aan veel internationale eisen moet worden voldaan, waar de BKD op keurt. Er zijn geen signalen dat dit niet naar behoren plaatsvindt.

Percepties over de activiteiten en resultaten

Vanuit de sector wordt aangegeven dat de BKD scherp toezicht houdt op de eisen die er zijn, en handelt volgens de gecommuniceerde werkinstructies. De kwaliteit van de goedgekeurde producten staat hoog in het vaandel en de hoge standaarden worden in het buitenland erkend. Gewaardeerd wordt ook dat de BKD zich inleeft in de telers en bedrijven waar zij de keuringen uitvoert, en ook met hen meedenkt. Tegelijkertijd treedt de BKD ook professioneel op wanneer er overtredingen worden geconstateerd. De exportpositie is in de afgelopen periode gewaarborgd door tijdig nieuwe capaciteit bij de inspecteurs aan te trekken.

4.4 Governance, legitimatie en risicobeheersing

Het is belangrijk dat de BKD randvoorwaarden heeft geborgd om haar wettelijke taken uit te voeren. De BKD dient zorgvuldig en integer te handelen (governance) (paragraaf 4.4.1.), legitiem te handelen en transparant haar taken uit te voeren (legitimatie) (paragraaf 4.4.2) en eventuele risico's tijdig inzichtelijk te hebben (risicobeheersing) (paragraaf 4.4.3). Ook wordt naar digitalisering en de innovatie gekeken (paragraaf 4.4.4).

4.4.1 Governance

De governance wordt onderverdeeld in de interne governance en de externe governance. Bij de interne governance wordt in beeld gebracht welke ingebouwde controles de BKD binnen de eigen organisatie heeft om te waarborgen dat keuringen zorgvuldig en integer uitgevoerd worden (interne voorzieningen). Bij de externe governance gaat het om het samenspel van de verschillende organisaties binnen het stelsel.

²⁷ Website Anthos. Beschikbaar op: <https://www.anthos.org/header-navigatie/over-de-sector>

Interne governance

Het bestuur en de besluitvormingsstructuur van de BKD zijn zodanig vormgegeven en samengesteld dat belanghebbenden uit de sector vertegenwoordigd zijn. Het bestuur van de BKD bestaat sinds 2018 uit zes leden: een onafhankelijke voorzitter benoemd door het bestuur en goedgekeurd door de minister van LNV, vier bestuurders op voordacht van brancheverenigingen en een ongebonden bestuurder op voordracht van de voorzitter en de directie²⁸. Door een forse verkleining van het bestuur (van 17 naar 6 leden) en de instelling van een adviesorgaan kan de BKD flexibeler, onafhankelijker en slagvaardiger opereren.

Interne voorzieningen en klachtenprocedures

De BKD heeft diverse interne voorzieningen getroffen om de keuringen zo zorgvuldig en integer mogelijk te laten verlopen. Een eerste voorziening om de integriteit en zorgvuldigheid te waarborgen is dat keurmeesters een gewaarmerkt legitimatiebewijs ontvangen van de directie om wettelijk toegekende bevoegdheden uit te voeren en toezicht te houden²⁹. Met het uitvoeren van keuringen gaan er kwaliteitscontrole-normen gepaard, beschreven in het Keuringsreglement Bloembollen³⁰ en nader uitgewerkt in uitvoeringsrichtlijnen. Aanvullend hierop worden er (her)kwalificaties van de keurmeesters uitgevoerd, waarbij senior keurmeesters meelopen om de uitvoering van de werkzaamheden te controleren. Ook is er sprake van het rouleren van keurmeesters om belangenverstremgeling te voorkomen en om ervoor te zorgen dat keurmeesters ook in andere regio's kennis opdoen. Daarnaast bestaat het proces van herkeuren en het vergelijken van onderlinge resultaten van keurmeesters om de zorgvuldigheid van keuringen te waarborgen.

Een andere graadmeter, in het kader van zorgvuldigheid en integriteit, is het aantal klachten en bezwaarschriften dat is ingediend door bedrijven aangaande het handelen van BKD. De BKD beschikt over een klachtenprocedure.³¹ Gedurende de evaluatieperiode zijn er in totaal zes klachten ingediend. De klachten gingen over het optreden en communiceren van keurmeesters, onduidelijkheid bij de BKD over gehanteerde opbrengstcijfers tot aan de wijze waarop een afkeuring bekend werd gemaakt.

Het aantal bezwaarschriften aan het adres van de BKD in de evaluatieperiode is in totaal vier. Bezwaarschriften worden aangetekend tegen een beslissing van BKD. De bezwaarschriften hadden betrekking op keuringsbeslissingen en de daaropvolgende maatregelen, een beslissing genomen op basis van de Wet Openbare Overheid (Woo), en de afkeuring van een partij en de gevolgen daarvan.

Tabel 4.9 Klachten aan de BKD (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal klachten aan de BKD	1	1	2	1	1
Aantal bezwaarschriften aan de BKD	1	2	0	1	0

Bron: Jaarverslagen BKD 2017-2021

Externe governance

Afgelopen jaren hebben er veel onderzoeken plaatsgevonden naar het keuringslandschap van LNV, inclusief of de keuringdiensten opereren volgens geldende wet- en regelgeving. In paragraaf 3.2 en 3.4 is dit reeds beschreven.

²⁹ Statuten BKD, artikel 27

³⁰ Keuringsreglement bloembollen <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017868/2005-11-27>

Voor kwaliteitskeuringen, importinspecties, andere fyto-sanitaire taken en laboratoriumonderzoek is de BKD geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie conform ISO 17020 2012 (registratienummer I096) en ISO 17025 (registratienummer L285)³². Dit garandeert dat de werkzaamheden van de BKD worden uitgevoerd op een kwalitatief hoogstaand, uniform en onafhankelijk niveau. Het laboratorium van de BKD werkt tevens volgens de NEN-ISO 17025 accreditatie³³. Dit zorgt voor een adequate en juiste kwaliteitsborging. In het kader van externe governance zijn er ook nog de audits van de NVWA op navolging van werkinstructies.

Percepties over de governance

In de evaluatieperiode heeft het ministerie van LNV de eigenaarsrol meer naar zich toegetrokken, bijvoorbeeld inde voorjaars- en najaarsoverleggen. De rolverdeling in het keuringslandschap is hiermee duidelijker geworden. Ook is het vertrouwen tussen LNV en de BKD gegroeid in de evaluatieperiode. Tegelijkertijd is het systeem complexer geworden voor de BKD, met name op gebied van handhaving. Door nieuwe EU wetgeving is de BKD bevoegde autoriteit geworden bij het afgeven van plantenspasoorten, import en RNQP's (regulated non-quarantine pest), en is de NVWA (naast bevoegde autoriteit voor export en quarantaineorganismen) ook coördinerende autoriteit geworden. Daarnaast is de BKD een gemachtigde instantie, waarbij de keurmeesters exportinspecties en -certificeringen uitvoeren als onbezoldigd ambtenaar van de NVWA. De herijkte Meerjarenovereenkomst (MJO) gaat hierbij meer duidelijkheid geven over de rolverdeling rond handhaving.

De BKD houdt contact met de NVWA in werkgroepen – waarin werkinstructies besproken en geüpdatet worden in samenwerking met inspecteurs van de NVWA – en wordt er contact onderhouden op sectorniveau waar onder leiding van de NVWA gesproken wordt met belangenorganisaties over de keuringsdienst. De BKD sluit hierbij ook aan. In de evaluatieperiode was er, ondanks de goede samenwerking tussen de BKD en de NVWA, wel sprake van een capaciteitstekort van bij de NVWA (zie ook eerdere evaluaties). De zorgen hierover heeft de BKD ook richting het ministerie van LNV meermaals geuit in voor- en najaarsoverleggen.

Vanuit gesproken sectorvertegenwoordigers komt naar voren dat het bestuur van de BKD een afspiegeling is van de sector, en dat zij middels duidelijke rol- en taakverdelingen handelt. Verder wordt aangegeven dat de door het BKD ingebouwde 'checks and balances' ervoor zorgen dat het BKD handelt volgens de reglementen die bekend zijn in de sector. Maatregelen zijn bijvoorbeeld coaching tussen (senior) keurmeesters onderling en het uitvoeren van herkeuringen om de resultaten te kunnen vergelijken. Tevens wordt gehandeld waar sprake is van een dreiging van belangenverstremgeling. Verder geeft de sector aan het idee te hebben dat het externe toezicht goed geborgd is op diverse onderdelen van het werkproces van de BKD en bij uiteenlopende instanties.

4.4.2 Legitimatie

In deze paragraaf wordt gekeken naar de legitimatie, waarbij het belangrijk is dat de keuringsdiensten onafhankelijk zijn op zowel bestuurlijk- als op uitvoerend niveau. We kijken naar hoe de BKD onafhankelijk opereert ten opzichte van de sector. Naast de externe legitimatie kijken we in dit onderdeel ook naar hoe transparant de keuringsdiensten opereren. Hiervoor kijken we hoe de (openbare) verantwoording wordt uitgevoerd, via de invulling die wordt gegeven aan bijvoorbeeld de jaarverslagen, jaarrekening, periodieke rapportages en de communicatie met de sector.

Onafhankelijkheid bestuurlijk niveau

³² Raad voor Accreditatie: <https://www.rva.nl/organisaties/bloembollenkeuringsdienst-stichting/>

³³ Jaarverslag 2021 BKD

In de statuten van de BKD is opgenomen dat de bestuurders, de directie en het personeel van de BKD verplicht zijn tot geheimhouding 'van alles wat hen in verband met de uitoefening van hun functie, omtrent persoonlijke en zakelijke omstandigheden van geregistreerden ter kennis is gekomen'. De verplichting duurt ook voort na de beëindiging van de functie bij de BKD. Tevens zijn er in de statuten uitzonderingen op de geheimhouding geëxpliciteerd³⁴. Een andere voorziening is dat het bestuur, de directie en andere leidinggevendenden zich onthouden van aanwijzingen, uitingen of gedragingen gericht op beïnvloeding van de oordeelsvorming en besluitvorming bij de uitvoering van wettelijke taken van de BKD³⁵. Het bestuur heeft geen betrokkenheid bij en/of kennis over beslissingen van individuele gevallen.

In de samenstelling van het bestuur zijn ook waarborgen in het kader van onafhankelijkheid opgenomen. De onafhankelijke voorzitter wordt benoemd door het bestuur, en deze benoeming wordt tevens goedgekeurd door de minister van LNV³⁶. Daarbij is er sinds 2018 in het bestuur ook één ongebonden bestuurder opgenomen, die specifiek op basis van een of meerdere expertises en/of competenties wordt benoemd, en niet vanuit een achterban is aangedragen.

Andere voorzieningen om de onafhankelijkheid te borgen zijn dat de minister van LNV goedkeuring moet verlenen voor bestuursbesluit tot (wijzigingen in) kwaliteitstarieven, de jaarlijkse begroting en de jaarrekening. Ook stelt de minister van LNV de tarieven voor de fyto-sanitaire keuringen vast³⁷. Verder dient een accountant de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van publieke middelen van de BKD de controleren³⁸. Daarnaast geschiedt het financieel beheer van de BKD, alsmede de wijze van inning van de vastgestelde bedragen voor de kosten van toezicht en controle, onder toezicht van de minister van LNV^{39,40}.

Onafhankelijkheid uitvoerend niveau

Keurmeesters ontvangen een gewaarmerkt legitimatiebewijs van de directie om wettelijk toegekende bevoegdheden uit te voeren en toezicht te houden op onafhankelijke wijze⁴¹. Met betrekking tot het uitvoeren van keuringen dienen keurmeesters te handelen volgens het Keuringsreglement Bloembollen dat betrekking heeft op veldkeuringen, monsterkeuringen en droge keuringen⁴². Daarnaast zijn er per gewas kwaliteitseisen die in samenspraak met de sector zijn bepaald en zijn vastgelegd in de uitvoeringsrichtlijnen. De kwaliteit wordt bepaald middels keuringen en toetsingen volgens een bijbehorend klasseringsschema. Een teler van bloembollen is verplicht om de uitvoeringsrichtlijnen te volgen⁴³. Bij herkeuringen handelt de BKD transparant. Bij een herkeuring kunnen handelaren en telers meelopen met een keurmeesters om te zien hoe gehandeld wordt en waar een partij eventueel op wordt afgekeurd.

Transparantie

Jaarlijks publiceert de BKD een beleidsmatig jaarverslag met daarin inhoudelijke en (beknopte) financiële resultaten en ontwikkelingen⁴⁴. Dit jaarverslag wordt gedeeld met het ministerie van LNV en de Eerste Kamer en Tweede Kamer. Het besluit tot vaststellen van de jaarrekening wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van LNV⁴⁵.

³⁴ Statuten BKD, artikel 28

³⁵ Statuten BKD, artikel 29

³⁶ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

³⁷ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

³⁸ Statuten BKD, artikel 31

³⁹ Statuten BKD, artikel 32 en H4 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

⁴⁰ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

⁴¹ Statuten BKD, artikel 27

⁴² Keuringsreglement bloembollen <https://wetten.overheid.nl/BWBR0017868/2005-11-27>

⁴³ Website BKD: <https://www.bkd.eu/onze-dienstverlening/uitvoeringsrichtlijnen/>

⁴⁴ Statuten BKD, artikel 33e

⁴⁵ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Daarnaast vinden er halfjaarlijks overleggen plaats tussen het ministerie van LNV en de BKD (voor- en najaar). De overleggen staan in het teken van de uitvoering van kwaliteitstaken en fytosanitaire taken. Daarnaast worden onderwerpen als de begroting, het meerjarenbeleid, de tarieven en het risicomangement besproken. Daarnaast werken de keuringsdiensten onderling ook veel samen, zowel op bestuurlijk niveau als op operationeel en uitvoerend niveau. In 2021 zijn bijvoorbeeld BKD keurmeesters uitgeleend aan de Naktuinbouw vanwege Brexit

De informatievoorziening tussen de BKD en de sector verloopt doorgaans via de sector vertegenwoordigende bestuursleden, de website, het digitale klantenportaal, bedrijfsvideo's, nieuwsbrieven ('Vakberichten'), jaarvergaderingen van productgroepen en bijeenkomsten. Op de website publiceert de BKD algemene documenten die de sector kan inzien die van belang zijn zoals de statuten, jaarverslagen, tarieven, uitvoeringsrichtlijnen en het keuringsreglement. In de coronaperiode is veel communicatie digitaal (per e-mail) of telefonisch verlopen. De BKD draagt daarnaast bij aan bijeenkomsten rondom productgroepen, zoals de Leliedag. Telers en bedrijven worden hierbij geïnformeerd over de ontwikkelingen van de productgroepen. De BKD treedt hierin niet op als adviseur.

Percepties over de legitimatie

Vanuit de interviews met de sector komt naar voren dat het bestuur heldere verantwoordelijkheden heeft en elkaar ook scherp houdt op onafhankelijkheid in de gesprekken die ze voert. Wel wordt door een gesprekspartner opgemerkt dat een bestuur waarin de achterban direct vertegenwoordigd is, twijfels kan veroorzaken over de borging van de onafhankelijkheid in de breedte. In de internationale handel kan het opvallend worden gevonden dat er ondernemers in het bestuur kunnen zitten, wat uiteindelijk de handelspositie kan aantasten. In de ogen van deze gesprekspartner zou het goed kunnen zijn om naast een onafhankelijke voorzitter ook enkele onafhankelijke bestuurders te hebben, aangevuld met brancheverenigingen in plaats van ondernemers.

De sector heeft verder het idee dat de onafhankelijkheid op uitvoerend niveau goed geborgd wordt door de BKD. Het is duidelijk welke werkinstructies de BKD hanteert bij het uitvoeren van keuringen. Telers en bedrijven zijn tevens nauw betrokken bij bijvoorbeeld de opstelling van kwaliteitseisen van gewassen. Ook zijn er maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van keurmeesters te borgen, bijvoorbeeld door het preventief rouleren van keurmeesters om belangenverstrengeling te voorkomen en het uitvoeren van steekproefsgewijze herkeuringen.

Tot slot komt in de gesprekken naar voren dat de BKD open en transparant communiceert richting de sector, bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten, werkgroepen en commissies. Onder de huidige directeur heeft de BKD hierin stappen voorwaarts gezet. Tevens wordt aangegeven dat er stappen zijn gemaakt in de samenwerking met de andere keuringsdiensten en organisaties.

4.4.3 Risicobeheersing

Risicobeheersing of risicomangement verwijst naar het identificeren en categoriseren van, en nemen van maatregelen op de risico's waar de BKD aan blootgesteld wordt. In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de BKD toekomstige risico's heeft geïdentificeerd (1), of zij deze hebben geanalyseerd (bijv. met een SWOT) (2), en hebben beoordeeld (bijvoorbeeld aan de hand van een risicomangementtabel) (3), en uiteindelijk hebben beheerst (en hier ook acties aan hebben gekoppeld) (4) en of zij worden gemonitord (om ook na te gaan in hoeverre risico's groter worden of niet) (5). Ook wordt nagegaan hoe taken zijn belegd en wie uiteindelijke besluiten maakt en op basis waarvan.

Identificeren en categoriseren van risico's

Om risico's te identificeren en te categoriseren hanteert de BKD een risicomatrix. In de matrix worden per thema een aantal risico's geformuleerd. De thema's betreffen personeel, financiën, operatie Lab, operatie Buitendienst, operatie Beleid, algemene zaken (en overig), ICT en cybersecurity, accreditaties, verandering in wet- en regelgeving, en onafhankelijkheid bestuur. Vervolgens wordt per risico de kans ingeschat of het risico zich voor zal doen en welke kans er bestaat om het risico te voorkomen. De BKD kent punten op een schaal van één tot vijf toe aan de variabelen kans, ernst en frequentie die op een risico van toepassing zijn. Deze scores worden vervolgens verwerkt naar een inschatting van de impact, waarbij een stoplichtsysteem wordt gehanteerd.

Maatregelen nemen op risico's

Aan de hand van de kleur maakt de BKD plannen om het risico te verkleinen en/of te voorkomen in de toekomst. Bij echt grote risico's heeft de BKD standaard werkwijzen klaarliggen, bijvoorbeeld bij grootschalige uitval van personeel (laboratorium of keurmeesters) of dat het laboratorium zou uitbranden. Bij dit risico's is er een routekaart opgesteld om te waarborgen (voor zo ver mogelijk) dat keuringen door kunnen gaan om de kwaliteitstaken en fytosanitaire taken blijvend te kunnen uitvoeren, bijvoorbeeld door monsters op verschillende plekken op te slaan of door altijd voldoende voorraden van materialen in huis te hebben. De BKD is bewust risicomijdend, zodat werkzaamheden waar mogelijk doorgang kunnen blijven vinden bij incidenten.

Percepties over de risicobeheersing

Vanuit de interviews, met onder meer het ministerie, komt het beeld naar voren dat de keuringsdiensten de risicobeheersing allen in meer of mindere mate geborgd hebben. De keuringsdiensten hebben hun risico's beschreven (risicoanalyse). De uitwerking van de maatregelen om risico's te tackelen (risicomangement) verschilt echter wel per keuringsdienst en zou in de ogen van het ministerie meer aandacht kunnen krijgen. Specifieke opmerkingen over de risicobeheersing van de BKD zijn verder in de interviews niet gemaakt.

4.4.4 Digitalisering en innovatie

De BKD heeft in de evaluatieperiode ingezet op een verdere digitalisering en automatisering van de dienstverlening. Sinds 2019 zijn de registraties en aanvragen voor bemonstering eenvoudiger geworden en kan er sneller inzicht gekregen worden in de managementgegevens van partijen en teeltlocaties. Steeds meer landen vragen om het gebruik van e-CertNL voor de certificering van bloembollen voor export naar het land, waardoor een toenemende behoefte is ontstaan voor het gebruik van Ketenregister. Het gebruik van digitale verhandeling van fytosanitaire documenten via Ketenregister en e-CertNL nam in de gehele periode toe. Het aantal fytosanitaire documenten dat is verwerkt via e-Cert NL nam toe van 2.558 (14 procent) in 2017 naar 9.479 (44 procent) in 2021. Ook het jaarlijkse aantal aanmeldingen voor het Ketenregister is toegenomen, van 15 aanmeldingen in 2017 naar 79 aanmeldingen in 2021.

Tabel 4.10 Digitalisering verhandeling fytosanitaire documenten bij de BKD (2017-2021)

Ketenregister en e-Cert NL	2017	2018	2019	2020	2021
Totaal aantal fytosanitaire documenten verwerkt	18.001	17.126	16.911	16.702	21.190
Aantal fytosanitaire documenten verwerkt via e-Cert NL	2.558	3.513	6.297	8.125	9.479
Van fytosanitaire documenten via Ketenregister naar e-CertNL afgehandeld	14%	21%	37%	49%	44%
Aantal bedrijven met Ketenregister full aansluiting	15	20	51	56	79

Hiernaast zijn er in de evaluatieperiode ook andere digitale ontwikkelingen geweest die de werkprocessen hebben bevorderd. Zo is de BKD gestart in de evaluatieperiode met digitale registraties in 'MijnBKD'. Telers en handelaren kunnen in deze digitale omgeving partijen bloembollen registreren, bemonsteringen aanvragen, informatie inzien van de geregistreerde partijen en 'digitaal verhandelen' van geteelde bloembollen. Daarnaast onderzoekt (2021) de BKD om middels digitale wegen meer steekproefsgewijze controles op afstand te doen in plaats van fysieke controles.

Percepties over de digitalisering en innovatie

De sector benoemt dat de BKD in de evaluatie breed heeft ingezet op digitalisering. Het aantal bedrijven dat gebruik maakt van het Ketenregister is bijvoorbeeld toegenomen en ook met 'MijnBKD' is het voor de sector prettig om inzicht te hebben in onder andere de status van partijen en verzendingen. De sector benoemt daarnaast dat de BKD aanjager is van verdere digitalisering op alle facetten van het teelt- en handelsproces. De BKD en brancheorganisaties willen de systemen die digitalisering van het leveringsbericht ondersteunen binnen een jaar gereed hebben. De sector vindt dit vrij ambitieus, maar ondersteunt het idee omdat het voor versnelling en versimpeling van processen zorgt.

4.5 Aanbevelingen voorgaande evaluatie

In de vorige evaluatie zijn aan de BKD een aantal aanbevelingen meegegeven op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid (zie paragraaf 3.4). Tabel 4.12 geeft weer of de BKD deze aanbeveling heeft opgevolgd of niet, met daarbij een korte toelichting.

Tabel 4.11 Opvolging aanbevelingen

Aanbeveling	Toelichting
Doeltreffendheid	
Risico gebaseerd en systeemtoezicht verder onderzoeken.	Opgevolgd. De BKD heeft gewerkt aan risico gebaseerd toezicht en systeemtoezicht door te onderzoeken of systeemkeuring onder toezicht een mogelijkheid is. Daaruit blijkt dat systeemkeuring onder toezicht voor kwaliteitskeuringen mogelijk en gewenst is, maar voor fyto-sanitaire keuringen dit een minder gewenste ontwikkeling is met het oog op eisen uit derde landen. Daarnaast heeft de BKD een pilot horizontaal toezicht gedraaid waarbij controles in audit-vorm gebeuren in plaats van fysieke controles. Hiermee wordt het systeemtoezicht vergroot en kunnen eerder risico's herkend worden in de sector. Een derde ontwikkeling is een pilot voor lelies in de teelt. De BKD onderzoekt of zelftoezicht mogelijk is bij het opplanten van lelies indien dat plaatsvindt onder bepaalde condities.
Benutting van kennis en informatie om het leereffect in de sector te vergroten.	Opgevolgd. De BKD levert een bijdrage aan jaarvergaderingen rond bepaalde productgroepen, zoals rond de Tulp. In deze vergaderingen ontvangen telers en bedrijven informatie van keuringen en toetsen over hun gewassen. Daarnaast treden keurmeesters in de sector op als deskundige (niet als adviseur) met het idee om telers en bedrijven informatie te geven en hen te helpen. Bijvoorbeeld over hoe een zieke partij herkend kan worden of wat keuringsindicatoren zijn. Hierin wordt de grens bewaakt met betrekking tot het bedrijfsvertrouwelijke en wat openbaar gedeeld kan worden.
Continuïteit en interne deskundigheid beter borgen.	Opgevolgd. De BKD borgt deskundigheid door de aanstelling van nieuwe (en jonge) keurmeesters. Ook in maart 2023 starten er een aantal nieuwe medewerkers. Deze keurmeesters zullen in het kader van hun inwerkperiode een opleiding volgen en worden daarbij ingewerkt door senior keurmeesters. Daarnaast heeft is er een data-analist aangenomen die werkt aan analyses, processen en dashboards die inzichtelijk zijn voor de hele organisatie. Hiermee wordt ingespeeld op het toenemende gebruik van ICT binnen de sector.

Aanbeveling	Toelichting
Alertheid op gepercipieerde onafhankelijkheid op bestuursniveau.	Opgevolgd. De BKD heeft in 2018 haar statuten gewijzigd. Er is een nieuw bestuursmodel geïmplementeerd waarbij van 17 naar 6 bestuursleden is gegaan. De onbalans tussen telers en handelaars in de vertegenwoordiging is verminderd. Ook is in het bestuur één ongebonden bestuurder (van buiten de sector) en één onafhankelijk voorzitter opgenomen. De onafhankelijk voorzitter wordt benoemd door het bestuur, nadat de adviesraad is gehoord en de minister van LNV de benoeming heeft goedgekeurd. De voorzitter kan een extra stem uitbrengen bij een onbesliste stemming. Daarnaast is er een adviesraad van de sector die het bestuur advies geeft over een aantal zaken.
Doorvoeren wijzigingen in het governance model (kennis, omvang en samentelling).	Opgevolgd. Ten aanzien van kennisborging heeft de BKD dit op bestuurlijk niveau geborgd. De samenstelling van het bestuur is gewijzigd en daarmee is, naast fytosanitaire kennis, ook kennis over kwaliteitskeuringen geborgd. De aanstelling van een ongebonden bestuur zorgt ook voor kennistoevoeging van buiten de sector. Door een kleiner bestuur is er geen sprake meer van een absolute meerderheid, wat ten goede komt bij de aanstelling van nieuwe bestuursleden. Zodoende kan er vanuit breder perspectief beoordeeld worden welke competenties nieuwe bestuurders nodig moeten hebben. Ten aanzien van de omvang van het bestuur heeft de BKD wijzigingen doorgevoerd (zie vorige aanbeveling). Ten aanzien van samenstelling van het bestuur heeft de BKD ook wijzigingen doorgevoerd. Door een kleiner bestuur is er geen absolute meerderheid meer en is er onbalans tussen telers en handelaars weggenomen.
Aandacht voor transparantie en zorgvuldigheid bij uitvoering werkzaamheden.	Opgevolgd. De BKD heeft gewerkt aan het vergroten van de transparantie bij het uitvoeren van keuringen. Met betrekking tot kwaliteitskeuringen en fytosanitaire keuringen kunnen telers die het oneens zijn met een afkeuring, een herkeuring aanvragen. Telers worden hierbij nauw betrokken. Indien er onenigheid blijft bestaan, is er de mogelijkheid om monsters naar het lab te sturen of aan de NVWA om zodoende uit te wijzen of een partij terecht is afgekeurd. Ook is er extra ingezet op communicatie met de klanten, met inhoudelijke voorlichtingsbijeenkomsten over de Brexit en het nieuwe plantenpaspoort. De website is ook begin 2019 vernieuwd.
Doelmatigheid	
Vergroten gebruik ketenregister ten behoeve van ICT.	Deels opgevolgd. De BKD heeft digitalisering bevordert en het gebruik van ICT vergroot, mede door de Brexit. Het papierwerk is grotendeels verdwenen uit de sector. De BKD zoekt hier expliciet de samenwerking op met Anthos en de KAVB. Het versnellen van dit proces is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de sector.
Gezamenlijk delen van kennis en ervaring door de keuringsdiensten.	Opgevolgd. De samenwerking tussen de keuringsdiensten is in de evaluatieperiode toegenomen. In samenwerking met keuringsdiensten zijn er bijvoorbeeld werkgroepen ingesteld waarbij één van de keuringsdiensten verantwoordelijk voor is en is er een informeel directeurenoverleg opgestart waar alle keuringsdirecteuren bij aansluiten. Recent is er ook meer aandacht voor bijvoorbeeld cybersecurity in deze werkgroepen. Daarnaast werken de keuringsdiensten onderling ook veel samen op operationeel en uitvoerend niveau. In 2021 zijn bijvoorbeeld BKD keurmeesters uitgeleend aan de Naktuinbouw vanwege Brexit

4.6 Doeltreffendheid

Bevindingen

- Er vindt regelmatig overleg plaats in de driehoek en met de NVWA. De lijnen tussen de partijen zijn kort en men weet elkaar te vinden er zijn duidelijke werkafspraken gemaakt voor de voor- en najaarsoverleggen. Nieuwe afspraken krijgen steeds meer vorm in de vernieuwing van de MJO.
- Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en de BKD. Dit geldt zowel voor de zaken die van belang zijn voor de opdrachtgever, als voor de eigenaar. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld. Deze beleidstheorie is als uitgangspunt genomen in deze evaluatie, waar het gaat over het behalen van de inhoudelijke doelstellingen. De BKD pleit voor meer toezicht aan de hand van KPI's. De NOI's geven een indicatie uit derde landen, maar geven geen volledig beeld.
- Ten opzichte van de voorgaande evaluatie en ten opzichte van de jaren binnen deze evaluatie zijn geen niet te verklaren afwijkingen zichtbaar binnen de behaalde outputs op de activiteiten, ook bij de resultaten zijn er geen signalen dat er niet doeltreffend wordt geopereerd. In verhouding zijn er relatief weinig afkeuringen en is er een hoge kwaliteit van bloembollen. De handelspositie van Nederland is niet aangetast, zelfs niet toen er veel extra werk bijkwam bij de keuringsdienst door de Brexit.
- De BKD heeft voldoende interne voorzieningen getroffen om keuringen zorgvuldig, integer en onafhankelijk te laten verlopen. Keuringen worden uitgevoerd conform de werkinstructies en er zijn geen signalen dat er niet onafhankelijk gekeurd wordt. Ook het externe toezicht op de BKD is geborgd.
- Wel wordt aangegeven in interviews dat de schijn van belangenverstremgeling moet worden tegengegaan, voornamelijk ingegeven door de sectorvertegenwoordiging in het bestuur. Hiermee wordt bedoeld dat niet altijd voldoende bekend is dat de BKD waarborgen heeft om de onafhankelijkheid en kwaliteit van het bestuur te waarborgen.
- Er is weinig sprake van afkeuringen, relatief weinig NOI's en weinig tuchtzaken waarbij het oordeel van de BKD is teruggeroepen. In verhouding zijn er weinig klachten en bezwaarschriften aan het adres van de BKD.
- Vanuit de voorgaande evaluatie bleek dat de keuringsdienst doeltreffend opereerde. De meeste aandachtspunten vanuit de voorgaande evaluatie zijn opgepakt. Ook vanuit andere evaluaties die zijn uitgevoerd zijn er geen signalen gekomen dat er niet doeltreffend geopereerd zou worden.
- Vanuit de sector zijn er geen signalen dat de BKD niet doeltreffend functioneert en de export waarde van bloembollen is hoog.

Duiding

De hardheid van de bewijskracht van de doeltreffendheid op de effectladder wordt ingeschat op 'zeer waarschijnlijk effectief'. Oftewel er wordt aangetoond dat er doelrealisatie heeft plaatsgevonden en dat er trends waarneembaar zijn, ook wordt er vanuit meerdere interviews en vanuit secundaire bronnen aangegeven dat de dienst doeltreffend opereert. Tegelijkertijd kan dit niet volledig worden onderbouwd met kwantitatieve data.

Oordeel

Vanuit bovenstaande analyse concluderen wij dat de BKD zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en de BKD. Om de gepercipieerde beeldvorming van belangenverstremgeling te kunnen tegengaan, zou ook nagedacht kunnen worden over het (nog) beter communiceren van de waarborgen die genomen zijn om dit te voorkomen.

4.7 Doelmatigheid

Bevindingen

- De financiën van de BKD laten over de evaluatieperiode jaarlijks een wisselend resultaat zien. Over de hele periode zijn zowel de lasten als de baten toegenomen.
- De sector zorgt voor dekking van nagenoeg alle kosten van de BKD. Dat de sector nagenoeg alle kosten voor de activiteiten van de BKD dekt, zegt al iets over de doelmatigheid. De sector heeft namelijk inspraak in de hoogte van de tarieven, doordat de sector vertegenwoordigd is via het bestuur. Wanneer men het hier niet mee eens zou zijn, zouden hier zeker signalen zichtbaar worden. Ook heeft de BKD in 2021 de tariefopbouw tegen het licht gehouden, en deze in relatie tot de kosten en baten transparanter kunnen opbouwen.
- Het personeelsbestand is in de evaluatieperiode ongeveer gelijk gebleven in fte en aantal medewerkers.
- Het ziekteverzuim is over de evaluatieperiode relatief stabiel gebleven en schommelt rond het landelijk gemiddelde.
- De BKD heeft de afgelopen periode gewerkt aan het risicomanagement. Onder meer via de risicomatrix worden risico's ingeschat. Daarnaast heeft de BKD een draaiboek klaarliggen om te handelen als er sprake is van het opspelen van bepaalde geïdentificeerde risico's.
- De BKD heeft de afgelopen jaren ook geïnvesteerd in digitalisering en automatisering in het kader van doeltreffendheid en doelmatigheid. De sector benoemt daarnaast dat de BKD aanjager is van verdere digitalisering op alle facetten van het teelt- en handelsproces. De digitalisering van het werkproces is ingezet en verloopt voorspoedig, maar zou met het oog op de toekomst nog op een grotere schaal kunnen toenemen en versneld kunnen worden.
- De keuringsdiensten weten elkaar bedrijfsmatig steeds beter te vinden, in de vorm van bijvoorbeeld samenwerking in werkgroepen. Tegelijkertijd komt er vanuit de sector een signaal om ook in de uitvoeringspraktijk de samenwerking tussen de keuringsdiensten nog meer te versterken in het kader van efficiëntie voor de keuringsdienst en het te keuren bedrijf.
- In de voorgaande evaluatie werd gesteld dat de BKD doelmatig opereerde.

Duiding

Doelmatigheid wordt als eerste gezien door te bekijken of er doeltreffend geopereerd wordt. Dit is zeer waarschijnlijk het geval bij de BKD. De relatie tussen de totale productie (output) en ingezette middelen (input) is in dit onderzoek niet goed te duiden, daar de verschillende organisaties teveel van elkaar verschillen en veel procedures van te voren zijn vastgesteld vanwege EU-regelgeving en/of afspraken met de sector. De onderlinge samenwerking tussen de vier keuringsdiensten is vergroot, echter er zijn nog doelmatigheidsverbeteringen mogelijk op het gebied van het gezamenlijk uitvoeren van taken en afstemming hierin, in ogenschouw nemende de verschillen binnen de organisaties. Hierbij is dus steeds maatwerk noodzakelijk. Alternatieve methoden om de doelstelling te bereiken zijn in de evaluatieperiode ingezet, denk aan de digitalisering en automatisering in het keuringsproces. Waar nog winst te behalen is, is het versnellen van het digitaliseringsproces. Over de tijd heen zien we dat er stappen gezet zijn om de doelmatigheid te vergroten.

Oordeel

Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Tegelijkertijd zijn er nog wel verbeteringen mogelijk met name op het gebied van verdere digitalisering.

4.8 Eindoordeel

Op basis van de bovenstaande analyses komen we tot de volgende oordelen op de evaluatievragen.

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse BKD
Opvolging aanbevelingen voorgaande evaluatie	Vrijwel alle aanbevelingen vanuit de voorgaande evaluatie zijn opgevolgd. Aandachtspunt ligt nog bij het versnellen van het digitaliseringsproces. Dit verloopt nog niet zo snel als wellicht gehoopt werd. Ook voor de volgende periode blijft het dus een aanbeveling om processen in goed overleg met de sector te digitaliseren. Hierbij moet ook gezorgd worden dat de systemen goed aansluiten bij de systemen van de NVWA en waar mogelijk de andere keuringsdiensten. Bijkomstig aandachtspunt voor de BKD die vergaand gedigitaliseerd is, is het nadenken over cyber security. Voor de komende periode zal dit steeds hoog op de agenda moeten staan en de ontwikkelingen hierin dienen nauw gevolgd te worden om risico's te beperken.
Samenwerking	<p>Samenwerking met het ministerie</p> <p>Sinds 2019 vindt het bestaande overleg steeds meer plaats middels een driehoeksmodel, in overeenstemming met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'⁴⁶. De taken en verantwoordelijkheden binnen het driehoeksmodel (aangevuld met de NVWA) zijn steeds beter uitgekristalliseerd in de evaluatieperiode. De lijnen tussen de partijen zijn kort en men weet elkaar te vinden. Ook is het vertrouwen tussen LNV, de NVWA en de BKD gegroeid in de evaluatieperiode. Dit heeft ook veel te maken met de personen die op dit moment bij LNV en de NVWA zitten en die gewaardeerd worden om hun kennis en slagkracht. Op het gebied van de samenwerking met de opdrachtgever is de samenwerking meer juridisch geworden in de afgelopen periode. De oorzaak hiervoor is met name dat het systeem complexer geworden voor de BKD, met name op gebied van handhaving. Door nieuwe EU wetgeving is de BKD bevoegde autoriteit geworden bij het uitgeven van plantenpaspoorten en is het NVWA (naast bevoegde autoriteit) ook coördinerende autoriteit geworden. Op het gebied van de samenwerking met de eigenaar is, naast het formele voor- en najaarsoverleg vooral ingezet op het opstellen van de MJO de afgelopen periode. Ondanks dat dit een weerbarstig traject is, worden er nu wel goede afspraken gemaakt over rollen, taken en verantwoordelijkheden. Gedurende de periode werd de samenwerking met de NVWA als goed ervaren, maar er waren wel knelpunten in de capaciteit bij de NVWA.</p> <p>Samenwerking met de andere keuringsdiensten</p> <p>Samenwerking tussen de keuringsdiensten vindt vaak plaats met de zes keuringsdiensten van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke thema's zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, HR, waarbij een trekker (regelmatig de directeur) wordt aangewezen en men expertise en capaciteitsinzet. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed. Met de KCB zijn afspraken gemaakt over het uitlenen van personeel.</p>

⁴⁶ BZK, 2015, Circulaire Governance ten aanzien van zbo's

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse BKD
Indicatoren	<p>Er zijn, afgezien van de MJO, geen bindende afspraken of KPI's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en de BKD. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld. Door de evaluatoren zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd. De BKD pleit voor meer toezicht aan de hand van KPI's.</p>
Risicomanagement	<p>Aanwezigheid toekomstgericht risicomanagement</p> <p>Om risico's te identificeren en te categoriseren hanteert de BKD een risicomatrix. In de matrix worden per thema een aantal risico's geformuleerd, gescoord en aan de hand hiervan worden maatregelen genomen om het risico te verkleinen en of te voorkomen. Hierbij is de BKD bewust risicomijdend, zodat de werkzaamheden ook bij incidenten zoveel mogelijk doorgang kunnen blijven vinden.</p> <p>Aanwezigheid toekomstgerichte risicocultuur</p> <p>De risicotabel wordt regelmatig in het Managementteam besproken. Dit gebeurde toen de tabel recent was vaker dan nu het geval is. Op dit moment wordt de tabel voornamelijk geüpdatet wanneer er veranderingen plaatsvinden in de risico's. In het bestuur zijn de financiële risico's beoordeeld en is nagegaan of het weerstandsvermogen van de BKD voldoende is. De BKD geeft aan dat dit het geval is. De risicotabel wordt ook doorgesproken met de eigenaar vanuit LNV.</p>
Betrokkenheid totstandkoming van (nieuw) beleid	<p>In zowel het voor- als in het najaarsoverleg worden de keuringsdiensten op de hoogte gesteld van de nieuwe ontwikkelingen op met name het Europese vlak. Er wordt bij de totstandkoming van het nieuwe beleid veelvuldig samengewerkt met de keuringsdiensten, vooral om informatie vanuit de sectoren op te halen.</p>
Innovatie en kennisontwikkeling	<p>De BKD heeft in de evaluatieperiode ingezet op een verdere digitalisering en automatisering van de dienstverlening en heeft hiermee de efficiency in werkprocessen bevorderd. Zo is de BKD gestart met het versnellen en verbeteren van het Ketenregister is ingezet op digitale registraties in 'MijnBKD'. Tegelijkertijd verwachten de bedrijven ook steeds meer van de BKD en blijft het noodzakelijk om op deze digitale systemen, maar ook op digitale veiligheid in te zetten. Zaken die aandacht behoeven zijn bijvoorbeeld om het meer via digitale wegen controles op afstand te doen in plaats van fysieke controles en ook het digitale leveringsbericht in de komende periode verder in te voeren.</p> <p>Wat betreft kennisontwikkeling organiseert de BKD kennisbijeenkomsten voor bedrijven wanneer dit noodzakelijk geacht wordt om de sector op de hoogte te houden van nieuwe ontwikkelingen of methoden. Af en toe worden medewerkers van het BKD ook gevraagd om toelichtingen te geven over nieuwe processen en/of werkwijzen. Nadere advisering over bijvoorbeeld 'sterke rassen' vindt niet plaats door medewerkers van de BKD en dit is ook niet gewenst door de BKD.</p>

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse BKD
Doeltreffendheid	Vanuit de analyse concluderen wij dat de BKD zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en de BKD. Om de gepercipieerde beeldvorming van belangenverstrengeling te kunnen tegengaan, zou ook nagedacht kunnen worden over het (nog) beter communiceren van de waarborgen die genomen zijn om dit te voorkomen.
Doelmatigheid	Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Tegelijkertijd zijn er nog wel verbeteringen mogelijk met name op het gebied van digitalisering.

5 Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)

5.1 Inleiding

De Stichting Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB) heeft als belangrijkste taak het uitvoeren van inspecties en controles. Het KCB verricht uitsluitend wettelijke taken. Een van de taken is het houden van toezicht op de naleving van de EU handelsnormen voor verse groenten en fruit. In dit kader verricht het KCB import- en exportcontroles van verse groenten en fruit en verricht het KCB kwaliteitscontroles op verse groenten en fruit die binnen Nederland worden verhandeld. De kwaliteitscontrole in het retailstadium (o.a. de supermarkten) is een taak van de NVWA. Een andere taak van het KCB is het uitvoeren van de fytosanitaire importcontroles op verse groenten en fruit, snijbloemen, potplanten en diverse andere plantaardige producten en het toezicht op de afgifte van plantenpaspoorten. Ook worden bemonstering- en monitoringactiviteiten gedaan ten behoeve van de export naar specifieke bestemmingen buiten de EU. Daarnaast voert het KCB voor de overheid een aantal projecten uit, zoals Survey Tuta Absoluta in de eindteelt van tomaat, en neemt het aanvragen voor fytosanitaire exportinspecties en verzoeken tot afgifte van fytosanitaire exportcertificaten in ontvangst, waarbij de uitvoering van de fytosanitaire exportcontroles en de afgifte van de fytosanitaire certificaten plaatsvinden in de hoedanigheid van NVWA-ambtenaar. Het doel van het KCB is tweeledig: 1) de verhoging van het kwaliteitspeil van groenten en fruit en 2) het bewaken en bevorderen van de gezondheid van de planten. Hiermee wordt voorkomen dat producten die niet aan de kwaliteits- en/of fytosanitaire eisen voldoen op de markt komen respectievelijk worden geïmporteerd/geëxporteerd. Uiteindelijk worden door de afgegeven garanties het marktaandeel en de markttoegang voor de sector geholpen (zie ook de beleidstheorie).

5.2 Financieel

Baten, lasten en resultaat

Het KCB streeft het doel na zonder het oogmerk in enig opzicht winst te behalen. Zijn inkomsten strekken tot bestrijding der uitgaven.⁴⁷ Het KCB laat in de evaluatieperiode een oplopend positief resultaat zien. Deze toename in baten en lasten komt met name door de (voorbereidingen op de) Brexit. Door de strengere eisen en complexere procedures voor de in- en uitvoer van producten moest de inspectiecapaciteit uitgebreid worden. Hierdoor zijn extra medewerkers benodigd en stijgen de loonkosten. Om hiervoor te compenseren is een subsidie vanuit LNV toegekend⁴⁸. Dit is terug te zien in het resultaat, waarbij de subsidieverlening incidenteel is en de lasten worden gespreid over meerdere jaren. In het kalenderjaar 2021 werd dan ook een positief resultaat na belasting behaald van ruim 1,2 miljoen euro. Onderstaande tabel geeft inzicht in de baten, de lasten en het resultaat na belasting.

Tabel 5.1 Overzicht baten en lasten van het KCB 2017-2021 (in euro's x 1.000)

Bedrijfs onderdeel	2017	2018	2019	2020	2021
Baten	€ 17.138	€ 17.880	€ 19.534	€ 20.147	€ 25.868
Lasten	€ 16.812	€ 17.514	€ 18.669	€ 19.817	€ 24.300
Resultaat na belasting	€ 212	€ 281	€ 655	€ 264	€ 1.202

Bron: Jaarverslagen KCB 2017-2021

⁴⁷ KPMG (2020), Brede analyse keuringslandschap LNV.

⁴⁸ Jaarverslag KCB, 2021.

Tarieven

Het KCB rekent kostendekkende tarieven voor het uitvoeren van haar taken. De tarieven in relatie tot de controle van de kwaliteit van groenten en fruit wordt door het bestuur van het KCB vastgesteld en voorgelegd ter goedkeuring aan het ministerie van LNV. Deze tarieven worden opgenomen in een Reglement KCB-tarieven kwaliteitscontrole. De tarieven in relatie tot de fytosanitaire controles en inspecties worden, op basis van een voorstel van het KCB, vastgesteld door het ministerie van LNV en worden opgenomen in de Regeling tarieven Plantgezondheidswet. De tarieven worden zo vastgesteld dat er steeds ruimte is voor het ontwikkelen van inspectiesystemen en werkwijzen die bijdragen aan het verhogen van de naleving en een goede logistieke doorstroming.

In de tarifiering wordt in de basis onderscheid gemaakt in vijf categorieën: tarieven kwaliteitsinspecties (1), tarieven fytosanitaire inspecties (2), tarieven RIK⁴⁹ (3), tarieven kwaliteitscontrole interne markt (4), en overige tarieven (5). De afgelopen jaren zijn de tarieven jaarlijks gemiddeld genomen toegenomen/geïndexeerd (zie Tabel 5.2).

Tabel 5.2 Jaarlijkse tariefverhoging KCB 2017-2021 (% t.o.v. voorgaande jaar)

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021
Tariefaanpassing ⁵⁰	+2%	+1,3%	+2,6%	+3%	+2,5%

Bron: Jaarverslagen KCB 2017-2021

Het lerend vermogen van de organisatie en inzicht in de transparantie van tarieven wordt vergroot op het financiële vlak door het invoeren van een financiële feedbackloop aan de hand van een Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus) (werkplan, raming/begroting, voortgangsrapportages, evaluatie, nacalculatie, bijsturing, etc.) (zie ook *governance*).

Inzet van personeel

Het KCB is gedurende de evaluatieperiode gegroeid in aantal fte (zie tabel 5.3). Deze personeelstoename komt met name door de (voorbereidingen op de) Brexit en de hiermee samenhangende extra inspectietaken. Het totaal aantal medewerkers is toegenomen van 152 fte in 2017 naar 243 fte in 2021. Hiervan werken ongeveer 50 mensen op kantoor en 200 medewerkers in de buitendienst. Tabel 5.3 geeft inzicht in het personeelsbestand over de periode 2017 t/m 2021.

Tabel 5.3 Overzicht personeelsbestand van het KCB (2017-2021)

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021
Medewerkers in dienst (aantal)	131	144	152	150	256
Medewerkers in dienst (fte)	123	135	141	141	155,7
Ingehuurde medewerkers (fte)	29	26	31	37	87,3
Totaal medewerkers (incl. flexibele schil) (fte)	152	161	172	178	243

Bron: jaarverslagen KCB 2017-2021

Ziekteverzuim

Uit de evaluatie van 2017 is gebleken dat het ziekteverzuim percentage van KCB hoger ligt dan het landelijk gemiddelde. Het ziekteverzuim percentage bij het KCB is in de periode van 2017 tot en met 2021 gedaald. Ondanks dat het KCB zich bewust is van dit relatief hoge percentage, bleek na een periode van daling, in 2021 weer sprake te zijn van een toename in het ziekteverzuim. Het

⁴⁹ Het Reglement Interne Kwaliteitscontrole (RIK) is een erkenningsregeling van het KCB voor marktdeelnemers (bedrijven) die actief zijn in groenten en fruit. Marktdeelnemers met goede resultaten, een zorgsysteem voor kwaliteit en deelnemen aan de audit interne kwaliteitszorgsysteem komen hiervoor in aanmerking. Zie ook: <https://kcb.nl/rik#:~:text=Marktdeelnemers%20met%20goede%20controlesresultaten%20over.marktdeelnemer%20voldoet%20aan%20de%20voorwaarden.>

⁵⁰ In jaar waarin de aanpassing geldig is, vastgesteld het voorgaande jaar.

KCB geeft hiervoor als één van de redenen de coronapandemie, maar ook het aantal langdurig zieken.

Tabel 5.4 Overzicht ziekteverzuim in % (2017 – 2021)

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021
Ziekteverzuim	7,4%	6,6%	6,0%	5,6%	6,1%

Bron: Jaarverslagen KCB 2017-2021

Vanuit de interviews met het KCB bleek dat zij tijdens de evaluatieperiode het verzuimprotocol heeft aangepast en is gaan kijken hoe men beter kan sturen op verzuim en preventie. Tevens is het KCB in 2022 gewisseld van Arbodienst, om de gewenste ondersteuning bij het omlaag brengen van het verzuim en bovengenoemd proces beter te borgen. Verder geeft het KCB in het interview aan dat het verzuim niet heeft geleid tot vertraging of het niet kunnen uitvoeren van haar taken. De collegialiteit is hoog, en de uitval kon vrijwel altijd ondervangen worden binnen het team.

Percepties over de financiële zaken

Ten aanzien van de tarieven zijn er verschillende opmerkingen gemaakt tijdens de gevoerde gesprekken. Vanuit de sector worden de tarieven als (te) hoog ervaren. Men geeft aan te begrijpen dat het KCB kostendekkend wil zijn, en dat de tarieven moeten stijgen in verband met inflatie. Ook ziet men dat het KCB kwaliteit wil leveren op basis fyto-sanitaire eisen, wat belangrijk is. Tegelijkertijd ziet de sector ook efficiëntiemogelijkheden die binnen het KCB en het overkoepelende keuringsstelsel doorgevoerd zouden kunnen worden, waar volgens hen geen vaart in zit. Dit frustrereert soms, omdat de sector wel voor de kosten opdraait en geen echte invloed heeft op het doorvoeren van de benodigde efficiëntieslagen in de keten of binnen de organisatie. In voorbereiding op nieuwe regelgeving uit het Verenigd Koninkrijk zijn bijvoorbeeld veel nieuwe medewerkers geworven en opgeleid en later weer deels afgevloeid. Dit brengt inefficiëntie met zich mee voor bedrijven die niet altijd wordt gecompenseerd. Ook de uniformiteit van werken komt in een dergelijke situatie meer onder druk te staan. De indruk bestaat dat er ook meer afkeuringen plaatsvinden dan voorheen. Overigens geeft het KCB aan dat dit niet terug te zien is in de afkeuringscijfers. Daarnaast geeft deze sectororganisatie aan een sterke indicatie te hebben dat de concurrentiepositie van hun achterban onaanvaardbaar in het geding komt door het in de huidige situatie blijven hanteren van kostendekkendheid. Vanuit het KCB wordt als reactie op deze percepties aangegeven dat het ministerie van LNV de extra kosten rond de Brexit subsidieert, en dat een langere inspectietijd door opleiding wordt gecorrigeerd naar de standaardinspectietijd, waardoor de kosten niet hoger worden voor bedrijven. Het KCB geeft ook aan dat de kostendekkendheid voor de keuringsdiensten een beleidsmatige keuze is van het ministerie van LNV.

Verder wordt ten aanzien van de tarieven in een gesprek aangegeven dat deze niet marktconform zijn, en bijvoorbeeld de uitvoering van monsternamen, transport- en laboratoriumkosten door een geaccrediteerd privaat bedrijf veel goedkoper uitvallen. Er is weinig transparantie over de opbouw van de gehanteerde tarieven, waardoor deze op dit moment moeilijk uitlegbaar zijn. Dit is wat betreft de gesprekspartner vanuit de sector een belangrijk aandachtspunt. Tegelijkertijd moet de nuancering gemaakt worden dat het merendeel van de monsters in het lab via de NVWA geanalyseerd worden, waarop de NVWA-tarieven van toepassing zijn. Daarbij geeft het KCB in het gesprek ook aan momenteel te werken aan de opbouw van tarieven en de transparantie hierover, gekoppeld aan de aanpak van de interne processen (PDCA-cyclus en procesmanagement).

5.3 Beschrijving van de activiteiten en behaalde resultaten

5.3.1 Beschrijving van de activiteiten

Het KCB heeft toezichhoudende taken op het gebied van de kwaliteit van groenten en fruit en plantgezondheid (=fytoosanitair) van groenten en fruit, snijbloemen, potplanten en diverse andere plantaardige producten. In dit kader voert het KCB een vijftal type activiteiten uit:

- **Kwaliteitscontrole import en export** van verse groenten en fruit;
- **Kwaliteitscontrole** interne markt (binnenland) van verse groenten en fruit met uitzondering van de controles in de retail (dit laatste is een taak van de NVWA);
- **Fytoosanitair toezicht** (import en export) van verse groenten en fruit, snijbloemen, potplanten en diverse plantaardige producten;
- **Bemonstering en monitoring** voor export naar specifieke bestemmingen (landen buiten de EU);
- **Overige taken:** o.a. uitvoering fyto-bewakingsopdrachten (fytoosanitair); BOB/BGA/GTS.

Het toezicht, betrekking op de naleving van de EU-handelsnormen voor verse groenten en fruit, wordt uitgevoerd op basis van risicoanalyses per bedrijf die zijn vastgelegd in een risico-systematiek. Daarbij kunnen bedrijven deelnemen aan de erkenningsregeling Reglement Interne Kwaliteitscontrole (RIK⁵¹), wanneer het interne kwaliteitscontrole systeem voldoet aan de eisen van het KCB. De RIK-deelnemers kennen een lagere controlefrequentie, zowel bij import en export, als op de interne markt.

In het vervolg zijn de vier genoemde activiteiten nader uitgewerkt en toegelicht.

Kwaliteitscontrole import en export groenten en fruit

Voor het merendeel van de verse groenten en fruit, die worden geïmporteerd of worden geëxporteerd, gelden EU-handelsnormen. Bij import en export zijn daarvan 87 producten controleplichtig en bij controle wordt gecontroleerd of zij voldoen aan de EU-voorschriften. Deze producten moeten worden aangemeld in het online systeem CLIENT Import (bij import) of e-CertNL (bij export). Afhankelijk van de uitkomst van de risicoanalyse wordt vervolgens een controle uitgevoerd. Het aantal importinspecties van groenten en fruit hangt af van de kwaliteitsproblemen van een specifiek product uit een specifiek land van het voorgaande jaar.

Tabel 5.5 laat zien dat het aantal importinspecties tussen 2017 en 2021 jaarlijks is toegenomen. Het aandeel afgekeurde partijen is in de genoemde periode min of meer gelijk gebleven, met uitzondering van 2020, toen het aandeel afgekeurde partijen nadrukkelijk lager was.

Bij export van groenten en fruit voert het KCB een vast inspectiepercentage uit; voor algemeen genormeerde producten betreft dit 10 procent, voor specifiek genormeerde producten betreft dit 60 procent, en 5 procent voor RIK-deelnemers. Er vindt een steekproef plaats van één product per exportzending die geïnspecteerd wordt. Ook verstrekt het KCB zogenoemde (digitale) normcontrolecertificaten voor exportzendingen naar landen buiten de EU. In dit geval wordt de inspectie van de goederen voor vertrek uitgevoerd en is de kans kleiner dat de partij in het land van bestemming nog eens wordt geïnspecteerd.

Tabel 5.5 laat zien dat het aantal afgekeurde export partijen jaarlijks wisselt in de evaluatieperiode. Het aantal verstrekte normcontrolecertificaten is tussen 2017 en 2020 licht afgenomen, en in 2021 sterk gestegen als gevolg van export naar het Verenigd Koninkrijk (Brexit).

Tabel 5.5 Kwaliteitscontroles - import-export – inspecties (2017-2021)

Jaar		2017	2018	2019	2020	2021
Import controles	Aantal	89.655	96.920	97.567	97.622	101.315
	Aandeel afgekeurd	2%	2%	1,9%	1,5%	1,9%
Export controles	Aantal	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb
	Afgekeurde partijen	385	341	375	280	320
	Normcontrole-certificaten	104.703	101.491	101.269	97.874	224.941

Bron: KCB, Jaarverslagen 2017 tot en met 2021. Bewerking Ecorys.

Kwaliteitscontrole groenten en fruit interne markt

Binnen Nederland voert het KCB kwaliteitscontroles uit op groenten en fruit welke worden verhandeld op de interne markt, met uitzondering van het detailhandelsstadium (hiervoor is de NVWA verantwoordelijk). Het toezicht van het KCB wordt onderverdeeld in structureel toezicht en algemeen toezicht.

Het toezicht op de naleving van de EU-handelsnormen op de interne markt (Nederlandse bedrijven) gebeurt op basis van de systematiek van het Structureel Toezicht. De bezoekfrequentie is gebaseerd op de risicofactoren die in de KCB-systematiek zijn vastgelegd. De bezoekfrequentie kan variëren van 2 tot 52 keer per jaar. Het aantal bedrijven dat in aanmerking komt voor structureel toezicht is tussen 2017 en 2021 afgenomen van 823 naar 728⁵². Tegelijkertijd is het aantal bezochte bedrijven ongeveer gelijk gebleven, en daarmee in aandeel toegenomen. Het aantal bezoeken is desalniettemin eveneens afgenomen, als gevolg van opschorting vanwege de coronapandemie.

Tabel 5.6 Kwaliteitscontroles interne markt - structureel toezicht – bedrijven (2017-2021)

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal bedrijven structureel toezicht	823	795	765	743	728
Aantal bezochte bedrijven	513 (62%)	516 (65%)	494 (65%)	527 (71%)	520 (71%)
Aantal bezoeken	4.396	4.364	4.353	3.593	4.509

Bron: KCB, Jaarverslagen 2017 tot en met 2021. Bewerking Ecorys.

Wanneer gekeken wordt naar de aantallen partij inspecties, blijkt eveneens dat deze zijn afgenomen. Het procentuele aandeel afkeuringen is echter gelijk gebleven in de evaluatieperiode.

Tabel 5.7 Kwaliteitscontroles interne markt - structureel toezicht – controles (2017-2021)

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal partijen	20.425	21.497	22.046	17.342	20.908
Aantal afkeuringen	602 (3%)	656 (3%)	626 (3%)	463 (3%)	699 (3%)

Bron: KCB, Jaarverslagen 2017 tot en met 2021. Bewerking Ecorys.

Het algemeen toezicht van het KCB bestaat uit de aanvullende controlebezoeken die het bureau moet uitvoeren. Bijvoorbeeld op grond van signalen ten aanzien van de productkwaliteit bij een specifiek bedrijf, kwaliteitsproblemen van een product, of geconstateerde fouten in de aanduidingen. Voorbeelden van uitgevoerde controles zijn: omkatten naar een ander land van oorsprong, en binnen rot of bruinverkleuring van producten. Tabel 5.8 laat zien dat het aantal controles in het kader van algemeen toezicht in omvang jaarlijks sterk schommelt, eveneens als het aantal en aandeel afkeuringen. Diverse bedrijven waar afkeuringen plaatsvonden hebben een Rapport van Overtreding ontvangen, wat betekent dat de geconstateerde overtreding een gevolg kan krijgen, bijvoorbeeld dat een overtreding wordt voorgelegd aan het Tuchtgerecht.

⁵² Jaarverslagen KCB 2017 t/m 2021

Tabel 5.8 Kwaliteitscontroles interne markt - algemeen toezicht – controles (2017-2021)

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal controles	479	726	677	386	638
Aantal afkeuringen	93 (19%)	78 (11%)	72 (11%)	55 (14%)	88 (14%)

Bron: KCB, Jaarverslagen 2017 tot en met 2021. Bewerking Ecorys.

Fytosanitaire controles import en export

Het KCB voert controles uit op de plantaardige goederen die moeten voldoen aan fyto-sanitaire eisen zoals gesteld door de EU, conform richtlijnen en op aanwijzing van de NVWA. Bij import controleert het KCB of het certificaat uit het land van herkomst klopt, of het voldoet aan de EU-eisen, en of de zending vrij is van quarantaine organismen. Vanaf 2021 voert het KCB daarnaast ook importcontroles uit op ingevoerde gebruikte bos- en landbouwmachines, als gevolg van aangepaste EU-regelgeving. Bij export bepaalt de NVWA de controles die nodig zijn om aan de fyto-sanitaire eisen van het betreffende land van bestemming te voldoen. Vervolgens voert het KCB deze controles uit. Meestal gaat het om zendingsinspecties, maar afhankelijk van het product en het land kunnen ook bedrijfsinspecties nodig zijn.

Tabel 5.9 laat zien dat het aantal uitgevoerde fyto-sanitaire importcontroles zijn toegenomen in de evaluatieperiode. Tegelijkertijd is het aantal uitgegeven exportcertificaten afgenomen tussen 2018 en 2020, waarna in 2021 weer een stijging zichtbaar is. Oorzaken hiervan zijn onder meer corona (afname) en Brexit (toename).

Tabel 5.9 Kwaliteitscontrole – fyto-sanitair (2017-2021)

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021	
Import inspecties	Aantal	155.000	166.000	170.000	186.406	207.872
	Afkeuringen	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb
Export certificaten	Aantal	171.140	168.118	164.957	152.176	225.475
	Afkeuringen	Nb	Nb	Nb	Nb	Nb

Bron: KCB, Jaarverslagen 2017 tot en met 2021. Bewerking Ecorys.

Bemonstering en monitoring voor export

Het KCB voert bemonstering en monitoringsactiviteiten uit voor de export van uien naar landen met eisen rondom het Stengelaaltje *Ditylenchus dipsaci*. Het Stengelaaltje is een quarantaine ziekte waarop in diverse landen extra wettelijke maatregelen van kracht zijn bij import. Indonesië vraagt bijvoorbeeld dat het perceel waar uien afkomstig van zijn Stengelaaltjes vrij zijn. Hierop heeft de NVWA een erkenningsregeling 'export uien Indonesië' ingesteld waarop het KCB controleert. De inspectie vindt plaats door percelen steekproefsgewijs te bemonsteren, en proefrooingen, opslagen en exportzendingen te controleren. De uiten die voldoen aan de erkenningsregeling kunnen ook naar landen met vergelijkbare eisen, zoals Guatemala, Honduras, Nicaragua en Panama geëxporteerd worden. In 2021 zijn daarnaast afspraken gemaakt om de export van uien naar Colombia en Vietnam (weer) mogelijk te maken.

Overige taken: uitvoer survey EU-handelsnormen; BOB/BGA/GTS

Tot slot is het KCB tevens de bevoegde autoriteit om de aan groenten en fruit gerelateerde Beschermd Oorsprongs Benamingen (BOB), Beschermd Geografische Aanduidingen (BGA) en Gegarandeerde Traditionele Specialiteiten (GTS) te controleren. Het KCB houdt in dit kader toezicht op de Brabantse Wal Asperge (BOB), de Westlandse Druif (BGA), de Opperdoezer Ronde (BOB), en De Meerlander (BGA)⁵³. Dit systeem is gericht op het beschermen van specifieke landbouwproducten en levensmiddelen tegen misbruik van benaming en namaak van producten in het registratiesysteem van de Europese Commissie.

⁵³ T.a.v. de Opperdoezer Ronde en De Meerlander (BGA) heeft het KCB pas sinds 2022 een controletaak gekregen.

5.3.2 Beschrijving van de resultaten

Het KCB streeft, in navolging van de beleidstheorie, na om te voorkomen dat producten die niet aan de kwaliteits- en/of fytosanitaire eisen voldoen op de markt komen (1) en met deze afgegeven garanties het marktaandeel en de markttoegang voor de sector te helpen (2).

1. Voorkomen dat producten niet aan de kwaliteits- en/of fytosanitaire eisen voldoen

Een indicator voor de kwaliteitsborging is het aantal partijen en bedrijven dat inspecties heeft ondergaan en het aantal afkeuringen die hierbij zijn geconstateerd (zie [beschrijving van de activiteiten](#)). Het absolute aantal inspecties in over de breedte afgenomen, met uitzondering van de reguliere importinspecties. Tegelijkertijd is het aandeel afkeuringen min of meer gelijk gebleven of in lichte mate afgenomen, afhankelijk van het type inspectie.

Een tweede graadmeter is het aantal waarschuwingen, tuchtrechtzaken, en beroepszaken. Wanneer het KCB een (ernstige) overtreding van de kwaliteitsvoorschriften constateert, volgt voor deze marktdeelnemer meestal een schriftelijke waarschuwing. Als een schriftelijke waarschuwing niet (meer) volstaat, zal het KCB de zaak aan het onafhankelijke Tuchtgerecht voorleggen. Bij een bewezen overtreding, zal de marktdeelnemer in de meeste gevallen een voorwaardelijke en/of onvoorwaardelijke geldboete krijgen opgelegd. De betreffende bedrijven kunnen vervolgens beroep aantekenen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Tabel 5.10 laat zien dat in de evaluatieperiode de beslissing van het KCB slechts één keer is teruggedraaid. Dit was in 2017, waarbij het KCB in 2016 voor een geconstateerde afwijking twee bedrijven verantwoordelijk hield en tegen deze beide een tuchtzaak was gestart. Uiteindelijk heeft de tuchtrechter besloten dat één van deze twee bedrijven vrijgesproken kon worden.

Tabel 5.10 Waarschuwingen, tuchtzaken en beroep (2017-2021)

		Jaar	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Schriftelijke waarschuwingen	Aantal		10	2	1	4	2	19
Tuchtzaken	Uitspraken		29	16	63	43	40	191
	Bewezen verklaard		28	16	63	43	40	190
Beroep	Uitspraken		1	0	0	0	1	2
	Ongegrond verklaard		1	0	0	0	1	2

Bron: KCB, Jaarverslagen 2017 tot en met 2021. Bewerking Ecorys.

2. Met de kwaliteitsgaranties het marktaandeel en de markttoegang voor de sector helpen

Een indicator voor de positie van de sector is te kijken naar de exportpositie van groente en fruit. De exportwaarde van groente en fruit bedroeg in 2020 zo'n 12,9 miljard euro. Dit was een groei ten opzichte van het jaar ervoor. Dit is hoofdzakelijk te danken aan geïmporteerd fruit dat veelal via de Rotterdamse haven samen met Nederlandse producten als totaalpakket wordt doorverkocht aan het Europese achterland. De top-3 afzetmarkten zijn Duitsland, Verenigd Koninkrijk en België. De Nederlandse import van verse groenten en fruit pluste met 8 procent ten opzichte van 2019 naar een waarde van 9 miljard euro. Het grootste importproduct vormt avocado.⁵⁴ Zowel de import als de export moet gecontroleerd worden door het KCB. Een andere indicator is de exportwaarde van snijbloemen en potplanten. In 2021 steeg de exportwaarde van snijbloemen met 25% t.o.v. 2019, waarmee de exportwaarde uitkomt op 4,4 miljard euro. Voor potplanten bedroeg de exportwaarde 2,9 miljard euro⁵⁵.

⁵⁴ Nieuwe Oogst. Beschikbaar op: <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2021/01/06/productiewaarde-groente-en-fruitsector-stijgt-naar-39-miljard-euro>

⁵⁵ Exportwaarde snijbloemen en potplanten (2021): <https://www.vgb.nl/over-de-sector/#:-:text=De%20Nederlandse%20bloemen%2D%20en%20plantenexport,naar%202%2C9%20miljard%20euro.>

Percepties over de uitvoering van activiteiten en de resultaten

Uit de interviews blijkt dat een deel van de geïnterviewden tevreden is over de behaalde resultaten van het KCB. De gesproken partijen geven aan het idee te hebben dat het KCB veel sector kennis heeft, voldoet aan de vereiste kwaliteitsnormen en haar taken zorgvuldig uitvoert. Tevens vinden partijen dat het werk van het KCB een belangrijke bijdrage levert aan de Nederlandse internationale handelspositie in de sector. Er is ook tijdig ingespeeld op de Brexit, daar het Verenigd Koninkrijk een belangrijke handelspartner is. Anderzijds geeft een sectorpartij nog wel mee dat de achterban het idee heeft dat het KCB de kwaliteitseisen te streng hanteert.

5.4 Governance, legitimatie en risicobeheersing

Het is belangrijk dat het KCB randvoorwaarden heeft geborgd om haar wettelijke taken uit te voeren. Het KCB dient zorgvuldig en integer te handelen (governance) (paragraaf 5.4.1.), legitiem te handelen en transparant haar taken uit te voeren (legitimatie) (paragraaf 5.4.2) en eventuele risico's tijdig inzichtelijk te hebben (risicobeheersing) (paragraaf 5.4.3). Ook wordt gekeken in deze paragraaf naar de digitalisering en de innovatie (paragraaf 5.4.4).

5.4.1 Governance

De governance wordt onderverdeeld in de interne governance en de externe governance. Bij de interne governance wordt in beeld gebracht welke ingebouwde controles het KCB binnen de eigen organisatie heeft om te waarborgen dat controles en inspecties zorgvuldig en integer uitgevoerd worden (interne voorzieningen). Bij de externe governance gaat het om het samenspel van de verschillende organisaties binnen het stelsel.

Interne governance

Het KCB heeft in haar interne governance structuur, gericht op de besturing van het KCB en de voorzieningen die worden genomen om de kwaliteit te borgen, maatregelen genomen om de controles en inspecties kwalitatief, zorgvuldig en integer te laten verlopen.

Het KCB bestuur bestaat sinds 2019 uit vijf leden (inclusief de voorzitter), die jaarlijks ongeveer vier tot zes keer bijeenkomen. Voor 2019 was er sprake van een bestuur van tien leden, maar met aanpassing van de statuten in 2019 is men gekomen tot een kleiner bestuur ten behoeve van de onafhankelijkheid (zie ook *legitimatie*). Bestuursleden worden voorgedragen door brancheorganisaties uit de sectoren waarbinnen het KCB werkzaam is. Hierbij wordt niet direct gestuurd op functieprofielen of benodigde expertise. Naast het bestuur, zijn er ook een plaatsvervangend bestuur, een bestuurscommissie bloemen en planten en een commissie toezicht kwaliteitsvoorschriften groenten en fruit ingesteld.

De dagelijkse leiding van de organisatie is belegd bij een tweehoofdige directie: een algemeen directeur en een technisch directeur. Daarnaast is er een ondernemingsraad die bij belangrijke beslissingen en onderwerpen worden betrokken. De 256 medewerkers van het KCB, ongeveer 50 kantoormedewerkers en 200 medewerkers buitendienst, werken vanuit het hoofdkantoor in Zoetermeer, en vier kantoren in Schiphol-Rijk, Naaldwijk, Barendrecht en Geldermalsen.

Interne voorzieningen en klachtenprocedure

Het KCB heeft diverse interne voorzieningen getroffen om controles en inspecties zo zorgvuldig en integer mogelijk te laten verlopen. Deze zijn onder meer vastgelegd in statuten, het controlereglement, het meerjarenbeleidsplan en de algemene werkwijze van het KCB.

Een belangrijk uitgangspunt voor het KCB is vastgelegd in de statuten, waarin is opgenomen dat het KCB enkel taken in openbaar belang uitvoert^{56,57}. Vanuit dit uitgangspunt voerde het KCB ook geen bovenwettelijke taken uit in de evaluatieperiode.

De taken en activiteiten, in relatie tot de kwaliteitscontrole groenten en fruit, heeft het KCB vastgelegd in het zogenoemde controlereglement. Dit is in 2016 vastgesteld door de toenmalige minister, en is sindsdien niet aangepast. Het reglement is tevens gepubliceerd op de website van het KCB.

Een andere maatregel is de Commissie Toezicht Kwaliteitsvoorschriften groenten en fruit. Deze onafhankelijke commissie richt zich op het adviseren van de directie en bestuur over de uitvoering van de RIK-regeling, schriftelijke bezwaren van marktdeelnemers tegen de indeling structureel toezicht, en gelieerde facturen. In de evaluatieperiode heeft het KCB de adviezen van de commissie overgenomen.

Tevens beschikt het KCB over een klacht- en bezwaarprocedure, waar betrokkenen gebruik van kunnen maken. Het KCB biedt hierbij drie mogelijkheden: (1) het aanvragen van een herinspectie wanneer een marktdeelnemer het niet eens is met een inspectiebeslissing, (2) bewaar aantekeningen tegen een besluit van het KCB en (3) een klacht indienen. Op de website van het KCB worden de procedures en mogelijkheden toegelicht. Ook het toepassen van het beroepscollege en het tuchtgerecht bij overtredingen is ook statutair vastgelegd⁵⁸. In de evaluatieperiode heeft het KCB in totaal 12 klachten ontvangen.

Het KCB is intern ook stappen aan het zetten om de PDCA-cyclus beter op elkaar te laten aansluiten, waarbij nadrukkelijk ook de koppeling wordt gemaakt tussen financiën, business en de risico's (zie ook *risicobeheersing*). Onderdeel hiervan is ook een herijking van de tijden en normuren, en het invoeren van procesmanagement gericht op het realiseren van optimaal rendement. Het KCB zit nog middenin dit proces op moment van schrijven.

Daarnaast zijn de organisatieonderdelen personeelszaken en kwalificatie- en kennis-beheer samengevoegd binnen de afdeling Personeel, kwalificatie & Kennisbeheer en Organisatie. Vanuit deze ontwikkeling wordt onder meer gewerkt aan een moderner en digitaal opleidingsplan voor de medewerkers, gericht op kennisdeling. Nieuwe inspecteurs volgen een opleidingsprogramma voordat zij worden ingezet. In de evaluatieperiode zijn er ook extra interne opleidingen verzorgd voor inspecteurs rondom Brexit. Deze opleidingen moesten deels digitaal worden voortgezet, vanwege de coronamaatregelen. Er werd intern afgelopen jaren dan ook steeds meer gebruik gemaakt van de Elektronische Leeromgeving (ELO).

Het KCB voert verder interne audits uit op het kwaliteitsmanagementsysteem en gaat aan de slag met de bevindingen. Ook heeft het KCB in de evaluatieperiode gewerkt aan een nieuw meerjarenbeleidsplan, waarvan kwaliteit en risico's belangrijke pijlers zijn (zie meer over het MJBP onder *risico's*).

Externe governance

Afgelopen jaren hebben er vele onderzoeken plaatsgevonden naar het keuringslandschap van LNV, inclusief of de keuringdiensten opereren volgens geldende wet- en regelgeving. In paragraaf 3.2 en 3.4 is dit reeds beschreven.

⁵⁶ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

⁵⁷ Artikel 3, statuten KCB 2019

⁵⁸ Artikel 5, 6 en 22, statuten KCB 2019

De Raad voor Accreditatie (RvA) is de toezichthouder die verantwoordelijk is voor het accrediteren van inspectie instellingen zoals het KCB. Een deel van de wettelijke taken van het KCB wordt door de RvA periodiek geaccrediteerd, conform de NEN-EN-ISO/IEC 17020-norm. Jaarlijks is er sprake van enkele afwijkingen in de beoordeling van de RvA, hierop dient het KCB corrigerende maatregelen in. Omdat het aantal afwijkingen gering was, heeft de RvA in 2016 besloten het KCB in een zogenoemd verlicht regiem te plaatsen. Het KCB hoeft in plaats van 4 controles in een accreditatiecyclus van 4 jaren, nu 3 controles te ondergaan per cyclus.

Naast de genoemde norm, is in 2021 ook een verzoek tot accreditatie voor de norm ISO/IEC 17025:2018 ingediend, die nodig is voor het uitvoeren van nieuwe werkzaamheden die het KCB sinds 2018 uitvoert in opdracht van de NVWA⁵⁹. Voor deze werkzaamheden is accreditatie van de laboratoria Schiphol-Rijk en Naaldwijk nodig, conform de genoemde norm. De RvA constateerde in 2021 negen afwijkingen. Het KCB had eind 2021 hierop reeds acht corrigerende maatregelen ingediend en goedgekeurd. In 2022 heeft de RvA een besluit genomen en deze accreditatie verleend.

Verder houdt de accountant toezicht op de financiën van het KCB, middels een jaarlijkse accountantscontrole. Het resultaat hiervan is een jaarlijks vastgesteld jaarverslag met jaarrekening en een controleverklaring van de accountant.

In de statuten is daarnaast vastgelegd dat de minister van LNV toezicht houdt op het financieel beheer van het KCB⁶⁰. Jaarlijks wordt in dit kader onder meer de jaarrekening en de verklaring van de accountant naar de minister verstuurd. Ook kan de minister personen aanwijzen die recht tot toegang tot bestuursvergaderingen van het KCB en hierbij een raadgevende stem hebben.

Daarnaast is er regulier contact met het ministerie van LNV over het functioneren van het KCB, onder meer in de bestuurlijke voor- en najaarsoverleggen. In de evaluatieperiode is in dit gesprek jaarlijks positief geoordeeld over het uitvoeren van de werkzaamheden door het KCB. Daarnaast is er op diverse niveaus tussentijds contact over het functioneren, zowel met het ministerie van LNV in de vorm van opdrachtgever als in de vorm van eigenaar. In de evaluatieperiode is er door de Brexit en het Tomato brown rugose fruit virus (ToBRFV) intensief contact geweest tussen de KCB en het ministerie van LNV. Vanuit het ministerie hebben daarnaast ook diverse evaluaties plaatsgevonden in de afgelopen periode, waarbij ook het KCB is betrokken (zie ook *hoofdstuk 3*), waarmee ook een vorm van toezicht (op het systeem) geborgd is⁶².

Tot slot voert de NVWA, in relatie tot de fytosanitaire taken, formeel tweedelijNSToezicht uit op het KCB. De lopende overleggen over de MJO en de beperkte beschikbare capaciteit bij de NVWA hebben invloed gehad op de mate van tweedelijNSToezicht door de NVWA. Naast het formele toezicht heeft het KCB ook reguliere contacten met de NVWA rondom de werkzaamheden en werkinstructies.

Percepties over de governance

De sector is over het algemeen tevreden over welke bestuursleden uit de sector, voorgedragen door betrokken bracheorganisaties, participeren in het bestuur van het KCB. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de omvang van het bestuur relatief klein is en de benodigde bredere zinvolle expertise niet direct geborgd is in het bestuur. Zo zijn er bijvoorbeeld geen functieprofielen.

⁵⁹ Het KCB heeft in 2018 een aantal entomologische taken van het NVWA overgenomen, specifiek gaat het om het stellen van de einddiagnose.

⁶⁰ Artikel 19 en 20, statuten KCB 2019

⁶¹ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

⁶² Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Genoemd wordt dat enkele bestuursleden van buiten de sector, met specifieke expertise (bijv. op het gebied van toezicht & control) het bestuur goed zouden kunnen aanvullen.

Verder wordt aangegeven dat het duidelijk is welke instructies het KCB hanteert bij haar werk, en dat de inspecteurs hierin opgeleid worden. Ook wordt door een van de gesproken organisaties nog genoemd dat het KCB een opleidingscursus heeft ontwikkeld voor toezichthouders waar andere keuringsdiensten ook gebruik van maken. Wel wordt door een sectororganisatie opgemerkt dat individuele inspecteurs in het veld soms verschillende interpretaties geven van bepaalde richtlijnen en werkinstructies, wat voor de geïnspecteerde bedrijven niet wenselijk is en belemmerend kan zijn in de handel.

Ten aanzien van de externe governance komt uit een gesprek met de sector naar voren dat men het idee heeft dat het externe toezicht loopt, en er geen bijzonderheden spelen in het toezicht en de relatie van het KCB met de NVWA en het ministerie. De gesprekspartner ziet ook dat de verschillende rollen in het keuringslandschap duidelijker zijn geworden de afgelopen periode.

De samenwerking met de NVWA is in de evaluatieperiode 'diep en veelvuldig' geweest volgens de KCB en de NVWA zelf, blijkend uit de verslagen van de overleggen. De contacten met de NVWA zijn nauw en de medewerkers weten elkaar te vinden. De gezamenlijke verantwoordelijkheid die wel in de interviews en in de verslagen wordt benoemd is het elkaar beter begrijpen wanneer het gaat om inhoudelijke discussies en de gevolgen hiervan op de bedrijfsvoering en de tarieven van de KCB. Ook kan de samenwerking buiten de vier keuringsdiensten, bijvoorbeeld met SKAL en douane, in de keten, nog versterkt worden ten behoeve van doelmatigheid. Hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV volgens het KCB.

5.4.2 Legitimatie

In deze paragraaf wordt gekeken naar de legitimatie, waarbij het belangrijk is dat de keuringsdiensten onafhankelijk zijn op zowel bestuurlijk- als op uitvoerend niveau. We kijken naar hoe het KCB onafhankelijk opereert ten opzichte van de sector. Naast de externe legitimatie kijken we in dit onderdeel ook naar hoe transparant de keuringsdiensten opereren. Hiervoor kijken we hoe de (openbare) verantwoording wordt uitgevoerd, via de invulling die wordt gegeven aan bijvoorbeeld de jaarverslagen, jaarrekening, periodieke rapportages en de communicatie met de sector.

Onafhankelijkheid bestuurlijk niveau

De bestuursleden worden voorgedragen door de brancheorganisaties voor groenten, fruit en sierteelt. Ten behoeve van de onafhankelijkheid is wel vastgelegd dat de voorgedragen bestuursleden geen verbinding hebben met bedrijven waar het KCB haar controlerende taak moet uitvoeren. In het kader van onafhankelijkheid heeft het KCB ook haar procedure tot benoeming aangepast: waarbij voorheen de bestuursleden direct door de brancheorganisaties werden gekozen, worden deze nu alleen voorgedragen, en beslist het bestuur uiteindelijk wie er wordt aangesteld. Tot slot is het bestuur alleen op hoofdlijnen bij meer technische zaken betrokken, zoals begrotingen en reglementen, en niet op inhoudelijk vlak. De minister van LNV moet daarnaast goedkeuring geven voor de benoeming van de voorzitter van het bestuur⁶³. De procedures rondom benoemingen in het bestuur en de voorschriften hiertoe zijn statutair vastgelegd⁶⁴ en zijn de afgelopen periode aangescherpt, om de onafhankelijkheid op bestuurlijk niveau verder te verankeren.

⁶³ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

⁶⁴ Artikel 7 t/m 14, statuten KCB 2019

De tijdelijkheid waarmee de bestuursleden worden benoemd, is eveneens een maatregel om de onafhankelijkheid te kunnen blijven toetsen en borgen. De voorzitter van het bestuur wordt voor een maximale periode van vier jaar benoemd per zittingsperiode, en kan oneindig opnieuw worden herbenoemd. De andere bestuursleden kennen een maximale benoeming per zittingsperiode van drie jaar, met een maximaal van vier zittingsperiodes⁶⁵.

Tevens is in de statuten geborgd dat het bestuur, de directie en de leidinggevenden geen invloed kunnen uitoefenen op het uitvoeren van de inspecties en het resultaat⁶⁶. Voor het bestuur en alle medewerkers van de organisatie geldt dat zij geen nevenactiviteiten mogen hebben die een belang hebben bij- of een conflict zijn met KCB werkzaamheden. Hiervoor tekent iedereen een verklaring⁶⁷.

Onafhankelijkheid uitvoerend niveau

In voorgaande paragraaf zijn diverse maatregelen genoemd die van toepassing zijn op de onafhankelijkheid van de meer uitvoerende organen binnen het KCB. Ook met het verlenen van de accreditatie wordt op de onafhankelijkheid van het uitvoeren van de werkzaamheden getoetst.

Naast deze zaken, is eveneens statutair vastgelegd dat de directie en het personeel geheimhouding kennen over de persoonlijke en zakelijke omstandigheden van marktdeelnemers waar het KCB werkzaamheden uitvoert⁶⁸.

In het kader van onafhankelijkheid is het daarnaast noemenswaardig dat het KCB geen bovenwettelijke taken uitvoert. Hierdoor is de kans op belangenverstrengeling en potentiële interne belangenconflicten verkleind.

Transparantie

De verantwoording van het KCB vindt voor een belangrijk deel plaats via de jaarverslagen en de jaarrekening, waarin ontwikkelingen, inhoudelijke resultaten en de financiële situatie worden toegelicht. Deze worden jaarlijks gedeeld met het ministerie van LNV en worden gepubliceerd op de website⁶⁹.

Daarnaast vindt verantwoording plaats via de formele en informele contacten met het ministerie, de NVWA en de andere keuringsdiensten. In het halfjaarlijkse bestuurlijke overleg, staan bijvoorbeeld de uitvoering van de wettelijke taken, de begroting, het meerjarenbeleid, de tarieven en het risicomanagement als vaste punten op de agenda⁷⁰.

De informatievoorziening richting de sector verloopt onder meer via de website, waarop het KCB veel informatie en achterliggende documenten beschikbaar stelt die haar taken en werkwijzen toelichten. Voorbeelden zijn de statuten, reglementen, jaarverslagen, tarieven, formulieren, richtlijnen, columns en verwijzingen naar wet- en regelgeving. Ook deelt het KCB haar kennis en ervaringen in reguliere contacten met de sector, en gaat men ook in gesprek op zoek naar optimalisatiemogelijkheden. Daarnaast organiseert het KCB kennisbijeenkomst Hardfruit voor de sector, waarbij men in gaat op kwaliteit. Een ander voorbeeld dat wordt genoemd, is dat het KCB kennis deelt over de EU-eisen met organisaties in andere werelddelen, zoals Afrika, zodat in de teelt al rekening gehouden kan worden met deze eisen. Op deze wijzen stelt het KCB haar kennis beschikbaar, zonder bovenwettelijke taken uit te voeren.

⁶⁵ Artikel 8 en 9, statuten KCB 2019

⁶⁶ Artikel 15, statuten KCB 2019

⁶⁷ Jaarverslag KCB

⁶⁸ Artikel 13 en 17, statuten KCB 2019

⁶⁹ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

⁷⁰ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Percepties over de legitimatie

Vanuit de sector wordt aangegeven dat de onafhankelijkheid geborgd wordt door het KCB middels interne procedures en adviescommissies, en de externe toezichthouders als de NVWA, het ministerie en de Raad voor Accreditatie. Verder geven gesproken organisaties aan dat het KCB open en transparant communiceert richting de sector.

5.4.3 Risicobeheersing

Risicobeheersing of risicomangement verwijst naar het identificeren en categoriseren van, en nemen van maatregelen op de risico's waar het KCB aan blootgesteld wordt. In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre het KCB toekomstige risico's heeft geïdentificeerd (1), of zij deze hebben geanalyseerd (bijv. met een SWOT) (2), en hebben beoordeeld (bijvoorbeeld aan de hand van een risicomangementtabel) (3), en uiteindelijk hebben beheerst (en hier ook acties aan hebben gekoppeld) (4) en of zij worden gemonitord (om ook na te gaan in hoeverre risico's groter worden of niet) (5). Ook wordt nagegaan hoe taken zijn belegd en wie uiteindelijke besluiten maakt en op basis waarvan.

Identificeren en categoriseren van risico's

Het KCB heeft in 2021 een uitgebreide risicoanalyse opgesteld. Deze risicoanalyse is doorvertaald in een risico-matrix, met daarin de kans, impact, preventie- en beheersmaatregelen, zowel kwalitatief als -waar mogelijk- kwantitatief. Ook geeft het KCB aan op dit moment stappen te maken in de inregeling van de risicomatrix in de beleidscyclus, zodat deze ook geborgd is in de uitvoering. Dit is ook onderdeel van de bredere inspanning om de PDCA-cyclus beter op elkaar te laten aansluiten, financieel en inhoudelijk, en een navolgbaar geheel te laten vormen. Dit helpt ook in een transparantere en scherper onderbouwing aan de financiële kant.

De risicoanalyse is niet openbaar beschikbaar, maar wel de basis van het handelen van het KCB, bijvoorbeeld middels het MJBP. De risicoanalyse is wel met het ministerie van LNV besproken. Ook zijn in het financieel jaarverslag jaarlijks de belangrijkste risico's met hun impact en beheersmaatregel benoemd. Belangrijke risico's voor de bedrijfsvoering waren vooral Corona, Brexit, sluitingen van landsgrenzen, veranderende regelgeving, en IT-issues.

In het uitvoeren van inspecties heeft het KCB in de evaluatieperiode stappen gezet richting risicogericht werken, waarbij men wil bewegen naar systeemininspectie als de norm, waarbij zendinginspecties steekproefsgewijs kunnen plaatsvinden. Hierbij wordt bijvoorbeeld op basis van bedrijfsprofielen een risicoprofiel gemaakt, waaraan inspectiefrequenties zijn gekoppeld. Ook wordt bijvoorbeeld de inspectie intensiteit verlaagd wanneer bedrijven de risico's beheersen, zoals vastgesteld bij de RIK-erkenningsregeling. Deze systematiek is in de evaluatieperiode ook getoetst in een beroepszaak, waarbij een bedrijf het niet eens was met de indeling en daaraan gekoppelde aantal inspecties. Hierin heeft het KCB gelijk gekregen, wat duidelijk maakte dat de systematiek en werkwijze voldoen aan de EU-regelgeving. Ten aanzien van de fytosanitaire inspecties is het KCB volgend in wat hierop wordt voorgeschreven en wat vanuit het ministerie van LNV en de NVWA wordt aangedragen. Waar het mogelijk is wil het KCB ook hierin steeds meer risicogericht gaan werken.

Maatregelen nemen op risico's

Zoals toegelicht heeft het KCB in de evaluatieperiode stappen gemaakt om de risico's beter in beeld te krijgen, en hier vervolgens ook op te kunnen handelen. De maatregelen die het KCB neemt om de risico's te mitigeren zijn helder, en hebben veelal te maken met capaciteit in de flexibele schil.

Percepties over de risicobeheersing

In de afgelopen jaren heeft het KCB goed gewerkt aan het in kaart brengen en analyseren van de risico's. Dit gebeurde bijvoorbeeld grootschalig rondom de Brexit, waardoor het KCB meer inspecteurs moest aannemen om de fytosanitaire controles uit te voeren. Bij het ministerie heerst tevens het algemene beeld dat de keuringsdiensten de risicobeheersing geborgd hebben en er geen zorgen zijn op dit punt.

Daarnaast wordt vanuit de sector, ten aanzien van de risicobenadering bij controlewerkzaamheden, opgemerkt dat de mogelijkheden tot erkenningsregelingen (RIK en rond Brexit) erg worden gewaardeerd. Waarbij door een partij de opmerking gemaakt wordt dat herziening moet plaatsvinden om blijvend te kunnen aansluiten bij de huidige markt

5.4.4 Digitalisering en innovatie

ICT en innovaties kunnen een belangrijke rol spelen in het verhogen van de effectiviteit en efficiëntie van de uit te voeren taken. Deze paragraaf gaat in op de belangrijkste inspanningen van het KCB ten aanzien van digitalisering en innovatie in de afgelopen periode.

Het KCB is in de evaluatieperiode gestart met traject inspectie 2020. Dit systeem moet het oude inspectiesysteem (via de NVWA) vervangen. In dit traject kijkt het KCB hoe de controleprocessen eruit zien, en wordt vanuit daar beredeneerd wat er nodig is in het systeem om dit te ondersteunen en het handwerk te verkleinen. Onderdelen die hierin een verschil gaan maken zijn onder meer de risicobeoordelingen, verklaring conformiteit, planning, facturatie en terugkoppeling resultaten. In 2022 zijn diverse onderdelen in gebruik genomen, en men hoopt eind 2023 een volledig werkend systeem te hebben.

Een andere belangrijke ontwikkeling in het kader van digitalisering is het implementeren van het MijnKCB klantportaal. Bedrijven waar het KCB een controletaak heeft, kunnen hierop inloggen en de eigen gegevens beheren, facturen inzien en KCB-diensten aanvragen. Het portaal is eind 2021 geïmplementeerd, en er worden steeds meer functionaliteiten aan het systeem toegevoegd.

Verder beschrijft het KCB in haar jaarverslag dat ze bewust stuurt op een divers samengesteld personeelsbestand om innovatiever en creatiever te worden.

Percepties over de digitalisering en innovatie

In de gesprekken wordt aangegeven dat het KCB stappen heeft gezet in digitalisering de afgelopen periode. Dit neemt niet weg dat er in de ogen van de sector nog wel efficiëntieslagen gemaakt zouden kunnen worden door middel van digitalisering. Voornamelijk op systeemniveau, keuringsdienst overstijgend, zodat men beter aansluit op de marktbehoefte en concurrentie op internationale schaal. Hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV volgens het KCB.

5.5 Aanbevelingen voorgaande evaluaties

In de voorgaande evaluatie zijn aan het KCB een aantal aanbevelingen meegegeven op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid. In onderstaand overzicht wordt beknopt toegelicht in hoeverre het KCB deze aanbevelingen heeft opgevolgd.

Tabel 5.11 Opvolging aanbevelingen

Aanbeveling	Opvolging
Doeltreffendheid	
Mogelijk leren van andere toezichthouders die risicogericht toezicht toepassen.	Opgevolgd. Het KCB heeft in de evaluatieperiode haar risico gebaseerd toezicht doorontwikkeld en bijgesteld, en vastgelegd in een nieuwe risico systematiek. Het toezicht is steeds meer gericht op risico in relatie tot bedrijfsprofielen. Hiervoor heeft het KCB ook gekeken naar het risico gebaseerd toezicht in andere sectoren, bijvoorbeeld bij eiercontroles en de LK-wet.
Continuïteit en interne deskundigheid is een aandachtspunt vanwege vergrijzing en ontwikkelingen die andere kennis vereisen.	Deels opgevolgd. Het KCB heeft de afgelopen jaren gewerkt aan verjonging van het personeelsbestand, waarbij het niet zo is dat alle nieuwe medewerkers jong zijn. Ook heeft KCB aandacht voor opleidingstrajecten om bij te blijven bij de ontwikkelingen in het inspectieveld. Op het beleidsterrein zoekt het KCB nog wel naar een passend strategisch personeelsplan, om mensen zich te laten ontwikkelen en door te laten groeien, waarbij ook wordt gestuurd op mobiliteit. In het inspectieveld gebeurt dit al vanuit de overcapaciteit, als gevolg van de voorbereiding op de certificaat- en inspectieplicht bij export naar het VK, waardoor inspecteurs soms ook klussen op kantoor kunnen oppakken. Het KCB wil de komende periode het borgen van kennis in de organisatie, los van de individuele medewerkers, nog structureler vorm gaan geven. Tot slot is de borging van de brede kennis in het bestuur nog niet veranderd ten opzichte van de voorgaande evaluatie. Er is nog steeds sprake van voordracht vanuit de sector, waarbij niet gestuurd wordt op een functieprofiel of specifieke kennis of kwaliteiten.
Meer benutten van kennis en informatie om het leereffect in de sector te versterken.	Opgevolgd. Het KCB waakt ervoor dat zij in haar controlerende functie blijft, vanuit haar wettelijke taken, zodat haar onafhankelijkheid niet in het geding komt. Wel staat het KCB open voor kennisdeling direct gerelateerd aan haar werk. Het KCB heeft in de evaluatieperiode bijvoorbeeld bijeenkomst Hardfruit, gericht op kwaliteit, voor de sector georganiseerd. Ook deelt het KCB op haar website columns, en wordt actief kennis gedeeld met organisaties in bijvoorbeeld Afrika over EU-regelgeving.
Blijf alert op de (gepercipieerde) onafhankelijkheid op bestuursniveau.	Opgevolgd. Het KCB heeft stappen gezet om de onafhankelijkheid op bestuursniveau nadrukkelijker te borgen. In dit kader is het niet meer mogelijk dat er personen in het bestuur mogen zitten waarbij het KCB (potentieel) een controletaak heeft of die een belang in de sector hebben (activiteit die onder de accreditatie valt), zoals directeur-ondernemers. Ook is de procedure tot benoeming aangepast, waarbij voorheen de bestuursleden direct door de brancheorganisaties werden gekozen, worden deze nu 'slechts' voorgedragen, en beslist het bestuur uiteindelijk wie er wordt aangesteld. Tot slot is het bestuur slechts op hoofdlijnen bij meer technische zaken betrokken, zoals begrotingen en reglementen, en niet op inhoudelijk vlak.

Aanbeveling	Opvolging
<p>Doelmatigheid</p> <p>Kansen op het terrein van (slimmer gebruik van) ICT en data.</p>	<p>Deels opgevolgd. Het KCB geeft aan dat het reeds is gestart met de vernieuwing van het inspectiesysteem die het oude systeem (dat stopt vanuit de NVWA) moet vervangen. Dit wordt een integraal systeem, waarin bijvoorbeeld de risicodeling, resultaten, planning en facturatie in zijn opgenomen. Waar nog winst te behalen is, is het automatiseren van risicobeoordelingen en de verklaring conformiteit, waardoor deze handelingen minder afhankelijk worden van handwerk en gevoelig worden voor fouten. Vanuit de sector is in een interview ook genoemd dat ICT systemen meer gekoppeld zouden kunnen worden om zendingen in het brede ketenproces beter te kunnen volgen (track-and-trace van zendingen). Dit is echter wel sector en keuringsdienst overstijgend en hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV volgens het KCB.</p>
<p>Het KCB zou zoveel mogelijk voorbereid moeten zijn op externe ontwikkelingen en – waar het niet anders kan – in staat moeten zijn hier ad hoc mee om te gaan.</p>	<p>Opgevolgd. Met het opstellen van het Meerjarenbeleidsplan (MJB) heeft het KCB deze aanbeveling ondervangen. Tijdens het uitwerken van het plan heeft het KCB haar omgeving in de breedte meegenomen aan de hand van interviews en omgevingsanalyses. Hiermee zijn de belangrijkste externe ontwikkelingen te ondervangen. Daarnaast biedt de flexibele schil in de organisatie de mogelijkheid om ad hoc snel te schakelen indien dit nodig is.</p>
<p>Het ziekteverzuim is bij het KCB relatief hoog.</p>	<p>Opgevolgd. Vanuit de interviews bleek dat het KCB tijdens de evaluatieperiode het verzuimprotocol heeft aangepast en is gaan kijken hoe men beter kan sturen op verzuim en preventie. Tevens is het KCB in 2022 gewisseld van Arbodienst, om de gewenste ondersteuning bij het omlaag brengen van het verzuim en bovengenoemd proces beter te borgen. Het daadwerkelijke ziekteverzuim is in de periode 2017 tot en met 2020 ook gedaald, waarbij in 2021 weer een lichte stijging zichtbaar was. Verder geeft het KCB in het interview aan dat het verzuim niet heeft geleid tot vertraging of het niet kunnen uitvoeren van haar taken. De collegialiteit is hoog, en de uitval kon vrijwel altijd ondervangen worden in het team.</p>
<p>Gezamenlijk delen van kennis en ervaring door de vier keuringsdiensten.</p>	<p>Opgevolgd. De afgelopen jaren zijn de vier plantaardige keuringsdiensten steeds meer en structureler gaan samenwerken. Men kent bijvoorbeeld een gezamenlijk regulier overleg. Daarnaast worden in werkgroepen (KD6) specifieke thema's opgepakt, zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, en HR. Op deze wijze kunnen de organisaties van elkaar leren en vindt er kruisbestuiving plaats. Tot slot wordt er ook personeel gedeeld, waardoor de uitwisseling en relaties onderling versterkt worden, bijvoorbeeld een jurist vanuit BKD die door het KCB wordt ingezet.</p>

5.6 Doeltreffendheid

Bevindingen

- Er vindt regelmatig overleg plaats in de driehoek en met de NVWA. De lijnen tussen de partijen zijn kort en men weet elkaar te vinden. Er zijn duidelijke werkafspraken gemaakt voor de voor- en najaarsoverleggen. Nieuwe afspraken krijgen steeds meer vorm in de vernieuwing van de MJO.
- Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en KCB. Dit geldt zowel voor de zaken die van belang zijn voor de opdrachtgever, als voor de eigenaar. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld. Deze beleidstheorie is als uitgangspunt genomen in deze evaluatie. Hierbij zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd.
- De outputs zijn weergegeven, en ten opzichte van de voorgaande evaluatie en ten opzichte van de jaren binnen deze evaluatie zijn hier geen niet te verklaren afwijkingen zichtbaar. Ook bij de resultaten zijn er geen signalen dat er niet doeltreffend wordt geopereerd. In verhouding zijn er relatief weinig afkeuringen en is er een hoge kwaliteit van groente en fruit.
- Tegelijkertijd wordt er wel door de sector aangegeven dat er de indruk bestaat dat er meer afkeuringen plaatsvinden dan voorheen. De sector heeft het idee dat het KCB (te) nauwlettend de voorschriften volgt.
- Er zijn waarborgen ingebouwd dat zowel het bestuur als het uitvoeren van de keuringen onafhankelijk zijn. Er zijn geen signalen dat er niet onafhankelijk gecontroleerd wordt. Wel blijft de eenduidige uitvoering van controles in de ogen van de sector een aandachtspunt. Ook het aantal klachten is relatief beperkt. Ook wordt aangegeven in interviews dat de schijn van belangenverstremming moet worden tegengegaan, voornamelijk in het kader van de invulling van het bestuur.
- Vanuit de statuten wordt gestuurd op onafhankelijkheid en geheimhouding binnen de organisaties. In de formulering zou dit problemen kunnen opleveren in het kader van de Wet Open Overheid. Dit is een aandachtspunt, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van Wob-verzoeken.
- Er is vrijwel geen sprake van afkeuringen en tuchtzaken waarbij het oordeel van het KCB is teruggeroepen. In verhouding zijn er weinig klachten en bezwaarschriften aan het adres van het KCB.
- Vanuit de voorgaande evaluatie bleek dat de keuringsdienst doeltreffend opereerde. De meeste aandachtspunten vanuit de voorgaande evaluatie zijn opgepakt. Ook vanuit andere evaluaties die zijn uitgevoerd zijn er geen signalen gekomen dat er niet doeltreffend geopereerd zou worden.
- Vanuit de sector zijn er geen signalen dat KCB niet doeltreffend functioneert.

Duiding

De hardheid van de bewijskracht van de doeltreffendheid op de effectladder wordt ingeschat op 'zeer waarschijnlijk effectief'. Er wordt aangetoond dat er doelrealisatie heeft plaatsgevonden. Wel wordt er vanuit de sector aangegeven dat er de indruk bestaat dat er meer afkeuringen plaatsvinden dan voorheen. Tegelijkertijd kan dit niet worden onderbouwd met kwantitatieve data.

Oordeel

Vanuit bovenstaande analyse concluderen wij dat het KCB zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en het KCB.

5.7 Doelmatigheid

Bevindingen

- Zowel de baten en de lasten zijn in de evaluatieperiode sterk toegenomen, beide tussen de 40-50 procent. Belangrijkste oorzaak hiervoor is Brexit, wat een belangrijk effect heeft op de lasten in de vorm van aanvullende inspectiecapaciteit en het inregelen van procedures, en op de baten door een subsidie vanuit het ministerie van LNV om de voorbereiding op Brexit goed in te kunnen regelen. De verstrekte subsidie is ook de oorzaak van het relatief grote resultaat in 2021, omdat er sprake is van eenmalige compensatie (baten) waartegenover lasten staan die worden gespreid over meerdere jaren.
- De tarieven worden kostendekkend doorberekend aan de sector. De sectoren zijn via de vertegenwoordiging in het bestuur hiermee ook indirect betrokken bij het bepalen van de tarieven. Ook worden de tarieven deels bepaald en in totaliteit goedgekeurd door het ministerie van LNV. De transparantie over de vaststelling van tarieven richting de sector kan nog worden vergroot.
- Vanuit een interview met de sector wordt aangegeven dat de tarieven door de sector als (te) hoog ervaren. Men geeft aan te begrijpen dat het KCB kostendekkend wil zijn, en dat de tarieven moeten stijgen in verband met inflatie. Tegelijkertijd ziet de sector ook efficiëntiemogelijkheden die binnen het KCB en het overkoepelende keuringsstelsel doorgevoerd zouden kunnen worden, maar waar volgens hen geen vaart in zit. Deze sectororganisatie benoemt een sterke indicatie te hebben dat de concurrentiepositie van hun achterban onaanvaardbaar in het geding komt door het in de huidige situatie blijven hanteren van kostendekkendheid.
- Het KCB kent in 2022 een verhouding van ongeveer 60-40 procent tussen vaste medewerkers en de flexibele schil. Het KCB heeft in de evaluatieperiode haar totale medewerkersbestand uitgebreid, als gevolg van Brexit. Verder is de stijging van de fte over de evaluatieperiode in de flexibele schil met circa 30 procent relatief gezien ook groter dan de stijging van de vaste medewerkers met circa 14 procent. De relatief grote stijging van de flexibele schil maakt dat het KCB flexibel kan inspelen op veranderende marktomstandigheden, wat een positief effect heeft op de doelmatigheid.
- Het KCB werkt momenteel aan het ziekteverzuim en haar personeelsbeleid. De herzieningen in het personeelsbeleid en ten aanzien van ziekteverzuim zijn relatief recent ingezet. De uitvoering en uitwerking hiervan blijven de komende periode een aandachtspunt.
- Het KCB heeft de afgelopen periode belangrijke stappen gezet in de interne PDCA-cyclus en het borgen van de verbinding tussen business en financiën, de risicobeheersing richting erkenningsregelingen bijvoorbeeld, en de onafhankelijkheid van het bestuur. Nadere doorwerking richting de organisatie moet nog worden ingevuld en moet nog meerwaarde bewijzen. De inzet van het KCB ten aanzien van de interne organisatie, de PDCA-cyclus en de risicogerichtheid hebben naar alle waarschijnlijkheid effect op de doelmatigheid waarmee zij kan opereren. Het uitbouwen en de effecten op de daadwerkelijke uitvoering en doelmatigheid van de organisatie moeten komende periode zichtbaar en gevolgd worden. Zo werkt het KCB de komende periode, op basis van de nieuwe inzichten, aan de opbouw en transparantie van de tarieven.
- Het KCB heeft de afgelopen periode gewerkt aan het verder inregelen en uitbouwen van risicogericht toezicht.
- De keuringsdiensten weten elkaar bedrijfsmatig steeds beter te vinden, in de vorm van bijvoorbeeld samenwerking in werkgroepen. Tegelijkertijd komt er vanuit de sector een signaal om ook in de uitvoeringspraktijk de samenwerking met bijv. SKAL en de douane nog meer te versterken in het kader van efficiëntie voor de keuringsdienst en het te controleren bedrijf. Hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV.

- Het KCB is stappen aan het maken in de digitalisering en automatisering. De sector heeft echter het idee dat dit nog wel sneller en verder zou mogen gaan, zowel binnen KCB als in het hele (keurings)stelsel. Een voorbeeld is de koppeling van ICT systemen om zendingen over de hele exportketen beter te kunnen volgen. Hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV.

Duiding

Doelmatigheid wordt als eerste bezien door te bekijken of er doeltreffend geopereerd wordt. Dit is zeer waarschijnlijk het geval bij het KCB. De relatie tussen de totale productie (output) en ingezette middelen (input) is in dit onderzoek niet goed te duiden, daar de verschillende organisaties teveel van elkaar verschillen en veel procedures van te voren zijn vastgesteld vanwege EU-regelgeving en/of afspraken met de sector. De tarieven die gehanteerd worden voor de sector zijn een belangrijk aandachtspunt. De sector geeft aan deze kosten te hoog te vinden. Deze sectororganisatie geeft aan een sterke indicatie te hebben dat de concurrentiepositie van hun achterban onaanvaardbaar in het geding komt door het in de huidige situatie blijven hanteren van kostendekkendheid. Door het KCB wordt aangegeven dat momenteel gewerkt wordt aan de opbouw van tarieven en de transparantie hierover, gekoppeld aan de aanpak van de interne processen (PDCA-cyclus en procesmanagement).

De onderlinge samenwerking tussen de vier keuringsdiensten is vergroot, echter er zijn nog doelmatigheidsverbeteringen mogelijk in de bedrijfsvoering, in ogenschouw nemende de verschillen binnen de organisaties. Ook kan de samenwerking buiten de vier keuringsdiensten, bijvoorbeeld met SKAL en douane, in de keten, nog versterkt worden ten behoeve van doelmatigheid.

Binnen het KCB blijft het hoge ziekteverzuim wel een punt van aandacht. Hierbij is dus steeds maatwerk noodzakelijk. Waar nog winst te behalen is, is het automatiseren van risicobeoordelingen en de verklaring conformiteit, waardoor deze handelingen minder afhankelijk worden van handwerk en gevoelig worden voor fouten. Over de tijd heen zien we dat er stappen gezet zijn om de doelmatigheid te vergroten, met het MJBP wordt dit ook in de toekomst verder beoogd.

Oordeel

Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Tegelijkertijd is de sector uiterst kritisch op het doelmatig opereren van de organisatie en zijn er in hun perceptie nog wel verbeteringen noodzakelijk met name op het gebied van (transparantie over) de tariefstelling, de samenwerking in de keten en automatisering om de doelmatigheid ook in de toekomst te waarborgen. Hier liggen zowel taken en verantwoordelijkheden voor het KCB als voor het ministerie van LNV. Hier komen de onderzoekers in de aanbevelingen op terug (zie hoofdstuk 9).

5.8 Eindoordeel

Op basis van de bovenstaande analyses komen we tot de volgende oordelen op de evaluatievragen.

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse KCB
Opvolging aanbevelingen voorgaande evaluatie	De meeste aanbevelingen vanuit de voorgaande evaluatie zijn opgevolgd. Hierdoor hebben in meer of mindere mate veranderingen binnen de organisatie plaatsgevonden. Een belangrijk aandachtspunt vanuit de voorgaande evaluatie dat blijft staan is de verankering van kennis binnen het bestuur. Er is nog steeds sprake van voordracht vanuit de sector, waarbij niet gestuurd wordt op een functieprofiel of specifieke kennis of kwaliteiten.
Samenwerking	<p>Samenwerking met het ministerie</p> <p>Sinds 2019 vindt er overleg plaats in een driehoeksmodel, waarbij er sprake is van een eigenaar, een opdrachtgever en de KCB als opdrachtnemer, in overeenstemming met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'⁷¹. De rollen en taken binnen dit model beginnen steeds duidelijker te worden voor de KCB. Deze driehoek wordt gecombineerd met de NVWA. Er vinden op regelmatige basis gesprekken plaats tussen het KCB en de andere partijen in het voor- en najaarsoverleg. Hierin wordt zowel de bedrijfsvoering (met de eigenaar), als het beleid (met de opdrachtgever) besproken. In de evaluatieperiode is in dit gesprek jaarlijks positief geoordeeld over het uitvoeren van de werkzaamheden door het KCB. In de evaluatieperiode is er door de Brexit en het ToBRF-virus (Tomato brown rugose fruit virus) intensief contact geweest tussen de KCB en het ministerie van LNV. Ook zijn er gesprekken met het ministerie van LNV, de NVWA en de andere plantaardige keuringsdiensten geweest over de MJO.</p> <p>De samenwerking met de NVWA is in de evaluatieperiode 'diep en veelvuldig' geweest. De contacten met de NVWA zijn nauw en de medewerkers weten elkaar te vinden. De gezamenlijke verantwoordelijkheid die wel in de interviews en in de verslagen wordt benoemd is het elkaar beter begrijpen wanneer het gaat om inhoudelijke discussies en de gevolgen hiervan op de bedrijfsvoering en de tarieven van de KCB.</p> <p>Samenwerking met de andere keuringsdiensten</p> <p>Samenwerking tussen de keuringsdiensten vindt vaak plaats met de zes keuringsdiensten van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke thema's zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, HR, waarbij een trekker (regelmatig de directeur) wordt aangewezen en men expertise en capaciteitsinzet. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed. Met de BKD zijn afspraken gemaakt over het uitleen van personeel. Door de sector wordt aangegeven dat de samenwerking met bijv. SKAL en de douane nog verbeterd kan worden. Hier ligt een coördinerende rol voor het ministerie van LNV.</p>

⁷¹ BZK, 2015, Circulaire Governance ten aanzien van zbo's

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse KCB
Indicatoren	<p>Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en de KCB. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld.</p> <p>Het KCB is intern ook stappen aan het zetten om de PDCA-cyclus beter op elkaar te laten aansluiten, waarbij nadrukkelijk ook de koppeling wordt gemaakt tussen financiën, business en de risico's (zie ook risicobeheersing). Onderdeel hiervan is ook een herijking van de tijd en normuren, en het invoeren van procesmanagement gericht op het realiseren van optimaal rendement. Het KCB zit nog middenin dit proces op moment van schrijven.</p>
Risicomanagement	<p>Aanwezigheid toekomstgericht risicomanagement</p> <p>Het KCB heeft in 2021 een uitgebreide risicoanalyse opgesteld. Deze risicoanalyse is doorvertaald in een risico-matrix, met daarin de kans, impact, preventie- en beheersmaatregelen, zowel kwalitatief als -waar mogelijk- kwantitatief. Ook geeft het KCB aan op dit moment stappen te maken in de inregeling van de risicomatrix in de beleidscyclus, zodat deze ook geborgd is in de uitvoering.</p> <p>Aanwezigheid toekomstgerichte risicocultuur</p> <p>Het opstellen van een risicoanalyse en de monitoring hierop is ook onderdeel van de bredere inspanning om de PDCA-cyclus beter op elkaar te laten aansluiten, financieel en inhoudelijk, en een navolgbaar geheel te laten vormen. Dit helpt ook in een transparantere en scherper onderbouwing aan de financiële kant. De eerste stappen voor een toekomstgerichte risicocultuur zijn hiermee gezet, maar de nadere invulling moet de komende tijd nog plaatsvinden.</p>
Betrokkenheid totstandkoming van (nieuw) beleid	<p>In zowel het voor- als in het najaarsoverleg worden de keuringsdiensten op de hoogte gesteld van de nieuwe ontwikkelingen op met name het Europese vlak. Er wordt bij de totstandkoming van het nieuwe beleid veelvuldig samengewerkt met de keuringsdiensten, vooral om informatie vanuit de sectoren op te halen. Uiteindelijk verloopt het meeste contact over het nieuwe (fyto-sanitaire) beleid overigens via de NVWA, waarop veelal geleund wordt door het ministerie van LNV wanneer het om vakinhoudelijke kennis gaat.</p>
Innovatie en kennisontwikkeling	<p>Er is gestart met de vernieuwing van het inspectie beheerssysteem die het oude systeem (dat stopt vanuit de NVWA) moet vervangen. Dit wordt een integraal systeem, waarin bijvoorbeeld de risicodeling, resultaten, planning en facturatie in zijn opgenomen. Waar nog winst te behalen is, is het automatiseren van risicobeoordelingen en de verklaring conformiteit, waardoor deze handelingen minder afhankelijk worden van handwerk en gevoelig worden voor fouten. De gesproken sectorpartijen geven over het algemeen aan dat er nog efficiëntieslagen gemaakt zouden moeten worden door middel van digitalisering. Dit geldt niet alleen voor het KCB, maar ook voor de andere keuringsdiensten. Voorbeelden die genoemd worden waar de sector echt mee geholpen gaat zijn is de koppeling van ICT systemen om zodoende zendingen beter te kunnen volgen (track-and-trace van zendingen). Hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV.</p> <p>Daar waar kennisdeling direct betrekking heeft op het uitvoeren van controles vindt dit plaats met de sector. Daarnaast heeft de KCB afgelopen periode gewerkt aan een Meerjarenbeleidsplan. De KCB is de eerste keuringsdienst die op deze wijze een Meerjarenbeleidsplan heeft. Het ministerie van LNV geeft aan dat zij hier goede ervaringen mee heeft bij andere zbo's bij het bieden van meer stabiliteit voor de medewerkers.</p>

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse KCB
Doeltreffendheid	Vanuit de analyse concluderen wij dat het KCB zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Er wordt aangetoond dat er doelrealisatie heeft plaatsgevonden. Wel wordt er vanuit de sector aangegeven dat er de indruk bestaat dat er meer afkeuringen plaatsvinden dan voorheen. Dit kan echter niet worden onderbouwd met kwantitatieve data. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of er doeltreffend wordt geopereerd, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en het KCB.
Doelmatigheid	Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Tegelijkertijd is de sector uiterst kritisch op het doelmatig opereren van de organisatie en zijn er nog wel verbeteringen noodzakelijk met name op het gebied van (transparantie over) de tariefstelling, de samenwerking in de keten en automatisering om de doelmatigheid ook in de toekomst te waarborgen.

6 Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed (NAK)

6.1 Inleiding

De Nederlandse Algemene Keuringsdiensten voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen staat onder toezicht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De NAK voert keuringen uit op het gebied van aardappelen, granen, peulvruchten, fijne landbouwzaden, bieten, grassen, klavers en voedergewassen. De doelstelling van NAK is als volgt geformuleerd: 'het verrichten van specifieke taken van openbaar belang, waaronder de wettelijke taken en de taken op basis van een ministerieel mandaat met betrekking tot controle- en inspectie-werkzaamheden op planten en plantaardige producten'. De werkzaamheden houden het volgende in: **a)** toezicht Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005 en Plantgezondheidswet en uitvoeren inspecties fytosanitaire kwaliteitscertificaten, **b)** keuringen betrouwbaarheid teeltmateriaal, **c)** verbeteringen betrouwbaarheid materiaal en verbeteringen teeltmateriaal en **d)** uitvoering wettelijke vastgestelde voorschriften, **e)** en overige bovenwettelijke taken.⁷²⁷³

6.2 Financieel

Baten, lasten en resultaat

Tabel 6.1 geeft de baten, lasten en het resultaat van de NAK in de periode 2017 tot en met 2021 weer. De baten van de NAK komen voort uit keuringswerk, monsteronderzoek en certificerings-opbrengsten. De baten van de NAK lopen over de periode 2017-2021 op van zo'n 22 miljoen euro naar ruim 24 miljoen euro. De lasten van de NAK bestaan uit personeelskosten en overige kosten, zoals uitbreidingen, grondbemonstering en nieuwe certificaten. De afgelopen jaren zijn de lasten licht toegenomen. Het resultaat verschilt over de jaren heen, met een negatief resultaat in 2018 en een positief resultaat in 2020. Het resultaat is het laatste jaar weer iets afgenomen, maar blijft positief. Dit komt doordat de lasten lager zijn uitgevallen, als gevolg van efficiëntieslagen die gemaakt konden worden en het niet in kunnen vullen van vacatures.

Tabel 6.1 Overzicht baten, lasten en resultaat van de NAK (2017-2021) (in euro's x 1.000)

Bedrijfsonderdeel	2017	2018	2019	2020	2021
Baten	€ 22.147	€ 22.904	€ 24.168	€ 24.856	€ 24.401
Lasten	€ 22.079	€ 22.895	€ 23.169	€ 23.678	€ 23.693
Resultaat	€ 68	€ - 27	€ 999	€ 1.178	€ 707

Bron: Jaarverslagen NAK 2017-2021

Door de aanhoudende positieve resultaten van de afgelopen jaren, is het eigen vermogen van de NAK toegenomen. Afbouw van het eigen vermogen heeft daarom de aandacht zowel vanuit de keuringsdiensten als vanuit het ministerie van LNV, en daarom zullen de tarieven niet stijgen (in 2022) Dat betekent dat het (teveel) opgebouwde vermogen langzaam terug wordt gegeven aan de sector (de telers of 'geregistreerden'). Dit verkleint ook het risico op vennootschaps-belastingplicht bij structurele overwinsten. Het positieve resultaat is met name ontstaan doordat meer pootaardappelen zijn gecertificeerd en meer laboratoriumonderzoek is uitgevoerd dan aanvankelijk is begroot. De verhoging van de tarieven met 10 procent heeft alleen betrekking op

⁷² Statuten NAK

⁷³ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

zaaizaden. Deze categorie vormt maximaal 20 procent van de baten van de NAK waarbij een aantal bedrijven ook is erkend om zelf werkzaamheden uit te voeren. Hierdoor is het moeilijk om de NAK-activiteiten hiervoor kostendekkend te houden waardoor deze correctie van zaaizaadtarieven noodzakelijk was.

Tarieven

De tarieven worden door het bestuur op voorstel van de directie vastgesteld. Voordat de tarieven van kracht zijn dienen zij eerst te worden goedgekeurd door de minister van LNV, zoals in de Kaderwet zbo in samenhang met de ZPW is opgenomen.⁷⁴ De tarieven van de producten die de NAK keurt zijn over de afgelopen jaren verschillend ontwikkeld. De tarieven voor de keuring van pootaardappelen zijn tussen 2013 en 2018 gelijk gebleven. In 2019 en 2020 zijn de tarieven verhoogd en is de algemene kostenverhoging gevolgd (CPB). Dit is voor een groot deel het resultaat van verbeteringen in efficiëntie. Wat betreft de keuring van graszaad, granen en andere landbouwzaden is weinig efficiëntieverbetering mogelijk, waardoor de kostendekking onder druk staat. In 2017 is daarom het keuringstarief voor zaaizaad met 1 procent verhoogd, in 2018 met 1,5 procent, in 2019 met gemiddeld 10 procent en in 2020 en 2021 betrof de tariefverhoging 1 procent.

Tabel 6.2 Jaarlijkse tariefverhoging NAK 2017-2021 (% t.o.v. voorgaande jaar)

	2017	2018	2019	2020	2021
Pootgoedkeuringen	0%	0%	2,5%	1%	0%
Zaaizaad	1%	1,5%	2,5/12,5%	1%	1%

Bron: Jaarverslagen NAK 2017-2021

Inzet van personeel

De NAK heeft in de periode van 2017-2019 vijf categorieën gehanteerd om het type medewerkers in te delen. Na de organisatieherziening van 2020 zijn de categorieën veranderd. Tabel 6.2 en 6.3 geeft de verspreiding van het personeel over de verschillende categorieën weer .

Tabel 6.3 Overzicht personeelsbestand NAK (2017 – 2019)

	2017	2018	2019
Totaal aantal medewerkers	219	228	226
Buitendienst	82	92	92
Laboratorium	54	58	55
Klantenservice	30	27	32
IT	14	15	15
Overig	39	36	32

Bron: Jaarverslagen NAK 2017-2019

Tabel 6.4 Overzicht personeelsbestand NAK (2020 – 2021)

	2020	2021
Totaal aantal medewerkers	227	230
Proef- & Controlebedrijf	6	7
Staf	44	47
Werkcentrum keuren	120	119
Werkcentrum laboratorium	57	57

Bron: Jaarverslagen NAK 2020-2021

⁷⁴ Statuten NAK

Ziekteverzuim

In de evaluatieperiode lag het ziekteverzuim bij de NAK gemiddeld tussen de 2,7 en de 5,6 procent. Hiermee schommelt het verzuimcijfer rond het nationaal gemiddelde .

Tabel 6.5 Overzicht ziekteverzuim in % (2017 – 2021)

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021
Ziekteverzuim	3,1%	5,6%	4,9%	2,7%	4,9%

Bron: Jaarverslagen NAK 2017-2021

In 2021 was er aan het eind van het jaar sprake van een sterke stijging in het ziekteverzuim. In dit jaar steeg het ziekteverzuim van 3,8 procent in januari naar 6,0 procent in december. In het jaarverslag wordt de stijging deels verklaard door verzuim als gevolg van corona, het grootste deel wordt verklaard door een toename in langdurig verzuim. Dit is een aandachtspunt (zie ook paragraaf 6.5).

Percepties over de financiële zaken

De sector geeft aan dat sturen op kostenbeheersing belangrijk is, maar dat een kwalitatief goede en efficiënte keuring het belangrijkste is. De kwaliteit van de geleverde diensten door de NAK is dus over het algemeen belangrijker dan de gevraagde prijs. De sector is daarnaast positief dat tarieven al lang niet meer (sterk) zijn verhoogd. De kosten kunnen namelijk hoog zijn, met name de telers met een groot aantal hectare. Als er in de ogen van de sector onnodige keuringen plaatsvinden of keuringen worden te weinig gecombineerd is de sector wel kritisch. Hierbij moet worden aangetekend dat het wellicht niet altijd zo is dat keuringen te combineren zijn. Wanneer het gaat over controles op voedselkwaliteit of de zogenaamde BIO-controles, dan moeten er wel aparte keuringen plaatsvinden. Hier kunnen de plantaardige keuringsdiensten dan niets aan veranderen.

De Nederlandse staat legt volgens de gesproken personen bij de brancheorganisaties, in tegenstelling tot sommige omliggende landen, kosten van de keuringen volledig neer bij het bedrijfsleven. In andere landen worden keuringen (deels) door de staat betaald. De sector geeft aan dat dit voor een ongelijk speelveld kan zorgen. Op andere punten is NAK wel efficiënter dan het buitenland, de keuring op bruin en ringrot is bijvoorbeeld goedkoper dan in Duitsland.

6.3 Beschrijving van de activiteiten en behaalde resultaten

6.3.1 Beschrijving van de activiteiten

De activiteiten van de NAK kunnen in verschillende categorieën worden onderverdeeld: kwaliteitscontroles aardappelen en zaaizaad (1), fytosanitaire werkzaamheden (2) en laboratorium toetsen en andere werkzaamheden (3). Hieronder worden deze activiteiten kort beschreven.

Keuringen pootgoed en zaaizaad (kwaliteitskeuring en fytosanitaire keuringen)

De NAK voert veldkeuringen uit van pootaardappelen (80 procent) en zaaizaad (20 procent). Keurmeesters lopen vanaf juni door de velden om gemiddeld elk perceel driemaal te controleren. Bij de veldkeuringen wordt er gecontroleerd op a) stand en ontwikkeling van het gewas, b) ziekten en c) rasechtheid en raszuiverheid. Het aantal monsters en percelen aardappelen is over de afgelopen jaren redelijk constant gebleven, evenals het gecertificeerde gewicht. Het verlagingspercentage (waarin het pootgoed in een lagere klasse wordt geplaatst) is de laatste jaren afgenomen. Wat betreft de kwaliteitskeuring van zaaizaad is er geen duidelijke trend waarneembaar.

Tabel 6.6 Overzicht kwaliteitskeuringen aardappelen en zaaizaad (2017 – 2021)

Output	2017	2018	2019	2020	2021
Kwaliteitskeuring aardappelen					
Aantal monsters	19.067	18.943	20.452	20.173	19.932
Aantal percelen	21.439	21.095	21.753	21.626	21.445
Afkeuring in percelen	1,7%	4,0%	4,8%	3,0%	2,6%
Verlagingspercentage nacontrole	26,1%	39,1%	15,2%	14,5%	14,7%
Certificering pootaardappelen (ton)	1.122.412	1.021.178	1.021.178	1.111.917	1.030.985
Kwaliteitskeuring zaaizaad (granen, peulvruchten en fijne landbouwzaden)					
Totaal aangifte (in ha)	6.935	6.703	6.877	6.795	6.484
Totaal verlaging/afkeuring prebasis en basiszaad	2.8%	7,6%	13,2%	2,8%	4.3%

Plantenziekten en plagen waar de plantaardige producten onder kunnen lijden dienen voorkomen te worden. Op grond van de Plantengezondheidsverordening en EU verkeersrichtlijnen toetst de NAK of de producten aan deze eisen voldoen. Hieruit volgend worden NAK-certificaten afgegeven die worden gecombineerd met het plantenpaspoort. De cijfers van verschillende fytosanitaire werkzaamheden tussen 2017 en 2021 zijn over de afgelopen 4 jaar redelijk constant gebleven.

Tabel 6.7 Overzicht aantal fytosanitaire exportinspecties (2017 – 2021)

Output	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal exportinspecties					
Pootaardappelen	13.971	12.485	12.578	13.233	13.474
Consumptieaardappelen	5.408	5.036	4.650	4.252	6.015
Zaaizaden	356	354	466	422	461
Aantal monsters bruinrot en ringrot	20.949	24.103	23.936	23.562	22.688
Aantal monsters aardappelmoeheid	477	397	384	404	368
Overig (pospiviroïden en andesvirussen)	1492	1542	1494	1470	1028

De NAK toetst en analyseert diverse zaadsoorten in het laboratorium onder toezicht van de International Seed Testing Association (ISTA). De NAK voert verplicht laboratoriumonderzoek uit naar de organismen bruinrot en ringrot (1), meloidogyne chitwoodi & fallax (2), Aardappel Moeheid (3), en virussen (4). Aanvullend onderzoek wordt uitgevoerd naar uitvraag voor Erwinia en/of PMTV-onderzoek. Ook participeert de NAK in verschillende projecten gericht op nieuwe, kostenefficiënte toetsingsmethoden.

In opdracht van de NVWA voert de NAK surveywerkzaamheden uit ten behoeve van fytobewaking. Voor de ziekten bruinrot en ringrot worden surveys uitgevoerd om uit te sluiten dat het Nederlandse pootgoed hierdoor besmet raakt.

Tabel 6.8 Overzicht surveywerkzaamheden (2017 – 2021)

Output	2017	2018	2019	2020	2021
Surveywerkzaamheden (aantal monsters)					
Bruinrot en ringrot	1.882	2.934	1.476	1.577	1.062
Aardappelmoeheid	477	397	384	404	368
Overig (pospiviroïden en Andes virussen)	1492	1542	1494	1470	1028

Onderzoek nieuwe rassen

Rassen van landbouwgewassen moeten aan een aantal eisen voldoen voordat zij worden opgenomen op de nationale rassenlijst. Rassen die op deze lijst staan, mogen binnen de EU onbeperkt worden verhandeld. De NAK voert onderzoek uit in opdracht van Plantum (CGO) en Naktuinbouw (DUS), die toelating op deze lijst mogelijk maken. In verhouding tot reguliere keuringen is de omvang van deze activiteit beperkt.

Trainingen

De NAK biedt een ruim aanbod aan cursussen op het gebied van teelt-, bemonstering- en laboratoriumactiviteiten voor pootaardappel en zaaizaden, zoals cursussen over het uitvoeren van zuiverheidsonderzoek en veldkeuringen.

6.3.2 Beschrijving van de resultaten

De NAK streeft, in navolging van de beleidstheorie, na om de kwaliteit en reputatie van de gecontroleerde producten te vergroten (1) en het marktaandeel van de sector hiermee te versterken (2), er voor te zorgen dat nieuwe rassen de markt kunnen betreden (3), en ervoor te zorgen dat er een toename is in kennis en kunde op het gebied van pootgoed, graszaad, granen en andere gewassen (4).

1. Kwaliteitsborging en reputatie garanderen

Een indicator voor de kwaliteitsborging is het aantal partijen dat een keuring heeft ondergaan, het aantal geïnspecteerde partijen en het aantal afkeuringen hierbinnen (zie Tabel 6.6, Tabel 6.7 en Tabel 6.8) en de bezwaren hierop (Tabel 6.9).

De NAK kan van bedrijven bezwaarschriften ontvangen indien zij het niet met het oordeel van de NAK eens zijn. Dit aantal is na 2018 sterk toegenomen. De hoge aantallen in 2019 en 2020 hadden betrekking op de termijn van zeven dagen voor het aanvragen van heronderzoek nacontrole. In 2021 hadden de meeste bezwaren betrekking op het berekenen van een toeslag wegens te late aangifte.

Na het afhandelen van een bezwaarschrift kan een bedrijf beroep aantekenen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Van 2017 tot 2021 is er maximaal één keer per jaar beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). In elk van deze gevallen is het beroep ongegrond verklaard.

Tabel 6.9 Bezwaarschriften en beroep (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal bezwaarschriften	5	5	28	21	19
Aantal beroepen	1	1	1	0	1

2. Garanderen marktaandeel en de markttoegang

Om inzicht te krijgen in het garanderen van marktaandeel en markttoegang, wordt als graadmeter de exportwaarde van consumptieaardappelen en pootgoedaardappelen⁷⁵ gebruikt (zie tabel 6.10). De omzet van de NAK bestaat namelijk voor 80 procent uit aardappelen. De exportwaarde van zowel de consumptieaardappelen als van de pootgoedaardappelen neemt af in de evaluatieperiode, als gevolg van een lagere afzet door onder meer de coronapandemie en Brexit.

⁷⁵ Exportcijfers Consumptieaardappelen en Pootgoed: <https://nao.nl/nl/markt/exportcijfers>

Tabel 6.10 Exportwaarde Consumptieaardappelen en Pootgoedaardappelen (2017 – 2021) (in euro's)

	2017	2018	2019	2020	2021
Exportwaarde Consumptieaardappelen	849.261	802.334	803.530	696.809	694.569
Exportwaarde Pootgoedaardappelen	810.853	714.537	760.321	730.664	763.403

Er vindt onderzoek plaats naar nieuwe rassen in opdracht Naktuinbouw en Plantum. Dit onderzoek is beperkt in omvang voor de NAK.

3. Toename kennis en kunde op het gebied van pootgoed, graszaad, granen en andere gewassen

De trainingen die de NAK aanbiedt zorgen voor toename in kennis en kunde op de werkgebieden waar de NAK in actief is, zowel voor keurmeesters als voor telers zelf. Daarnaast bevat de website van de NAK informatie over bijvoorbeeld teeltvoorschriften en wet- en regelgeving.

Percepties over de activiteiten en resultaten

De NAK wordt door de sectororganisaties gezien als een vakkundige organisatie die haar activiteiten conform de gestelde werkafspraken uitvoert. Dit zorgt voor vertrouwen bij uitvoeren van keuringen. Internationaal heeft het keurmerk van de NAK belangrijke waarde. De producten die door NAK zijn gekeurd staan internationaal voor een goede kwaliteit. Het is volgens de sector mede dankzij de NAK dat Nederland de grootste pootgoedexporteur ter wereld is.

Het is voor de NAK uitdagend om op het gebied van de zaaizaadkeuringen voldoende keurmeesters met de juiste kennis in huis te houden. Een deel van deze taken wordt namelijk door bedrijven zelf uitgevoerd. De kennis van keuring van deze producten moet bij de NAK behouden blijven voor de bedrijven die (nog) niet zelf keuren, maar de positie van de NAK als autoriteit vasthouden is hierdoor lastig(er). Dit heeft ook de prijs voor de keuringen van deze producten doen stijgen voor zowel grote (vanwege het grote areaal) als kleine bedrijven. De uitdaging hierbij is om uiteindelijk niet uit te komen op onredelijk hoge kosten voor deze bedrijven zoals in het rapport 'maat houden' beschreven.

Een blijvend aandachtspunt vanuit de sector is de eenduidigheid van keuringen. Het is momenteel vaak afhankelijk van een individuele keurmeester wat de uiteindelijke uitkomst van de keuring is. De sector erkent dat keuren mensenwerk is en dat dit risico voor een deel zal blijven bestaan, maar dat er de afgelopen jaren wel stappen in de goede richting zijn gezet. Er lopen senior keurmeesters mee met keuringen om de juiste kwaliteit te borgen en bij te dragen aan de uniformiteit en onafhankelijkheid van keuringen. Daarnaast is er de afgelopen jaren aandacht geweest voor het rouleren van keurmeesters om de onafhankelijke beoordeling van keuringen te vergroten. De één op één relatie tussen bedrijven en keurmeesters is vervangen door clusters van keurmeesters en bedrijven, waarin er meer aandacht is voor roulatie. Ook is recent besloten reeds goedgekeurde partijen steekproefsgewijs aan een nieuwe beoordeling te onderwerpen door senior keurmeesters.

Risico gebaseerd keuren gebeurt al voor een deel en is volgens de sector een belangrijke stap in de richting van meer efficiëntie. Dit gebeurt in de bloembollen sector al op grote(re) schaal en dat blijkt goed te werken. Voor landbouwgewassen is op dit, op dit moment, nog niet breed inzetbaar vanwege het verplichte keurings- en certificeringsregime waarvoor alle percelen en partijen officieel moeten worden gekeurd. In het kader van efficiëntie zijn volgens de sector ook combinatiekeuringen belangrijk, waarin partijen ook op exporteisen worden gecombineerd. Combinatiekeuringen vinden voor pootaardappelen en zaaizaden al plaats.

6.4 Governance, legitimatie en risicobeheersing

Het is belangrijk dat de NAK randvoorwaarden heeft geborgd om haar wettelijke taken uit te voeren. De NAK dient zorgvuldig en integer te handelen (governance) (paragraaf 6.4.1.), legitiem te handelen en transparant haar taken uit te voeren (legitimatie) (paragraaf 6.4.2) en eventuele risico's tijdig inzichtelijk te hebben (risicobeheersing) (paragraaf 6.4.3). Ook wordt gekeken in deze paragraaf digitalisering en de innovatie (paragraaf 6.4.4).

6.4.1 Governance

De governance wordt onderverdeeld in de interne governance en de externe governance. Bij de interne governance wordt in beeld gebracht welke ingebouwde controles de NAK binnen de eigen organisatie heeft om te waarborgen dat keuringen zorgvuldig en integer uitgevoerd worden (interne voorzieningen). Bij de externe governance gaat het om het samenspel van de verschillende organisaties binnen het stelsel.

Interne governance

De governance structuur van NAK is opgebouwd uit een bestuur, twee vaste commissies (één voor pootaardappelen en één voor zaaizaden) en een adviesraad. Het bestuur bestaat uit acht vertegenwoordigers uit de sector (benoemd door de drie sectororganisaties Plantum, NAO en LTO) en een onafhankelijke voorzitter die door het bestuur wordt benoemd. De overige bestuursleden worden, na overleg met de voorzitter, benoemd door de drie sectororganisaties. De leden van het bestuur hebben zitting voor de tijd van vijf jaar met een maximum van twee termijnen.⁷⁶ De leden van de twee vaste commissies worden door sectororganisaties voorgedragen (LTO, Plantum, NAV, NAO en VAVI) en hebben een onafhankelijk voorzitter, benoemd door het bestuur. De commissies bereiden aanpassingen van voorschriften en werkwijzen voor en nemen maatregelen op keuringstechnisch terrein voor de gewassen waar de commissie voor is ingesteld.⁷⁷ Als laatste is er een adviesraad ingesteld, welke bestaat uit vertegenwoordigers uit de sector en wordt benoemd door NAO, Plantum, LTO, NAV en VAVI. De adviesraad geeft het bestuur en de vaste commissies gevraagd en ongevraagd advies. In 2021 is een tijdelijke plaatsvervangend directeur aangesteld.

Interne voorzieningen en klachtenprocedures

De NAK heeft verschillende interne voorzieningen getroffen om keuringen zorgvuldig en integer te laten verlopen. Het Keuringsreglement (versie 2022) is gebaseerd op de Zaaizaad- en Platgoedwet 2005, geldende EU-richtlijnen en aanvullende aanwijzingen voor keuringen. In het reglement zijn verschillende uitvoeringstechnische richtlijnen voor het uitvoeren van keuringen vastgesteld, zoals de regels voor de opslag, bewerking en samenvoeging van partijen teeltmateriaal en het proces van certificering. Zoals in het Keuringsreglement, welke is goedgekeurd door de minister van LNV, beschreven (artikel 1.3) zijn er een aantal aanvullende aanwijzingen voor het uitvoeren van keuringen vastgesteld door de vaste commissies. Deze aanwijzingen zijn gericht op de keuring van pootaardappelen, zaaizaden algemeen, granen, peulvruchten en fijne zaden, groenvoeder-gewassen en erkenningen. In de praktijk worden een aantal keer per jaar bijeenkomsten voor de keurmeesters van NAK georganiseerd om wijzigingen in regelgeving en keuringsystematiek te bespreken.

⁷⁶ Artikel 5 statuten NAK

⁷⁷ Artikel 10 en 11 statuten NAK

Het kan zijn dat er als gevolg van de keuringen klachten komen vanuit de sector. De NAK ontvangt elk jaar een aantal schriftelijke klachten. De klachten zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2019 hadden de klachten bijna allemaal betrekking op de introductie van nieuwe applicaties voor grondonderzoek. In de twee jaren daarna hadden de klachten veelal betrekking op deze nieuwe applicatie en waren de klachten met name hulpvragen bij problemen met de applicatie.

De problemen van betrokkenen worden zo spoedig mogelijk opgepakt en daarna formeel afgehandeld. Indien men het met de afhandeling van de NAK niet eens is, kan men zich richten tot de Nationale Ombudsman. Behalve in 2021, waarin een klacht in behandeling was door de Nationale Ombudsman, is de Ombudsman bij de klachten niet betrokken geweest.

Tabel 6.11 Overzicht schriftelijke klachten (2017 – 2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Schriftelijke klachten	2	1	21	20	18

Externe governance

De afgelopen jaren hebben er vele onderzoeken plaatsgevonden naar het keuringslandschap van LNV, inclusief of de keuringdiensten opereren volgens geldende wet- en regelgeving. In paragraaf 3.2 en 3.4 is dit reeds beschreven.

De externe governance vanuit LNV loopt over het algemeen goed. De NAK spreekt in haar jaarverslag van 2017 van een constructieve samenwerking met het ministerie. In de periode 2017 – 2021 zijn de jaarrekeningen, tarieven en begrotingen ieder jaar door het ministerie van LNV goedgekeurd⁷⁸.

In het kader van de 17020- en 17025-accreditaties voert de Raad voor Accreditatie (RvA) diverse audits uit. Indien in deze audits verbeterpunten naar voren komen, worden deze direct opgepakt en afgehandeld. In de afgelopen jaren zijn dit alleen ‘minor non-conformities’ geweest, zoals een afgehandelde klacht waarvan de bevestiging nog niet in het dossier was opgeslagen. De RvA complimenteert de NAK in de periode 2017 – 2021 met de getoonde kwaliteit, het vakmanschap en de betrokkenheid van het personeel. De NAK zelf geeft aan dat de audits van de RvA de organisatie scherp houden.

De NVWA voert diverse audits uit in het kader van Plantkeur. Tijdens deze audits is een zeer beperkt aantal afwijkingen vastgesteld. Naar aanleiding van deze audits is een aantal verbeteringen geïmplementeerd. In 2021 is daarnaast door de NVWA toezicht gehouden in het kader van de vergunning [Ingeperkt Gebruik](#) en de vergunning [Import Destructief Verboden Plantmateriaal](#). Op basis van dit toezicht is een aantal aanpassingen nog onderhanden.

Percepties over de governance

De samenstelling van het bestuur uit sectorpartijen wordt als positief ervaren, omdat signalen vanuit de sector hierdoor snel op tafel komen bij de keuringsdiensten. Volgens een van de brancheorganisaties zouden afnemers beter vertegenwoordigd moeten zijn in het bestuur. Momenteel zijn met name teelt en handelsorganisaties goed vertegenwoordigd.

Sinds de komst van een nieuwe tijdelijke directeur is de samenwerking met andere keuringsdiensten verbeterd. Het contact vóór 2021 was gering, de NAK was toen een meer naar binnen gerichte organisatie dat weinig samenwerking opzocht. Deelname aan gezamenlijke overleggen zijn waarneembare verbeteringen. De sector geeft aan (nog) niets van de samenwerking tussen de vier keuringsdiensten te merken.

⁷⁸ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

De NAK is sinds de komst van de nieuwe interim directeur volgens de sector ook zelf kritischer geworden. Het bestuur staat meer open voor externe geluiden en feedback vanuit de sector. Voor de sector is het dan ook belangrijk dat de NAK zich blijft ontwikkelen als meer extern gerichte organisatie. Ook de communicatie naar adviesraden en stakeholders is verbeterd. De NAK durft zich meer kwetsbaar op te stellen. De volgende stap volgens de sector is meer connectie met telers en afnemers te krijgen. Zichtbaarheid van de NAK in de sector wordt door brancheorganisaties als belangrijk gezien.

De communicatie tussen telers en keurmeesters verloopt niet altijd soepel, geeft een van de geïnterviewde partijen aan. Als een partij wordt afgekeurd heeft dat voor een ondernemer grote (financiële) consequenties, waar heldere communicatie voor de ondernemer een belangrijke rol kan spelen, om bijvoorbeeld de reden van afkeuring goed te begrijpen.

Uit de interviews blijkt dat het contact zowel via de directie als de beleidsafdelingen goed verloopt. Als onderdeel van de totstandkoming van de nieuwe Plantgezondheidswet zijn er met het ministerie wel discussies gevoerd over de rol- en taakverdeling onderling. Ook door de discussie rondom het eventueel samenvoegen van de vier keuringsdiensten in één keuringsdienst heeft de relatie kort onder druk gestaan voorafgaand aan de huidige evaluatieperiode. Dit heeft overigens een dusdanige vertrouwensbreuk opgeleverd dat hier in het begin van de evaluatieperiode nog de naweeën van zichtbaar waren.

Tijdens de pootgoedfraude in 2019 heeft de relatie tussen de NAK en de NVWA schade opgelopen door meningsverschillen.⁷⁹ Ook heeft de discussie over tweedelijns toezicht de relatie tussen de twee partijen onder druk gezet. De relatie is de afgelopen jaren genormaliseerd en verbeterd. Dat de discussies uit het verleden zijn opgelost bevestigt dit beeld.

6.4.2 Legitimatie

In deze paragraaf wordt gekeken naar de legitimatie, waarbij het belangrijk is dat de keuringsdiensten onafhankelijk zijn op zowel bestuurlijk- als op uitvoerend niveau. We kijken naar hoe de NAK onafhankelijk opereert ten opzichte van de sector. Naast de externe legitimatie kijken we in dit onderdeel ook naar hoe transparant de keuringsdiensten opereren. Hiervoor kijken we hoe de (openbare) verantwoording wordt uitgevoerd, via de invulling die wordt gegeven aan bijvoorbeeld de jaarverslagen, jaarrekening, periodieke rapportages en de communicatie met de sector.

Onafhankelijkheid bestuurlijk niveau

Op bestuurlijk niveau is de onafhankelijkheid op verschillende manieren in statuten en procedures geborgd. Wijziging van tarieven of reglementen en de benoeming van de onafhankelijk voorzitter moeten eerst worden voorgelegd aan de Minister van LNV ter goedkeuring⁸⁰. Daarnaast is de bestuurlijke verantwoordelijkheid gescheiden van de operationele verantwoordelijkheid. Op deze manier krijgt het bestuur geen informatie, of vormt geen oordeel over individuele keuringsgevallen.

Onafhankelijkheid uitvoerend niveau

De NAK zorgt ervoor dat medewerkers elk jaar het land in trekken om tekst, uitleg en verantwoording af te leggen aan de sector (onder andere telersvergaderingen). Hierbij is er aandacht voor nieuwe wet- en regelgeving, eventuele veranderingen in de keuringswerkzaamheden en andere sectorrelevante informatie.

⁷⁹ <https://www.nak.nl/rechtelijke-uitspraak-pootgoedfraude/>

⁸⁰ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Transparantie

De verantwoording van de NAK vindt voor een belangrijk deel plaats via de jaarverslagen en de jaarrekening, waarin ontwikkelingen, inhoudelijke resultaten en de financiële situatie wordt toegelicht. Deze worden jaarlijks gedeeld met het ministerie van LNV en worden gepubliceerd op de website⁸¹.

Daarnaast vindt verantwoording ook plaats via de formele en informele contacten met het ministerie, de NVWA en de andere keuringsdiensten. In het halfjaarlijkse bestuurlijke overleg, staan bijvoorbeeld de uitvoering van de wettelijke taken, de begroting, het meerjarenbeleid, de tarieven en het risicomanagement als vaste punten op de agenda⁸².

Via onder meer de website wordt aan de sector informatie aangeboden over taken en werkwijzen, onderzoeken, tarieven en andere belangrijke informatie voor de sector. NAK neemt ook deel aan reguliere overleggen met de sector en biedt cursussen aan. Twee commerciële kweekbedrijven hebben kweekvelden aangelegd op het Proef- en Controlebedrijf. Jaarlijks worden er voor diverse bedrijven op het gebied van bijvoorbeeld gewasbescherming proefvelden aangelegd.

Percepties over de legitimatie

Transparantie richting de sector is verbeterd maar kan pro-actiever, vindt ook de NAK zelf. Openheid over de werkzaamheden en de bestuurlijke structuur wordt de komende jaren actiever geboden via de website en vakbladen. Ook wordt er capaciteit geïnvesteerd in een communicatie adviseur.

Het feit dat het bestuur is samengesteld uit leden van verschillende sectororganisaties wordt als zeer positief ervaren. Signalen vanuit de sector kunnen hierdoor snel in het bestuur worden besproken. Tegelijkertijd houdt het bestuur elkaar scherp op dat zij niet hun eigen sectoren vertegenwoordigen, het gaat vooral over het inbrengen van kennis. Het feit dat dit bespreekbaar is betekent voor de betrokkenen dat zij hier alert op zijn.

Daarnaast is voor een aantal geïnterviewde betrokkenen een geheel onafhankelijk bestuur niet wenselijk. De signalen uit de sector zullen worden gemist en het is bovendien lastig om onafhankelijken voor de functie te vinden. Er is een algemene beschrijving wat een bestuurslid moet zijn, maar in totaliteit moet worden gezorgd dat verschillende bestuurlijke capaciteiten goed geborgd zijn, door bijvoorbeeld te kijken wat er nu en in de toekomst op de sector af komt, zoals ontwikkelingen op IT gebied. Dit vergt een meer specifieke beschrijving van vacatures.

Transparantie over werkwijze en resultaten wordt aan de sector geboden via telersvergaderingen en via agrarische media (o.a. websites). Een aantal sectorpartijen nodigt ook mensen van de NAK uit om iets te vertellen over het werk van de NAK en hier uitleg over te geven.

6.4.3 *Risicobeheersing*

Risicobeheersing of risicomanagement verwijst naar het identificeren en categoriseren van, en nemen van maatregelen op de risico's waar de NAK aan blootgesteld wordt. In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre de NAK toekomstige risico's heeft geïdentificeerd (1), of zij deze hebben geanalyseerd (bijv. met een SWOT) (2), en hebben beoordeeld (bijvoorbeeld aan de hand van een risicomanagementtabel) (3), en uiteindelijk hebben beheerst (en hier ook acties aan hebben gekoppeld) (4) en of zij worden gemonitord (om ook na te gaan in hoeverre risico's groter worden of niet) (5). Ook wordt nagegaan hoe taken zijn belegd en wie uiteindelijke besluiten maakt en op basis waarvan.

⁸¹ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

⁸² Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Identificeren en categoriseren van risico's

De NAK heeft een inventarisatie van risico's uitgevoerd en aan het ministerie van LNV voorgelegd. Op korte termijn wordt op risico's voorbereid door het formuleren van scenario's. Over het algemeen wordt van het worst-case scenario uitgegaan. De opties die de organisatie in dat geval heeft worden vervolgens beschreven. De sector wordt geïnformeerd over eventuele risico's maar dit gebeurt stapsgewijs, om onnodige onrust te voorkomen.

De geïdentificeerde risico's en bijbehorende oplossingsrichtingen zijn over het algemeen betrouwbaar, maar een van de recent geïdentificeerde risico's is de voorbereiding van nieuwe wetgeving vanuit de Europese Commissie. De nieuwe wetgeving kan grote impact hebben en de NAK is zich hier bewust van, maar de impact is zowel voor de NAK als het ministerie nog onbekend. Het is, naast de eigenstandige rol van de NAK, de taak van het ministerie van LNV om de NAK over de uitvoerbaarheid te informeren, maar er bestaan bij de NAK zorgen over de aanwezige inhoudelijke kennis en of de gevolgen van de wetgeving door het ministerie van LNV kunnen worden overzien. De NAK is in dit kader bereid tot het delen en leveren van kennis. Daarnaast vreest de NAK, wegens het afwijkende karakter ten opzichte van de andere keuringsdiensten, dat haar keuringssysteem in de nieuwe wetgeving niet leidend gaat zijn.

Andere risico's zijn meer abstract, zoals het steeds meer gereguleerde (en daardoor verminderde) gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dit kan leiden tot afname in het areaal, een toename in virusbesmettingen en een afname in de beschikbaarheid van pootgoed. In de toekomst zou deze ontwikkeling dus consequenties hebben voor het uitvoeren van de werkzaamheden van de NAK.

Maatregelen nemen op risico's

Risico's zijn over het algemeen bij de NAK in beeld, maar in veel gevallen ontbreekt het nog aan de kans dat een risico zich daadwerkelijk voordoet en concrete maatregelen. Momenteel is het risicomanagement daarom nog vooral een risicoanalyse en kan er niet gesproken worden over risicomanagement.

Percepties over de risicobeheersing

Meer in het algemeen krijgt het denken in risico's meer aandacht dan vroeger. Risicomanagement gaat, zoals de NAK zelf aangeeft, in de toekomst een meer prominente plaats innemen in de organisatie. Ook brancheorganisaties zien belangrijke risico's voor de sector. Nieuwe aanwas in agrarische sector is in algemeenheid een probleem en voor de NAK speelt vergrijzing een rol bij keurmeesters. Het is moeilijker om jonge keurmeesters te vinden. Hier tegenover staat dat bedrijven zo snel mogelijk controles gedaan willen hebben. Omdat het een seizoensproduct is wordt veel met tijdelijk personeel gewerkt.

Ook ziet de sector de steeds strengere regelgeving rondom het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen als een risico. Het pakket aan toegestane middelen wordt snel kleiner, terwijl er weinig alternatieven beschikbaar zijn. 'Schoon' uitgangsmateriaal is de basis voor een gezonde consumptieteelt en zorgt er bovendien voor dat Nederlandse telers aan de kwaliteitseisen van afnemers kunnen voldoen. Daarnaast zijn er zorgen om de kans op lage(re) opbrengsten.

Een van de geïnterviewden geeft aan dat risico's wel in het bestuur worden besproken, zoals de omzet en het verwachte pootgoedareaal door de toenemende strijd om ruimte. Deze risico's zijn vooral financieel en op de capaciteit van de organisatie gericht. Een ander voorbeeld van een risico dat is besproken is het risico van brand in één van de laboratoria en het regelen van achtervang.

6.4.4 Digitalisering en innovatie

Fytosanitaire aangelegenheden worden steeds belangrijker en complexer. Dit is voor de sector een continue uitdaging en voor de keuringsdiensten een taakverzwaring. ICT kan een belangrijke rol spelen in het verhogen van de efficiëntie van de uit te voeren taken, om zo de tarieven ook aanvaardbaar te houden. Het is dan ook voor de NAK de afgelopen jaren noodzakelijk geweest de ICT-infrastructuur up-to-date te brengen en te houden. De afgelopen jaren is de communicatie tussen de NAK en de sector (handel en telers) steeds meer gedigitaliseerd. Deze wensen komen voor een deel uit de sector, zoals het verzoek om een app voor het bestellen van certificaten. Daarnaast is er aandacht voor technische innovaties, zoals gebruik van robots en AI in het uitvoeren van keuringen. Ook staan bedrijven die gekeurd worden open om kennis te delen op deze gebieden, deels via persoonlijk en informeel contact. Door de opzet van een automatiseringstraject wordt beoogd om kennis te behouden en minder mensafhankelijk te maken. Alle keuringsnormen zijn digitaal vastgelegd.

Percepties over de digitalisering en innovatie

Geluiden vanuit de brancheorganisaties en de sector over digitalisering en innovatie binnen de NAK zijn over het algemeen positief. Innovatie vindt bijvoorbeeld plaats op het gebied van laboratoriumtechniek en virustesten. Daarnaast zijn veel processen in de afgelopen jaren gedigitaliseerd, zoals de verwerking van de resultaten van een keuring. De sector geeft anderzijds aan dat er weinig winst meer te behalen is op het gebied van digitalisering en innovatie. Het is nog steeds belangrijk dat keurmeesters fysiek op het erf komen om producten te zien, voelen en ruiken. Een keuring op afstand, via bijvoorbeeld camera's, ziet de sector dan ook niet snel gebeuren.

6.5 Aanbevelingen voorgaande evaluatie

Uit de voorgaande evaluatie zijn er een aantal aanbevelingen geformuleerd of de NAK doeltreffend en doelmatig is geweest gedurende de periode 2010-2016 (zie paragraaf 3.4). Tabel 4.3 geeft weer of de NAK deze aanbeveling heeft opgevolgd of niet, met daarbij een korte toelichting.

Tabel 6.12 Opvolging aanbevelingen

Aanbeveling	Opvolging
Doeltreffendheid	
Extensiveren van toezicht in het geval van minder risico's en het leren van andere toezichthouders die risicogericht toezicht toepassen	Deels opgevolgd. De afgelopen jaren heeft de NAK pilots gedraaid of er op basis van de laboratoriumuitslagen minder controles in het veld zouden kunnen worden uitgevoerd, of juist meer. Een vaste modus is hier (nog) niet voor gevonden, maar er wordt wel doorlopend aan gewerkt.
Transparantie richting bedrijven over werkzaamheden NAK	Deels opgevolgd. Elk jaar trekken medewerkers van de NAK het land in om tekst, uitleg en verantwoording af te leggen aan de sector. Dat gaat goed, maar de communicatie kan pro-actiever, vindt ook het bestuur. Openheid over de werkzaamheden en bestuurlijke structuur wordt de komende jaren meer geboden via de website en vakbladen. Ook wordt er capaciteit geïnvesteerd in een communicatie adviseur (zie ook kopje 'transparantie' onder paragraaf 6.4.2).
Rouleren van keurmeesters over verschillende bedrijven in plaats van hanteren van vaste accounts	Deels opgevolgd. Er zijn de laatste jaren stappen gezet om de vaste verbinding te verbreken tussen keurmeesters en bedrijven en zo de onafhankelijkheid van de keuringen beter te borgen. Daarom wordt er sinds een aantal jaar via clusters meer gerouleerd, waarin een cluster verantwoordelijk is voor het werk in een bepaalde regio. Voor sectororganisaties blijft dit richting de NAK een belangrijk aandachtspunt.

Aanbeveling	Opvolging
In huis houden van kennis en wisseling van de bestuursamenstelling	Opgevolgd. Door de opzet van een automatiseringstraject wordt behoud van kennis gerealiseerd en minder mensafhankelijk gemaakt. Alle keuringsnormen zijn bijvoorbeeld sinds kort digitaal vastgelegd. De bestuurlijke samenstelling wordt momenteel gewisseld (begin 2023).
Doelmatigheid	
Toezichtkosten voor kleine bedrijven (wegens relatief zwaar t.o.v. aanvullende diensten NAK als kennisinstelling)	Deels opgevolgd. Voor zaaizaden zijn de afgelopen jaren de tarieven verhoogd wegens beperkte mogelijkheden deze keuringen efficiënter te laten verlopen. Deze lasten kunnen drukken op zowel kleine als grote bedrijven (wegens groot areaal). Zie ook 'tarieven' onder paragraaf 6.2.
Digitalisering en stroomlijnen van bedrijfsprocessen (o.a. efficiënter inplannen keurmeesters)	Deels opgevolgd. Het is voor de NAK de afgelopen jaren noodzakelijk geweest de IT-infrastructuur up-to-date te brengen en te houden. De afgelopen jaren is de communicatie tussen de NAK en de sector (handel en telers) steeds meer gedigitaliseerd. Deze wensen komen voor een deel uit de sector, zoals het verzoek om een app voor het bestellen van certificaten. Daarnaast is er aandacht voor technische innovaties, zoals gebruik van robots en AI in het uitvoeren van keuringen. De sector geeft anderzijds aan dat er weinig winst meer te behalen is op het gebied van digitalisering en innovatie. Het is nog steeds belangrijk dat keurmeesters fysiek op het erf komen om producten te zien, voelen en ruiken. Een keuring op afstand, via bijvoorbeeld camera's, ziet de sector dan ook niet snel gebeuren.
Relatief hoog ziekteverzuim	Opgevolgd. Het ziekteverzuim is in de afgelopen jaren afgenomen. De NAK is overgestapt naar een andere bedrijfsarts en huurt re-integratiebureaus in. Daarnaast wordt de afgelopen jaren veel gedaan op het gebied van preventie, zoals communicatie over het veilig kunnen en moeten werken op hoogte. Wel is aan het eind van 2021 het ziekteverzuim weer toegenomen. Het aandeel langdurig zieken blijft een aandachtspunt (zie ook 'ziekteverzuim' onder paragraaf 6.2).
Delen van kennis en ervaring met andere keuringsdiensten (bijv. via structureel beraad van alle stakeholders)	Opgevolgd. Sinds het aantreden van een nieuwe tijdelijk directeur is de samenwerking met de andere drie keuringsdiensten verbeterd (2021). Waarneembare verbeteringen zijn het langsgaan bij alle keuringsdiensten voor gesprekken en deelname van de NAK aan gezamenlijke overleggen. Voor de komende jaren zijn afspraken gemaakt om een aantal dossiers te bespreken en meer algemeen de relatie tussen de keuringsdiensten.

6.6 Doeltreffendheid

Bevindingen

- Er vindt regelmatig overleg plaats in de driehoek en met de NVWA. De lijnen tussen de partijen zijn kort en men weet elkaar te vinden. Nieuwe afspraken krijgen steeds meer vorm in de vernieuwing van de MJO.
- Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en NAK. Dit geldt zowel voor de zaken die van belang zijn voor de opdrachtgever, als voor de eigenaar. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld. Deze beleidstheorie is als uitgangspunt genomen in deze evaluatie. Hierbij zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd.
- De outputs zijn weergegeven, en ten opzichte van de voorgaande evaluatie en ten opzichte van de jaren binnen deze evaluatie zijn hier geen niet te verklaren afwijkingen zichtbaar. Ook bij de resultaten zijn er geen signalen dat er niet doeltreffend wordt geopereerd.
- In verhouding zijn er relatief weinig afkeuringen en is de kwaliteit van zaai- en pootgoed hoog. De handelspositie van Nederland is niet aangetast.

- Er zijn waarborgen ingebouwd dat zowel het bestuur als het uitvoeren van de keuringen onafhankelijk zijn. Er zijn geen signalen dat er niet onafhankelijk gekeurd wordt. Wel wordt aangegeven in interviews dat ook de schijn van belangenverstremgeling moet worden tegengegaan, voornamelijk in het kader van de invulling van het bestuur.
- Vanuit de statuten wordt gestuurd op onafhankelijkheid en geheimhouding binnen de organisaties. In de formulering zou dit problemen kunnen opleveren in het kader van de Wet Open Overheid. Dit is een aandachtspunt, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van Wob-verzoeken.
- De sector is positief over diensten die NAK levert. Desondanks was in 2020 en 2021 het aantal schriftelijke klachten richting de NAK relatief hoog. In de jaren met relatief veel schriftelijke klachten was er een duidelijk aanwijsbare oorzaak, namelijk nieuwe applicaties voor onderzoeken. Klachten waren hierdoor met name hulpvragen bij problemen.
- In 2021 is een nieuwe (interim) directie voorzitter aangesteld, die de banden met de drie andere keuringsdiensten en andere externe partijen verder heeft aangehaald en verbeterd. Voorheen was de NAK minder op samenwerking gericht.
- Vanuit de voorgaande evaluatie bleek dat de keuringsdienst doeltreffend opereerde. De meeste aandachtspunten vanuit de voorgaande evaluatie zijn opgepakt. Ook vanuit andere evaluaties die zijn uitgevoerd zijn er geen signalen gekomen dat er niet doeltreffend geopereerd zou worden.

Duiding

De hardheid van de bewijskracht van de doeltreffendheid op de effectladder wordt ingeschat op 'zeer waarschijnlijk effectief'. Oftewel er wordt aangetoond dat er doelrealisatie heeft plaatsgevonden en dat er trends waarneembaar zijn, ook wordt er vanuit meerdere interviews en vanuit secundaire bronnen aangegeven dat de dienst doeltreffend opereert. Tegelijkertijd kan dit niet worden onderbouwd met kwantitatieve data.

Oordeel

Vanuit bovenstaande analyse kan geconcludeerd worden dat NAK zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en de NAK. Ten opzichte van de voorgaande periode is de samenwerking tussen de partners verbeterd. Afspraken worden op dit moment bekrachtigd in de vernieuwing van de MJO. De sector geeft ook aan dat de organisatie steeds zelf kritischer is geworden en dat zij meer openstaan voor geluiden en feedback vanuit de sector. Dit wordt gewaardeerd. Om de gepercipieerde beeldvorming van belangenverstremgeling binnen het bestuur te kunnen tegengaan, zou nagedacht kunnen worden over het (nog) beter communiceren van de waarborgen die genomen zijn om dit te voorkomen.

6.7 Doelmatigheid

Bevindingen

- Financiën van NAK laten, op het jaar 2018 na, een positief resultaat zien. Tussen 2017 en 2021 zijn de lasten en baten beiden jaarlijks toegenomen, met uitzondering van de baten in 2021. Het positieve resultaat is ontstaan doordat de lasten lager zijn uitgevallen, als gevolg van onder meer efficiëntieslagen en het niet in kunnen vullen van vacatures.
- De tarieven worden kostendekkend doorberekend aan de sector. Dat de sector de kosten voor de activiteiten van de NAK dekt, zegt al iets over de doelmatigheid. De sector heeft namelijk inspraak in de tarieven, doordat de sector vertegenwoordigd is via het bestuur. Wanneer men het hier niet mee eens zou zijn, zouden hier zeker signalen zichtbaar worden.

- Als gevolg van efficiëntieslagen is het tarief van pootaardappelen in de periode tot 2018 niet verhoogd, waar bijna alleen in 2019 en 2020 wel een verhoging doorgevoerd moest worden. Op het gebied van graszaad, granen en andere landbouwzaden is weinig efficiëntieverbetering mogelijk, waardoor vanuit de kostendekkendheid tariefverhogingen zijn doorgevoerd. In 2020 was zowel het financiële positieve resultaat, als de tariefaanpassing op zaaizaad relatief hoog.
- Het personeelsbestand is in de evaluatieperiode stabiel. Het ziekteverzuim schommelt in de evaluatieperiode rond het nationaal gemiddelde.
- Risico's zijn over het algemeen bij de NAK in beeld, maar in veel gevallen ontbreekt het nog aan de kans dat een risico zich daadwerkelijk voordoet en concrete maatregelen.
- De samenwerking tussen NAK en de andere keuringsdiensten is in de evaluatieperiode verbeterd, voornamelijk na het aantreden van de nieuwe directeur (2021). Voor de komende jaren zijn afspraken gemaakt om een aantal dossiers te bespreken en meer algemeen de relatie tussen de keuringsdiensten verder vorm te geven.
- Binnen de NAK is in toenemende mate aandacht voor efficiëntieverbeteringen, bijvoorbeeld door digitalisering en innovatie. Door het digitaal vastleggen van keuringsnormen wordt ingespeeld op het probleem van vergrijzing en de noodzaak van het in huis houden van kennis.

Duiding

Doelmatigheid wordt als eerste gezien door te bekijken of er doeltreffend geopereerd wordt. Dit is zeer waarschijnlijk het geval bij de NAK. De relatie tussen de totale productie (output) en ingezette middelen (input) is in dit onderzoek niet goed te duiden, daar de verschillende organisaties teveel van elkaar verschillen en veel procedures van te voren zijn vastgesteld vanwege EU-regelgeving en/of afspraken met de sector. Het ziekteverzuim van de NAK schommelt rond het nationaal gemiddelde. De onderlinge samenwerking tussen de vier keuringsdiensten is vergroot, echter er zijn nog doelmatigheidsverbeteringen mogelijk op het gebied van het gezamenlijk uitvoeren van taken en afstemming hierin, in ogenschouw nemende de verschillen binnen de organisaties. Hierbij is dus steeds maatwerk noodzakelijk. Alternatieve methoden om de doelstelling te bereiken zijn in de evaluatieperiode ingezet, denk aan de digitalisering en automatisering in het keuringsproces. Waar nog winst te behalen is, is het door ontwikkelen van de risicoanalyse naar risicomanagement. Over de tijd heen zien we dat er stappen gezet zijn om de doelmatigheid te vergroten.

Oordeel

Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Op het gebied van pootaardappelen uit dit zich ook in een beperkte tariefstijging in de periode. Voor de activiteiten gericht op graszaad, granen en andere landbouwzaden is weinig efficiëntieverbetering mogelijk en is het ook in de toekomst vooral zaak om kostendekkend te blijven opereren, zonder te sterke tariefstijgingen. Met name op het gebied van het ontwikkelen van de risicoanalyse naar risicomanagement zijn er nog mogelijkheden voor de verbetering van de bedrijfsvoering.

6.8 Eindoordeel

Op basis van de bovenstaande analyses komen we tot de volgende oordelen op de evaluatievragen.

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse NAK
Opvolging aanbevelingen voorgaande evaluatie	Er is opvolging gegeven aan vrijwel alle aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie. Dat neemt niet weg dat er een uitdaging ligt op sommige onderwerpen. Zo blijft het risicogericht toezicht toepassen, ondanks acties die hierop zijn ingezet, ook in de komende periode nog een aandachtspunt. Ook de verbeterde communicatie richting het bedrijfsleven is opgepakt, maar ook hier zijn er nog verbeteringen mogelijk voor de komende periode.
Samenwerking	<p>Samenwerking met het ministerie</p> <p>Sinds 2019 wordt er gewerkt met het driehoeksmodel: eigenaar, opdrachtgever en de NAK als opdrachtnemer, in overeenstemming met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'⁸³. Ook de NVWA is onderdeel van deze 'driehoek'. De rolverdeling is steeds duidelijker geworden in de afgelopen periode. Er vinden op regelmatige basis gesprekken plaats tussen de NAK en de andere partijen in het voor- en najaarsoverleg. Hierin wordt zowel de bedrijfsvoering (met de eigenaar), als het beleid (met de opdrachtgever) besproken. Tijdens de pootgoedfraude in 2019 heeft de relatie tussen de NAK en de NVWA schade opgelopen door meningsverschillen. Ook heeft de discussie over tweedelijns toezicht de relatie tussen de twee partijen onder druk gezet. De relatie is de afgelopen jaren genormaliseerd en verbeterd. Dat de discussies uit het verleden zijn opgelost bevestigt dit beeld. Het vertrouwen in de relaties over en weer zijn hiermee na een iets onrustigere periode hersteld. Hiermee is nu sprake van een goede onderlinge relatie. Het feit dat er nu samen een MJO wordt opgesteld is een teken van de goede onderlinge verstandhouding.</p> <p>Samenwerking met de andere keuringsdiensten</p> <p>Na een periode waarin de NAK iets minder tot niet samenwerkte met de andere keuringsdiensten is de samenwerking tussen de keuringsdiensten op dit moment versterkt. De samenwerking vindt op dit moment vaak plaats met de zes keuringsdiensten van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke thema's zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, HR, waarbij een trekker (regelmatig de directeur) wordt aangewezen en men expertise en capaciteitsinzet. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed.</p>
Indicatoren	Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en de NAK. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld. Door de evaluatoren zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd.

⁸³ BZK, 2015, Circulaire Governance ten aanzien van zbo's

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse NAK
Risicomanagement	<p>Aanwezigheid toekomstgericht risicomanagement</p> <p>De NAK heeft een inventarisatie van risico's uitgevoerd en aan het ministerie van LNV voorgelegd. Op korte termijn wordt op risico's voorbereid door het formuleren van scenario's. Over het algemeen wordt van het worst-case scenario uitgegaan. De opties die de organisatie in dat geval heeft worden vervolgens beschreven. De sector wordt geïnformeerd over eventuele risico's maar dit gebeurt stapsgewijs, om onnodige onrust te voorkomen.</p> <p>Aanwezigheid toekomstgerichte risicocultuur</p> <p>Risico's zijn over het algemeen bij de NAK in beeld, maar in veel gevallen ontbreekt het nog aan de kans dat een risico zich daadwerkelijk voordoet en concrete maatregelen. Momenteel is het risicomanagement daarom nog vooral een risicoanalyse en kan er niet gesproken worden over risicomanagement.</p>
Betrokkenheid totstandkoming van (nieuw) beleid	<p>In zowel het voor- als in het najaarsoverleg worden de keuringsdiensten op de hoogte gesteld van de nieuwe ontwikkelingen op met name het Europese vlak. Er wordt bij de totstandkoming van het nieuwe beleid veelvuldig samengewerkt met de keuringsdiensten, vooral om informatie vanuit de sectoren op te halen. De senior-inspecteurs hebben daarnaast veelvuldig contact met de NVWA, waardoor ook via de NVWA signalen doorgegeven kunnen worden.</p>
Innovatie en kennisontwikkeling	<p>Het is voor de NAK de afgelopen jaren noodzakelijk geweest de IT-infrastructuur up-to-date te brengen en te houden. De afgelopen jaren is de communicatie tussen de NAK en de sector (handel en telers) steeds meer gedigitaliseerd. Deze wensen komen voor een deel uit de sector, zoals het verzoek om een app voor het bestellen van certificaten. Daarnaast is er aandacht voor technische innovaties, zoals gebruik van robots en AI in het uitvoeren van keuringen. De sector geeft anderzijds aan dat er weinig winst meer te behalen is op het gebied van digitalisering en innovatie. Het is nog steeds belangrijk dat keurmeesters fysiek op het erf komen om producten te zien, voelen en ruiken. Een keuring op afstand, via bijvoorbeeld camera's, ziet de sector dan ook niet snel gebeuren.</p> <p>Bedrijven die gekeurd worden staan open om kennis te delen op deze gebieden, deels via persoonlijk en informeel contact. Door de opzet van een automatiseringstraject wordt beoogd om kennis te behouden en minder mensafhankelijk te maken. Alle keuringsnormen zijn sinds kort digitaal vastgelegd.</p>

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse NAK
Doeltreffendheid	<p>Vanuit bovenstaande analyse kan geconcludeerd worden dat NAK zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en de NAK. Ten opzichte van de voorgaande periode is de samenwerking tussen de partners verbeterd. Afspraken worden op dit moment bekrachtigd in de vernieuwing van de MJO. De sector geeft ook aan dat de organisatie steeds zelf kritischer is geworden en dat zij meer openstaan voor geluiden en feedback vanuit de sector. Dit wordt gewaardeerd. Om de gepercipieerde beeldvorming van belangenverstremming binnen het bestuur te kunnen tegengaan, zou nagedacht kunnen worden over het (nog) beter communiceren van de waarborgen die genomen zijn om dit te voorkomen.</p>
Doelmatigheid	<p>Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Op het gebied van pootaardappelen uit dit zich ook in een beperkte tariefstijging in de periode. Voor de activiteiten gericht op graszaad, granen en andere landbouwzaden is weinig efficiëntieverbetering mogelijk en is het ook in de toekomst vooral zaak om kostendekkend te blijven opereren, zonder te sterke tariefstijgingen. Met name op het gebied van het ontwikkelen van de risicoanalyse naar risicomanagement zijn er nog mogelijkheden voor de verbetering van de bedrijfsvoering.</p>

7 Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)

7.1 Inleiding

Stichting Naktuinbouw (verder: Naktuinbouw) is als zelfstandig bestuursorgaan (zbo), belast met de uitvoering van haar wettelijke taken onder toezicht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Daarnaast is Naktuinbouw verantwoordelijk voor fytosanitaire taken, waaronder correct gebruik van plantenpaspoorten en importinspecties van tuinbouwteeltmateriaal van buiten de EU. Ook is Naktuinbouw als enige organisatie in Nederland door de overheid aangewezen om rassen van groente-, landbouw- en sierteeltgewassen te beoordelen op onderscheidbaarheid, homogeniteit en bestendigheid (OHB of in het Engels het DUS-onderzoek) voor registratie en/of kwekersrecht. De aanvraag hiervoor vindt plaats via de Raad voor plantenrassen en het Communautair Bureau voor Plantenrassen (CPVO), en wordt door Naktuinbouw uitgevoerd. Naktuinbouw bewaakt en bevordert met haar activiteiten de gezondheid van zaden en planten en gebruikers van teeltmateriaal (tuinders) kunnen vertrouwen op goed materiaal. Tot slot voert Naktuinbouw diverse bovenwettelijke activiteiten uit zoals het aanbieden van opleidingen en trainingen, het delen van informatie, het deelnemen aan internationale projecten en het aanbieden van lab-services.

7.2 Financieel

Baten, lasten en resultaat

De baten van Naktuinbouw bestaan uit de inkomsten uit keuringen, laboratoriumonderzoek en rassenonderzoek en projectmatige bijdragen vanuit het ministerie van LNV. De keuringsdienst heeft in 2021, aanvullend op de reguliere inkomsten, een incidentele subsidie ontvangen van het ministerie van LNV om zich voor te bereiden op de Brexit. Over de evaluatieperiode lopen de baten van Naktuinbouw op van zo'n 28 miljoen euro in 2017 tot circa 35 miljoen euro in 2021. De lasten van Naktuinbouw bestaan voor het grootste deel uit personeelskosten. Daarnaast zijn er nog lasten op onder andere het gebied van huisvesting en afschrijvingen, communicatie, materiaal en projecten. Tabel 7.1 geeft de baten, de lasten en het resultaat over de periode 2017-2021 weer.

Tabel 7.1 Overzicht baten en lasten van de Naktuinbouw (in euro's x 1.000)

	2017	2018	2019	2020	2021
Baten	€ 28.188	€ 29.832	€ 30.807	€ 32.235	€ 35.097
Lasten (excl. mutatie algemene reserve)	€ 27.983	€ 29.831	€ 31.222	€ 31.683	€ 34.034
Resultaat (mutatie algemene reserve)	€ 205	€ 1	€ -415	€ 552	€ 1.063

Bron: Jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021.

Tarieven

De tarieven worden volgens de vereisten van de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 en de Plantgezondheidswet opgesteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de notitie 'transparantie in tarief'. De tarieven worden jaarlijks opgesteld door de directie in nauw overleg met de sector, en worden daarna vastgesteld door het bestuur en goedgekeurd door het ministerie van LNV. De tariefstelsels zijn voor de drie keuringssectoren van Naktuinbouw verschillend. Er wordt gewerkt via het kostenmaker-kostendragersprincipe. Dit houdt in dat inkomsten gebaseerd zijn op kostendekkende tarieven voor werkzaamheden die ten behoeve van de sector worden uitgevoerd. De geïnde

keuringsgelden worden niet gebruikt voor andere doeleinden. De afgelopen jaren zijn de tarieven jaarlijks inflatievolgend toegenomen, behalve in 2017 en 2018: 0 procent in 2017 en 2018, 2,5 procent in 2019, 3 procent in 2020 en 2 procent in 2021.

Inzet van personeel

Naktuinbouw heeft drie grote afdelingen voor de uitvoering van de activiteiten: keuringen, laboratoria en registratie/kwekersrechtonderzoek (ook wel kortweg rassenonderzoek genoemd). Daarnaast is er ondersteunend personeel. Onder de afdeling keuringen vallen alle werknemers die zich bezig houden met de uitvoering van keuringen. Hieronder vallen onder meer fyto-sanitaire inspecties en bedrijfs- en veldkeuringen. Ook het autoriseren en/of afgeven van het plantentpaspoort valt onder de werkzaamheden van de keurmeesters. In het laboratorium wordt DNA- en forensisch onderzoek uitgevoerd, daarnaast zijn gezondheidstesten evenals zaadanalyse belangrijke taken van het laboratorium. Onder de werkzaamheden van de tak registratie-/kwekersrechtonderzoek valt het DUS-onderzoek ten behoeve van toelating en kwekersrecht en resistentietoetsen. Tot slot heeft Naktuinbouw ook medewerkers in dienst die een ondersteunende rol vervullen, hieronder vallen bijvoorbeeld de financiële administratie, de ICT-afdeling en de receptie, maar ook personeelszaken en communicatie en kwaliteitszorg. Tabel 7.2 geeft een overzicht van de personele inzet.

Tabel 7.2 Overzicht personeelsbestand Naktuinbouw (2017-2021)

Jaar	2017	2018	2019	2020	2021
Keuringen	91	99	98	100	109
Laboratoria	102	123	126	123	130
Rassenonderzoek	66	67	72	71	69
Ondersteunend	67	70	72	71	68
Totaal aantal medewerkers (incl. flex schil)	326	359	368	365	376

Bron: jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021, bewerking Ecorys.

Ziekteverzuim

Naktuinbouw heeft een ziekteverzuim dat schommelt tussen de 3,6 en 4,7 procent, dit is in lijn met het landelijk gemiddelde. Opvallend is dat in het coronajaar 2020 er maar 3,6% ziekteverzuim was, waarvan 0,95 procent bestond uit zwangerschapsverlof.

Tabel 7.3 Overzicht ziekteverzuim in % (2017 – 2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Ziekteverzuim	4,5%	4,6%	4,7%	3,6%	4,6%

Bron: Jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021

Percepties over de financiële zaken

Vanuit de interviews blijkt dat de relatie tussen Naktuinbouw en de bedrijven en brancheverenigingen goed is. Naktuinbouw wordt gewaardeerd door de sector, door de hoge kwaliteit van dienstverlening en vanwege de kennispositie.

In de interviews werd ook nog benoemd dat Naktuinbouw steeds aandacht heeft voor het financieel beheer. Zo is er in 2020 een Auditcommissie ingesteld met twee bestuursleden erin. Zij adviseren het bestuur op financiën, investeringsonderwerpen, risicomanagement en vastgoed.

In het bestuur en de sectorraden (adviesorganen van het bestuur) vindt beraadslaging plaats over de hoogte van de tarieven in relatie tot de aan de keuringen verbonden kosten. Ondanks dat het doel altijd is, zo min mogelijk klachten vanuit de bedrijven te krijgen, zijn er jaarlijks een aantal klachten van bedrijven over de wettelijk vastgestelde tarieven. Het gaat daarbij met name om bezwaren over door de Naktuinbouw verzonden facturen voor verrichte keuringen. Al deze bezwaren worden behandeld zoals voorgeschreven in de Algemene wet bestuursrecht (met mogelijkheid van beroep op het College van Beroep voor het Bedrijfsleven te Den Haag).

7.3 Beschrijving van de activiteiten en behaalde resultaten

7.3.1 Beschrijving van de activiteiten

De activiteiten van Naktuinbouw kunnen in een viertal categorieën worden onderverdeeld: keuren en inspecteren (1), laboratoriumonderzoek (2), rassenonderzoek (3) en de uitvoering van bovenwettelijke activiteiten (4). Hieronder worden deze activiteiten kort beschreven.

Keuren en inspecteren

Wanneer teeltmateriaal van één van de gewassen van de Naktuinbouw door een bedrijf in de handel wordt gebracht, moet dit bedrijf zich registreren bij Naktuinbouw. De verplichting om te registreren was gedurende het grootste deel van de evaluatieperiode gebaseerd op de Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005 en/of Plantenziektenwet (vanaf maart 2021 is de Plantgezondheidswet voor deze laatste in werking getreden). De bij Naktuinbouw geregistreerde bedrijven zijn veredelaars, vermeerderders, kwekers, bewerkingsbedrijven en producenten en handelaren van teeltmateriaal. Vanaf 2018 is er een toename zichtbaar in het aantal geregistreerde bedrijven voor eindproducten. Dit komt omdat ook voor hen aanvullende eisen gesteld werden op het gebied van plantenpaspoorten (zie tabel 7.4).

Tabel 7.4 Aantal geregistreerde bedrijven Naktuinbouw (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Bloemisterij	267	250	241	239	229
Boomkwekerij	2.411	2.335	2.265	2.320	2.335
Groente	324	329	329	426	402
Eindproduct	-	151	934	925	903
Totaal	3.002	3.065	3.769	3.910	3.869

Er worden door Naktuinbouw binnen Nederland periodiek kwaliteitskeuringen en fytosanitaire inspecties uitgevoerd bij alle bedrijven die teeltmateriaal in de bloemisterij-, boomkwekerij en groentesector vermeerderen of verhandelen. De bedrijven (inclusief administratie) worden jaarlijks auditmatig gecontroleerd. Gewassen/producten worden gecontroleerd op identiteit, kwaliteit en gezondheid. Als producten aan de gestelde eisen voldoen, komen deze in aanmerking voor een kwaliteitsdocument en een fytosanitair plantenpaspoort. Met dit plantenpaspoort mag het product binnen de EU verhandeld worden. Het aantal plantpaspoortinspecties bij bedrijven is gedurende de evaluatieperiode toegenomen. Deze toename heeft voornamelijk betrekking op bedrijven die handelen in eindproducten. Sinds 2019 moeten bedrijven met kerstbomen, graszoden, sedummatten en witlofpennen ook gebruik maken van plantenpaspoorten, indien zij deze producten gaan verhandelen.

Daarnaast keurt Naktuinbouw teeltmateriaal dat uit het buitenland afkomstig is. Dit kan plantmateriaal van binnen de EU zijn dat doorverhandeld wordt door bedrijven, of materiaal uit zogeheten 'derde landen'. Deze (import)keuringen worden door Naktuinbouw uitgevoerd om Nederland vrij te houden van plantenziekten. Indien het product is goedgekeurd en het plantenspoot en kwaliteitsdocument is afgegeven, kan het vrij verhandeld worden binnen de EU.

Ook worden door Naktuinbouw, onder de vlag van de NVWA, exportcontroles uitgevoerd vanwege speciale eisen bij export naar een aantal derde landen. Deze keuringen zijn vrijwel allemaal fytosanitaire exportinspecties. Het aantal exportinspecties is tijdens de evaluatieperiode toegenomen, dit heeft grotendeels te maken de Brexit in 2021, waardoor het Verenigd Koninkrijk de status van derde land heeft gekregen.

Tabel 7.4 Aantal keuringen Naktuinbouw (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Plantpaspoortinspecties	14.128	13.818	14.678	15.847	16.413
Fytosanitaire import inspecties	9.000	8.360	8.835	8.615	9.230
Fytosanitaire exportinspecties (i.s.m de NVWA)	45.500	47.850	50.200	50.000	100.000

Bron: jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021

Laboratoriumonderzoek (wettelijke taken en niet wettelijke toetsingen)

In de meeste gevallen kunnen keurmeesters de gezondheid en kwaliteit van producten ter plaatse visueel vaststellen. In sommige gevallen is aanvullend onderzoek nodig. Dit wordt meestal uitgevoerd in de laboratoria van Naktuinbouw. Als een product aangetast blijkt vindt er diagnostisch onderzoek plaats. In het diagnostisch onderzoek wordt gekeken naar afwijkingen of problemen zoals ziekteverwekkers. Met de juiste resultaten kan vervolgens worden nagegaan of de ziekteverwekker verband houdt met andere uitbraken en wordt, indien mogelijk, de oorzaak van een ziekte uitbraak getraceerd.

De gebruikte technieken bij laboratoriumtoetsen worden gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten. De bestaande moleculaire PCR-technieken worden bijvoorbeeld steeds verder ontwikkeld. Als er nieuwe ziekten of plagen opduiken, wordt steeds snel gezocht naar een detectiemethode. Naktuinbouw besteedt jaarlijks circa 6 tot 7 procent van haar omzet aan R&D. Onderstaande tabel geeft inzicht in het totaal aantal onderzoeken in de laboratoria van Naktuinbouw.

Tabel 7.5 Aantal laboratoriumonderzoeken Naktuinbouw (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Toetsen op bacteriën/virus/schimmels	266.104	288.884	281.313	263.669	291.466
Zaadonderzoek	19.136	19.325	17.948	17.534	13.925
Diagnostische tests	1.555	2.291	2.938	2.770	2.516

Bron: jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021

In de evaluatieperiode is het aantal toetsen en het aantal medewerkers bij de laboratoria flink toegenomen. Om hierin toekomstbestendig te zijn, is het laboratorium uitgebreid met extra capaciteit en is het team Zaadanalyse verplaatst van het hoofdgebouw naar een naastgelegen locatie. Begin 2021 is het team Resistentie naar een eigen laboratorium verhuisd. Het toetslaboratorium kon zodoende ook voldoen aan de huidige NVWA-eisen voor het werken met schadelijke organismen. Voor de investeringen in het vergroten van de PCR-toetscapaciteit, met betrekking tot ToBRFV, heeft het ministerie van LNV in 2020 financieel garant gestaan. Achteraf

bleek de garantstelling niet noodzakelijk, aangezien door de toegenomen hoeveelheid opdrachten de toetsen grotendeels kostendekkend uitgevoerd konden worden.

Rassenonderzoek

Naktuinbouw voert in opdracht van de Raad voor Plantenrassen onderzoek uit rondom het registreren van plantenrassen voor de Europese interne markt. Hiervoor moet een ras eerst zijn toegelaten tot de nationale rassenlijst. Om toegelaten te worden tot deze lijst, moet het ras eerst beoordeeld worden op de zogenaamde DUS-criteria (onderscheidbaarheid, homogeniteit / uniformiteit en bestendigheid/stabiliteit). Ook het kwekersrecht wordt volgens dit onderzoeksprincipe beoordeeld. Om rassen (en de specifieke eigenschappen daarvan) te kunnen beschrijven, tot nu toe met name in groentegewassen, wordt vaak gebruik gemaakt van resistentieonderzoek door middel van biotoetsen en/of DNA-onderzoek.

Tabel 7.6 Aantal rassenonderzoeken Naktuinbouw (2017-2021)

Soort	2017	2018	2019	2020	2021
Toelatingsonderzoek & kwekersrechtonderzoek	2.519	2.519	2.816	2.792	2.655

Bron: jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021

Sinds 2019 is een vernieuwde tripartite-overeenkomst van kracht tussen de Raad voor plantenrassen, het ministerie van LNV en Naktuinbouw. Deze heeft een looptijd van 10 jaar. Deze overeenkomst beschrijft de verantwoordelijkheden en geeft inzicht in de taakverdeling tussen de drie organisaties.

Uitvoering bovenwettelijke activiteiten en bieden van opleidingen en trainingen

Naktuinbouw biedt opleidingen en trainingen op maat aan, zodat marktpartijen beter in staat zijn te voldoen aan de kwaliteitseisen die gesteld worden voor toegang tot verschillende markten. Deze trainingen sluiten aan bij de dagelijkse praktijk en kunnen per sector of type bedrijf worden aangepast.⁸⁴ Naktuinbouw neemt verder in het kader van kennisdeling deel aan een aantal (internationale) projecten op het gebied van kwekersrecht. Door middel van het online platform 'Naktuinbouw academy' wordt kennisdeling makkelijker, ook op internationaal niveau. Daarnaast worden, in het kader van onderzoeksdoeleinden, plantmateriaal en isolaten van ziekteverwekkers met organisaties en bedrijven gedeeld. Ook voert Naktuinbouw zakelijke dienstverlening uit met betrekking tot laboratorium services, direct in opdracht van derden.

Om de internationale markttoegang van teeltmateriaal van Nederlandse bedrijven te verbeteren biedt Naktuinbouw 'kwaliteits-plus systemen' aan. Hiermee wil Naktuinbouw bedrijven de mogelijkheid geven zich te onderscheiden als aanbieder van topkwaliteit van teeltmateriaal. Ook kent Naktuinbouw een systeem van autorisatie van bedrijfslaboratoria. Naktuinbouw kan de resultaten van de in die laboratoria getoetste monsters overnemen ten behoeve van officiële certificering. De certificaten die bedrijven hiermee kunnen verkrijgen zijn veelal internationaal erkend. De kwaliteits-plus-systemen vallen buiten de wettelijke taken van de Naktuinbouw. Te zien is dat deelname aan deze Plussystemen in populariteit is toegenomen sinds het begin van de evaluatieperiode.

Tabel 7.4 Aantallen bovenwettelijke activiteiten (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Opleidingen	22	17	17	20	13
Cursussen op maat	14	16	16	16	11
Deelnemende bedrijven 'kwaliteits-plus systemen'	115	242	292	241	231

Bron: jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021

⁸⁴ https://www.Naktuinbouw.nl/sites/default/files/Corporate%20folder%20Naktuinbouw%202013_def.pdf

7.3.2 Beschrijving van de resultaten

Naktuinbouw streeft, in navolging van de beleidstheorie, na om kwaliteitsborging voor ondernemers te realiseren (1), de markttoegang voor teeltmateriaal van Nederlandse bedrijven te realiseren (2), zowel de Nederlandse als de EU-markt vrij te houden van quarantaineziekten en RNQP's (3), solide en betrouwbaar rassenonderzoek te verrichten (4) en toename van de kennis en kunde rondom kwaliteitsaangelegenheden van teelt- en plantmateriaal in zowel binnen als buitenland (5)⁸⁵.

1. Kwaliteitsborging voor ondernemers en de tuinbouwsector is gerealiseerd

Een indicator voor de kwaliteitsborging is het aantal partijen dat een keuring heeft ondergaan (zie tabel 7.4) en het aantal afkeuringen en vondsten hierbinnen (zie tabel 7.7). Een lager aandeel afkeuringen/vondsten duidt op een algehele betere kwaliteit van de producten die de keuring ondergaan. Zichtbaar is dat het aantal keuringen is toegenomen, terwijl het aantal vondsten afneemt. De algehele kwaliteit lijkt hiermee dan ook vooruit te gaan en te worden geborgd. In 2021 is de toename in het aantal afkeuringen bij importinspecties te verklaren door een testverplichting op ToBRFV bij import van tomatenzaden. Voor 2021 was deze verplichting er niet, en kwam ToBRFV op een veel kleinere schaal voor.

Tabel 7.7 Indicatoren kwaliteitsborging (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal afkeuringen importinspecties fyto-sanitair vanwege vondsten q-organismen	9	11	12	15	33
Fyto-bewaking					
Waarnemingen	434	435	411	522	241
Gezochte organismen gevonden	11	4	4	0	20
Vondsten q-organismen	93	106	104	11	4
Inspecties op bacterievuur					
Vondsten buiten de kwekerij binnen de bufferzone	104	142	189	108	205
Vondsten op de kwekerij binnen de bufferzone	32	26	24	17	45
Vondsten op de kwekerij buiten de bufferzone	5	4	6	6	6

Bron: jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021, bewerking Ecorys

Een tweede graadmeter is het aantal bezwaren dat wordt ingediend door ondernemers die het niet eens zijn met de taakuitvoering van Naktuinbouw. Het bestuur van Naktuinbouw beoordeelt het bezwaar en neemt vervolgens een beslissing. Indien een indiener het niet eens is met deze beslissing, kan beroep worden aangetekend bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, conform de Zaaizaad en plantgoedwet⁸⁶. De meeste klachten gaan over (onjuiste) facturering en de doorlooptijden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over misverstanden over de omvang van de ingezonden monsters of de toetskosten bij export. In Tabel 7.5 is het aantal bezwaren over de werkwijze van Naktuinbouw zichtbaar. Bezwaarschriften die Naktuinbouw ontving over door het bestuur of de Minister vastgestelde regelgeving staan niet in dit overzicht.

⁸⁵ De beschrijving van de resultaten is conform de perceptie van de Naktuinbouw, maar niet conform de beleidstheorie zoals opgesteld door het ministerie van LNV (zie bijlage). De onderzoekers adviseren om de beleidstheorie onder leiding van het ministerie van LNV te herzien (zie paragraaf 9.1).

⁸⁶ Website Naktuinbouw.

Tabel 7.5 Aantal bezwaren Naktuinbouw (2017-2021)

Soort	2017	2018	2019	2020	2021
Gegronde bezwaren	3	1	3	4	1
Ongegronde bezwaren	1	0	1	4	3
Deels gegronde/deels ongegronde bezwaren	1	0	2	1	0
Bezwaren totaal	5	1	6	9	4

Bron: jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021, bewerking Ecorys

Een derde indicator is het aantal klachten dat door bedrijven wordt ingediend over door geregistreerde geleverd teeltmateriaal. Dit kan aan hen of door henzelf geleverd teeltmateriaal zijn. Ook klachten over kwaliteit van het materiaal bij meningsverschillen tussen afnemer en leverancier kunnen bedrijven zich bij Naktuinbouw melden. Een klacht moet aan bepaalde voorwaarden voldoen voordat deze in behandeling wordt genomen. Afnemer en leverancier moeten eerst met elkaar in contact komen om de klacht op te lossen. Als dit niet lukt, kunnen betrokkenen zich tot Naktuinbouw richten voor een onafhankelijk onderzoek en oordeel. Het aantal klachten teeltmateriaal bij Naktuinbouw neemt over de jaren af. Leveranciers en afnemers lossen issues steeds vaker gezamenlijk op.

2. Marktaandeel en markttoegang van Nederlandse tuinbouwproducten

Naktuinbouw dient door het uitvoeren van keuringen de kwaliteit en de fytosanitaire eisen te waarborgen en hierdoor bij te dragen aan het marktaandeel/realiseren van markttoegang voor de sector. Buiten de toenemende vraag naar kwaliteit-plus-systemen (zie tabel 7.6) vanuit de sector, die mede als doel hebben markttoegang te garanderen. Doordat de kwaliteit ook in het buitenland gezien wordt, zal de uitvoerwaarde hoog zijn. In 2019 was de uitvoerwaarde van tuinbouw en uitgangsmaterialen aanzienlijk en zo'n 24,5 miljard euro (4,7 procent van de totale uitvoerwaarde in Nederland)⁸⁷. Een schatting geeft aan dat de jaarlijkse uitvoerwaarde van door Naktuinbouw gekeurd teeltmateriaal tuinbouw circa 2 miljard euro bedraagt.

3. Tegengaan van verspreiding van quarantaineziekten en RNQP's in de EU

Middels de fytosanitaire keuringen draagt Naktuinbouw bij aan het vrijwaren van de EU markt van quarantaineziekten en de verspreiding van RNQP's (Regulated non-quarantine pests). Er wordt voldaan aan de eisen die gesteld worden door de EU en er vinden regelmatig audits plaats om de kwaliteit van de keuringen te toetsen. Zowel het aantal vondsten van Q-organismen als vondsten in fytosanitaire waarnemingen is de afgelopen jaren afgenomen, terwijl er meer organismen op de lijst gekomen zijn. Helemaal vrij van quarantaineziekten is de sector dus niet, maar Naktuinbouw draagt aantoonbaar bij aan het verminderen van de verspreiding van quarantaineziekten en RNQP's over Europa.

Naktuinbouw ontvangt jaarlijks gemiddeld 30 tot 40 aantal signalen van autoriteiten uit de EU-lidstaten of derde landen over teeltmateriaal dat niet de juiste documenten bevat en/of ziekteaancontaminatie heeft. Dit is minder dan 0,1 procent van het geschatte aantal verhandelde partijen zaden/planten.

4. Rassenonderzoek

Als gevolg van efficiënt en goed uitgevoerd rassenonderzoek moet uiteindelijk het aantal verhandelbare rassen toenemen. De onderstaande tabel 7.10 geeft inzicht in het aantal toegelaten rassen tot de nationale rassenlijst en het verleende Nederlandse en Europese kwekersrecht. Over de gehele periode is het aantal jaarlijks aangemelde en toegelaten rassen en de kwekersrechten toegenomen.

⁸⁷ Website topsector uitgangsmaterialen. Vindbaar op: <https://topsectortu.nl/over/over-topsector-tu/>.

7.10 Aantal geregistreerde rassen (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Toelating	1.819	1.138	1.133	1.107	892
NL kwekersrecht	763	791	767	836	837
Europees kwekersrecht	809	858	916	849	962

Bron: jaarverslagen Naktuinbouw 2017-2021, bewerking Ecorys

5. Kennisdeling

Het budget dat Naktuinbouw beschikbaar stelt voor R&D bedraagt jaarlijks ongeveer 6-7 procent van de totale begroting. De resultaten van het op toepassing gerichte onderzoek dat hier wordt uitgevoerd wordt zowel gedeeld met de overige keuringsdiensten, als met bedrijven in de sector. Er wordt in samenwerking met bedrijven uit de sector ingezet op het verbeteren van gezondheids-toetsen om de kwaliteit van het teeltmateriaal verder te verhogen. Door de opleidingen die worden aangeboden zijn marktpartijen beter in staat zelf kwaliteit te waarborgen, dit draagt bij aan de zelfregulering van de sector. Op lange termijn draagt deze ontwikkeling bij aan de algehele kwaliteit van Nederlandse producten.

Percepties over de uitvoering van activiteiten en de resultaten

Gesprekspartners geven aan dat Naktuinbouw een klant- en marktgerichte keuringsdienst is. Naktuinbouw wordt gezien als een wendbare organisatie, die dicht bij de markt staat. De kwaliteit van de keuringen en de kennispositie van Naktuinbouw worden gewaardeerd. Er wordt meermaals in de interviews aangegeven dat Naktuinbouw innovatief is op het gebied van keuringen en dat zij bijvoorbeeld bij het proces van systeemkeuring onder toezicht door het bedrijfsleven steeds in beweging zijn. De meerwaarde van de keuringsdienst betaalt zich uit in een hoge exportwaarde van de producten in de sector en een goed imago voor het Nederlands product.

7.4 Governance, legitimatie en risicobeheersing

Het is belangrijk dat Naktuinbouw randvoorwaarden heeft geborgd om haar wettelijke taken uit te voeren. Naktuinbouw dient zorgvuldig en integer te handelen (governance) (paragraaf 7.4.1.), legitiem te handelen en transparant haar taken uit te voeren (legitimatie) (paragraaf 7.4.2) en eventuele risico's tijdig inzichtelijk te hebben (risicobeheersing) (paragraaf 7.4.3). Ook wordt gekeken in deze paragraaf naar de digitalisering en de innovatie vanuit Naktuinbouw (paragraaf 7.4.4).

7.4.1 Governance

De governance wordt onderverdeeld in de interne governance en de externe governance. Bij de interne governance wordt in beeld gebracht welke ingebouwde controles Naktuinbouw binnen de eigen organisatie heeft om te waarborgen dat keuringen zorgvuldig en integer uitgevoerd worden (interne voorzieningen). Bij de externe governance gaat het om het samenspel van de verschillende organisaties binnen het stelsel.

Interne governance

Naktuinbouw heeft in haar interne governance structuur, gericht op de besturing en de voorzieningen die worden genomen om de kwaliteit te borgen, maatregelen genomen om haar taken kwalitatief, zorgvuldig en integer te laten verlopen.

Het bestuur van de Naktuinbouw bestaat uit zes leden en een voorzitter. De sectorraden Bloemisterijgewassen, Boomkwekerijgewassen en Groentegewassen dragen sinds 2018 op basis van een door het bestuur opgestelde profielschets ieder twee leden ter benoeming voor aan het bestuur. De bestuursleden worden vervolgens benoemd door het bestuur zelf voor een termijn van vijf jaar. Ook de voorzitter wordt benoemd door het bestuur, waarbij er vóór benoeming een goedkeuring van de minister van LNV moet plaatsvinden⁸⁸⁸⁹.

De drie sectorraden adviseren en ondersteunen het bestuur en doen voorstellen over aangelegenheden betreffende de keurings- en inspectiewerkzaamheden, rassenregistratie en kwekersrechtonderzoek en de laboratoria van Naktuinbouw. Daarnaast geven zij mede invulling aan de certificatieschema's en hebben zij een rol in het prioriteren van uit te voeren onderzoek en kennisoverdracht. Tot slot verzorgen de sectorraden advies over de financiering van werkzaamheden, ten behoeve van de tariefvering en begroting. De sectorraden worden samengesteld met afgevaardigden die die rechtstreeks worden benoemd door brancheorganisaties uit de tuinbouwsector. De voorzitter van de sectorraden is dezelfde als de voorzitter van het bestuur van Naktuinbouw^{90 91}.

Naast het bestuur en de sectorraden, kent Naktuinbouw ook een groot aantal adviescommissies. De adviescommissies hebben tot taak de sectorraden en de directie maar vooral het management gevraagd en ongevraagd van advies te voorzien. De adviescommissies zijn ingericht aan de hand van de verschillende productgroepen, en worden gevormd door leden die werken in de productie/handel van teeltmateriaal, veredelingsbedrijven en laboratoria .

Het strategische plan Naktuinbouw Next Level is in 2018 opgesteld. Klant- en resultaatgericht werken zijn hierbinnen belangrijke doelstellingen. Om de doelstellingen te kunnen bereiken was ook een andere aansturing nodig. Om die reden heeft het Naktuinbouwbestuur gekozen voor versterking van het directieteam. Vanaf 1 juni 2021 is er daarom sprake van een tweehoofdige directie van Naktuinbouw. De dagelijkse leiding van Naktuinbouw is in handen van de directie die wordt ondersteund door het managementteam, bestaande uit vijf afdelingshoofden. Het managementteam stemt af over en coördineert de beleidsvoorbereiding, bestuurlijke ondersteuning en de uitvoering. Ook is er een ondernemingsraad die proactief bij belangrijke zaken betrokken wordt.

De circa 360 medewerkers van Naktuinbouw werken op de volgende terreinen: ongeveer 70 medewerkers management & ondersteuning, ongeveer 70 medewerkers rassenonderzoek, ongeveer 120 laboratoriummedewerkers, en ongeveer 100 keuringsmedewerkers.

Interne voorzieningen en klachtenprocedures

Naktuinbouw heeft in de statuten verschillende interne voorzieningen aangemerkt om keuringen zorgvuldig en integer te laten verlopen. In de statuten is bijvoorbeeld opgenomen dat Naktuinbouw zich als stichting uitsluitend richt op werkzaamheden van openbaar belang⁹². Ook heeft het bestuur de mogelijkheid de processen in de uitvoerende laag te onderwerpen aan een onafhankelijke evaluatie⁹³. De directieleden hebben toegang heeft tot alle bestuursvergaderingen⁹⁴, en alle bestuurders moeten hun nevenfuncties openbaar maken.

⁸⁸ Artikel 5 en 6 statuten Naktuinbouw.

⁸⁹ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁹⁰ Zoals: LTO Nederland, Plantum, Anthos, de Nederlandse Fruittelers Organisatie, de Nederlandse gemeenten/openbaar groen, de Nederlandse groothandel in bloemen en planten, en de veilingen.

⁹¹ Artikel 12 statuten Naktuinbouw.

⁹² Artikel 4 lid 1 statuten Naktuinbouw.

⁹³ Artikel 17 lid 1 statuten Naktuinbouw.

⁹⁴ Artikel 14 lid 4 statuten Naktuinbouw.

Naktuinbouw heeft verder de keuringsregels die zij hanteert vastgelegd in het Keuringsreglement⁹⁵, zoals bedoeld in de Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005. Het Keuringsreglement is voor het laatst gewijzigd in 2018 en thans in revisie. In 2023 zal een vernieuwd Keuringsreglement verschijnen. Vanuit het reglement heeft Naktuinbouw haar werkwijzen voor keuringen en laboratoriumwerkzaamheden vastgelegd in interne procedures en protocollen om de kwaliteit te borgen. Deze werkinstructies zijn opgesteld in samenwerking met de NVWA. Deze procedures en protocollen worden tevens regelmatig onderworpen aan interne audits, waarmee de werking en uitvoering wordt beoordeeld. Ook worden zij naar aanleiding van klachten soms aangepast, blijkend uit de jaarverslagen.

Ten aanzien van de uitvoering van de werkzaamheden geldt dat de keurmeesters worden opgeleid, en vervolgens periodiek worden beoordeeld op het correct uitvoeren van de werkzaamheden. Wanneer blijkt dat een keurmeester niet (meer) voldoet aan de kwaliteitseisen, dan wordt de keurmeester bijgeschoold. De afgelopen periode (2020-2022) hebben diverse opleidingen digitaal moeten plaatsvinden vanwege de geldende coronamaatregelen. Een deel van de omgezette online trainingen zijn ook (als e-learning modules) na de coronaperiode doorgezet. Daarnaast is er sprake van gestructureerde supervisie tussen keurmeesters, waarbij een senior keurmeester meeloopt met een keurmeester, en hierbij adviseert en/of bijstuurt indien nodig.

Ook de omgang met klachten zeggen iets over de mate waarin Naktuinbouw zorgvuldig en integer handelt. Naktuinbouw kent een klachtenprocedure, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bezwaren en klachten. Op de website van Naktuinbouw worden de procedures en mogelijkheden toegelicht. De bezwaren gaan over de uitvoering van de wettelijke taken vanuit Naktuinbouw, en zeggen daarmee iets over de resultaten en effectiviteit van Naktuinbouw. Dit is reeds toegelicht onder paragraaf 7.3.2.

Externe governance

Afgelopen jaren hebben er vele onderzoeken plaatsgevonden naar het keuringslandschap van LNV, inclusief of de keuringdiensten opereren volgens geldende wet- en regelgeving. In paragraaf 3.2 en 3.4 is dit reeds beschreven.

Naktuinbouw heeft verschillende accreditaties⁹⁶ voor het uitvoeren van laboratoriumwerkzaamheden, registratie- en kwekersrechtonderzoek, fytosanitaire inspecties, monsternamen en zaadanalyse. Deze accreditaties zijn uitgevoerd door verschillende instanties zoals de Raad voor accreditatie, het CPVO en ISTA, en samen waarborgen zij dat de taken die Naktuinbouw uitvoert onafhankelijk en van hoge kwaliteit zijn. Eventuele aandachtspunten vanuit de audits worden door Naktuinbouw opgepakt.

Noemenswaardig is verder dat ook Naktuinbouw onderworpen was aan de recente audit die werd uitgevoerd ten aanzien van de noodmaatregelen van ToBRFV. De audit werd uitgevoerd bij de NVWA, door de Europese Commissie. Onder meer Naktuinbouw, KCB en enkele bedrijven hebben hieraan bijgedragen, omdat hen processen onderdeel zijn van de noodmaatregelen binnen de audit. De maatregelen bleken goed uitgevoerd en geborgd te worden.

Daarnaast vindt vanuit de NVWA tweedelijns toezicht plaats op de fytosanitaire keuringen en zendinginspecties van Naktuinbouw. Dit gebeurt door het controleren van rapporten die Naktuinbouw aanlevert en periodieke controles op de veldkeuringen. Alle informatie die wordt bijgehouden rondom keuringen komt terecht in de DPD (digitale procesdocumentatie), dit systeem wordt beheerd door de NVWA. Door onderlinge vergelijkingen tussen de testresultaten, kunnen op

⁹⁵ Artikel 5 t/m 8 keuringsreglement Naktuinbouw

⁹⁶ <https://www.Naktuinbouw.nl/wij-zijn-gecertificeerd-en-geaccrediteerd>

deze wijze afwijkende patronen worden herkend. Als hierin iets opvalt wordt dit besproken met de keuringsdienst en de betreffende keurmeesters. Daarnaast houdt de Naktuinbouw contact met de NVWA, onder meer via werkgroepen rondom werkinstructies en in sector brede overleggen.

Tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw is er ook veelvuldig contact. Zo vindt er tweemaal per jaar overleg plaats (voorjaar- en najaarsoverleg). In deze overleggen worden verschillende (vaak beleidsmatige) onderwerpen behandeld zoals financiële zaken, jaarverslaglegging, tussentijdse rapportages, audits (waaronder van de NVWA en de Raad voor Accreditatie) en ontwikkelingen in regelgeving en internationaal (Brexit). Daarnaast is er sprake van regulier contact, waar nodig en relevant⁹⁷.

Percepties over de governance

Diverse gesproken partijen geven aan dat het bestuur van Naktuinbouw de sector goed vertegenwoordigt. De aanwezigheid van een onafhankelijk voorzitter is daarbij positief. Hierbij wordt wel opgemerkt dat een balans tussen sectorvertegenwoordiging en onafhankelijke leden belangrijk blijft (zie ook [legitimatie](#)).

Verder wordt aangegeven dat Naktuinbouw interne controlemechanismes heeft ingebouwd om controles zorgvuldig en integer te laten verlopen. In het veld wordt soms gemerkt dat de keuringen niet door alle keurmeesters op dezelfde wijze worden uitgevoerd. Naktuinbouw geeft aan dat zij, om dit zo min mogelijk te laten gebeuren, de keurmeesters regelmatig bijschoolt, om de uniformiteit in keuringen te borgen en nieuwe keurmeesters adequaat op te leiden. Verder wordt aangegeven dat Naktuinbouw bij afkeuringen bedrijven tijdig en constructief informeert, waarop deze bedrijven de kans krijgen om het probleem op te lossen. Waar nodig staan de keurmeesters hierbij ook open voor een praktische uitvoering. Dit wordt gewaardeerd.

Ook komt uit de gesprekken naar voren dat het contact tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw in de evaluatieperiode is toegenomen en ook tussen de keuringsdiensten onderling, wat prettig en nuttig wordt gevonden.

7.4.2 Legitimatie

In deze paragraaf wordt gekeken naar de legitimatie, waarbij het belangrijk is dat de keuringsdiensten onafhankelijk zijn op zowel bestuurlijk- als op uitvoerend niveau. Er wordt gekeken naar hoe Naktuinbouw onafhankelijk opereert ten opzichte van de sector. Naast de externe legitimatie kijken we in dit onderdeel ook naar hoe transparant de keuringsdiensten opereren. Hiervoor kijken we hoe de (openbare) verantwoording wordt uitgevoerd, via de invulling die wordt gegeven aan bijvoorbeeld de jaarverslagen, jaarrekening, periodieke rapportages en de communicatie met de sector.

Onafhankelijkheid bestuurlijk niveau

De onafhankelijkheid van het bestuur wordt deels bepaald door de leden van het bestuur. Er zijn diverse voorzieningen getroffen om de onafhankelijkheid van het bestuur en de voorzitter te borgen. Zo mag de voorzitter in de vijf jaren voor zijn/haar benoeming geen medewerker geweest zijn bij Naktuinbouw of daar een directiefunctie hebben bekleed, ook mag hij geen rijksambtenaar zijn of politiek ambtsdrager, of een zakelijke relatie hebben gehad met Naktuinbouw. De voorzitter mag geen bestuurder of medewerkers zijn van een brancheorganisatie waarmee Naktuinbouw verbonden is en mag geen familie zijn van bestuursleden.⁹⁸

⁹⁷ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

⁹⁸ Huishoudelijk reglement Naktuinbouw.

Ook voor de andere bestuursleden zijn er waarborgen ingevoerd ten behoeve van de onafhankelijkheid. Zo benoemden de sectorraden de leden van het bestuur tot 2018 direct. Vanaf 2018 is dit aangepast in het kader van onafhankelijkheid, en doen de sectorraden een voordracht, waarna het bestuur uiteindelijk zelf de leden benoemt. Een bestuurder wordt voor een periode van vijf jaar aangesteld, waarna nog een keer een verlening van vijf jaar mogelijk is. Het bestuur vergadert over ontwikkelingen in de sector, mededelingen, plannen van aanpak, investeringen, de tarieven, en de prioriteiten voor de toekomst. Ook worden de jaarlijkse werkplannen en financiering door het bestuur aan het ministerie van LNV voorgelegd⁹⁹.

Verder zijn ook afspraken gemaakt over de onafhankelijkheid in de uitvoering van de bestuurstaken. Zo stemt een bestuurder zonder ruggenspraak vanuit de sector en is daardoor niet gebonden aan een opdracht vanuit deze sector¹⁰⁰. Wanneer er toch sprake is van een (mogelijk) belangenconflict, dan moet het bestuurslid zich onthouden van stemmen¹⁰¹. Verder is in de statuten vastgelegd dat het bestuur een maal per jaar onderhevig aan een evaluatie door de voorzitter betreffende haar functioneren¹⁰², de directie toegang heeft tot alle bestuursvergaderingen¹⁰³, en alle bestuurders hun nevenfuncties openbaar moeten maken. Deze voorschriften dragen bij aan de borging van de onafhankelijkheid op bestuurlijk niveau.

Onafhankelijkheid uitvoerend niveau

Buiten de borging op bestuurlijk niveau is ook statutair opgenomen hoe de onafhankelijkheid op uitvoerend niveau bij Naktuinbouw geborgd wordt. Belangrijke aspecten hierbij zijn de geheimhoudingsverklaring en onafhankelijkheidsverklaring die de medewerkers van Naktuinbouw moeten tekenen bij indiensttreding¹⁰⁴. Daarnaast leggen werknemers verplicht een verklaring af omtrent bezoldigde en/of onbezoldigde nevenactiviteiten. Beoordeeld wordt per situatie en voor indiensttreding of er sprake zou kunnen zijn van nevenactiviteiten die onverenigbaar zijn met de onafhankelijke positie binnen Naktuinbouw. Daarnaast worden de keuringen door Naktuinbouw uitgevoerd op basis van het keuringsreglement (zie ook *governance*), wat door het protocol tevens bijdraagt aan een onafhankelijke uitvoering van de keuringen. Ook is er binnen Naktuinbouw sprake van een roulatiesysteem waardoor dezelfde keurmeester niet te lang hetzelfde bedrijf kan keuren.

In 2019 werd daarnaast een nieuwe gedragscode ingevoerd: het Naktuinbouw Gedragskompas. Hierin zijn onder meer afspraken vastgelegd over geheimhouding, onafhankelijkheid, digitale en fysieke toegang en omgang met de media.

Transparantie

Jaarlijks publiceert Naktuinbouw een beleidsmatig jaarverslag met daarin inhoudelijke en (beknopte) financiële resultaten en ontwikkelingen. Dit jaarverslag wordt gedeeld met het ministerie van LNV en wordt gepubliceerd op de website¹⁰⁵.

Daarnaast vindt er verantwoording plaats middels de halfjaarlijks overleggen tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw (voor- en najaar). In deze overleggen wordt gerapporteerd over de uitvoering van kwaliteitstaken en fytosanitaire taken. Daarnaast worden onderwerpen als de begroting, het meerjarenbeleid, de tarieven en het risicomanagement besproken¹⁰⁶. Naast deze

⁹⁹ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

¹⁰⁰ Artikel 10 lid 1 statuten Naktuinbouw

¹⁰¹ Artikel 6 lid 7 statuten Naktuinbouw

¹⁰² Artikel 1 lid 7 statuten Naktuinbouw

¹⁰³ Artikel 14 lid 4 statuten Naktuinbouw

¹⁰⁴ Artikel 21 lid 2 statuten Naktuinbouw

¹⁰⁵ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

¹⁰⁶ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

formele overleggen worden er ook informele overleggen tussen de directies van de keuringsdiensten gehouden.

De informatievoorziening tussen de sector en Naktuinbouw vindt op verschillende wijzen plaats. De sectorraden vormen op zichzelf een belangrijke bron van informatie voor de sector, ook de adviescommissies worden ingezet om informatie in de sector te verspreiden. Voor diverse sectoren maakt Naktuinbouw digitale nieuwsbrieven die 3-4 keer per jaar worden verzonden aan geregistreerde personen. Verder worden er door Naktuinbouw stukken gepubliceerd die inzicht geven in de organisatie, haar taken, en wordt toegang tot algemene informatie en contact mogelijk gemaakt via de website. Ook kunnen telers via 'MijnNaktuinbouw' digitaal de resultaten van keuringswerkzaamheden op hun bedrijf en gezondheidstoetsen inzien. Verder wordt er halfjaarlijks een magazine uitgebracht en zijn er twee keer per jaar kennisbijeenkomsten voor geïnteresseerden uit de sector.

Percepties over de legitimatie

Uit de gesprekken komt naar voren dat het bestuur transparant is, de sector intensief betreft en ook openstaat voor signalen vanuit de sector. Hierbij heeft men het idee dat het bestuur haar onafhankelijkheid goed bewaakt. Tegelijkertijd wordt als aandachtspunt ook opgemerkt dat de leden binnen het bestuur, vanuit hun achtergrond uiteenlopende belangen kunnen hebben, wat invloed heeft op het proces van besluitvorming. Een ander aandachtspunt dat naar voren komt is de directe vertegenwoordiging van de sector in het bestuur. De gesprokenen geven aan dat deze samenstelling, ondanks de kwaliteit van de bestuurders, de perceptie van afhankelijkheid in de hand kan werken. Dit kan uiteindelijk gevolgen hebben voor de sector en de positie in de markt, vooral wanneer er ook commerciële activiteiten plaatsvinden.

Verder wordt in gesprekken gewaardeerd dat Naktuinbouw bij specifieke ontwikkelingen, zoals virussen en Brexit, bijeenkomsten organiseert voor geregistreerde telers en bedrijven. Ook wordt de open houding van keurmeesters gewaardeerd, waarbij deze bereid zijn om vragen te beantwoorden vanuit de sector.

7.4.3 Risicobeheersing

Risicobeheersing of risicomangement verwijst naar het identificeren en categoriseren van, en nemen van maatregelen op de risico's waar de Naktuinbouw aan blootgesteld wordt. In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre Naktuinbouw toekomstige risico's heeft geïdentificeerd (1), of zij deze hebben geanalyseerd (bijv. met een SWOT) (2), en hebben beoordeeld (bijvoorbeeld aan de hand van een risicomangementtabel) (3), en uiteindelijk hebben beheerst (en hier ook acties aan hebben gekoppeld) (4) en of zij worden gemonitord (om ook na te gaan in hoeverre risico's groter worden of niet) (5). Ook wordt nagegaan hoe taken zijn belegd en wie uiteindelijke besluiten maakt en op basis waarvan.

Identificeren en categoriseren van risico's

De afgelopen periode heeft Naktuinbouw steeds meer aandacht gehad voor de risico's die de organisatie loopt. Om die reden heeft er recentelijk een nadere risico-inventarisatie plaatsgevonden en is er steeds aandacht voor het updaten van de te lopen risico's. De risico's waaraan Naktuinbouw onderhevig is worden door de keuringsdienst onderverdeeld in twee afzonderlijke categorieën: operationele risico's en strategische risico's. De operationele risico's gaan over alle risico's die een bedreiging vormen voor de dagelijkse bedrijfsvoering. Een voorbeeld is het afbranden van het laboratorium en/of de huidige hoge energieprijzen. Bij strategische risico's gaat het om risico's in de randvoorwaarden voor de operationalisering, zoals wanneer een accreditatie wordt ingetrokken of als de ICT-systemen niet meer kunnen functioneren door een hack. Er wordt

door de afdelingshoofden doorlopend naar de risico's gekeken. Waarbij de risico's van de afdelingen elke vier maanden in het managementteam worden besproken.

Maatregelen nemen op risico's

Zoals eerder gesteld komen de afdelingshoofden van de drie afdelingen eens in de vier maanden bij elkaar om verwachte risico's voor de komende periode te bespreken met de directie. Er zijn verschillende scenario's uitgewerkt om de risico's steeds te kunnen mitigeren. Verder is er door het Naktuinbouw bestuur een bestuurlijke auditcommissie in het leven geroepen die zich bezig houdt met toetsen van de financiële verslaglegging en de effectiviteit van het risicobeleid.¹⁰⁷ Tegelijkertijd beschikt Naktuinbouw over een hoge solvabiliteit van boven de 50 procent, wat er ook voor zorgt dat de organisatie goed in staat is om onverwachte financiële tegenvallers op te vangen.

Percepties over de risicobeheersing

Vanuit de interviews komt naar voren dat de indruk is dat er steeds meer aandacht is voor risico's en de beheersing hiervan. Bij het ministerie van LNV heerst het algemene beeld dat de keuringsdiensten de risicobeheersing in meer of mindere mate geborgd hebben. Specifiek over de risicobeheersing voor Naktuinbouw zijn er verder in de interviews geen opmerkingen gemaakt.

7.4.4 Digitalisering en innovatie

Naktuinbouw zet in op digitalisering en innovatie. Een voorbeeld van een digitaal systeem waarmee Naktuinbouw dagelijks werkt is E-CertNL, waarin exporteurs exportinspecties kunnen aanvragen en fyto-sanitaire certificaten kunnen aanvragen¹⁰⁸. Ook maakt Naktuinbouw gebruik van het TRACES systeem van de EU, waarin alle informatie over inspecties samenkomt, waardoor de tracking and tracing is gewaarborgd.¹⁰⁹

Ook beschikt Naktuinbouw over een R&D afdeling, die onder meer werkt aan nieuwe technieken rondom de taakuitvoeringen van Naktuinbouw. Zo is men bezig met het ontwikkelen van DNA technieken, waardoor rassen sneller zijn te identificeren en plantenziekten beter en sneller op te sporen zijn. Ook wordt onderzoek gedaan naar robotisering van de systemen en processen. Een voorbeeld is het 'laboratory inventory management system', waarin de stappen van het proces worden vastgelegd, en wat op termijn leidt tot sneller inzicht voor klanten, ontsloten via 'mijnNaktuinbouw'. Een ander voorbeeld van digitale innovatie is het onderzoek naar vision-technology in combinatie met artificial intelligence, wat op lange termijn kan leiden tot het (gedeeltelijk) automatiseren van beoordelingen en inspecties, waarbij drones de veldinspecties uitvoeren en een computerprogramma deze vervolgens beoordeelt op kwaliteit¹¹⁰.

Percepties over de digitalisering en innovatie

Brancheorganisaties geven aan dat Naktuinbouw sterk inzet op innovatie en digitalisering, het profileert zichzelf als kenniscentrum dat toegepast onderzoek wil uitvoeren. Ze gaan goed mee in de innovaties in de tuinbouwsector en zijn hier ook nadrukkelijk onderdeel van. De sector is daarin ook vooruitstrevend, met een aantal grote internationaal opererende bedrijven die ook binnen hun eigen organisatie zeer veel onderzoek en R&D uitvoeren.

¹⁰⁷ <https://www.Naktuinbouw.nl/bestuurlijke-organisatie>

¹⁰⁸ <https://www.naktuinbouw.nl/e-certnl>

¹⁰⁹ <https://www.naktuinbouw.nl/traces>

¹¹⁰ <https://edepot.wur.nl/430638>

Naktuinbouw geeft zelf nog aan meer aandacht aan digitalisering te willen besteden en haar ICT-systemen te willen vernieuwen, met als doel ervoor te zorgen dat alle systemen gekoppeld kunnen worden. Hierover is overleg met het ministerie van LNV. Ook moet dit in nauw overleg met de NVWA plaatsvinden.

7.5 Aanbevelingen voorgaande evaluatie

In de vorige evaluatie zijn aan Naktuinbouw een aantal aanbevelingen meegegeven op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid (zie paragraaf 3.4). Tabel 7.7 geeft weer of Naktuinbouw deze aanbeveling heeft opgevolgd of niet, met daarbij een korte toelichting.

Tabel 7.13 Opvolging aanbevelingen doeltreffendheid en doelmatigheid KWINK rapport Naktuinbouw

Aanbeveling	Opvolging
Doeltreffendheid	
Rouleren van keurmeesters tussen verschillende bedrijven	Deels opgevolgd. Naktuinbouw zet in op het rouleren van keurmeesters tussen verschillende bedrijven. Volledige periodieke roulatie blijkt echter moeilijk vanwege de benodigde zeer gespecialiseerde vakkennis en geografische spreiding. Dit wordt dan afgevangen door het extra vergelijken van onderlinge resultaten van keurmeesters.
Risicogericht keuren, om op deze manier processen te stroomlijnen	(nog) Niet opgevolgd. De afgelopen periode is er vanuit Naktuinbouw minder aandacht geweest voor risicogericht keuren. Dit kwam onder meer vanwege de focus op Brexit en het implementeren van de vernieuwde fytosanitaire wetgeving op nationaal en internationaal niveau. Wel wordt aangegeven dat Naktuinbouw een positieve bijdrage levert aan de initiatieven van grotere bedrijven uit de sector die systeemkeuring onder toezicht willen implementeren. Ook is de intentie om meer te gaan doen op het gebied van risicogericht keuren uitgesproken en opgenomen in het meerjarenplan.
Tijdig inspelen op vernieuwde EU wetgeving	Opgevolgd. Naar aanleiding van vernieuwde regelgeving is tijdig ingespeeld door nieuwe inspecteurs aan te nemen en bedrijven te informeren. Ook is er veelvuldig contact met LNV en de NVWA over nieuwe wetgeving uit Brussel.
Verjongen personeelsbestand	Opgevolgd. Door de grote benodigde uitbreidingen in capaciteit vanwege een toename in het aantal keuringen (toename van bedrijven en het aantal keuringen door de Brexit) is er een mogelijkheid ontstaan om het personeelsbestand te verjongen. Hierdoor is de gemiddelde leeftijd gedaald naar net boven de 45.
Herziening samenstelling bestuur, met name op het gebied van digitalisering	Opgevolgd. Er wordt gestuurd op een goede afspiegeling van de sector, daarnaast wordt ook ingezet op het vergroten van kennis op verschillende gebieden, met recentelijk nadruk op ICT. Dit wordt vastgelegd in een profielschets voor de te zoeken bestuurder.
Promoten van activiteiten, meer transparantie richting de sector	Opgevolgd. De veronderstelling bij Naktuinbouw is dat bedrijven die al langer aangesloten zijn doorgaans al goed geïnformeerd zijn over de activiteiten van Naktuinbouw. Wel heeft Naktuinbouw bij de nieuwe bedrijven extra inzet gepleegd op het verduidelijken van de activiteiten. Ook zijn er acties ondernomen om overige marktpartijen te informeren over wat de Naktuinbouw doet. Ook is er sprake van veelvuldig overleg tussen de sector en Naktuinbouw, waarbinnen ook verantwoording plaatsvindt.
Doelmatigheid	
Vragen over tarieven beantwoorden	Opgevolgd. Marktpartijen geven aan dat tarieven bekend en geborgd zijn. Verder geeft Naktuinbouw zelf aan dat ze vinden dat tarieven relatief niet mogen stijgen ten opzichte van de productiewaarde van de bedrijven (gemeten in kosten per eenheid product) en binnen de inflatiehoogte moeten blijven.

Aanbeveling	Opvolging
Inzetten op digitalisering	Opgevolgd. Er wordt door Naktuinbouw ingezet op digitalisering van interne processen en innovaties op dit onderwerp. Ook worden er door de afdeling R&D manieren onderzocht om (digitale) innovatie in te zetten om de doelmatigheid te vergroten.
Samen oppakken van uitdagingen en vraagstukken met andere keuringsdiensten	Deels opgevolgd. Er vindt op verschillende terreinen samenwerking plaats tussen de verschillende keuringsdiensten, zo wordt er samengewerkt op het gebied van R&D, HRM en Finance. De keuringsdiensten zijn in de bedrijfsvoering en in de uitvoeringspraktijk grotendeels afzonderlijke organisaties.

7.6 Doeltreffendheid

Bevindingen

- Er vindt regelmatig overleg plaats in de driehoek en met de NVWA. De lijnen tussen de partijen zijn kort en men weet elkaar te vinden er zijn duidelijke werkafspraken gemaakt voor de voor- en najaarsoverleggen. Afspraken krijgen steeds meer vorm in de vernieuwing van de MJO.
- Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw. Dit geldt zowel voor de zaken die van belang zijn voor de opdrachtgever, als voor de eigenaar. Wel is er voorafgaand aan deze evaluatie een beleidstheorie opgesteld. Deze beleidstheorie is als uitgangspunt genomen in deze evaluatie. Hierbij zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd.
- De outputs zijn weergegeven, ten opzichte van de voorgaande evaluatie en ten opzichte van de jaren binnen deze evaluatie zijn hier geen niet te verklaren afwijkingen zichtbaar, ook bij de resultaten zijn er geen signalen dat er niet doeltreffend wordt geopereerd. In verhouding zijn er relatief weinig afkeuringen en is de kwaliteit van producten hoog. De handelspositie van Nederlandse bedrijven is sterk. .
- Er zijn waarborgen ingebouwd dat zowel het bestuur als de keuringen onafhankelijk zijn. Er zijn geen signalen dat er niet onafhankelijk gekeurd wordt. Ook het aantal klachten is relatief beperkt. Wel wordt aangegeven in interviews dat de schijn van belangenverstrengeling vermeden dient te worden.
- Vanuit de statuten wordt gestuurd op onafhankelijkheid en geheimhouding binnen de organisaties. [Geheimhouding wordt voor de keuringsdienst voorgeschreven in artikel 8 van de EU-verordening 2017/625 \(de Europese controleverordening\). In de formulering zou dit problemen kunnen opleveren in het kader van de Wet Open Overheid. Dit is een aandachtspunt voor zowel de nationale wetgever als voor de keuringsdienst \(bijvoorbeeld bij de behandeling van Wob-verzoeken\).](#)
- Vanuit de sector zijn er geen signalen dat Naktuinbouw niet doeltreffend functioneert. De kwaliteit van de keuringen en de kennispositie van Naktuinbouw worden gewaardeerd.
- Vanuit de voorgaande evaluatie bleek dat de keuringsdienst doeltreffend opereerde. De meeste aandachtspunten vanuit de voorgaande evaluatie zijn opgepakt. Een aandachtspunt wat is blijven staan is de inzet op risicogericht keuren. De intentie is hiermee wel de komende periode aan de slag te gaan. Vanuit andere eerder uitgevoerde evaluaties die zijn uitgevoerd zijn er geen signalen gekomen dat er niet doeltreffend geopereerd zou worden.

Duiding

De hardheid van de bewijskracht van de doeltreffendheid op de effectladder wordt ingeschat op 'zeer waarschijnlijk effectief'. Oftewel er wordt aangetoond dat er doelrealisatie heeft plaatsgevonden en dat er trends waarneembaar zijn, ook wordt er vanuit meerdere interviews en vanuit secundaire bronnen aangegeven dat de dienst doeltreffend opereert. Tegelijkertijd kan dit niet volledig worden onderbouwd met kwantitatieve data.

Oordeel

Vanuit bovenstaande analyse kan geconcludeerd worden dat Naktuinbouw zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw.

7.7 Doelmatigheid

Bevindingen

- De financiën van Naktuinbouw laten door de jaren heen een wisselend resultaat zien. De baten lopen jaarlijks op, over de totale evaluatieperiode met ongeveer 20 procent. De lasten laten over de periode een vergelijkbare iets lagere groei zien. In 2021 was het positieve resultaat groot. Dit kwam door de sterk gestegen hoeveelheid werkzaamheden vanwege de Brexit, en vanwege een grote marktgroei in alle sectoren.
- De sector zorgt voor de dekking van het overgrote deel van de kosten van Naktuinbouw. Dat de sector een groot deel van de kosten voor de activiteiten van Naktuinbouw dekt, zegt al iets over de doelmatigheid. De sector heeft namelijk inspraak in de tarieven, doordat de sector vertegenwoordigd is in de sectorraden die de begrotings- en tariefvoorstellen bespreken. Wanneer men het hier niet mee eens zou zijn, zouden daar zeker signalen zichtbaar worden. Die zijn er sporadisch op specifieke onderdelen, maar over de hele linie is de hoeveelheid signalen over tarieven laag. Tegelijkertijd loopt het resultaat de afgelopen jaren sterk op. Er zal daarom wel gemonitord moeten blijven of de efficiencylagen die gemaakt worden in de bedrijfsvoering niet uiteindelijk ook aan de sector terug moeten vloeien door het verlagen of niet verhogen van tarieven.
- Het personeelsbestand van Naktuinbouw is in de evaluatieperiode met ongeveer 15 procent gegroeid. Hierbij gaat het vooral in een groei van het aantal lab- en keuringsmedewerkers. Een belangrijke oorzaak hiervan is Brexit, waardoor het aantal exportinspecties aanzienlijk is toegenomen.
- Het ziekteverzuim is over de evaluatieperiode relatief stabiel gebleven. Er wordt een actief beleid gevoerd om werk gerelateerde ziekte te voorkomen of medewerkers weer te laten integreren in de organisatie.
- Het risicobeleid is afgelopen jaren opgebouwd, de werking hiervan moet zich voornamelijk in de toekomst gaan uitwijzen. Door het steeds beter inzichtelijk maken van risico's, mitigerende maatregelen en de aanpak hierop op voorhand vast te stellen kan doelmatiger opgetreden worden in het voorkomen van incidenten en het optreden wanneer deze toch plaatsvinden.
- Ook de aanpassingen van de organisatiestructuur (programma TON 2024) zorgen ervoor dat er beter klantgericht geopereerd kan worden, dat er minder risico is in de bedrijfsvoering en dat kennisdeling beter geborgd wordt. De tweehoofdige directie zorgt er bijvoorbeeld voor dat er minder risico gelopen wordt bij de dagelijkse bedrijfsvoering.
- Risicogericht keuren heeft in de afgelopen periode nog beperkt aandacht gehad. Door meer risicogericht te keuren op aspecten die weinig risico opleveren en/of goed gebord zijn bij (met name grotere) bedrijven, kan wellicht nog doelmatiger worden geopereerd.
- Naktuinbouw investeert een deel van de middelen in R&D en innovatie. Hierdoor worden [keurings-, rasbeoordelings- en toetsmethoden](#) opsporingsmethoden steeds (door)ontwikkeld. Naktuinbouw volgt hierbij de innovatieve sector waarbinnen zij opereert. Tegelijkertijd zijn er veel spelers in de markt met een grote internationale afzetmarkt. Zij lopen voorop bij processen. Het blijft een uitdaging om samen met deze sector steeds te blijven innoveren.
- Naktuinbouw wil haar ICT-systemen vernieuwen. Hierover is overleg met het ministerie van LNV. Ook moet dit in nauw overleg met de NVWA plaatsvinden. Het is de missie van Naktuinbouw om te zorgen dat alle systemen gekoppeld worden.
- In de voorgaande evaluatie werd gesteld dat Naktuinbouw doelmatig opereerde.

Duiding

Doelmatigheid wordt als eerste bezien door te bekijken of er doeltreffend geopereerd wordt. Dit is zeer waarschijnlijk het geval bij Naktuinbouw. De relatie tussen de totale productie (output) en ingezette middelen (input) is in dit onderzoek niet goed te duiden, daar de verschillende organisaties teveel van elkaar verschillen en veel procedures van te voren zijn vastgesteld vanwege EU-regelgeving en/of afspraken met de sector. Binnen Naktuinbouw is het monitoren van het financiële resultaat ten opzichte van de toename van tarieven een doorlopend aandachtspunt. De onderlinge samenwerking tussen de vier keuringsdiensten is vergroot, echter er zijn nog doelmatigheidsverbeteringen mogelijk op het gebied van het gezamenlijk uitvoeren van taken en afstemming hierin, in ogenschouw nemende de verschillen binnen de organisaties. Hierbij is dus steeds maatwerk noodzakelijk. Alternatieve methoden om de doelstelling te bereiken zijn in de evaluatieperiode ingezet, denk aan het faciliteren van systeemkeuring onder toezicht, de R&D inspanningen ten aanzien van keuringstechnieken en de digitalisering en automatisering. Waar nog winst te behalen is, is het door ontwikkelen van het risicomanagement en risicogericht keuren. Over de tijd heen zien we dat er stappen gezet zijn om de doelmatigheid te vergroten.

Oordeel

Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Waar nog winst te behalen is, is het door ontwikkelen van het risicomanagement en risicogericht keuren. Daarnaast blijft het monitoren van het financiële resultaat ten opzichte van de toename van tarieven een doorlopend aandachtspunt voor de komende periode.

7.8 Eindoordeel

Op basis van de bovenstaande analyses komen we tot de volgende oordelen op de evaluatievragen.

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse Naktuinbouw
Aanbevelingen voorgaande evaluatie	De meeste aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie zijn opgevolgd. Aandachtspunten die blijven staan zijn het rouleren van keurmeesters, het verder inzetten op systeemkeuring onder toezicht en het verder in gezamenlijkheid met de andere keuringsdienst uitbreiden van samenwerkingen.
Samenwerking	<p>Samenwerking met het ministerie</p> <p>Er vindt tijdens het voor- en najaarsoverleg formeel overleg plaats tussen de NVWA, Naktuinbouw, de opdrachtgever en de eigenaar (LNV). Vanuit de rol als eigenaar wordt het ministerie betrokken bij zaken die de bedrijfsvoering aangaan. In die hoedanigheid heeft het ministerie ook garant gestaan voor de investering in het opbouwen van toetscapaciteit ToBRFV. In deze overleggen wordt ook beleidsinhoudelijk bezien wat er speelt. Over EU-ontwikkelingen (met name op het terrein van handelsrichtlijnen) is er intensief contact. In de evaluatieperiode heeft Naktuinbouw ook een kennissessie georganiseerd waarbij medewerkers van het ministerie aanwezig waren. De samenwerking verloopt goed.</p> <p>Naktuinbouw wil haar ICT-systemen vernieuwen. Ook hierover is overleg met het ministerie van LNV en de NVWA. Het is de wens van Naktuinbouw, in samenspraak met LNV/NVWA, om te zorgen dat alle systemen gekoppeld worden.</p> <p>Samenwerking met de andere keuringsdiensten</p> <p>Samenwerking tussen de keuringsdiensten vindt vaak plaats met de zes keuringsdiensten van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ betrokken zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke thema's zoals ICT, , juridische zaken (zoals afstemming uitvoering wet- en regelgeving), automatisering, autobeleid, controlewijze, HR, waarbij een trekker (regelmatig de directeur) wordt aangewezen en men expertise en capaciteitsinzet deelt. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed.</p> <p>Naktuinbouw heeft in de evaluatieperiode een medewerker gedetacheerd gehad bij de NVWA. Deze heeft onder meer bijdragen aan de uitbrakenorganisatie van de NVWA.</p>
Indicatoren	Er zijn geen bindende afspraken of kpi's die vooraf vastgesteld zijn tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw. wel zijn er enkele indicatoren opgenomen in het Aansturings- en informatieprotocol dat is vastgesteld tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw. Voorafgaand aan deze evaluatie is een beleidstheorie opgesteld. Door de evaluatoren zijn er indicatoren voor het monitoren van de outputs en effecten benoemd.

Evaluatiethema	Oordeel vanuit de analyse Naktuinbouw
Risicomanagement	<p>Aanwezigheid toekomstgericht risicomanagement</p> <p>De afgelopen periode heeft Naktuinbouw steeds meer aandacht gehad voor de risico's die de organisatie loopt. De risico's waaraan Naktuinbouw onderhevig is worden door de keuringsdienst onderverdeeld in twee afzonderlijke categorieën: operationele risico's en strategische risico's. De risico's worden gemonitord en waar nodig wordt er overgaan tot het nemen van (preventieve) maatregelen.</p> <p>Aanwezigheid toekomstgerichte risicocultuur</p> <p>De afdelingshoofden van de drie operationele afdelingen komen eens in de vier maanden bij elkaar om plotseling gewijzigde omstandigheden en daarmee verbonden risico's voor de komende periode te bespreken met de directie. Er zijn verschillende scenario's uitgewerkt om de risico's steeds te kunnen mitigeren. Verder is er door Naktuinbouw een bestuurlijke auditcommissie in het leven geroepen die zich bezig houdt met toetsen van de financiële verslaglegging en de effectiviteit van het risicobeleid.</p>
Betrokkenheid totstandkoming van (nieuw) beleid	<p>In de voor- en najaarsoverleggen wordt uitgebreid stilgestaan bij de beleidsinhoudelijke ontwikkelingen, waaronder de ontwikkelingen op EU-niveau en de handelsrichtlijnen. De samenwerking verloopt goed en ook tussentijds weet men elkaar goed te vinden.</p>
Innovatie en kennisontwikkeling	<p>Naktuinbouw investeert een deel van de middelen in R&D en innovatie. Hierdoor worden keurings-, rasbeoordelings- en toetsmethoden steeds (door)ontwikkeld. Naktuinbouw volgt hierbij de innovatieve sector waarbinnen zij opereert. Tegelijkertijd zijn er veel spelers in de markt met een grote internationale afzetmarkt. Zij lopen voorop bij processen. Het blijft een uitdaging om samen met deze sector steeds te blijven innoveren.</p> <p>Naast de wettelijke taken, biedt Naktuinbouw onder meer opleidingen en trainingen op maat aan, zodat marktpartijen beter in staat zijn te voldoen aan de kwaliteitseisen die gesteld worden voor toegang tot verschillende markten. Deze trainingen sluiten aan bij de dagelijkse praktijk en kunnen per sector en type bedrijf worden aangepast. Naktuinbouw wordt in de sector dan ook gezien als uitdrager van kennis. Dit vindt onder meer plaats door opleidingen en trainingen, zodat marktpartijen beter in staat zijn om te voldoen aan de kwaliteitseisen die gesteld worden voor deelname aan verschillende markten. Ook bieden zij op velerlei wijzen kennis aan richting bedrijven, doormiddel van onder andere de website, bijeenkomsten en sessies. Ondanks dat de meeste bedrijven een goed fytosanitair bewust zijn hebben, zijn vooral de grotere bedrijven ook op zoek naar risico's die op hun afkomen vanuit andere werelddelen.</p>
Doeltreffendheid	<p>Vanuit de analyse kan geconcludeerd worden dat Naktuinbouw zeer waarschijnlijk doeltreffend opereert. Om in de toekomst daadwerkelijk te kunnen meten of dit het geval is, is het noodzakelijk dat er stappen gemaakt worden in het ontwikkelen van meetbare kpi's op de doelstellingen die geformuleerd zijn tussen het ministerie van LNV en Naktuinbouw.</p>
Doelmatigheid	<p>Ondanks dat de daadwerkelijke doelmatigheid moeilijk meetbaar is, kan wel gesteld worden dat de organisatie steeds doelmatiger is gaan opereren in de evaluatieperiode. Waar nog winst te behalen is, is het door ontwikkelen van het risicomanagement en risicogericht keuren. Daarnaast blijft het monitoren van het financiële resultaat ten opzichte van de toename van tarieven een doorlopend aandachtspunt voor de komende periode.</p>

8 Overkoepelende bevindingen

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert de overkoepelende bevindingen vanuit de gevoerde analyses en gesprekken op de thema's die centraal stonden in deze evaluatie. Deze thema's en de bijbehorende vragen waren:

- **Opvolging van de aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie.** Met als vraag in de evaluatie: In hoeverre zijn de aanbevelingen uit de eerdere evaluatie uit 2017 opgevolgd? Antwoord op deze vraag wordt gegeven in paragraaf 8.2.
- **Samenwerking:** Met als vragen in de evaluatie: Hoe verloopt de interactie tussen het ministerie en de Keuringsdiensten? En in hoeverre werken de vier plantaardige keuringsdiensten samen om te bezien wat de best practices zijn van de verschillende keuringsdiensten? En hoe zorgen de vier plantaardige keuringsdiensten voor innovatie/ kennis ontwikkeling? Deze vragen worden beantwoord in paragraaf 8.3.
- **Betrokkenheid vraagstukken nieuw beleid.** Met als onderzoeksvraag: In welke mate zijn de vier plantaardige keuringsdiensten betrokken bij vraagstukken over de totstandkoming van (nieuw) beleid? Antwoord op deze vraag wordt gegeven in paragraaf 8.4.
- **Verslaglegging en indicatoren:** Welke indicatoren kunnen er in de toekomst bijgehouden worden om de ontwikkeling van de keuringsdiensten het best in beeld te brengen? Antwoord op deze vraag wordt gegeven in paragraaf 8.5.
- **Risicobeleid:** In hoeverre beschikken de keuringsdiensten over een toekomstgericht risicomanagement? En In hoeverre beschikken de keuringsdiensten over een toekomstgerichte risicocultuur? Deze vragen worden beantwoord in paragraaf 8.6

De laatste onderzoeksvraag over wat de diensten nodig hebben om hun hun doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten, wordt niet in deze paragraaf behandeld, maar komt terug in hoofdstuk 9.

8.2 Opvolging van de aanbevelingen uit de voorgaande evaluatie

De voorgaande evaluatie deed een aantal aanbevelingen die voor alle vier de keuringsdiensten van gelijke strekking waren. In de Kamerbrief over de evaluaties van de plantaardige keuringsdiensten staan deze als volgt samengevat: *“Met name op het gebied van risico-gebaseerd toezicht en technologie werden aanbevelingen gedaan om kennis te blijven nemen van nieuwe ontwikkelingen en te bezien wat er geleerd zou kunnen worden van andere toezichthouders. Daarnaast werd er gesuggereerd 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 was 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.”*¹¹¹

¹¹¹ Brief 25 268 Nr. 157 van de ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Zelfstandige bestuursorganen.

Voor de complete en specifieke lijst aan aanbevelingen per keuringsdienst kan gekeken worden in de voorgaande hoofdstukken. De keuringsdiensten hebben in de meeste gevallen opvolging gegeven aan de aanbevelingen. Tegelijkertijd kost verandering tijd, zeker wanneer dit gaat over ingrijpende veranderingen in procedures, richtlijnen en ICT systemen. Nog niet alle aanbevelingen zijn daarom compleet tot uitvoering gebracht.

8.3 Samenwerking

Samenwerking tussen het ministerie van LNV en de keuringsdiensten

Na de voorgaande evaluatie uit 2017 is een Kamerbrief (destijds nog vanuit het ministerie van EZ) opgesteld en is er een aanzet gegeven richting het nieuwe beleid en regelgeving¹¹², welke vanaf 2019 is ingegaan. In 2018 is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (verder ministerie van LNV) opgericht. De samenwerking tussen het ministerie van LNV en de keuringsdiensten is vanaf 2019 anders ingericht en geformaliseerd als voorbereiding op dit nieuwe beleid.

Vanaf 2019 werd bij het vormgeven van de governancerelatie tussen het ministerie van LNV en de vier plantaardige keuringsdiensten, gewerkt met een zogenaamd bestuurskundig driehoeksmodel, in overeenstemming met de circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'¹¹³. Dit model is aangevuld met de NVWA in de rol van tweedelijns toezichthouder. Er vinden twee maal per jaar formele bestuurlijke overleggen plaats tussen eigenaar, opdrachtgever (s), de NVWA en de separate keuringsdiensten, die sinds de invoering van het driehoeksmodel nadrukkelijker vanuit LNV als eigenaar geregistreerd worden. Dit zijn de voorjaars- en najaarsoverleggen. Het kader van deze gesprekken ligt van te voren vast, het is hiermee een procesmatig en zakelijk overleg.

Daarnaast vindt er contact plaats op verschillende niveaus, waarbij soms ook besluiten moeten worden genomen op het managementteam-niveau. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over het goed laten aansluiten van IMSOC op het Nederlandse systeem, de ontwikkeling met betrekking tot de Brexit en de EU-regelgeving aangaande fytosanitaire aangelegenheden, de kwaliteit en de internationale markttoegang. Er wordt aangegeven dat men elkaar goed weet te vinden en dat het steeds duidelijker is geworden wie waar over gaat. Dit komt ook doordat er bijvoorbeeld werkbezoeken plaatsvinden. De goede verstandhouding is volgens de betrokken ook van belang, gezien de vraagstukken die er spelen. Hierdoor kunnen (in)formele afspraken makkelijker gemaakt worden. Natuurlijk komt het voor dat men het niet eens is over zaken, maar ook de escalatieladder functioneert nu goed en men komt er dan ook altijd uit. Een punt van aandacht vanuit de plantaardige keuringsdiensten is wel de hoge arbeidsmobiliteit binnen het ministerie van LNV. Hierdoor moeten steeds opnieuw (persoonlijke) relaties en kennis worden opgebouwd.

De afgelopen jaren is het contact op het directieniveau geïntensiveerd en verbeterd ten opzichte van de voorgaande periode, waarin de eerder genoemde zbo-discussie nog vers in ieders geheugen zat. De afgelopen tijd is er ingezet op het vernieuwen van de Meerjarenovereenkomst (MJO, werkafspraken op fytosanitair terrein). Ondanks de verbeterde verstandhouding, bleek dit traject in de praktijk soms weerbarstig, omdat niet altijd alles al even duidelijk was en de discussie over taken en rollen soms moeizaam verliep. Hierdoor moesten soms zaken juridisch worden uitgezocht, of worden teruggelegd bij de besturen van de organisaties. Inmiddels is overigens de basistekst klaar en aan de essentiële bijlagen wordt de laatste hand gelegd.

¹¹² De implementatie van de Europese Plantgezondheidsverordening en de Europese controleverordening vereisten onder meer herziening van de Plantenziektenwet en de daarbij behorende onderliggende regelgeving.

¹¹³ BZK, 2015, Circulaire Governance ten aanzien van zbo's

Samenwerking tussen de NVWA en de keuringsdiensten

De samenwerking tussen de NVWA en de keuringsdiensten vinden plaats op drie niveaus: directie, operationeel en op sectorniveau.

Op directieniveau vinden gesprekken plaats tussen de directies van de keuringsdiensten, de NVWA en het ministerie van LNV. In de evaluatieperiode is met de inwerkingtreding van de Plantgezondheidswet de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de NVWA en de keuringsdiensten veranderd. Er wordt op dit moment nog gewerkt met de oude 'werkafspraken' uit 2007. De nieuwe werkafspraken die via de MJO zijn geregeld, zijn inmiddels in de basistekst klaar, maar zijn nog niet formeel in werking getreden. Betrokkenen zijn het er over eens dat er blijvend aandacht moet zijn voor onderhoud van het fytosanitaire stelsel, waar zowel de keuringsdiensten, de NVWA en het ministerie van LNV zich blijvend voor blijven moeten inzetten.

Op operationeel niveau worden in de samenwerking tussen de NVWA en de keuringsdiensten de werkinstructies besproken en geüpdatet. Dit verloopt over het algemeen goed en constructief. Wel blijkt uit de eerder uitgevoerde evaluatie 'evaluatie capaciteit NVWA' dat de NVWA in de evaluatieperiode met ondercapaciteit heeft geopereerd. Er was onvoldoende capaciteit voor optimale aansturing van, en overleg met de keuringsdiensten, volgens de betreffende onderzoekers. Vanuit de gehouden interviews voor deze evaluatie bleek dat zich volgens de keuringsdiensten onder meer in een relatieve 'stilte' als het ging om de tweedelijns toezicht en het opvolgen van handhavingverzoeken. In de afgelopen periode is er hard gewerkt om de capaciteit van de NVWA weer op orde te krijgen en de relatie tussen de NVWA en de keuringsdiensten te herstellen maar er zijn nog steeds posten niet bezet en ook moeten nieuwe medewerkers worden ingewerkt.

Op sectorniveau wordt er onder leiding van de NVWA gesproken met de brancheorganisaties op het gebied van actuele (internationale) fytosanitaire ontwikkelingen en (voorgestelde) EU-regelgeving. De keuringsdiensten worden bij deze gesprekken uitgenodigd en zijn dan ook aanwezig. In het kader van deze evaluatie is er niet verder naar deze samenwerking gekeken.

Samenwerking tussen de keuringsdiensten

Samenwerking tussen de keuringsdiensten vindt plaats tussen de vier plantaardige keuringsdiensten, maar ook met de zes keuringsdiensten¹¹⁴ van LNV, waarbij ook SKAL en COKZ aanwezig zijn. Ondanks dat de keuringsdiensten in beginsel relatief onafhankelijk van elkaar opereren, wordt de afgelopen jaren steeds meer de samenwerking opgezocht. De samenwerking vindt veelal plaats op specifieke meer ondersteunende thema's zoals ICT, automatisering, autobeleid, controlewijze, HR. Binnen deze thema's wordt, een trekker (regelmatig de directeur) aangewezen en de keuringsdiensten zetten expertise en capaciteit in. Ook rondom de Brexit is er veel samengewerkt. Deze overleggen verlopen volgens de gesproken keuringsdiensten goed.

De samenwerking tussen de partijen vindt, wanneer naar de thema's gekeken wordt, vooral op de interne bedrijfsvoering plaats. Vanuit de interviews met de verschillende brancheverenigingen blijkt dat in de uitvoeringspraktijk bij de bedrijven weinig gemerkt wordt van de verbeterde onderlinge samenwerking tussen de vier keuringsdiensten. Waarbij opgemerkt wordt door de onderzoekers dat de keuringsdiensten hier in het bredere domein genoemd worden in het veld, dus inclusief SKAL en COKZ. In de interviews met de brancheverenigingen wordt meermaals aangegeven dat het vervelend gevonden wordt dat er gewerkt moet met verschillende ICT-systemen van de keuringsdiensten, of dat er ondanks de afspraken in Plantkeur meerdere keurmeesters bij hetzelfde

¹¹⁴ Overigens is de werkwijze van de vier plantaardige keuringsdiensten niet gelijk aan de werkwijze van SKAL en COKZ. Zij voeren ook certificeren uit en bezien productieprocessen.

bedrijf komen. Dit laatste wordt overigens door de keuringsdiensten en de NVWA niet herkend. Er wordt als verklaring aangegeven dat dit wellicht komt doordat er wel separate keurmeesters langskomen voor onder andere BIO-controles of voedselveiligheidscontroles. Dat er separate controles uitgevoerd worden voor voedselkwaliteit en biocontrole is een keuze die gemaakt is door LNV in overleg met de betreffende partijen. Ook bij hele grote bedrijven met verschillende producten kan het zijn dat er meerdere keurmeesters langskomen. Op het gebied van ICT-systemen zou er wellicht meer samenwerking kunnen plaatsvinden tussen de organisaties. Tegelijkertijd wordt in andere interviews aangegeven dat het aantal malen dat een bedrijf met verschillende systemen te maken heeft waarschijnlijk beperkt is, omdat de sectoren veel van elkaar verschillen en er weinig gemixte bedrijven zijn. Wij kunnen als evaluatoren deze signalen dan ook niet goed duiden. Wel is het van belang dat de ICT-systemen goed op de ICT-systemen van met name de NVWA (voor fytosanitaire aangelegenheden) aansluiten en dat hier steeds aandacht voor is.

Samenwerking keuringsdiensten en de sector

De sectoren zijn nauw betrokken bij de keuringsdiensten. Bij elke keuringsdienst zijn de (besturen van) brancheorganisaties op één of andere wijze betrokken in of bij het bestuur van de keuringsdiensten. Dit heeft enerzijds grote voordelen voor het draagvlak en ook het delen van kennis en kunde. Anderzijds wordt in de interviews opgemerkt dat de aanwezigheid van brancheorganisaties in de besturen soms een schijn van belangenverstrengeling met de sector kan hebben. Dit geldt zeker wanneer er ook commerciële activiteiten door een keuringsdienst worden uitgevoerd. Ondanks dat er verschillende waarborgen zijn genomen, en er ook door de onderzoekers geen aanwijzingen zijn gevonden dat dit problemen oplevert, wordt er in de verschillende interviews gezegd dat ook deze schijn vermeden dient te worden. Zeker wanneer dit impact kan hebben op de handelspositie. Oplossingsrichtingen vanuit de interviews waar bijvoorbeeld aan gedacht kan worden om deze schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan, zijn het vermijden van ondernemers in het bestuur, het aanstellen van een onafhankelijk bestuursvoorzitter (daar waar dit nog niet het geval is), het aanstellen van een onafhankelijk bestuurslid van buiten de sector, en het helderder maken van taken en verantwoordelijkheden en waarborgen die reeds genomen zijn binnen de organisaties om de onafhankelijkheid te waarborgen richting de sectoren.

Ook het punt van de rol van de eigenaar wordt als aandachtspunt genoemd in de gesprekken. Op het hogere abstractieniveau is het bij de directies van de keuringsdiensten volkomen duidelijk waarom het ministerie van LNV de taken tussen opdrachtgever en eigenaar heeft gescheiden en dit ook als dusdanig communiceert. Richting de sectoren is het echter soms lastiger uit te leggen. De sectoren voelen namelijk, ook vanuit de historie, een grote betrokkenheid en ook eigenaarschap van de keuringsdiensten. De keuringsdiensten zitten wat dat betreft af en toe in een lastige positie. Zij moeten opereren in het complexe speelveld tussen de markt en de overheid.

Tot slot wordt nog opgemerkt in de interviews dat het speelveld van de plantaardige keuringsdiensten ingewikkeld is, waarbij fytosanitair beleid, beleid met betrekking tot regelgeving op het gebied van kwaliteit en werkzaamheden voor de sector nog al eens in elkaar overlopen. Doordat met name de buitendienstmedewerkers van de keuringsdiensten afhankelijk van hun werkzaamheden bij de bedrijven, verschillende rollen kunnen vervullen, is het volgens sommige geïnterviewden voor de bedrijven niet altijd duidelijk vanuit welke hoedanigheid wordt gecontroleerd. Andere geïnterviewden geven echter aan dat dit wel duidelijk is en dat hier ook aandacht voor is. Een eenduidige conclusie kan hieruit door de evaluatoren dan ook niet worden getrokken. Wel moet er natuurlijk steeds duidelijk gecommuniceerd blijven worden vanuit welke hoedanigheid wordt gecontroleerd.

8.4 Betrokkenheid vraagstukken nieuw beleid

De keuringsdiensten worden door het ministerie van LNV gewaardeerd om hun kennis van de markten en hun flexibiliteit in de uitvoering. Er wordt aangegeven dat zij met hun kennis de oren en ogen in het veld zijn en dat de keuringsdiensten als eerste nieuwe ontwikkelingen in de markt signaleren. Bij gesprekken over nieuw beleid en over nationale regelgeving worden de keuringsdiensten dan ook geconsulteerd en de houding van de keuringsdiensten in deze gesprekken wordt als proactief en nuttig ervaren.

De gesprekken binnen Europa worden op fyto-sanitair terrein door het ministerie van LNV en de NVWA gevoerd. De keuringsdiensten staan hierbij iets meer op afstand, maar worden nadrukkelijk wel door het ministerie van LNV en de NVWA geconsulteerd. Vanuit de NVWA wordt aangegeven dat eisen vanuit Brussel uiteindelijk niet altijd overeenkomen met de wensen die Nederland heeft op fyto-sanitair gebied. Dit komt omdat er met veel landen tot overeenstemming gekomen moet worden. Tegelijkertijd zijn de eisen vanuit Europa wel bindend. Dit laatste zorgt binnen het stelsel soms voor teleurstelling, omdat implementatie niet altijd even makkelijk is in het Nederlandse systeem.

Eerder werd in de evaluatie Plantkeur vastgesteld dat meer kennis en begrip zal moeten groeien tussen de NVWA en de keuringsdiensten voor elkaars verantwoordelijkheid. Dit blijkt ook in deze evaluatie nog steeds van belang te zijn, ook voor het onderdeel fyto-sanitair.

8.5 Verslaglegging en indicatoren

Voor de start van voorliggende evaluatie is een beleidstheorie per keuringsdienst opgesteld door het ministerie van LNV. Deze beleidstheorie biedt handvatten voor het op gestructureerde wijze monitoren van het beleid. Wij hebben in deze evaluatie deze aangeleverde beleidstheorie dan ook als uitgangspunt gebruikt voor het bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de verschillende keuringsdiensten. Er zijn voorafgaand aan deze evaluatie geen uniforme kpi's opgesteld welke gebruikt moeten worden voor het rapporteren naar het ministerie van LNV. Vanuit de analyses bleek dan ook logischerwijs dat de verschillende geïdentificeerde outputs, resultaten en impacts nog niet allemaal structureel worden bijgehouden. In deze rapportage hebben we een aanzet gedaan voor mogelijke indicatoren die bijgehouden kunnen worden in de betreffende hoofdstukken voor de keuringsdiensten.

De keuringsdiensten hebben allemaal een beleidsmatig jaarverslag en een financieel verslag/jaarrekening. Hieruit kan worden opgemaakt welke activiteiten uitgevoerd zijn, welke resultaten hiermee behaald zijn en wat de opbrengsten en kosten hiervoor waren. Tegelijkertijd lopen de vorm en inhoud van de verschillende verslagen sterk uiteen, waardoor het structureel monitoren van de diensten bemoeilijkt wordt.

Er wordt aangegeven dat de keuringsdiensten zelf ook wel eens worstelen met de vraag: "wanneer doen we het nu goed". Dit komt met name omdat hier nog geen duidelijke doelstellingen en/of afspraken met het ministerie van LNV hierover zijn. Ze zijn dan ook zelf bezig met het opstellen en invoeren van een PDCA-cyclus om hun beleid te monitoren. Indicatoren waarnaar gekeken wordt zijn bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde controles, het aantal klachten, het aantal meldingen uit binnen- en buitenland, doorloop- en responstijden, de klanttevredenheid en het financiële aspect (wat zijn de totale keuringskosten die in rekening gebracht worden ten opzichte van de output van de sector).

8.6 Risicobeleid

In meer of in mindere mate doen alle keuringsdiensten aan risicomanagement, zoals reeds in de afzonderlijke hoofdstukken is beschreven. De aandacht hiervoor is in de afgelopen periode ook sterk toegenomen. De risicotabellen zijn de afgelopen periode dan ook regelmatig herzien, herschreven of geüpdatet.

De risico's hebben regelmatig een financiële consequentie, al wordt er bij de meeste diensten ook gekeken naar risico's in de bedrijfsvoering en op ICT gebied (m.n. cybersecurity). De mate waarin mitigerende maatregelen reeds zijn vastgesteld verschilt per keuringsdienst. Bij sommige is dit reeds al voor alle risico's gedaan, bij anderen alleen bij de grootste risico's.

Het risicobeleid wordt regelmatig bijgewerkt, waarbij het op de agenda van de directie en bestuur staat. Waar het bij de een echter regelmatig terugkomt, wordt het bij de andere directie en bestuur alleen behandeld bij wijzigingen. Het risicobeleid als onderdeel van de doorlopende PDCA-cyclus is dan ook in verschillende stadia bij de keuringsdiensten. Het gaat dan vooral om de verankering van risico's en te nemen maatregelen binnen de verschillende activiteiten in de bedrijfsvoering.

9 Conclusies en verbetermogelijkheden

9.1 Conclusies en verbetermogelijkheden doeltreffendheid

Vanuit de eerdere evaluaties, de uitgevoerde analyses voor deze evaluatie en vanuit de verschillende interviews komt naar voren dat de keuringsdiensten zowel nationaal als internationaal hun taken en rol met betrekking tot plantenrassen, het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van land- en tuinbouwproducten en het tegengaan van uitbraken van plantenziekten op een hoog niveau vervullen. Zij hebben daarbij een groot draagvlak van het Nederlandse bedrijfsleven binnen de genoemde sectoren en sluiten aan op de unieke positie van de verschillende sectoren. Ook internationaal wordt de waarde van de keuringsdiensten erkend. Concluderend stellen de onderzoekers vast dat het aannemelijk is dat de keuringsdiensten over het algemeen doeltreffend functioneren.

Tegelijkertijd zijn er ook zaken die de doeltreffendheid van het functioneren van de organisaties verder kunnen vergroten. De belangrijkste zaken die hierbij naar voren zijn gekomen, zijn:

- **Blijf aandacht houden voor onderhoud van de relaties en verhoudingen tussen opdrachtgever(s), opdrachtnemer(s) en de NVWA.** De verstandhouding op directieniveau en rolopvattingen tussen de partijen is ten opzichte van de voorgaande evaluatieperiode sterk verbeterd en er is op dit moment sprake van een goede relatie tussen de partijen in het stelsel (zowel op fyto-sanitair vlak, als bij kwaliteit). De voor- en najaarsoverleggen worden gewaardeerd en worden goed voorbereid. Door de afhankelijkheid van elkaar is het ook van belang dat het vertrouwen in elkaar gewaarborgd blijft in de toekomst.
- **Op dit moment is er geen sprake van een direct herleidbare doorvertaling van de meerjarige strategische doelstellingen van het ministerie van LNV in meetbare doelstellingen voor de keuringsdiensten.** Hierdoor is de monitoring van en sturing op de realisaties van de keuringsdiensten richting de uiteindelijke beleidsdoelen van het ministerie van LNV op dit moment niet hard te maken. Het ministerie van LNV zou samen met de keuringsdiensten na moeten gaan hoe de strategische doelstellingen van het ministerie van LNV zich verhouden tot de doelstellingen en realisaties van de keuringsdiensten. Op deze wijze kan een betere inschatting gemaakt worden hoe doeltreffend keuringsdiensten functioneren, en kunnen lange termijn risico's beter ingeschat worden.
- **Het meetbaar maken van de resultaten die behaald zijn en hiermee het kwantitatief duiden van de doeltreffendheid van de keuringsdiensten, is op dit moment lastig omdat er geen kpi's of concrete outputs zijn afgestemd of worden gemonitord.** De voor deze evaluatie opgestelde beleidstheorieën kunnen een uitgangspunt vormen om de doeltreffendheid in de toekomst, bij een volgende wettelijke evaluatie, beter meetbaar te maken en hiermee wellicht de hardheid van de uitspraken over doeltreffendheid te verbeteren. Zorg er voor dat er onder leiding van het ministerie van LNV gekeken wordt naar een heldere formulering van de doelstellingen, inclusief specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden (SMART) indicatoren. Bezie hierbij ook in hoeverre de niet-wettelijke taken meegenomen dienen te worden in de toekomstige evaluaties. In de huidige beleidstheorieën is dit niet voor alle keuringsdiensten in gelijke mate meegenomen. In deze evaluatie hebben we reeds een aanzet gedaan voor indicatoren die gemonitord zouden kunnen worden op basis van de huidige beleidstheorieën (zie ook paragraaf 8.5). Gedacht kan worden om de te ontwikkelen indicatoren ook in de jaarverslagen op te nemen en terug te laten komen in de voor- en najaarsgesprekken. In de volgende wettelijke evaluatie kunnen dan op basis van deze indicatoren sterkere uitspraken gedaan worden over de doeltreffendheid van de organisatie.

- De herijkte afspraken die in de nieuwe MJO worden bestendigd en de afspraken in Plantkeur dienen de komende periode gemonitord en herzien te worden als hier aanleiding toe is. Het is de taak van het ministerie van LNV om steeds samen met haar partners toe te zien op de werking van het stelsel en de leiding te nemen in het monitoren en evalueren van de afspraken van de MJO en Plantkeur.
- Vanuit onze eigen analyse, maar ook vanuit de verschillende gesprekken met betrokkenen die gevoerd zijn in het kader van deze evaluatie, blijkt dat het speelveld van fyto-sanitair, kwaliteit en aanvullende activiteiten soms als complex wordt ervaren. De keuringsdiensten opereren ieder in eigen sectoren, met zowel allesomvattende als eigen specifieke regelgeving. Het eenduidig uitleggen van de verschillende taken, verantwoordelijkheden en rollen is richting een leek is lastig. Inzet op communicatie over het speelveld, en de verschillende taken en rollen, zou een goede stap richting minder ervaren complexiteit kunnen zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van verbeeldingen van het stelsel, bijvoorbeeld middels een schema of figuur. Tevens helpt de herijking van het MJO bij een verduidelijking van de rol- en taakverdeling binnen het fyto-sanitaire stelsel. Ook de eerder genoemde doorvertaling van strategische doelstellingen naar de organisatiedoelstellingen en meetbare kpi's voor de keuringsdiensten zou kunnen helpen in de uitwerking van de communicatie over de taken en rollen, zowel op fyto-sanitair als bij kwaliteit. Hierbij merken de onderzoekers op dat de aangeleverde evaluatiekaders niet volledig overeenkomen met taken en verantwoordelijkheden zoals door de keuringsdiensten zelf verwoord en gepercipieerd. Het verdient de aanbeveling hier onder leiding van het ministerie van LNV gezamenlijk nog eens kritisch naar te kijken.
- Ministerie van LNV: Bezie in hoeverre samenwerking met andere controle- en keuringsdiensten mogelijk is om zo de administratieve last bij bedrijven in de sector te beperken. Aangegeven wordt in de verschillende interviews dat het voor sectoren soms lastig is dat er verschillende controle- en keuringsdiensten langs komen voor dezelfde partijen/zendingen. Dit is voor de vier plantaardige keuringsdiensten binnen Plantkeur nu goed ingeregeld, maar voor andere instanties zouden hier wellicht nog stappen in gemaakt kunnen worden.
- De kwaliteit van Nederlandse producten wordt internationaal erkend. Tegelijkertijd zijn er vanuit de interviews signalen dat internationale partners soms de schijn van belangenverstrengeling ervaren. Oplossingsrichtingen waar bijvoorbeeld aan gedacht wordt in de interviews is het vermijden van ondernemers in het bestuur, het aanstellen van een onafhankelijk bestuursvoorzitter (daar waar dit nog niet het geval is) en een onafhankelijk bestuurslid, en het op zijn minst nog beter communiceren over de taken en verantwoordelijkheden in het stelsel.

9.2 Conclusies en verbetermogelijkheden doelmatigheid

Vanuit de analyses die zijn uitgevoerd op zowel deskresearch als vanuit de interviews voor deze evaluatie blijkt dat de keuringsdiensten allemaal steeds doelmatiger zijn gaan opereren in de evaluatieperiode. Het merendeel van de kosten die gemaakt worden voor het uitvoeren van de keuringen wordt door de sector betaald. Dit wordt aangevuld met een subsidie vanuit het ministerie van LNV voor de kosten die samenhangen met de Brexit en een vergoeding voor de niet-retribueerbare kosten. De grote betrokkenheid van de sector bij de keuringsdiensten, alsmede hun zorgen ten aanzien van de hoogte van tarieven en efficiëntie van taakuitvoering, zorgt over het algemeen voor draagvlak voor de gehanteerde tarieven en de uitvoering van de taken. Natuurlijk vraagt de sector zich ook wel eens af of men niet met minder regels af kan. Regelmatig is het antwoord echter dat dit niet mogelijk is, omdat een groot deel van de eisen vanuit de Europese Unie komen. Een ander geluid vanuit de sector is de urgentie om te blijven innoveren ten behoeve van efficiëntie in het keuringsproces, zodat men kan blijven aansluiten bij de marktontwikkelingen.

Tegelijkertijd zijn er ook zaken die de doelmatigheid verder kunnen vergroten. De belangrijkste zaken die hierbij naar voren zijn gekomen, zijn:

- **Ministerie van LNV: Blijf bezien in hoeverre er samengewerkt kan worden tussen de vier keuringsdiensten en met andere controle instanties op de verschillende thema's, in ogenschouw nemende de verschillen die er tussen de diensten bestaan.** De onderlinge afstemming tussen de vier plantkundige keuringsdiensten is de afgelopen periode vergroot. Er vindt nu meer overleg plaats dan een aantal jaren geleden. Samenwerking op het gebied van capaciteit, ICT en andere zaken blijft ook voor de toekomst van groot belang om betaalbaar te blijven kunnen opereren. Er zijn nog wel efficiëntieslagen te maken door te bezien in hoeverre de samenwerking met andere controle- en keuringsdiensten binnen de sectoren versterkt zou kunnen worden. Zowel de keuringsdiensten als de bedrijven zouden hier baat bij kunnen hebben. Hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV.
- **Waar mogelijk kan de inzet op het laten uitvoeren van meer systeemkeuringen onder toezicht door bedrijven leiden tot efficiëntie voor de keuringsdienst en de bedrijven zelf.** Enerzijds kan het meer taken beleggen bij (grotere) bedrijven de kosten en de inzet van mensen in de uitvoering aanzienlijk drukken. Anderzijds wordt het vanuit eerdere pilots ook zichtbaar dat vanuit de sector hier niet altijd positief tegenaan gekeken wordt. Een goede afweging waar dit passend is, is daarom van belang.
- **De gesproken sectorpartijen geven over het algemeen aan dat er nog efficiëntieslagen gemaakt zouden moeten worden door middel van digitalisering om ook internationaal aan de concurrentie en marktbehoefte te voldoen.** Een voorbeeld dat genoemd wordt, waar de sectoren mee geholpen zouden zijn, is een export breed track-and-trace systeem, wat ook de vier keuringsdiensten overstijgt. Op deze wijze kunnen zendingen en statussen integraal gevolgd worden door een koppeling van ICT systemen om zendingen te kunnen volgen (bijv. bij de douane, keuringsdiensten en de NVWA). Afstemming over deze systemen is noodzakelijk om dit ook mogelijk te maken. Hier ligt een coördinerende taak voor het ministerie van LNV.
- **Daar waar de gemaakte efficiëntieslagen zorgen voor een verlaging van de lasten, moeten de baten op den duur ook terugvloeien naar de sector.** Dit kan bijvoorbeeld door het verlagen (of niet verhogen) van de tarieven, of door verdere innovatie- en efficiëntieslagen door te voeren.
- **Het verder verankeren van risico's en te nemen maatregelen binnen de verschillende activiteiten in de bedrijfsvoering is voor de komende periode een uitdaging die kan worden opgepakt.** Het risicobeleid als onderdeel van de doorlopende PDCA-cyclus is in verschillende stadia bij de keuringsdiensten. Hierdoor kan voor verdere verankering bijvoorbeeld geleerd worden van elkaar, en van andere uitvoeringsorganisaties van het ministerie van LNV.

Bijlage 1: Bronnen

Geïnterviewde personen

Onderstaande tabel geeft inzicht in de personen die zijn geïnterviewd, onderverdeeld per organisatie.

Tabel B.1 Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie
G.J. Koevoets	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (FEZ)
J. Broeders	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (BPZ)
S. Sütterlin	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (PAV)
D. Kroes	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (PAV)
B. Regeer	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (PAV)
H. Eggink	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (EIA)
E. Heijblom	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (pSG)
B. Pinxterhuis	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)
A. Drop	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)
J. Crombach	Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)
L. Kooijman	Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)
A. Kroon	Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK)
J. van Ruiten	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)
S. Schuijt	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)
C. Van Alphen	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
T. Van Arnhem	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
T. Vermeulen	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
F. Janssen	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
A. Vollebregt	LTO Bomen en Vaste Planten
J. Bond	De Koninklijke Algemene Vereeniging voor Bloembollencultuur (KAVB)
N. Louwaars	Plantum
M. Schroeder	Vereniging voor de Aardappelverwerkende Industrie (VAVI)
T. De Jong	Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV)
D. Hylkema	Nederlandse Aardappel Organisatie (NAO)
J. Gottschall	Nederlandse Aardappel Organisatie (NAO)
H. Westerhof	Anthos
M. Meskens	Branchevereniging voor groothandel in bloemen en planten (VGB)
M. Montsma	Groenten Fruit Huis

Literatuur

Bloembollenkeuringsdienst (BKD)

- Jaarverslagen Bloembollenkeuringsdienst (2017-2021)
- Statuten BKD
- Besluiten goedkeuring begroting BKD (2017-2020) - Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Besluiten goedkeuring tarieven BKD (2017-2020) - Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Verslagen voorjaar- en najaarsoverleggen LNV, NVWA, BKD (2019 - 2021)

Kwaliteitscontrole bureau (KCB)

- Jaarverslagen KCB (2017-2021)
- Financieel jaarverslagen KCB (2017 – 2021)
- Statuten KCB
- Verslagen voorjaar- en najaarsoverleggen LNV, NVWA, KCB (2019 - 2021)
- Controlereglement KCB 2015 – 2016

Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst (NAK)

- Jaarverslagen NAK (2017-2021)
- Statuten NAK
- Verslagen voorjaar- en najaarsoverleggen LNV, NVWA, NAK (2019 - 2021)

Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)

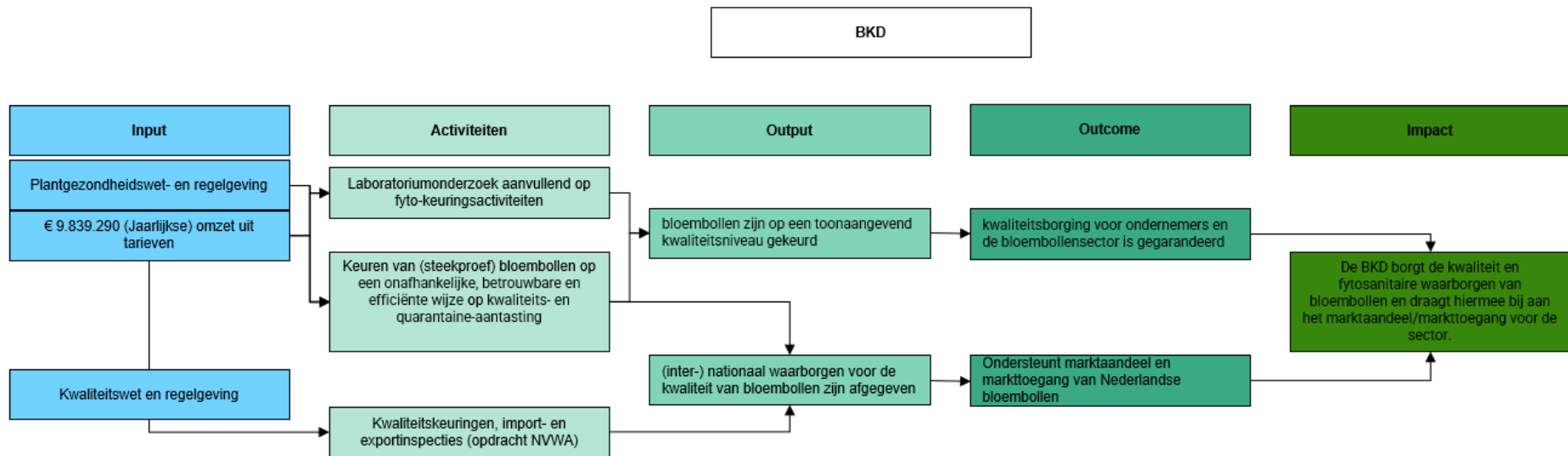
- Jaarverslagen NAKtuinbouw (2017-2021)
- Statuten Naktuinbouw
- Verslagen voorjaar- en najaarsoverleggen LNV, NVWA, Naktuinbouw (2019 - 2021)

Overige documenten

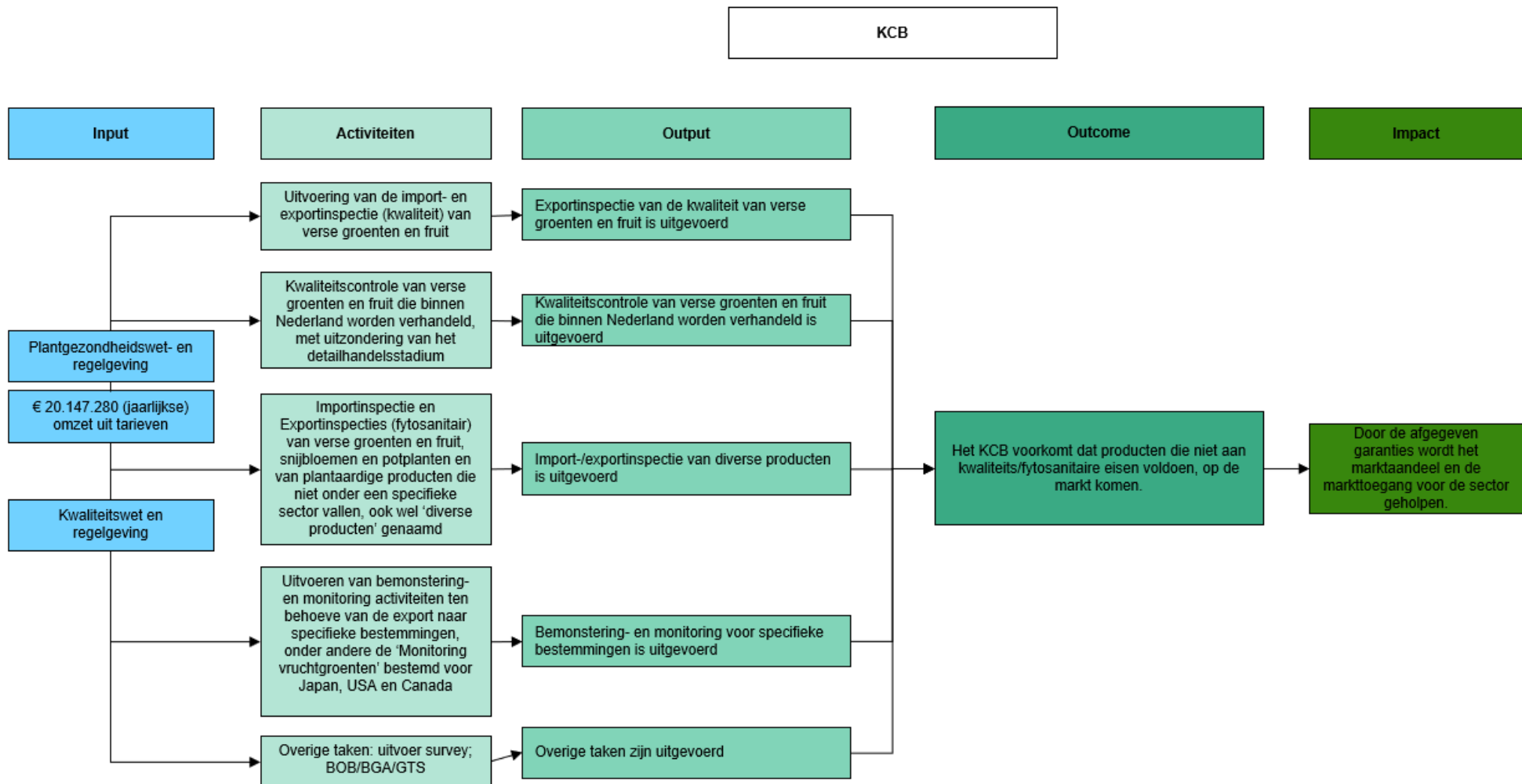
- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
- Conceptverslagen vier plantaardige keuringsdiensten overleg (2020-2022) – Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Evaluatie BKD eindrapport (2017) – Kwink Groep
- Evaluatie KCB eindrapport (2017) – Kwink Groep
- Evaluatie NAK eindrapport (2017) – Kwink Groep
- Evaluatie Naktuinbouw eindrapport (2017) – Kwink Groep
- Rapport fyto-sanitaire signaleringen (2017) - NVWA
- Brede analyse keuringslandschap LNV (2020) – KPMG
- Onderzoek of de capaciteit van de NVWA toereikend is voor het actuele en toekomstige takenpakket (2020) – in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Analyse samenwerking plantkeur (2020) – Berenschot
- Evaluatie van de organisatiekaders voor Rijksorganisatie op afstand (2021) – Andersson Elffers Felix
- Evaluatie Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ) (2021) – Kwink Groep
- Toezicht met beleid. Op weg naar een betere balans tussen taken en middelen NVWA – Algemene Bestuursdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Evaluatie van het handhavinginstrumentarium gebaseerd op de ZPW en de LKW (2022) – Kwink Groep
- Evaluatie van het handhavinginstrumentarium (2022) – KWINK groep
- Evaluatie van de werking van het sturingsmodel voor aan LNV gelieerde organisaties (2022) – Algemene Bestuursdienst, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Beleidstheorie keuringsdiensten (2022) – ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Bijlage 2: Schematische weergaven evaluatiekaders (aangeleverd door het ministerie van LNV)

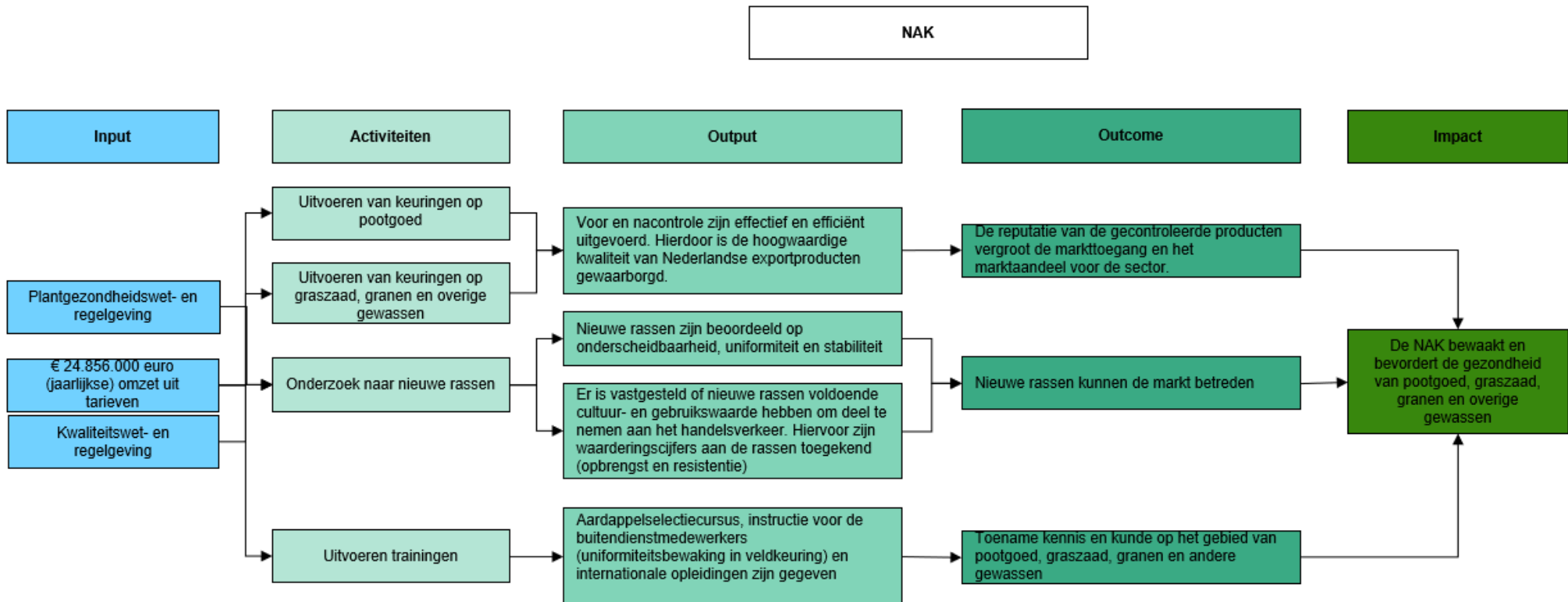
Bloembollenkeuringsdienst (BKD)



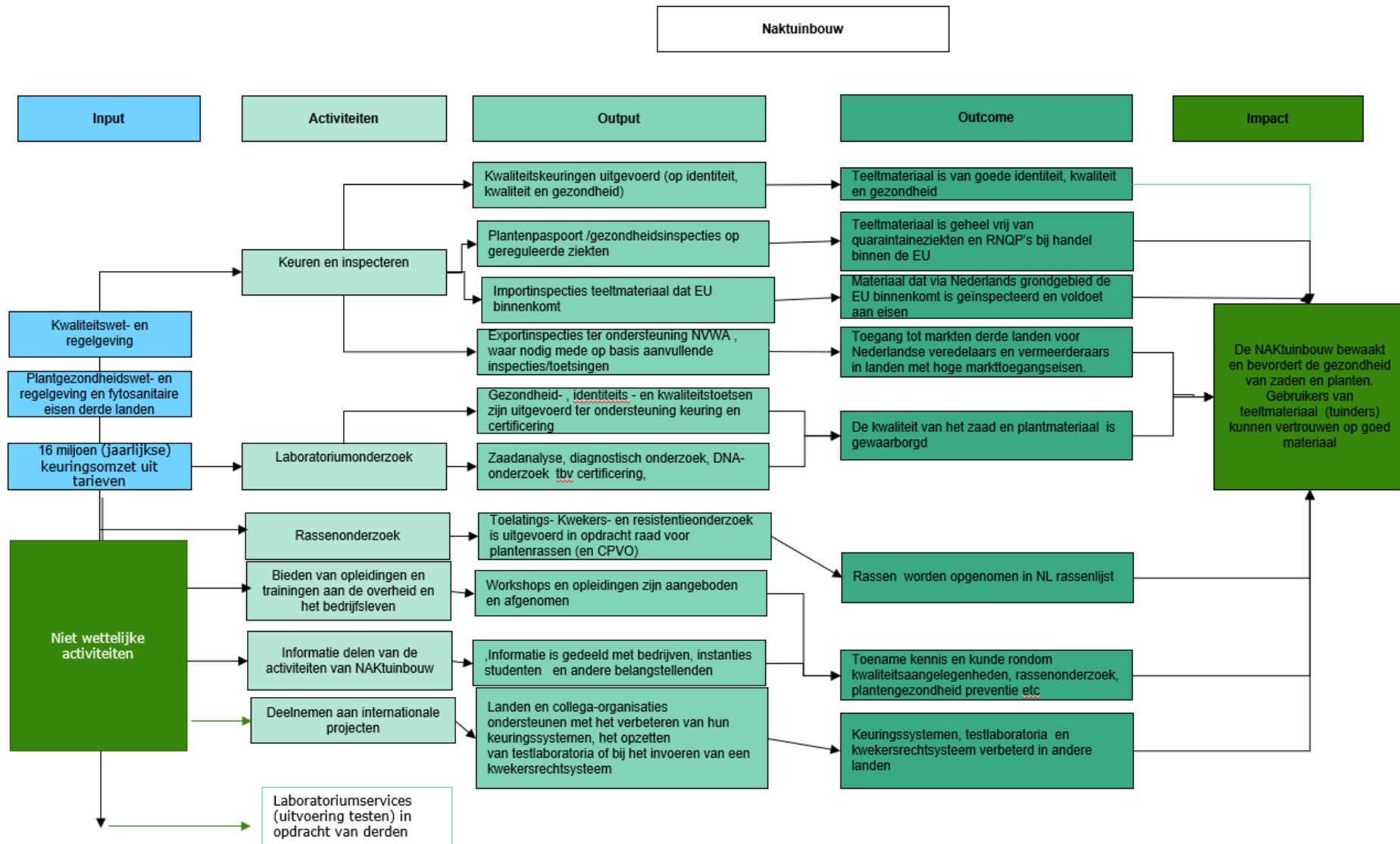
Kwaliteitscontrole bureau (KCB)



Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst (NAK)



Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)



Bijlage 3: Aanbevelingen voorgaande evaluaties opgesteld door KWINK in 2017

Bloembollenkeuringsdienst (BKD)

Op het gebied van doeltreffendheid is in 2017 aanbevolen om:

1. De BKD zou de mogelijkheden voor risico gebaseerd toezicht en systeemtoezicht verder kunnen onderzoeken. Hiervoor zijn drie suggesties meegegeven: (a) benutting van resultaten van bedrijfsinspecties bij het bepalen van de intensiteit en de keuringen, (b) verbreding van de focus van risico's van bedrijven naar het in kaart brengen van risico's voor de gehele keten en (c) het benutten van eigen data en externe data om tot betere risico inschattingen te komen.
2. De BKD kan de kennis en informatie waarover het beschikt nog meer benutten om het leereffect in de sector te versterken, bijvoorbeeld door het actief delen van resultaten en analyses met de sector zodat bedrijven hun eigen kwaliteitscontroles kunnen verbeteren. Op deze manier kan de effectiviteit van het toezicht vergroot worden.
3. De BKD zou de continuïteit van interne deskundigheid beter kunnen borgen. Binnen de BDK is sprake van vergrijzing van het personeelsbestand en vereisen nieuwe (technologische) ontwikkelingen ander type kennis, zoals rond het toenemend gebruik van ICT en de doorontwikkeling van risico gebaseerd- en systeemtoezicht.
4. De BKD zou meer alert moeten zijn op de gepercipiëerde onafhankelijkheid op bestuursniveau. Hoewel de onafhankelijkheid op bestuursniveau geborgd is, is het in de vorige evaluatie naar voren gekomen dat er meermaals vragen zijn gesteld over de vertegenwoordiging van de sector in het bestuur.
5. De BKD wil op eigen initiatief wijzingen doorvoeren in het governance model. Hierbij zijn drie aandachtspunten meegegeven: (a) op elk bedrijfsniveau moet er voldoende kennis aanwezig zijn om de ontwikkelingen op verschillende vlakken het hoofd te bieden, (b) de omvang van het bestuur eventueel verminderen en (c) nadenken over de ervaren onbalans in het bestuur tussen telers en handelsbedrijven.
6. De BKD zou blijvend aandacht moeten houden voor een transparante en zorgvuldige toelichten bij de uitvoering van werkzaamheden.

Op het gebied van doelmatigheid is aanbevolen om:

1. De BKD zou, in het kader van de doorontwikkeling van ICT, de gebruikmaking van het ketenregister kunnen vergroten. Het ketenregister biedt de mogelijkheid om de export te volgen, het verlaagt de administratieve lasten voor bedrijven en biedt kansen om keuringen efficiënter uit te voeren.
2. De keuringsdiensten zouden meer kennis en ervaringen kunnen delen om de gezamenlijke uitdagingen het hoofd te bieden. Als suggestie wordt een structureel gezamenlijk beraad gegeven.

Kwaliteitscontrole bureau (KCB)

Op het gebied van doeltreffendheid zijn de volgende aanbevelingen in 2017 geformuleerd:

1. Het KCB kan zich blijven doorontwikkelen op het gebied van risico gebaseerd toezicht en systeemtoezicht met aanpassingen in de controlesystematiek. Al is de gerichte aandacht van KCB erkend, zijn er toch verdere suggesties gegeven: a) het meer specifieke risico-inschattingen per cluster van bedrijven en b) betere risico-inschattingen aan de hand van

externe data en data die het KCB zelf beschikbaar heeft. Het KCB kan hiervoor naar andere toezichthouders kijken en leren hoe risicogericht toezicht wordt toegepast.

2. Het KCB zou de focus moeten houden op de continuïteit van kennis binnen de organisatie. Reden hiervoor is: a) de vergrijzing (veel oudere uitstroom) en b) benodigde kennis op het gebied van ICT, data en risico gebaseerd en systeemtoezicht. Aandachtspunt hierbij is de toepassing in verschillende niveaus binnen de organisatie, met name het bestuur.
3. Het KCB zou de beschikbare kennis en informatie meer kunnen benutten om het leereffect in de sector te versterken. Zo kunnen bijeenkomsten en het delen van analyses over risico's hierbij helpen.
4. Het KCB zou meer alertheid kunnen tonen op het gebied van de ervaren onafhankelijkheid op bestuursniveau.

Op het gebied van doelmatigheid zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Het KCB kan voor de doelmatigheid verbeterlagen maken op het gebied van ICT. Het digitaal versturen van de afkeuringsformulieren kan hierbij helpen. Ook het slimmer gebruik maken van data kan de ICT verbeteren.
2. Het KCB wordt geadviseerd om zoveel mogelijk voor te bereiden op ontwikkelingen op het gebied van externe factoren.
3. Het KCB kan focus aanbrengen op het hoge ziekteverzuim, omdat vergelijkend met het landelijk gemiddelde dit percentage bij KCB hoog ligt. Advies winnen bij andere keuringsdiensten kan hierbij helpen.
4. Het KCB zou kennis en ervaringen kunnen delen met de andere keuringsdiensten. Een structureel beraad van alle stakeholders kan hier invulling aan geven.

Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst (NAK)

Op het gebied van doeltreffendheid zijn de volgende aanbevelingen in 2017 geformuleerd:

1. De NAK kan zich blijven door ontwikkelen door het extensiveren van toezicht in het geval er minder risico's zijn, in plaats van het intensiveren van het toezicht in het geval er meer risico's zijn. Het leren van andere toezichthouders die risicogericht toezicht toepassen kan hierbij helpen.
2. Een aandachtspunt is de transparantie richting bedrijven. Voor bedrijven is het niet altijd duidelijk waarom NAK bepaalde werkzaamheden uitvoert.
3. Het rouleren van keurmeesters over verschillende bedrijven, in plaats van het hanteren van vaste accounts waarbij keurmeesters voor een relatief lange periode keuren bij dezelfde bedrijven, kan de onafhankelijkheid ten goede komen.
4. De NAK zou focus moeten houden op het in huis houden van kennis. Hierbij dient de kennis in de verschillende niveaus van in de organisatie te blijven. In het licht van nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen in de sector, is het wenselijk dat het bestuur van samenstelling wisselt. Dit komt zowel het kennisniveau van het bestuur als de onafhankelijkheid ten goede.

Op het gebied van doelmatigheid is aanbevolen om:

1. Toezichtskosten wegen voor kleine bedrijven relatief zwaar ten opzichte van de aanvullende diensten die NAK als kennisinstelling aan derden biedt. Deze toezichtskosten zijn daarom een aandachtspunt.
2. Er liggen kansen op het punt van digitalisering en het stroomlijnen van bedrijfsprocessen. Keurmeesters kunnen bijvoorbeeld efficiënter worden ingepland. Het ziekteverzuim binnen de vier keuringsdiensten is het hoogst bij de NAK en relatief hoog in vergelijking met de deelmarkt specialistische zakelijke dienstverlening (waarmee de NAK als type organisatie vergeleken kan worden).

3. De NAK zou kennis en ervaringen kunnen delen met de andere keuringsdiensten. Een structureel beraad van alle stakeholders kan hier invulling aan geven.

Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)

Op het gebied van doeltreffendheid zijn de volgende aanbevelingen in 2017 geformuleerd:

1. De keurmeesters te rouleren over de verschillende bedrijven in verband met de onafhankelijkheid van de resultaten. Hierbij moet mede gelet worden op het feit dat keurmeesters over veel specialistische kennis beschikken die bij andere bedrijven wellicht minder tot zijn recht komt.
2. Voorgaande bedrijfsinspecties te gebruiken om risicoschattingen te maken en hierop toekomstige inspecties af te stellen. Ook een meer ketengerichte blik is aanbevolen om zo de grootste risico's beter in te kunnen schatten. Verdere analyse van data die beschikbaar is bij Naktuinbouw kan ook leiden tot een meer nauwkeurige risicoschatting.
3. Naktuinbouw kan inzichten uit verschillende sectoren inzetten in andere sectoren om zo te blijven innoveren, dit omdat de snelheid van technologische ontwikkelingen niet in alle sectoren evenredig verloopt, men kan dus inzichten uit vooruitstrevende sectoren toepassen op de achterblijvers.
4. Tijdig inspelen op de aankomende aanpassingen in EU wetgeving.
5. Het verjongen van het personeelsbestand, dit met het oog op de benodigdheid van het oude personeel om de nieuwe personeelsleden in te kunnen werken. Daarnaast is er ook een ander soort kennis benodigd, met name op het gebied van digitalisering en ICT.
6. Het herzien van de samenstelling van het bestuur om plaats te maken voor betere vertegenwoordiging vanuit de sector, eveneens kan een nieuwe samenstelling binnen het bestuur leiden tot een innovatieslag in het gebruik van data en ICT.
7. Naktuinbouw zou meer aandacht kunnen besteden aan het promoten van hun activiteiten sinds het voor bedrijven vaak niet duidelijk is waar ze voor betalen, en wat de organisatie precies doet.

Op het gebied van doelmatigheid is aanbevolen om:

1. De tarieven van Naktuinbouw hebben niet tot grote discussies geleid, wel is er binnen de bedrijven uit de sector een verdeeldheid over de vraag of kwaliteit de bovenhand moet krijgen bij het vaststellen van de tarieven.
2. Het combineren van kwaliteitstaken, fytosanitaire en bovenwettelijke taken heeft geleid tot synergie voordelen. Ook het doorvoeren van kwaliteits-plus keuringen en opleidingen leidt op de lange termijn tot minder werk voor de Naktuinbouw en dus, een efficiënter proces. Ook draagt de digitale administratie van deze activiteiten bij aan de risicobeoordeling, wat op zijn beurt ook bijdraagt aan het verlichten van de werkdruk op andere gebieden.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas