

Evaluatie Naktuinbouw

Eindrapport



Evaluatie Naktuinbouw

Eindrapport

Den Haag, 15 / 05 / 2017

Auteur: Ir. Maarten Noordink
Freek Kuipéri, MSc.
Ir. Bill van Mil
Pauline Modderman, MSc.

Status: Definitief

Samenvatting

Inleiding

De plantaardige keuringsdiensten de BKD, het KCB, de NAK en Naktuinbouw vallen sinds 1 januari 2010 onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en hun functioneren dient periodiek te worden geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het ministerie van Economische Zaken (hierna ministerie van EZ) is als verantwoordelijk ministerie opdrachtgever van deze evaluaties. De centrale onderzoeksvraag van de vier evaluaties is of het functioneren van de plantaardige keuringsdiensten doeltreffend en doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode 2010 – 2016. KWINK groep heeft de vier keuringsdiensten separaat geëvalueerd. Dit rapport bevat de uitkomsten van de evaluatie van Naktuinbouw, de keuringsdienst die verantwoordelijk is voor de controle op de naleving van wettelijke eisen voor kwaliteit en plantgezondheid in de tuinbouwsector.

De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op de uitkomsten van een documentstudie en percepties uit interviews met de Naktuinbouw, sector- en brancheorganisaties, het ministerie van EZ en de NVWA. Daarnaast is gebruik gemaakt van de respons op een zelfevaluatie ingevuld door Naktuinbouw.

Doeltreffendheid

Wij vinden het aannemelijk dat Naktuinbouw zijn wettelijke taken doeltreffend uitvoert.

- Naktuinbouw voert jaarlijks bijna tweehonderdduizend keuringen en inspecties uit die resulteren in tegen de duizend afkeuringen en een honderdtal vondsten van quarantaine-organismen. Daarmee heeft Naktuinbouw voorkomen dat producten die niet aan de wet voldoen op de markt zijn gekomen.
- Het komt relatief weinig voor dat een partij of perceel onterecht wordt afgekeurd. Er zijn weinig aantoonbare gevallen bekend waarbij Naktuinbouw een verkeerde keuringsbeslissing nam.
- Het gebeurt eveneens relatief weinig dat Naktuinbouw iets onterecht goedkeurt, waardoor materiaal dat niet aan de handelseisen voldoet toch op de markt komt. Zowel het aantal klachten van eindgebruikers over materiaal dat is gekeurd door Naktuinbouw als het aantal ontvangen notificaties bij de export naar derde landen is verhoudingsgewijs klein.
- Naktuinbouw functioneert zorgvuldig, integer en onafhankelijk, en voert de wettelijke taken effectgericht uit. Naktuinbouw heeft verschillende voorzieningen getroffen om een goede taakuitvoering te borgen. We zijn in het onderzoek niet gestuit op misstanden of zorgwekkende signalen ten aanzien van voorgenoemde criteria. De transparantie van Naktuinbouw richting bedrijven vormt een aandachtspunt. Voor bedrijven is niet altijd duidelijk waarom Naktuinbouw bepaalde werkzaamheden uitvoert, of die worden uitgevoerd in het kader de wettelijke taken of de verlengde taken en hoe de kostentoerekening plaatsvindt.
- Naktuinbouw stelt zich in dienst van de sector en richt daarop zijn dienstverlening en faciliteiten in. We hebben in het onderzoek geen indicaties gevonden dat de verschillende wettelijke taken en verlengde taken die Naktuinbouw uitvoert elkaar 'bijten'.
- Op basis van het voorgenoemde vinden we het aannemelijk dat Naktuinbouw een bijdrage levert aan (het vertrouwen in) de kwaliteit van teeltmateriaal en de positie van Nederland in de wereldmarkt van uitgangsmateriaal.

Uit de evaluatie volgen ten aanzien van doeltreffendheid ook een aantal uitdagingen en kansen.

- We bevelen Naktuinbouw aan om te onderzoeken of het mogelijk is om keurmeesters te rouleren over verschillende bedrijven. Het hanteren van vaste accounts, waarbij keurmeesters vast en soms voor een relatief lange periode keuren bij dezelfde bedrijven, is een aandachtspunt in het licht van onafhankelijkheid.
- We concluderen dat bij Naktuinbouw nog doorontwikkeling mogelijk is op het terrein van risicogebaseerd toezicht en systeemtoezicht. Met betrekking tot de doorontwikkeling van risicogebaseerd toezicht wijzen we erop dat Naktuinbouw mogelijk ook kan leren van de wijze waarop andere toezichthouders (in Nederland) risicogericht toezicht toepassen en hebben geïmplementeerd. Op dat punt is namelijk veel in beweging bij veel toezichthouders
- We doen de aanbeveling aan Naktuinbouw om tijdig in te spelen op technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in wet- en regelgeving die van invloed zullen zijn op de werkzaamheden van Naktuinbouw, in het bijzonder de nieuwe Europese Plantgezondheidsverordening.
- We concluderen dat continuïteit van deskundigheid bij Naktuinbouw een aandachtspunt is vanwege de 'vergrijzing' van het personeelsbestand en de hiervoor genoemde (technologise) ontwikkelingen die ander type kennis vereisen (bijvoorbeeld kennis van risicogebaseerd toezicht, data-analyse en ICT).
- We onderschrijven het voornemen van Naktuinbouw om onderzoek te doen naar een andere samenstelling van het bestuur. Ten eerste omdat nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen het wenselijk maken dat in het bestuur naast sector kennis ook andere type kennis aanwezig is. Ten tweede omdat het van belang is om alert te blijven op de (gepercipieerde) onafhankelijkheid van Naktuinbouw op bestuursniveau.
- We doen de aanbeveling aan Naktuinbouw om beter uit te leggen welke werkzaamheden voortvloeien uit een wettelijke taak en welke uit een verlengde taak, zodat de transparantie wordt vergroot en bedrijven precies weten waarvoor ze betalen.

Doelmatigheid

We vinden het aannemelijk dat de doelmatigheid in de uitvoering van wettelijke taken door Naktuinbouw gedurende de evaluatieperiode is vergroot.

- Gedurende de evaluatieperiode hebben zich geen grote wijzigingen in de tarieven voorgedaan. Tijdens de evaluatieperiode zijn door het ministerie van EZ, die de tariefontwikkeling kritisch volgt, ook geen tekortkomingen gesignaleerd. De sector is verdeeld over de tarieven van Naktuinbouw. In bijvoorbeeld de groentezadensector zijn de tarieven geen groot issue, terwijl in de boomkwekerijsector bedrijven hier regelmatig kritische vragen over stellen.
- Het combineren van wettelijke kwaliteitstaken, fytosanitaire taken in mandaat van het ministerie van EZ en taken in het verlengde van de wettelijke taken heeft synergievoordelen: Naktuinbouw kan het toezicht efficiënter uitvoeren en het bedrijfsleven wordt geconfronteerd met lagere toezichtslasten.
- Naktuinbouw heeft verschillende voorzieningen getroffen om efficiënt te kunnen opereren. Daarnaast heeft Naktuinbouw op verschillende vlakken contact met de andere plantaardige keuringsdiensten en wordt op onderdelen ook samengewerkt, bijvoorbeeld als het gaat om kennisuitwisseling en bij de opleiding van medewerkers.

Uit de evaluatie volgen ten aanzien van doelmatigheid ook een aantal uitdagingen en kansen.

- De toezichtskosten voor kleine bedrijven zijn een aandachtspunt. Voor kleine bedrijven wegen de toezichtskosten relatief zwaar, terwijl ze over het algemeen genomen minder profijt hebben van de aanvullende diensten die Naktuinbouw als kennisinstelling aan derden aanbiedt.
- Op het punt van digitalisering en het stroomlijnen van bedrijfsprocessen liggen nog kansen. Zo kunnen keurmeesters nog efficiënter worden ingepland. Ook kan de interne doorverwijzing en integratie van processen bij Naktuinbouw verder worden verbeterd.
- Het ziekteverzuim is bij Naktuinbouw hoog in vergelijking met de deelmarkt specialistische zakelijke dienstverlening, waarmee het Naktuinbouw kan worden vergeleken. Het ziekteverzuim is iets hoger dan het gemiddelde ziekteverzuim bij alle vier de plantaardige keuringsdiensten.
- Parallel aan de evaluatie van Naktuinbouw zijn ook de drie andere plantaardige keuringsdiensten geëvalueerd (de BKD, het KCB en de NAK). We constateren dat de keuringsdiensten uitdagingen te wachten staan die in veel gevallen soortgelijk zijn. Om die reden zal het delen van kennis en ervaringen tussen de keuringsdiensten in de toekomst onverminderd van belang zijn.

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
1.1. Achtergrond	7
1.2. Onderzoeksvragen	7
1.3. Evaluatiekader	8
1.4. Aanpak	9
1.5. Leeswijzer	10
2. Naktuinbouw	11
2.1. Organisatie	11
2.2. Taken	11
2.3. Activiteiten en faciliteiten	12
3. Resultaten en effecten	15
4. Toetsingscriteria	18
4.1. Zorgvuldig en integer	18
4.2. Onafhankelijk	20
4.3. Transparant	23
4.4. Effectgericht	24
4.5. Efficiënt georganiseerd	27
5. Conclusie en aanbevelingen	30
5.1. Doeltreffendheid	30
5.1.1. Conclusies doeltreffendheid	30
5.1.2. Aanbevelingen doeltreffendheid	32
5.2. Doelmatigheid	33
5.2.1. Conclusies doelmatigheid	33
5.2.2. Aanbevelingen doelmatigheid	34
5.3. Reflectie op het onderzoek	35
Bijlage I: Feitenoverzicht	36
Bijlage II: Gesprekspartners	40
Bijlage III: Documenten	41

1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de achtergrond van het onderzoek. Vervolgens lichten we de onderzoeksvragen toe en beschrijven we het evaluatiekader en de onderzoeksaanpak. We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.1. Achtergrond

Plantaardige keuringsdiensten

In de plantaardige sector in Nederland zijn vier keuringsdiensten actief die zijn belast met publieke taken. De vier plantaardige keuringsdiensten zijn de Bloembollen keuringsdienst (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 vier keuringsdiensten hebben de volgende taken/werkzaamheden:

- Wettelijke taken op het gebied van kwaliteit, waaraan ze hun status van zelfstandig bestuursorgaan (hierna zbo) ontleen;
- Taken op het gebied van plantgezondheid in mandaat van de minister en onder toezicht van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna de NVWA);
- Werkzaamheden waarbij medewerkers optreden als onbezoldigd ambtenaar van de NVWA;
- Werkzaamheden onmiddellijk voortvloeiend uit de wettelijke taak (artikel 37 Kaderwet zbo).

Evaluatie plantaardige keuringsdiensten

De BKD, het KCB, de NAK en Naktuinbouw vallen sinds 1 januari 2010 onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en hun functioneren dient periodiek te worden geëvalueerd op de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun functioneren.¹ Het ministerie van Economische Zaken (hierna ministerie van EZ) is als verantwoordelijk ministerie opdrachtgever van deze evaluaties.

Omdat de vier keuringsdiensten aparte, niet onderling geclusterde organisaties zijn heeft KWINK groep vier separate evaluaties uitgevoerd en gerapporteerd in vier separate rapporten. Daar waar sprake is van samenhang tussen de plantaardige keuringsdiensten, bijvoorbeeld omdat sprake is van samenwerking op bepaalde terreinen, is dat in alle vier de rapportages opgenomen.

Evaluatie van Naktuinbouw

Dit document betreft de evaluatie van Naktuinbouw. In hoofdstuk 2 zijn Naktuinbouw en de taken en werkzaamheden van Naktuinbouw beschreven.

1.2. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag van de vier evaluaties is of het functioneren van de betreffende plantaardige keuringsdienst doeltreffend en doelmatig is geweest tijdens de evaluatieperiode 2010 – 2016. Het onderzoek

¹ Artikel 39, eerste lid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

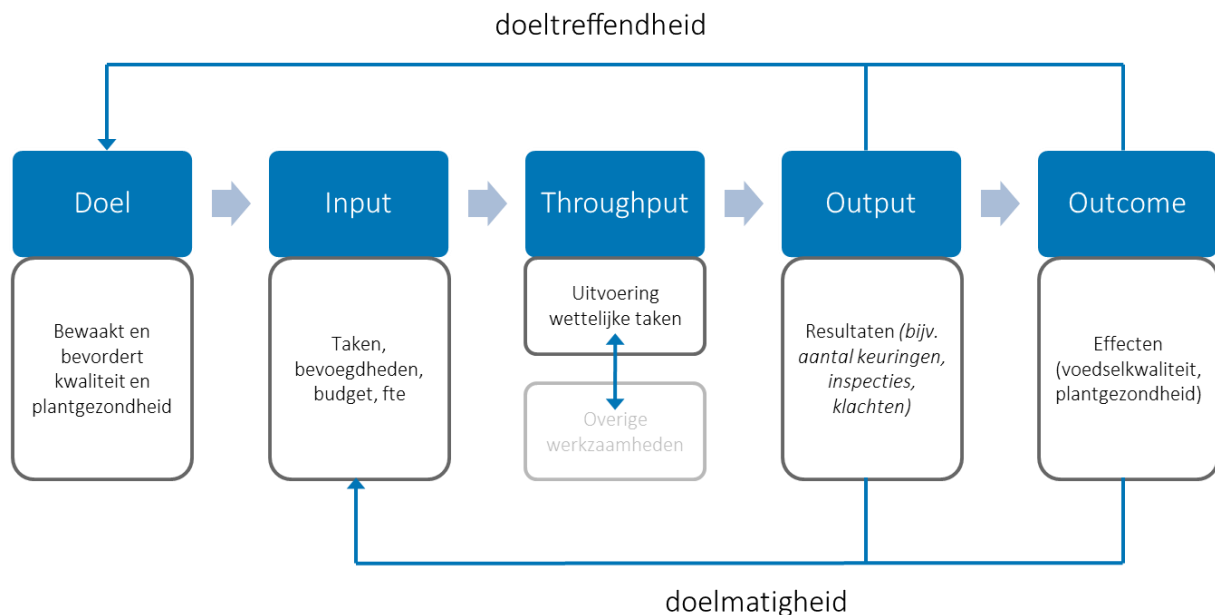
spitst zich toe op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de *wettelijke* taken op basis waarvan de keuringsdiensten zbo zijn.

Tevens zijn in de evaluatie de volgende deelvragen behandeld, die samenhangen met de centrale onderzoeksvraag:

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

1.3. Evaluatiekader

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is gebruikt gemaakt van het hierna opgenomen evaluatiekader (figuur 1).



Figuur 1. Evaluatiekader voor de evaluatie van de vier plantaardige keuringsdiensten.

Bij het eerste onderdeel *doel* in het evaluatiemodel gaat het om de doelen die de plantaardige keuringsdienst wil realiseren of waaraan de keuringsdienst een bijdrage wil leveren.

Input is vervolgens hetgeen dat is meegegeven aan de plantaardige keuringsdienst. Te denken valt aan de taken en bevoegdheden van de plantaardige keuringsdienst. Ook het beschikbare budget en het aantal fte vallen hier onder. Ze vormen min of meer de uitgangspunten voor het functioneren van de plantaardige keuringsdienst.

Het onderdeel *throughput* heeft betrekking op de wijze waarop de plantaardige keuringsdienst zelf invulling geeft aan zijn (wettelijke) taken en hoe de keuringsdienst het budget inzet (en beheerst) om zoveel mogelijk resultaat te boeken op elk van die (wettelijke) taken. Bij de analyse van *throughput* zijn de volgende criteria gehanteerd:

- *Zorgvuldig en integer.* De mate waarin *checks and balances* zijn getroffen om een zorgvuldige en integere uitvoering van taken te waarborgen.
- *Onafhankelijk.* De mate waarin de plantaardige keuringsdienst onafhankelijk opereert ten opzichte van beleidsmakers en (de schijn van) partijdigheid vermijdt ten aanzien van partijen in de sector.
- *Transparant.* De mate waarin de plantaardige keuringsdienst inzicht geeft in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten aan de samenleving, de politiek en de sector(en).
- *Effectgericht.* De mate waarin de werkwijze erop is ingericht dat de belangrijkste problemen in de sector(en) tijdig worden gesignaleerd en voorkomen of opgelost.
- *Efficiënt georganiseerd.* De mate waarin de organisatie en de inrichting van de werkwijze een efficiënte uitvoering van taken bevordert.

Bij *output* gaat het om de directe resultaten van de activiteiten van de plantaardige keuringsdienst, gedeeltelijk uit te drukken in kengetallen. Bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde keuringen, het aantal afkeuringen (naar aanleiding van een keuring), het aantal ontvangen klachten en de aard van die klachten.

Outcome betreft de effecten in de maatschappij. Het gaat om de vraag of de doelen van de plantaardige keuringsdienst zijn bereikt: in welke mate is het bijvoorbeeld gelukt om de kwaliteit van producten en processen in de sector(en) te bevorderen?

We analyseren en beoordelen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de vier plantaardige keuringsdiensten door de verschillende onderdelen van het analysekader aan elkaar te relateren. Hierbij past de kanttekening dat een objectieve meetlat om verschillende redenen ontbreekt. Ten eerste is de taak van de keuringsdiensten – het bewaken en bevorderen van kwaliteit en plantgezondheid – niet vertaald in concrete, meetbare doelen waaraan de doeltreffendheid van het functioneren van de plantaardige keuringsdiensten kan worden afgemeten. Bovendien spelen ook afgeleide doelen een rol, zoals markttoegang en de marktpositie van het Nederlands product, waarbij niet is geëxpliciteerd hoe die zich verhouden tot de primaire doelen van de keuringsdiensten. Ten tweede is sprake van een causaliteits- en attributieprobleem, omdat niet in alle gevallen is vast te stellen of en in welke mate een bepaald resultaat of effect is toe te schrijven aan de keuringsdienst. Ook andere factoren zijn van invloed op het kwaliteitsniveau van land- en tuinbouwproducten. Ten derde is er geen nulmeting beschikbaar waarmee het huidige functioneren van de plantaardige keuringsdienst vergeleken kan worden.

Het voorgenoemde heeft als consequentie, dat wij in deze evaluatie bij de oordeelsvorming vooral vaststellen of het – op basis van kwantitatieve en kwalitatieve indicaties en contra-indicaties voor doelbereik en op basis van de gevonden feiten en opvattingen in gesprekken – *aannemelijk* is dat de plantaardige keuringsdiensten doeltreffend en doelmatig functioneren.

1.4. Aanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode december 2016 tot en met april 2017. In het onderzoek is gebruik gemaakt van een gefaseerde aanpak.

Documentanalyse. Beschikbare informatie over de plantaardige keuringsdiensten is geanalyseerd om een feitelijk beeld te krijgen van de werkzaamheden van de plantaardige keuringsdiensten. Bijlage III bevat een overzicht van de documenten die voor de evaluatie van Naktuinbouw zijn geraadpleegd. Het gaat bijvoorbeeld om jaarverslagen, rapportages inzake de accreditaties door de Raad voor Accreditatie en audits door de NVWA en wet- en regelgeving.

Informatieverzoek en zelfevaluatie. Op basis van de documentenanalyse zijn vervolgvragen geformuleerd, die in een aanvullend informatieverzoek zijn uitgezet bij de plantaardige keuringsdiensten. Het informatieverzoek is aangevuld met een aantal kwalitatieve vragen om een eerste beeld te krijgen van het oordeel van de plantaardige keuringsdiensten zelf over hun werkwijze en de resultaten.

Verdiepende interviews. Vervolgens zijn verdiepende interviews gehouden met de plantaardige keuringsdiensten, sector- en brancheorganisaties, het ministerie van EZ en de NVWA. Zie voor een lijst met gesprekspartners bijlage II.

Toetsing conceptbevindingen. Op basis van de verzamelde informatie zijn conceptbevindingen opgesteld. Deze zijn getoetst bij de plantaardige keuringsdiensten en het ministerie van EZ.

Rapportage. Voor elke keuringsdienst zijn de conceptbevindingen uitgewerkt in een separaat rapport.

1.5. Leeswijzer

In het hoofdstuk hierna gaan we eerst in op de specifieke taken en werkzaamheden van Naktuinbouw. In hoofdstuk 3 beschrijven we de resultaten en effecten die Naktuinbouw heeft bereikt met de werkzaamheden. In hoofdstuk 4 beschrijven we het functioneren van de plantaardige keuringsdienst aan de hand van vijf toetsingscriteria: zorgvuldig en integer, onafhankelijk, transparant, effectgericht en efficiënt georganiseerd. Bij elk toetsingscriterium komen de relevante feiten en percepties aan de orde die betrekking hebben op dat toetsingscriterium. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies en aanbevelingen, waarbij eerst wordt ingegaan op doeltreffendheid en vervolgens op doelmatigheid.

De bijlagen bevatten een feitenoverzicht met belangrijke kengetallen (bijlage I), een overzicht van de gesprekspartners (bijlage II) en een overzicht van de bestudeerde documenten (bijlage III).

2. Naktuinbouw

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van Naktuinbouw en de taken en werkzaamheden van Naktuinbouw.

2.1. Organisatie

De Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (hierna Naktuinbouw) is als keuringsdienst verantwoordelijk voor de controle op de naleving van wettelijke eisen voor kwaliteit en plantgezondheid in de tuinbouwsector. Naktuinbouw wil bevorderen dat betrouwbaar teeltmateriaal van bloemisterij-, boomkwekerij- en groentegewassen wordt voortgebracht, in het verkeer gebracht, verhandeld en uitgevoerd.² Naktuinbouw is een zbo en valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van EZ. Voor zijn taken op het gebied van plantgezondheid staat Naktuinbouw onder het uitvoeringstoezicht van de NVWA.³

Het hoofdkantoor van Naktuinbouw is gevestigd in Roelofarendsveen. In totaal waren er eind 2016 260,4 fte (290 medewerkers) in dienst bij Naktuinbouw, verdeeld over vier afdelingen. Daarvan werkt 82,7 fte bij de afdeling keuringen, 69,9 fte bij de afdeling laboratoria, 60,4 fte bij de afdeling rassenonderzoek en 47,4 fte bij de afdeling management en ondersteuning. De jaarlijkse begroting van Naktuinbouw bedraagt rond de € 27,5 miljoen.

Naktuinbouw is een stichting en heeft een stichtingsbestuur waarin twee vertegenwoordigers uit elk van de drie sectoren (bloemisterij-, boomkwekerij- en groentegewassen) zitting hebben. De benoeming van een onafhankelijke voorzitter door het bestuur dient te worden goedgekeurd door de minister van EZ. Onder het stichtingsbestuur heeft Naktuinbouw voor elke sector een sectorbestuur.

2.2. Taken

Op grond van het Besluit verhandeling teeltmateriaal is Naktuinbouw aangewezen als keuringsinstelling belast met de keuringen van tuinbouwgewassen en bosbouwgewassen.⁴ Onder tuinbouwgewassen worden verstaan fruitgewassen⁵, groentegewassen (groente zaden en groente planten) en siergewassen⁶. Onder bosbouwgewassen worden boomsoorten⁷ verstaan. Aan deze taak ontleent Naktuinbouw de status van 'voltijd-zbo' (in de zin van artikel 37 Kaderwet zbo).

Voor de uitvoering van de werkzaamheden die verband houden met de hiervoor genoemde taken stelt het bestuur, gehoord de sectorbesturen, het keuringsreglement op. Dit keuringsreglement dient te worden goedgekeurd door de minister van EZ.⁸ Onderdeel van dit keuringsreglement zijn de verschillende kwaliteitsklassen die overeenkomen met de normen die zijn vastgelegd in Europese richtlijnen. Daarnaast heeft

² Statuten Naktuinbouw, artikel 3.

³ Brief ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan Naktuinbouw, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, 12 maart 2010 en Brief minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede kamer, Mededeling ministerie van LNV in gevolgen artikel 42 Kaderwet ZBO, 21 januari 2008.

⁴ Besluit verhandeling teeltmateriaal, artikel 2.

⁵ In bijlage II bij de richtlijn 2008/90/EG is een overzicht opgenomen van fruitgewassen.

⁶ Hieronder vallen de gewassen van teeltmateriaal als bedoeld in artikel 2, eerste lid van de richtlijn 98/56/EG, met uitzondering van bloembollen als bedoeld in artikel 1, onder c, van het Landbouwkwaliteitsbesluit bloembollen en snijbloemen.

⁷ In bijlage I bij de richtlijn 1999/105/EG is een lijst opgenomen van boomsoorten die binnen de Europese Unie van belang zijn.

⁸ Statuten van de Naktuinbouw artikel 33.

Naktuinbouw een aantal kwaliteit-plus certificeringssystemen die bedrijven op vrijwillige basis kunnen afnemen. Er zijn twee kwaliteit-plus certificeringssystemen om een hoge kwaliteit van producten aan te tonen (Naktuinbouw Select Plant en Naktuinbouw Elite) en er zijn twee kwaliteit-plus certificeringssystemen voor de kwaliteit van eigen laboratoria van bedrijven (Authorized Services Laboratories Naktuinbouw en Naktuinbouw Authorized Laboratories).

In mandaat van de minister van EZ en onder uitvoeringstoezicht van de NVWA voert Naktuinbouw diverse taken uit op het gebied van plantgezondheid.⁹ Onderdeel hiervan vormen import- en exportinspecties. Voor de uitvoering van taken op het gebied van exportcertificering zijn keurmeesters van Naktuinbouw benoemd als onbezoldigd ambtenaar van de NVWA.¹⁰

Op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de Raad voor Plantenrassen en Naktuinbouw voert Naktuinbouw in opdracht en onder eindverantwoordelijkheid van de Raad voor Plantenrassen rassenonderzoek en kwekersrechtonderzoek uit. Bij rassenonderzoek wordt gekeken naar de identiteit van plantenrassen. Kwekersrechtonderzoek is nodig om het intellectuele eigendom van een nieuw ras (kwekersrecht) te verkrijgen. Het Kwekersrecht kan worden aangevraagd voor Nederland (bij de Raad voor Plantenrassen) of voor Europa (bij de CPVO). Naktuinbouw is één van de organisaties binnen Europa waar dit kwekersrechtonderzoek kan worden uitgevoerd.

Tot slot voert Naktuinbouw een aantal taken uit die in het verlengde van de wettelijke taken liggen. Het toenmalig ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Naktuinbouw zijn in 2007 een lijst van 24 taken overeengekomen, waaronder hiervoor genoemde taken op gebied van kwaliteit en plantgezondheid en taken in het verlengde van die wettelijke taken. Hieronder vallen bijvoorbeeld het verzorgen van vakopleidingen en trainingen. Als Naktuinbouw nieuwe activiteiten wil oppakken moet het ministerie van EZ hier eerst mee instemmen. Zoals in de statuten opgenomen voert Naktuinbouw uitsluitend werkzaamheden uit die van openbaar belang zijn.¹¹

2.3. Activiteiten en faciliteiten

Hierna beschrijven we de belangrijkste werkzaamheden en activiteiten die Naktuinbouw verricht.

Keuren van kwaliteit en plantgezondheid

Naktuinbouw voert keuringen uit om toezicht te houden op de naleving van regels omtrent kwaliteit en plantgezondheid van gewassen in de drie sectoren waar Naktuinbouw toezicht op houdt (bloemisterij-, groente-, en boomkwekerijgewassen).

Naktuinbouw voert basiskeuringen uit op basis van de aangifte van een teeltplan of veldinventarisatie van het bedrijf. De keurmeester komt periodiek langs om te controleren of producten voldoen aan identiteits-, uitwendige kwaliteits- en gezondheidseisen en of de benodigde documenten bij de producten aanwezig zijn. In het keuringsreglement is tevens opgenomen dat in de periodieke keuringen toezicht wordt gehouden op de kritische punten in het productieproces van de leverancier. Het gaat dan bijvoorbeeld om de door het bedrijf gehanteerde beoordelingsmethodieken, de bedrijfsvoorschriften, de bekwaamheid van medewerkers en het uitvoeren van deugdelijke gewasbescherming. Specifiek voor groente- en bloemenzaden verricht Naktuinbouw een nacontrole op rasechtheid, raszuiverheid, gezondheid en kwaliteit. Dit betekent dat een monster van de te

⁹ Besluit mandaat, volmacht en machtiging keuringsdiensten 2013, artikel 2.

¹⁰ Brief van ministerie van Economische Zaken, Landbouw en innovatie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, Aanpassing van fyto-sanitair exportstelsel, 13 juli 2012.

¹¹ Statuten Naktuinbouw, artikel 4.

verhandelen zaden wordt genomen en deze wordt gezaaid in de proeftuin van Naktuinbouw. Het keuringsreglement biedt tevens de mogelijkheid andere gewassen in de proeftuin op te planten.

Zoals beschreven biedt Naktuinbouw daarnaast kwaliteit-plus certificeringssystemen aan. Voor deze systemen is een eigen keuringssystematiek opgezet waarbij tevens wordt gekeken naar de bedrijfsprocessen.

Indien de keurmeesters in keuringen afwijkingen constateren worden monsters genomen. Deze monsters worden in het laboratorium van Naktuinbouw onderzocht.

Fytosanitaire import- en exportinspecties

Plantaardige producten die worden geïmporteerd in de Europese Unie moeten voldoen aan de eisen van de EU. Naktuinbouw voert hiertoe in mandaat van de NVWA fytosanitaire inspecties uit op zendingen van bloemisterij-, groente- en boomkwekerijgewassen. Hierbij wordt gecontroleerd of het fytosanitaire certificaat uit land van herkomst juist is en of het product vrij is van quarantaine organismen. De systematiek en vereiste voor deze fytosanitaire inspecties worden vastgesteld door de NVWA.

Bij export van deze gewassen naar landen buiten de Europese Unie moet worden voldaan aan de eisen die het land van bestemming ('derde land') stelt. De keurmeesters van Naktuinbouw voeren als onbezoldigd ambtenaar van de NVWA het eindonderzoek ten behoeve van de afgifte van fytosanitaire exportcertificaten uit.

Overige activiteiten

Naktuinbouw voert een aantal overige activiteiten uit die in opdracht en onder eindverantwoordelijkheid van de Raad voor Plantenrassen plaatsvinden of in het verlengde liggen van de wettelijke taken op gebied van kwaliteit of plantgezondheid.

Het werk in opdracht van de Raad voor Plantenrassen omvat de beoordeling van rassen op DUS-criteria (Distinctness, Uniformity en Stability). Hiervoor dienen toetsen te worden uitgevoerd in het laboratorium door Naktuinbouw en wordt een rassenbeschrijving opgesteld. Specifiek voor groentegewassen geldt dat de keurmeester van Naktuinbouw controleert op een systematische instandhouding van het gewas door het bedrijf.

De activiteiten die Naktuinbouw uitvoert in het verlengde van de wettelijke taken zijn onder meer vakopleidingen en trainingen en het op verzoek uitvoeren van toetsen in het laboratorium. Binnen Naktuinbouw wordt de uitvoering van wettelijke taken en taken in het verlengde van de wet gescheiden (in de zin dat verlengde taken worden uitgevoerd door een andere persoon dan de keuringen). Ook financieel wordt voor de verschillende taken een eigen winst- en verliesrekening opgemaakt. Op de winst- en verliesrekening wordt ook onderscheid gemaakt tussen de verschillende sectoren.

Tot slot is Naktuinbouw een partner in verschillende nationale en internationale vakgroepen en neemt het deel aan verschillende bijeenkomsten en overlegstructuren (bijvoorbeeld samenwerkingen met greenports, wetenschappelijke instellingen en deelname aan (inter)nationale workshops en bijeenkomsten).

Faciliteiten

Naktuinbouw beschikt over verschillende faciliteiten die gebruikt worden bij de uitvoering van de primaire taken. In het laboratorium van Naktuinbouw worden verschillende toetsen uitgevoerd: naar aanleiding van afwijkingen die geconstateerd zijn tijdens keuringen, in de certificeringsprogramma's en in opdracht van derden (bijvoorbeeld toetsen in opdracht van bedrijven of toetsen in opdracht van KCB). Ook worden in het laboratorium nieuwe toetsmethoden ontwikkeld.

Daarnaast beschikt Naktuinbouw over een proeftuin. Hier kunnen monsters worden gezaaid om onderzoek te doen naar raszuiverheid, rasechtheid, gezondheid en kwaliteit. Meestal gaat het om monsters van groente- of bloemenzaden.

3. Resultaten en effecten

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste resultaten van de activiteiten van Naktuinbouw.

Feiten

Markt voor tuinbouwproducten

Nederland neemt een sterke positie in op de markt van tuinbouwproducten. De handelswaarde (omzet) van door Nederlandse bedrijven in de handel gebracht (door Naktuinbouw gekeurd) teeltmateriaal bedroeg in 2015 ruim € 3 miljard (zie bijlage I). Uitgesplitst naar sector is dat circa € 2 miljard voor groentegewassen (zaden, planten, aardbeiplanten, plantuien, plantsjalotten), circa € 500 miljoen voor bloemisterijgewassen (stekmateriaal snijbloemen en potplanten, pot/perkplanten voor zover bestemd voor wederopplant, bloemzaden/bloemzaailingen) en circa € 550 miljoen voor boomkwekerijgewassen (waaronder fruitbomen, laan- en sierbomen, coniferen, rozestruiken, vaste planten, bosplantsoen). Productkwaliteit speelt hierbij een belangrijke rol; Nederlandse bedrijven concurreren voornamelijk op kwaliteit en in mindere mate op kosten.

Er zijn wel verschillen tussen de sectoren waarop Naktuinbouw toezicht houdt. Zo is de groentegewassensector zeer internationaal en (technologisch) vooruitstrevend, en kenmerkt deze sector zich – net als de bloemisterijgewassensector – door schaalvergroting. De boomkwekerijsector heeft daarentegen een veel lokalere afzetmarkt (veruit het meeste blijft binnen de EU) en bedrijven in deze sector zijn over het algemeen kleiner en minder (technologisch) vooruitstrevend.

Inspecties en afkeuringen

Naktuinbouw heeft als taak om teeltmateriaal van bloemisterij-, boomkwekerij- en groentegewassen te controleren op kwaliteit en fyto-sanitaire eisen. In totaal gaat het om vele duizenden keuringen en inspecties per jaar. Een volledig overzicht van alle keuringen en inspecties en het aantal afkeuringen in de evaluatieperiode (2010 – 2016) is opgenomen in bijlage I. Hierna volgt hiervan een korte samenvatting.

Naktuinbouw heeft in 2015 ruim 19 duizend keuringen uitgevoerd bij bedrijven in de drie sectoren. Dit resulteerde in circa 100 afkeuringen (0,5%).¹² Het totaal aantal keuringen en het afkeuringspercentage is in de evaluatieperiode (2010 – 2016) redelijk stabiel gebleven. Tussen de sectoren zijn er wel verschillen. Zo is het aantal keuringen van groentegewassen toegenomen en het aantal keuringen van bloemisterijgewassen afgenomen.

In 2015 heeft Naktuinbouw 9 duizend importinspecties uitgevoerd, waaruit 150 afkeuringen volgden (1,7%).¹³ Zowel het aantal importinspecties als het aantal afkeuringen is sinds 2010 stabiel gebleven. Het aantal exportinspecties lag tussen 2010 en 2013 tussen de 10.000 en 12.000. Sinds 2013 rapporteert Naktuinbouw de exportinspecties in uren. In 2015 ging het om 5.150 uur en 508 afkeuringen. Het aantal afkeuringen daalt geleidelijk vanaf 2011 toen duizend partijen werden afgekeurd.

Naktuinbouw heeft in 2016 in totaal ruim 14 duizend plantenpaspoortinspecties uitgevoerd, al dan niet in combinatie met kwaliteitsinspecties. Tijdens deze inspecties zijn 146 vondsten gedaan van quarantaine-organismen (1,0%). Het aantal plantenpaspoortinspecties schommelt vanaf 2011 rond de 14 duizend. Wel zijn er verschillen tussen de sectoren: het aantal inspecties op groentegewassen is geleidelijk toegenomen, terwijl

¹² Dit aantal omvat zowel materiaal dat direct is afgekeurd als materiaal dat alleen na een door Naktuinbouw opgelegde maatregel (bijvoorbeeld opzuivering) in de handeling mag worden gebracht.

¹³ Door de invoering van nieuwe PDA-software beschikt Naktuinbouw voor 2016 niet over betrouwbare cijfers over het aantal afkeuringen.

het aantal inspecties op bloemisterijgewassen juist geleidelijk afneemt. Het totaal aantal vondsten nam tussen 2010 en 2015 af van 195 tot 81 en is in 2016 weer gestegen tot 146.

Onterechte afkeuringen

Een andere indicatie voor de doeltreffendheid van het functioneren van Naktuinbouw betreft het aantal onterechte afkeuringen. Immers, als de keuringsdienst een partij of perceel die wel voldoet aan de wettelijke eisen afkeurt, waardoor het niet op de markt komt, dan is de leverancier benadeeld en ontstaat er een onwenselijke situatie.

Het aantal bezwaren dat bedrijven indienen tegen besluiten van Naktuinbouw kan een indicatie vormen een indicatie voor hoe vaak Naktuinbouw een partij of perceel onterecht afkeurt. In de periode 2010 – 2016 is dat jaarlijks tussen de 12 en 37 keer gebeurd. In een enkel geval heeft een bedrijf besloten om nadat het bezwaar was verworpen beroep aan te tekenen bij de bestuursrechter. Afgezet tegen het aantal geregistreerde bedrijven (enkele duizenden), aantal keuringen en inspecties dat jaarlijks wordt verricht (enkele tienduizenden per jaar) en het aantal afkeuringen (circa duizend per jaar), en gelet op het belang dat is gemoeid met de besluiten van Naktuinbouw (met afkeuringen gaat veel geld gemoeid), is het aantal bezwaren dat (deels) gegrond is verklaard klein: tussen de 0 en de 9 in de periode 2010-2016. Bijlage I bevat een overzicht van bezwaren en beroepen op besluiten van Naktuinbouw.

Onterechte goedkeuringen

Eventuele onterechte goedkeuringen kunnen ook worden aangemerkt als onwenselijk en vormen eveneens een indicatie voor de doeltreffendheid van het functioneren van Naktuinbouw. In dat geval is immers materiaal op de markt gekomen dat niet voldoet aan de wettelijke eisen. Het aantal klachten van eindgebruikers over materiaal dat is gekeurd door Naktuinbouw is hiervoor een indicatie. In 2016 registreerde Naktuinbouw 31 klachten. Daarvan bleken er na onderzoek 11 (deels) gegrond. In de andere gevallen bleek het niet aan het materiaal te liggen (maar bijvoorbeeld aan de eindgebruiker zelf), is de zaak ingetrokken of is er geen uitspraak gedaan (bijvoorbeeld omdat de oorzaak van de problemen niet te achterhalen was). Het aantal ontvangen klachten en het percentage gegronde klachten was stabiel in de evaluatieperiode.

Daarnaast vormt het aantal ontvangen notificaties bij de export naar derde landen een indicatie voor de doeltreffendheid van het functioneren van Naktuinbouw. Als blijkt dat een partij in het land van bestemming niet voldoet aan de fytosanitaire eisen, dan wordt het product afgekeurd en vernietigd of teruggezonden en ontvangt Nederland (de NVWA) hiervan een notificatie. In de periode 2010 – 2016 zijn per jaar tussen de 18 en 47 notificaties ontvangen die Naktuinbouw heeft onderzocht. In 2016 ging het om 37 notificaties ten opzichten van ruim 10.000 exportinspecties (zie bijlage I).

Afgezet tegen het aantal keuringen en het aantal exportinspecties (vele duizenden) zijn respectievelijk het aantal gegronde klachten en het aantal notificaties relatief laag.

Percepties

Gesprekspartners zijn het er over eens dat Naktuinbouw een waarborg vormt voor kwaliteit en plantgezondheid. Verschillende van hen geven aan dat de door Naktuinbouw uitgevoerde keuringen internationaal hoog staan aangeschreven. Dit zou onder meer blijken uit het feit dat geregeld internationale delegaties Naktuinbouw bezoeken en bedrijven gewassen via Nederland exporteren zodat producten een Naktuinbouw-keurmerk krijgen.

In de gesprekken is ook genoemd dat Naktuinbouw heeft laten zien dat het ingrijpende maatregelen treft wanneer dit nodig is. Dat was bijvoorbeeld het geval in 2010 toen in de regio rondom Boskoop, waar veel boomkwekerijen zitten, een boktor werd aangetroffen. Naktuinbouw heeft toen, onder toezicht van de NVWA,

een bufferzone ingesteld waarbinnen geen producten meer mochten worden verhandeld en bij verschillende kwekerijen bomen werden geruimd.

4. Toetsingscriteria

In dit hoofdstuk behandelen we de vijf toetsingscriteria: zorgvuldig en integer, onafhankelijk, transparant, effectgericht en efficiënt georganiseerd. Bij het beschrijven van de toetsingscriteria maken we onderscheid tussen feiten en percepties.

4.1. Zorgvuldig en integer

Met zorgvuldig en integer bedoelen we de mate waarin *checks & balances* zijn getroffen om een zorgvuldige en integere uitvoering van taken te waarborgen. Het kan gaan om interne voorzieningen in de eigen organisatie om de zorgvuldige uitvoering van keuringen en andere activiteiten te bewaken, maar ook om externe voorzieningen. Externe voorzieningen zijn bijvoorbeeld het toezicht van het ministerie van EZ en de NVWA, en aan accreditaties en audits daarop.

Feiten

Externe audits op internationale normen

Bij Naktuinbouw worden jaarlijks verschillende externe audits uitgevoerd. Een externe partij beoordeelt hierbij of het kwaliteitsmanagementsysteem van Naktuinbouw aan vastgestelde normen voldoet. De audits kunnen betrekking hebben op de hele organisatie of op een specifiek proces of een specifieke werkwijze. In recente jaren (2015 – 2016) zijn audits uitgevoerd op de internationale normen voor kwaliteitsmanagementsystemen (ISO 9001:2008), inspectiediensten (ISO/IEC 17020) en laboratoria (ISO/IEC 17025). Tevens zijn audits uitgevoerd door ISTA¹⁴ en CPVO¹⁵ op respectievelijk ISTA-normen voor laboratoria en keuringen en CPVO-normen voor rassenonderzoek.

Uit informatie die aan ons beschikbaar is gesteld door Naktuinbouw volgt dat er in deze audits enkele tekortkomingen zijn gesignaleerd, waarop Naktuinbouw maatregelen heeft getroffen. Daarnaast zijn er verschillende niet-kritieke tekortkomingen aan het licht gekomen en suggesties voor verbeteringen gedaan. Op de meeste van de niet-kritieke tekortkomingen heeft Naktuinbouw inmiddels maatregelen getroffen.

Externe audits door NVWA

In 2015 en 2016 heeft de NVWA ook verschillende audits uitgevoerd bij Naktuinbouw. De NVWA heeft getoetst of Naktuinbouw voldoet aan eisen voortvloeiend uit de Meerjarige Overeenkomst met het ministerie van EZ en de NVWA. Deze audit heeft betrekking op de fytosanitaire taken van Naktuinbouw en bestond uit zowel het bijwonen van keuringen van de buitendienst als een audit op kantoor. Door de NVWA zijn alleen enkele niet-kritieke tekortkomingen geconstateerd en is een observatie gedaan. Daarnaast zijn door de NVWA ook audits uitgevoerd in de laboratoria van Naktuinbouw op het uitvoeren van toetsen en de naleving van richtlijn 2008/61/EG. Hieruit volgden enkele niet-kritieke tekortkomingen en observaties. Naktuinbouw geeft in de documentatie aan maatregelen te hebben getroffen of dat nog te gaan doen.

Accountantscontrole

Gedurende de periode 2010-2016 zijn alle jaarrekeningen van Naktuinbouw voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring en door het ministerie van EZ goedgekeurd.

¹⁴ ISTA staat voor International Seed Testing Association.

¹⁵ De CPVO is de Europese Raad voor Plantenrassen.

Interne voorzieningen

Naktuinbouw heeft in het kader van kwaliteitsmanagement verschillende voorzieningen getroffen om een zorgvuldige en integere taakuitvoering te borgen. We beschrijven hierna kort de belangrijkste voorzieningen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Keurmeesters volgen een opleiding voor een bepaalde gewasgroep. Periodiek wordt getoetst of keurmeesters hun kwalificaties mogen behouden. Als dat niet langer het geval is dan vindt bijscholing plaats.

Periodiek organiseert Naktuinbouw overleg tussen keurmeesters in gewasclusters over de keuringsaanpak en keuringsresultaten. Het doel van deze bijeenkomsten is om de zorgvuldigheid en uniformiteit van de keuringen te bevorderen.

Naktuinbouw voert jaarlijks supervisie audits uit op de uitvoering, waarbij een senior-keurmeester met een keurmeester meeloopt, beoordeelt en – waar nodig – adviseert of bijstuurt.

Naktuinbouw registreert de informatie over keuringen, zoals doorlooptijden en de uitkomsten van de keuring. Deze informatie wordt systematisch geanalyseerd, waarbij de resultaten van de verschillende keurmeesters met elkaar worden vergeleken. Als er opvallende zaken naar boven komen dan worden die met de betreffende keurmeester besproken.

Medewerkers van Naktuinbouw tekenen voor een gedragscode voor geheimhouding van bedrijfsvertrouwelijke informatie. Ook heeft Naktuinbouw een medewerker aangesteld om de vertrouwelijkheid van privacygevoelige informatie te borgen in de bedrijfsprocessen.

Met het oog op integriteit zijn medewerkers verplicht om nevenfuncties te melden en eventueel (gedwongen) stop te zetten. Medewerkers tekenen hiervoor een beoordeelde verklaring omtrent nevenactiviteiten. Ook komt dit onderwerp aan bod in de jaarlijkse personeelsgesprekken.

Klachten over handelen Naktuinbouw

Geregistreerde bedrijven kunnen een klacht indienen over het functioneren van Naktuinbouw op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat is in de evaluatieperiode jaarlijks tussen de 3 en 10 keer gebeurd. Deze klachten gaan veelal over organisatorische en (financieel-)administratieve zaken. In circa een derde van de gevallen is de klacht (deels) gegrond verklaard.

Periodieke rapportage aan overheid en sector

Naktuinbouw rapporteert periodiek over de uitgevoerde werkzaamheden (op sector- en gewasniveau) aan de overheid (ministerie van EZ en NVWA), brancheorganisaties (in bestuur) en adviescommissies (15 commissies bestaande uit ondernemers en experts). In deze evaluatie is niet gebleken dat in deze besprekingen zorgwekkende signalen zijn geuit of misstanden zijn geconstateerd met betrekking tot de zorgvuldige en integere taakuitvoering door Naktuinbouw.

Percepties

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de zorgvuldigheid waarmee Naktuinbouw zijn taken uitvoert. Verschillende gesprekspartners wijzen daarbij op de deskundigheid van de keurmeesters. Specialistische kennis van producten is volgens hen nodig om een goede sparingspartner voor bedrijven te zijn.

Wel noemen enkele gesprekspartners dat er in de boomkwekerij- en bloemisterijgewassensector soms kritiek is op het kennisniveau van keurmeester over specifieke gewassen. Naktuinbouw herkent deze kritiek, maar geeft aan dat het door de toename van het aantal soorten vrijwel onmogelijk is om kennis van alle gewassen te hebben. Bovendien heeft de kritiek volgens Naktuinbouw vooral betrekking op het kunnen bepalen van de

identiteit van een ras. De meerwaarde van die kennis voor de keurmeesters is beperkt en de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de bedrijven zelf. Naktuinbouw ziet hierin een opgave om beter uit te leggen wat Naktuinbouw doet en waarom.

Verder wijzen verschillende gesprekspartners erop dat de gemiddelde leeftijd van de inspecteurs hoog is en een flink aantal van hen over niet al te lange tijd met pensioen gaat. Dit vormt volgens hen een risico voor het kennisniveau binnen Naktuinbouw. Het verjongen van het personeelsbestand en het overdragen van kennis zijn volgens deze gesprekspartners belangrijke aandachtspunten. Naktuinbouw zegt gericht te werken aan het werven van jonge inspecteurs. Dat is geen eenvoudige opgave, omdat het niet gemakkelijk is om jonge inspecteurs te vinden die beschikken over de juiste kennis, vaardigheden en uitstraling (ze moeten ook kunnen optreden als autoriteit).

Naktuinbouw noemt zelf de verdere verfijning van de methoden en instrumenten die in keuringen worden gebruikt als ontwikkelpunt. Naktuinbouw ziet voornamelijk kansen in de registratie van activiteiten tijdens keuringen zodat keurmeesters beter kunnen worden gecontroleerd en vergeleken met andere keurmeesters.

4.2. Onafhankelijk

Met onafhankelijk bedoelen we de mate waarin de plantaardige keuringsdienst onafhankelijk opereert ten opzichte van de sector en (de schijn van) partijdigheid vermijdt.

We maken hierna onderscheid tussen het waarborgen van onafhankelijkheid op bestuurlijk niveau (governance) en onafhankelijkheid in de uitvoering (keurmeester ten opzichte bedrijf).

Feiten

Externe audits

In enkele van de eerder genoemde externe audits (zie paragraaf 4.1) wordt expliciet getoetst op onafhankelijkheid. Uit de informatie die door Naktuinbouw beschikbaar is gesteld blijkt dat in de jaren 2015 en 2016 één tekortkoming is geconstateerd met betrekking tot onafhankelijkheid. Tijdens de audit op de norm ISO/IEC 17025 (laboratorium) heeft de Raad voor Accreditatie geconstateerd dat uitzendkrachten geen vertrouwelijkheidsverklaring hadden ondertekend. Naktuinbouw meldt in de documentatie dat de verklaring alsnog is getekend en dat de werkwijze voor uitzendkrachten is aangepast.

Klachten

Klachten over het handelen van Naktuinbouw op grond van hoofdstuk 9 Algemene wet bestuursrecht hadden in de periode 2010 – 2016 – voor zover wij op basis van de beschikbare informatie kunnen beoordelen – in geen enkel geval betrekking op (een gebrek aan) onafhankelijkheid.

Governance

Naktuinbouw heeft een stichtingsbestuur met daaronder drie sectorbesturen. Het stichtingsbestuur bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en twee leden per sector, verdeeld over de verschillende belanghebbenden (teeltbedrijven en handelsbedrijven). De benoeming van de onafhankelijke voorzitter van het stichtingsbestuur is goedgekeurd door de minister van EZ.¹⁶ De andere leden van het stichtingsbestuur zijn benoemd door de sectorbesturen. Het stichtingsbestuur zet de algemene lijnen uit. In de drie sectorbesturen zijn groepen van belanghebbenden uit de betreffende sector vertegenwoordigd. Deze sectorbesturen stellen in samenspraak met de directie de keuringssystematiek voor een sector vast (het gaat hier om de systematiek voor

¹⁶ Statuten artikel 6, lid 1 en artikel 22, lid 2 van de Zaaizaad- en plantgoedwet.

kwaliteitskeuringen, de systematiek voor fytosanitaire import- en exportinspecties wordt vastgesteld door de NVWA).¹⁷

In de statuten en procedures van Naktuinbouw zijn verschillende voorzieningen ingebouwd om onafhankelijkheid op bestuursniveau te waarborgen. Zo moet de minister van EZ instemmen met eventuele wijzigingen in de statuten en het keuringsreglement, en goedkeuring geven aan de tarieven, de begroting¹⁸ en de jaarrekening¹⁹. Daarnaast is vastgelegd en ingeregeld dat het bestuur en individuele bestuursleden geen invloed mogen uitoefenen op de uitvoering van de controletaak door de keurmeesters.²⁰ Het bestuur gaat kortgezegd niet over individuele gevallen.

Uitvoering

Met de beslissingen van keurmeesters zijn voor bedrijven grote belangen gemoeid. Het is daarom van belang dat de keurmeesters strikt onafhankelijk zijn van de bedrijven waar zij keuringen uitvoeren. Hierbij spelen twee complicerende factoren. Ten eerste dat van de keurmeester wordt verwacht dat hij als onafhankelijke toezichthouder ook een dienstverlenende houding aanneemt. Ten tweede dat om goed te kunnen keuren het helpt als de keurmeester het bedrijf goed kent en er – letterlijk – de weg kent. Bij Naktuinbouw wordt (deels) gewerkt met vaste accounts, waarbij de keurmeesters voor een relatief lange periode keuren bij dezelfde bedrijven – soms al 20 jaar.

Naktuinbouw heeft verschillende waarborgen getroffen voor een onafhankelijke uitvoering van keuringen door keurmeesters. We beschrijven hierna kort de belangrijkste voorzieningen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen.

Ten eerste moeten alle medewerkers, zoals reeds benoemd bij het criterium ‘zorgvuldig en integer’, een verklaring omtrent mogelijke nevenactiviteiten ondertekenen en komt dit onderwerp tijdens de jaarlijkse personeelsgesprekken aan de orde.

Ten tweede vormt de registratie van keuringsresultaten een waarborg. Naktuinbouw registreert informatie over keuringen, waaronder de keuringsresultaten, en analyseert deze informatie systematisch (zie paragraaf 4.1). Als een keurmeester een bepaald bedrijf stelselmatig beoordeelt dan komt dit aan het licht in de vergelijking van resultaten. En ook als op een andere manier blijkt dat keuringen niet goed zijn uitgevoerd, bijvoorbeeld naar aanleiding van een signaal van een afnemer, dan is dit terug te herleiden tot de keurmeester die de keuring heeft verricht.

Ten derde is Naktuinbouw sinds enige tijd gestart met het inzetten van verschillende keurmeesters voor de bedrijfsaudit en de veldkeuring bij een bedrijf. Voorheen werden de bedrijfsaudit en de veldkeuring binnen een bedrijf veelal uitgevoerd door dezelfde keurmeester. Het feit dat twee verschillende keurmeesters werkzaam zijn binnen hetzelfde bedrijf vormt een extra waarborg voor de onafhankelijkheid.

Percepties

Governance

Gesprekspartners zijn niet bekend met situaties waarbij de onafhankelijkheid op bestuursniveau in geding zou zijn geweest of dat het bestuur zich heeft bemoeid met individuele gevallen. De vertegenwoordiging van de sector in het bestuur van Naktuinbouw wordt door alle gesprekspartners als zeer waardevol gezien. Belangrijke voordelen zijn volgens hen dat ontwikkelingen in de sector snel kunnen worden opgemerkt en dat er meer draagvlak ontstaat voor de keuringssystematiek. Bovendien geven enkele gesprekspartners aan dat de

¹⁷ Statuten artikel 5 en artikel 12.

¹⁸ Statuten artikel 18, lid 1 & 3 en artikel 26 van de Kaderwet zbo.

¹⁹ Statuten artikel 18, lid 3 en artikel 34 van de Kaderwet zbo.

²⁰ Statuten artikel 21, derde lid.

belangen van de sector (hoge kwaliteit ten behoeve van de handel) dezelfde zijn als het publieke belang dat Naktuinbouw bewaakt waardoor in het bestuur niet snel een belangentegenstelling zal ontstaan. Enkele gesprekspartners merken op dat de kracht van Naktuinbouw is dat het diepgeworteld is in de sector. Hierdoor ontstaat draagvlak voor beslissingen en de keuringen in de sector en wordt geborgd dat sectorspecifieke kennis in het bestuur van Naktuinbouw aanwezig is.

Verschillende gesprekspartners wijzen er wel op dat, met name internationaal, soms vragen worden gesteld over het Nederlandse model, waarin het toezicht op kwaliteit en de uitvoering van fytosanitaire toezichtstaken is belegd bij stichtingen (waaronder Naktuinbouw) waarin de sector zitting neemt in het bestuur. Meestal raakt men overtuigd van de voordelen als het model en de waarborgen die zijn getroffen voor onafhankelijkheid worden toegelicht. Bij het voorgaande moet bovendien worden opgemerkt dat handelspolitieke belangen (van landen) en protectionisme aanleiding kunnen zijn voor het stellen van vragen over het Nederlandse model.

Verschillende gesprekspartners vinden dat het borgen van de onafhankelijkheid en het voorkomen van de schijn van belangenverstrengeling iets is om alert op te blijven. Zij pleiten voor een meer onafhankelijke samenstelling van het bestuur. Naktuinbouw geeft zelf aan ook voornemens te zijn om wijzigingen aan te brengen in het governance-model. Naast onafhankelijkheid speelt daarbij ook een andere afweging een rol. Het huidige bestuur wordt benoemd door organisaties in de sector, waardoor naast sectorkennis niet automatisch ook andere specialistische kennis in het bestuur aanwezig is (bijvoorbeeld kennis van toezicht, ICT, HR, financiën en technologische innovaties). Aangegeven wordt dat kan worden gedacht aan een betere mix van vertegenwoordigers uit de sector en onafhankelijke leden en/of gekwalificeerde posities voor leden met bepaalde kennis. Tegelijk wordt aangegeven dat dit niet ten kosten mag gaan van het draagvlak van Naktuinbouw in de sector.

Enkele gesprekspartners wijzen erop dat de (financieel) onafhankelijke positie van Naktuinbouw ten opzichte van de overheid voordelen heeft. Naktuinbouw is niet afhankelijk van overheidsbudgetten en minder gevoelig voor politieke ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld bezuinigingen).

Uitvoering

Gesprekspartners, ook van buiten Naktuinbouw, hebben geen kritische signalen afgegeven over de onafhankelijkheid van de keurmeesters van Naktuinbouw. Naktuinbouw benadrukt het belang van een onafhankelijke uitvoering van keuringen. Als die in het geding komt dan ondermijnt dat het vertrouwen in het systeem. Volgens Naktuinbouw laat de praktijk zien dat de waarborgen die zijn getroffen voor onafhankelijkheid effectief zijn: de markt, zowel nationaal als internationaal, heeft vertrouwen in de keuringen van Naktuinbouw en er zijn geen voorbeelden of signalen bekend dat de onafhankelijkheid van Naktuinbouw in het geding is geweest.

Naktuinbouw vindt wel dat de balans tussen dienstbaarheid richting de sector en het optreden als onafhankelijkheid autoriteit continu moet worden bewaakt. Enerzijds dient een keurmeester de sector verder te helpen, anderzijds dient de keurmeester een onafhankelijke autoriteit te zijn. Voor Naktuinbouw ligt de grens bij het geven van individueel advies. Dat wordt niet gedaan.

Het grootste punt van kritiek, dat ook wordt onderkend door Naktuinbouw, is dat keurmeesters veelal voor een relatief lange periode keuren bij dezelfde bedrijven. Vaste accounts hebben als voordeel dat de keurmeester het bedrijf goed kent en een relatie kan opbouwen. Soms is het ook belangrijk dat de keurmeester de lokale cultuur goed kent. Anderzijds kan de keurmeester blind worden voor kritische signalen. Naktuinbouw zegt de mogelijkheden te bestuderen om keurmeester meer te laten rouleren, maar daarbij tegen beperkingen aan te lopen. Een eerste argument is dat keurmeesters specifieke kennis (over gewas en bedrijf) nodig hebben om keuringen goed uit te kunnen voeren. Een nieuwe keurmeester dient deze kennis

opnieuw op te doen. Een tweede argument is dat keurmeesters vanuit huis werken. Meer roulatie betekent meer reistijd, minder efficiëntie en dus hogere kosten.

4.3. Transparant

Met transparant bedoelen we de mate waarin de plantaardige keuringsdienst inzicht geeft in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten aan de samenleving, de politiek en de sector(en).

Feiten

Jaarverslag en jaarrekening

Naktuinbouw publiceert jaarlijks een jaarverslag.²¹ In het jaarverslag wordt gerapporteerd over de inhoudelijke en financiële resultaten en ontwikkelingen. Dit jaarverslag wordt naar de minister van EZ en de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Het besluit tot vaststellen van de jaarrekening wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van EZ.

Periodieke rapportage aan EZ en NVWA

Naktuinbouw voert halfjaarlijks overleg met het ministerie van EZ en de NVWA over de uitvoering van de kwaliteitstaken en de fyto-sanitaire taken. Hierin wordt gesproken over onder meer de begroting, tarifiering, het jaarverslag en de jaarrekening. Afspraken tussen het ministerie van EZ en Naktuinbouw zijn vastgelegd in afspraken- en aansturingprotocol dat dateert uit 2007.

Daarnaast vindt regelmatige afstemming plaats tussen Naktuinbouw en de NVWA over de uitvoering van de fyto-sanitaire taken door Naktuinbouw in mandaat van de minister van EZ. De afspraken tussen de NVWA en Naktuinbouw zijn vastgelegd in een meerjarige overeenkomst.

Communicatie met de sector

Algemeen contact met sector verloopt via verschillende kanalen. Naktuinbouw publiceert informatie over zijn werkzaamheden, belangrijke ontwikkelingen in de sectoren en de organisatie op de website. Daarnaast verstuurt Naktuinbouw periodieke op sectoren en onderwerpen afgestemde nieuwsbrieven. Het is niet bekend wat het bereik is van deze nieuwsbrieven en hoe ze worden gewaardeerd. Verder organiseert Naktuinbouw verschillende bijeenkomsten voor de sector en ontvangt het regelmatig (internationale) delegaties.

Contact met de sector verloopt ook via de (sector)besturen, waarin vertegenwoordigers uit de drie sectoren zitting hebben. Informatie voor de bestuursleden, bijvoorbeeld reglementering, verslagen van besprekingen en andere bestuursdocumenten, zijn online beschikbaar via de 'Bestuurders Informatie Portal'. Daarnaast heeft Naktuinbouw vijftien adviescommissies ingesteld, die door het management worden gebruikt als klankbord. De leden van de adviescommissies werken bij bedrijven in de sectoren of in andere aan de tuinbouw gerelateerde bedrijven, bij onderzoeksinstituten, universiteiten of brancheorganisaties.

Specifiek contact met geregistreerde bedrijven rondom inspecties en inspectieresultaten verloopt in eerste instantie via de keurmeesters. Bedrijven ontvangen een rapportage over alle keuringen die bij hun bedrijf zijn verricht, ook als een keuring niet leidt tot een formele beslissing.²² Naktuinbouw beschikt over een online bedrijfsportal waarop bedrijven aanvragen en aangiftes kunnen doen, informatie over uitslagen kunnen inzien en op de hoogte worden gehouden van de bemonstering en bevindingen van nacontroles.

²¹ Het jaarverslag kan tevens worden gezien als het bestuursverslag dat Naktuinbouw verplicht is op te stellen op grond van artikel 2:391 BW.

²² Artikel 3 van het Keuringsreglement.

Naktuinbouw voert geen structureel onderzoek meer uit naar klantwaardering. Het laatste imago-onderzoek is in 2012 uitgevoerd. Naktuinbouw heeft er voor gekozen om inzicht te krijgen in de wensen en opvattingen van bedrijven via de hiervoor genoemde kanalen, zoals de adviescommissies en bijeenkomsten, of een specifieke uitvraag te doen onder bedrijven als daar aanleiding toe is.

Percepties

Gesprekspartners oordelen wisselend over de transparantie van Naktuinbouw. Over het algemeen zijn gesprekspartners positief over de communicatiemiddelen die Naktuinbouw inzet om de sector te informeren. Over het jaarverslag en de website is gezegd dat deze informatief zijn, waarbij wel is opgemerkt dat in het jaarverslag geen duidelijk onderscheid terug te vinden is tussen wettelijke taken en taken in het verlengde van de wettelijke taken. Ook is door een gesprekspartner genoemd dat de nieuwsbrieven nog beter kunnen worden afgestemd op de doelgroep: Welke informatie is relevant voor welke doelgroep?

Verschillende gesprekspartners geven aan dat Naktuinbouw beter aan de sectoren zou kunnen uitleggen wat Naktuinbouw doet, waarom Naktuinbouw deze activiteiten onderneemt (wat levert het de sector op?) en waarvoor bedrijven precies betalen. Ze merken op dat ondernemers de werkzaamheden van Naktuinbouw snel te duur vinden als niet duidelijk is waar ze voor betalen en wat het oplevert. Het is volgens hen in het bijzonder belangrijk dat Naktuinbouw transparant is over welk deel van de werkzaamheden voortvloeien uit de wettelijk plicht en welk deel vrijwillig is en onderdeel is van taken in het verlengde van de wettelijke taken. Een voorbeeld hiervan is de aankondiging van een nieuw laboratorium zonder verdere toelichting waarom dit nodig is. Hierbij zijn er wel verschillen merkbaar tussen de drie sectoren. Volgens gesprekspartners komen er met name vragen over kosten(toerekening) van bedrijven uit de boomkwekerijgewassensector. Die sector bestaat veelal uit kleinere ondernemingen waarvoor de toezichtskosten verhoudingsgewijs hoog zijn. Naktuinbouw onderkent dat het bij de (financiële) verantwoording van uitvoering van activiteiten nog beter onderscheid kan maken tussen activiteiten die direct voortvloeien uit wettelijk taken en activiteiten die in het verlengde liggen van de wettelijke taken. Naktuinbouw geeft aan de financiering gesplitst te hebben en de tarieven goed te kunnen uitleggen, maar erkent dat het proactief meer duidelijkheid kan geven.

Naktuinbouw benoemt zelf nog twee andere ontwikkelpunten ten aanzien van de transparantie. Door bestuurlijke beleidsvoornemens vooraf openbaar te maken (onder andere via de website) denkt Naktuinbouw nog waardevollere interactie met alle belanghebbenden in de sectoren mogelijk te maken. Belanghebbenden kunnen reageren op de beleidsvoornemens en de besturen kunnen die inbreng meewegen in de besluitvorming. Daarnaast wil Naktuinbouw explicieter in beleid vastleggen hoe omgegaan wordt met de publicatie van gespecificeerde keuringsresultaten (op niveau van sectoren, gewassen en afzonderlijke bedrijven) met het oog bedrijfsvertrouwelijkheid.

4.4. Effectgericht

Met effectgericht bedoelen we de mate waarin de werkwijze erop is ingericht dat de belangrijkste problemen in de sector(en) tijdig worden gesignaleerd en voorkomen of opgelost.

Feiten

Inrichting toezicht

De keuringssystematiek die Naktuinbouw hanteert is in de loop der jaren ontwikkeld in samenspraak met de drie sectoren, de NVWA (voor de fyto-sanitaire werkzaamheden stelt de NVWA vast aan welke eisen dient te worden voldaan) en het ministerie van EZ (de minister van EZ dient goedkeuring te verlenen aan het besluit tot vaststellen van (wijzigingen in) het keuringsreglement).

Naktuinbouw voert periodieke keuringen uit op basis van de aangifte door het bedrijf van een teeltplan of een veld inventarisatielijst van opplantingen, productie, opslag of andersoortig gebruik van teeltmateriaal door het bedrijf. Deze periodieke keuringen hebben tot doel om te controleren of het op het bedrijf aanwezige teeltmateriaal voldoet aan de eisen die zijn gesteld aan rasechtheid, raszuiverheid, gezondheid en kwaliteit. Indien het teeltmateriaal niet aan de gestelde regels voldoet kan het door Naktuinbouw worden afgekeurd. Het teeltmateriaal mag dan niet in de handel worden gebracht. Naktuinbouw bepaalt de frequentie en aard van de keuringen op basis van de aangifte van het bedrijf.

Naast de periodieke keuring van het teeltmateriaal op een bedrijf voert Naktuinbouw toezicht uit op kritische punten in het productieproces. Hierbij kijkt Naktuinbouw bijvoorbeeld naar de door het bedrijf gehanteerde beoordelingsmethodiek, de bedrijfsvoorschriften, de bekwaamheid van medewerkers, de wijze waarop een bedrijf teeltmateriaal identificeert en gewasbescherming uitvoert.

Indien teeltmateriaal binnen de Europese Unie in de handel wordt gebracht is een plantenpaspoort vereist. Naktuinbouw voert inspecties van deze plantenpaspoorten uit. Indien teeltmateriaal wordt verhandeld met derde landen buiten de Europese Unie is tevens een inspectie vereist om te controleren of het te verhandelen materiaal voldoet aan de vereisten van het betreffende derde land. Naktuinbouw voert deze exportinspecties uit. Indien materiaal wordt geïmporteerd vanuit een derde land controleert Naktuinbouw of het aan de in de Europese Unie en in Nederland geldende vereisten voldoet (importinspectie).

Tot slot biedt Naktuinbouw een aantal bovenwettelijke kwaliteit-plus certificeringssystemen aan. Indien bedrijven ervoor kiezen deze systemen af te nemen worden de productieprocessen en het materiaal aan aanvullende normen getoetst. Naktuinbouw biedt twee kwaliteit-plus certificeringssystemen aan die bedoeld zijn voor teeltmateriaal: 'Naktuinbouw Select Plant' en 'Naktuinbouw Elite'. Daarnaast biedt Naktuinbouw twee kwaliteit-plus certificeringssystemen aan die bedoeld zijn voor de laboratoria van bedrijven: 'Authorized Services Laboratories Naktuinbouw' (ASLN) en 'Naktuinbouw Authorizes Laboratories' (NAL).

Risicogebaseerd keuren

In de keuringssystematiek zijn elementen van risicogebaseerd en systeemtoezicht (bedrijfsaudits) ingebouwd. Zo wordt de aard en frequentie van de keuringen bepaald op basis van informatie over de teelt en het teeltmateriaal. Ook voert Naktuinbouw, naast de keuringen van het teeltmateriaal, een jaarlijkse beoordeling van het productieproces van het bedrijf uit. Tot slot heeft de deelname van bedrijven aan de kwaliteit-plus certificeringssystemen invloed op de intensiteit van de wettelijke keuringen. Verder blijkt uit het onderzoek dat Naktuinbouw nog beperkt gebruik maakt van risicogebaseerd toezicht.

Inzet van nieuwe technologieën

Naktuinbouw doet onderzoek naar het gebruik van nieuwe technologieën bij keuringen. Hiermee blijft Naktuinbouw bij met de ontwikkelingen in de sector. Zo wordt er gekeken naar een mogelijke inzet van drones en honden bij keuringen en zijn er plannen om te investeren in een nieuw R&D-laboratorium wat DNA-onderzoek mogelijk moet maken.

Activiteiten gericht op preventie

Naktuinbouw biedt opleidingen aan om het kennisniveau in de sectoren over rasechtheid, raszuiverheid, kwaliteit en plantgezondheid te vergroten. Van deze opleidingen gaat een preventieve werking uit doordat bedrijven hierdoor beter in staat zijn zelf te controleren of het teeltmateriaal aan de geldende vereisten voldoet.

Naktuinbouw speelt daarnaast actief in op ontwikkelingen in de sector. Zo denken ze bijvoorbeeld mee over het opzetten van een voorziening om bedrijven schadeloos te stellen bij de vondst van een quarantaine organisme. De verwachting is dat ze eerder geneigd zullen zijn om mogelijke risico's of vondsten te melden (ze

worden gecompenseerd als een vondst tot schade leidt en hoeven die schade niet zelf te dragen). Dit zou een preventieve werking hebben.

Prioritering werkzaamheden

De NVWA en Naktuinbouw hebben afspraken gemaakt over de prioritering van werkzaamheden indien zich een crisis voordoet. De afgelopen jaren hebben zich geen situaties voorgedaan waarin diende te worden teruggevallen op deze afspraken. Naktuinbouw en de NVWA hebben altijd in goed overleg afspraken gemaakt over maatregelen die vereist waren (bijvoorbeeld bij de bestrijding van de Boktor).

Percepties

Gesprekspartners zijn het er over eens dat Naktuinbouw een waarborg vormt voor kwaliteit en plantgezondheid. Naktuinbouw wordt gezien als een kennisinstelling die goed is in het oppikken en delen van ontwikkelingen in de sector en internationaal hoog staat aangeschreven.

Om zich als kennisinstelling te kunnen positioneren voert Naktuinbouw wettelijke taken en taken in het verlengde van de wet (zoals opleidingen) uit. Gesprekspartners geven aan geen indicaties te hebben dat de uitvoering van wettelijke taken in de knel komt door de uitvoering van taken in het verlengde van de wettelijke taken. Daarbij geven gesprekspartners aan dat de uitvoering van taken in het verlengde van de wettelijke taken voordelen heeft: door de uitvoering van taken in het verlengde van de wettelijke taken doet Naktuinbouw kennis op die van toegevoegde waarde is voor de uitvoering van de wettelijke taken. Wel geven gesprekspartners aan dat voor hen niet altijd duidelijk is welk deel van de activiteiten van Naktuinbouw onder wettelijke taken valt en welk deel niet en hoe de kosten worden toegerekend (zie paragraaf 4.3. transparantie).

Verschillende gesprekspartners geven verder aan dat er kansen zijn op het gebied van risicogebaseerd en systeemtoezicht (bij bedrijven of in de keten). Naktuinbouw geeft aan dat de beweging richting risicogebaseerd en systeemtoezicht de komende jaren verder zal worden doorgezet. Daarbij wijst Naktuinbouw op twee beperkingen. Ten eerste is de regelgeving binnen Europa en van derde landen veelal nog partijgeoriënteerd. Daarbinnen is weinig ruimte om risicogebaseerd en systeemtoezicht door te voeren waarbij mogelijk niet elke partij meer afzonderlijk wordt gezien. Aangegeven wordt dat hier met de nieuwe Europese Plantgezondheidsverordening die in 2019 van kracht wordt meer ruimte voor komt. Een andere uitdaging die wordt genoemd zijn de financiële consequenties. Koplopers die ver zijn met automatisering van hun bedrijfsprocessen en de toetsing op kwaliteit veelal zelf uitvoeren, staan over het algemeen positief tegenover de invoering van systeemtoezicht. Zij verwachten dat de toezichtskosten voor hen hierdoor zullen dalen. Aan de andere kant zijn er ook – veelal kleinere – bedrijven die minder ver zijn op dit terrein en bang zijn dat de kosten van het toezicht voor hen zullen stijgen.

Naktuinbouw is voornemens te investeren in een aantal nieuwe faciliteiten omdat de ontwikkelingen in de markt hier om vragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontwikkelen van een nieuw laboratorium dat geschikt is voor de nieuwste technieken en de inzet van nieuwe technologieën bij het uitvoeren van keuringen (denk aan drones).

Verschillende gesprekspartners wijzen daarnaast op ontwikkelingen in wet- en regelgeving waarop Naktuinbouw de komende jaren in zal moeten inspelen. Zo is in gesprekken genoemd dat de nieuwe Europese Plantgezondheidsverordening een 'paspoortplicht' bevat voor al het uitgangsmateriaal (vanaf 2020), en dat dit voor Naktuinbouw tot veel extra werk zal leiden. Een groter aantal producten moet voorzien zijn van een plantenpaspoort. Met name voor de vaste planten en bomen (boomkwekerijsector) zal dit veel inzet vergen. Ook is gewezen op het belang van internationale markttoegang in het licht van de ontwikkeling dat derde landen steeds strengere eisen stellen.

4.5. Efficiënt georganiseerd

Met efficiënt georganiseerd bedoelen we de mate waarin de organisatie en de inrichting van de werkwijze een efficiënte uitvoering van taken bevordert.

Feiten

Tarieven

Naktuinbouw rekent de kosten van het toezicht door aan het bedrijfsleven en werkt op basis van het kosten maken kosten dragen principe. Naktuinbouw hanteert verschillende tarieven voor de verschillende sectoren waarin de keuringsdienst actief is. De tarieven voor keuringen bestaan grofweg uit drie delen: 1) een basisbijdrage per geregistreerde per jaar; 2) een bijdrage per keuring bestaande uit een starttarief en een uurtarief; en 3) een volumebijdrage per geproduceerde en verhandelde eenheid teeltmateriaal (afhankelijk van de hoeveelheid).

Gedurende de evaluatieperiode hebben zich geen grote wijzigingen in de tarieven voorgedaan. Over het algemeen kan worden gesteld dat Naktuinbouw de tarieven gedurende de evaluatieperiode (2010 – 2016) heeft aangepast in de richting van een kosten maker – kosten drager principe. Dit blijkt uit de verlagingen van de vaste bijdrage die is gerelateerd aan de omzet enerzijds en een verhoging van de uurtarieven en de bijdrage per gewas anderzijds.

De besluiten tot het vaststellen van de begroting, de jaarrekening en de tarieven voor de wettelijke kwaliteitstaken worden ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van EZ. Daarnaast doet Naktuinbouw voorstellen voor de fyto-sanitaire tarieven en de tarieven van de Raad voor Plantenrassen aan de minister van EZ, die deze tarieven vaststelt. Uit de verslagen van voor- en najaarsoverleggen tussen Naktuinbouw en het ministerie van EZ blijkt dat de tariefontwikkeling door het ministerie van EZ nauwgezet wordt gevolgd. In de evaluatieperiode lijken zich op dit punt geen (grote) discussies of tekortkomingen te hebben voorgedaan.

Naast de tarieven voor de verplichte wettelijke activiteiten hanteert Naktuinbouw tarieven voor de kwaliteit-plus certificeringssystemen en voor een aantal onderzoeken in het laboratorium, die niet ter goedkeuring aan de minister van EZ worden voorgelegd.

Gedeelde faciliteiten

De faciliteiten en middelen van Naktuinbouw worden ingezet voor verschillende activiteiten. Het laboratorium wordt gebruikt voor de uitvoering van keuringen in het kader van wettelijke keuringen, in het laboratorium kunnen klanten toetsen in opdracht laten uitvoeren en in het laboratorium worden toetsen uitgevoerd die nodig zijn in het kader van rassenonderzoek. Ook het proefveld waar monsters kunnen worden opgeplant wordt ingezet voor verschillende taken (in het kader van wettelijke keuringen en in het kader van privaat onderzoek). Tot slot wordt het keuringsapparaat ingezet voor verschillende taken. De keurmeester voert controles op kwaliteit en op fyto-sanitaire eisen uit. Ook worden keurmeesters ingezet voor zowel de keuringen voor de vrijwillige kwaliteit-plus certificeringssystemen als de keuringen die onderdeel uitmaken van de voorgeschreven wettelijke taken.

Digitalisering

Naktuinbouw heeft een online bedrijfsportal waarop bedrijven aangiften van de producten die voor keuring in aanmerking komen kunnen doen. Het aantal online aangiften is gedurende de evaluatieperiode sterk gestegen. In 2016 deed 93% van de geregistreerde bedrijven de aangifte online. In 2014 lag dit percentage nog op 40%.

In de digitalisering van bedrijfsprocessen liggen er nog kansen bij Naktuinbouw. Er is bijvoorbeeld geen tracking- en tracingsysteem voor producten en de interne registratie, doorverwijzing en planning verlopen nog niet soepel.

Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim bij Naktuinbouw ligt in de evaluatieperiode tussen de 3,6% (2013) en de 4,5% (2016). Daarmee ligt het ziekteverzuim rond het landelijk gemiddelde en onder het niveau van de overheid, maar boven de sector specialistische zakelijke dienstverlening, de deelmarkt waarmee Naktuinbouw kan worden vergeleken.²³ Het gemiddelde ziekteverzuim bij Naktuinbouw in de evaluatieperiode (4,0%) lag ook hoger dan het gemiddelde ziekteverzuim van alle vier de plantaardige keuringsdiensten in diezelfde periode (3,7%).

Samenwerking met andere keuringsdiensten

Samenwerking vormt tevens een indicatie voor efficiëntie. Naktuinbouw heeft een uitgebreid netwerk van nationale en internationale partners waarmee wordt samengewerkt. Zo is Naktuinbouw vertegenwoordigd op verschillende nationale en internationale bijeenkomsten en workshops, werkt Naktuinbouw samen met opleidingscentra, de ontwikkeling van Greenport Aalsmeer en verschillende wetenschappelijke instituten.

Naktuinbouw heeft op verschillende vlakken contact met de andere keuringsdiensten. Er is bijvoorbeeld onderling overleg tussen medewerkers van de keuringsdiensten. Zo is er overleg tussen de controllers van de keuringsdiensten (in het licht van bijvoorbeeld de jaarrekening en de verantwoording richting het ministerie van EZ), tussen de juridisch medewerkers, tussen de hoofden van de buitendienst, tussen de hoofden laboratoria en de ondernemingsraden.

Op onderdelen wordt samengewerkt met andere keuringsdiensten. Zo hebben de BKD en Naktuinbouw afspraken gemaakt over wie de keuring uitvoert op bedrijven die zowel bloembollen (BKD) als bolgewassen (Naktuinbouw) verhandelen en zendt KCB monsters naar het laboratorium van Naktuinbouw en voert de NAK de controles op aardmoetheid in de boomkwekerijsector uit. Tevens hebben de BKD en Naktuinbouw verkend of er mogelijkheden waren om samen te gaan. Na een uitvoerige verkenning is dit niet doorgegaan.

Er zijn door de keuringsdiensten geen formele samenwerkingsverbanden ingericht ten behoeve van hun kennisdeling en samenwerking, zoals die er bijvoorbeeld wel zijn ingericht door de markttoezichthouders (namelijk het Markttoezichthoudersberaad, het MTB) en door de Rijksinspecties (namelijk de Inspectieraad).

Percepties

Naktuinbouw voert een groot aantal werkzaamheden uit. Dat maakt dat het voor gesprekspartners lastig is om vast te stellen of Naktuinbouw efficiënt opereert en dat de percepties over de efficiëntie van Naktuinbouw uiteenlopen.

Aan de ene kant heeft Naktuinbouw te maken met een aantal grote bedrijven met ver ontwikkelde technologische methoden (met name in de groentezaden sector). Deze bedrijven verwachten van Naktuinbouw een rol als kennisinstelling en partner. Naktuinbouw komt tegemoet aan deze wens door aanvullende diensten als opleidingen, kwaliteit-plussystemen en de mogelijkheid om privaat toetsen in het laboratorium af te nemen. Gesprekspartners zijn positief over de rol van Naktuinbouw als kennisinstelling.

Aan de andere kant heeft Naktuinbouw te maken met een aantal kleine bedrijven (met name in de boomkwekerij sector). Deze bedrijven hebben een beperkte omzet en met name afzet op de West-Europese markt. Voor deze bedrijven is het van groot belang dat Naktuinbouw de kosten beperkt en de keuringen *lean and mean* worden uitgevoerd. Uit de gesprekken blijkt dat deze bedrijven er niet altijd zicht op hebben waarom het werk van Naktuinbouw nodig is. Ook zien de kleine bedrijven dat Naktuinbouw veel andere activiteiten onderneemt die niet direct in verband staan met de werkzaamheden van hun bedrijf. Dat roept bij hen de vraag op of ze daar ook voor betalen. Volgens deze gesprekspartners zou Naktuinbouw hier duidelijker over kunnen communiceren.

²³ CBS.

Als gesprekspartners worden gevraagd naar samenwerking tussen de keuringsdiensten, dan benadrukken enkelen van hen (sectororganisaties) de relatief grote cultuurverschillen die zij zien tussen de sectoren waarin de verschillende keuringsdiensten actief zijn. De ene sector is de andere niet en daarom zou samenwerking ook niet altijd voor de hand liggen. Om het draagvlak voor het toezicht in de sector te behouden is het volgens hen van belang dat de keuringsdienst een eigen signatuur en een sterke relatie met de sector blijft behouden. Samenwerking met andere keuringsdiensten zou niet ten koste moeten gaan van die relatie met de eigen sector.

Tegelijkertijd geven enkele gesprekspartners (sectororganisaties) aan dat samenwerking tussen de keuringsdiensten van belang is en kansen biedt. Door schaalvoordelen kan de financiële afhankelijkheid van een paar grote bedrijven afnemen. Het uitwisselen van keurmeesters in een bepaalde regio wordt gezien als een manier om efficiencyvoordeel te behalen en om keurmeesters eenvoudiger te kunnen rouleren als het gaat om de bedrijven waarop ze toezicht houden. Overigens merken gesprekspartners op dat dit niet ten koste moet gaan van de materiedeskundigheid van de keurmeester. Samenwerking op het gebied van R&D zou een kans kunnen zijn in het omgaan met kapitaalintensieve nieuwe technologische ontwikkelingen (bijvoorbeeld DNA-onderzoek).

Verschillende gesprekspartners binnen en buiten Naktuinbouw hebben aangegeven dat Naktuinbouw soms bureaucratisch is. Zowel in de interne processen als in het contact met de klant zien gesprekspartners kansen voor Naktuinbouw. Ten eerste zien gesprekspartners in de interne processen ruimte voor verbetering op het gebied van *lean* en procesgericht werken en in de afstemming tussen verschillende bedrijfsprocessen. Aangegeven wordt dat de afdelingen keuringen, rassenonderzoek en het laboratorium nu nog relatief verzuild zijn georganiseerd waardoor doorverwijzingen en communicatie soms lastig is. Digitalisering van de bedrijfsprocessen biedt mogelijk kansen om deze ervaren verzuiling te doorbreken. Ten tweede zien gesprekspartners kansen voor Naktuinbouw in de klantprocessen. Zo zouden registraties en aanvragen in het online bedrijfsportal direct gekoppeld kunnen worden aan de planning van de keurmeester middels een planningsinstrument. Tevens zijn er kansen om de processen dusdanig te digitaliseren dat de klant *realtime* inzicht heeft in de voortgang van de werkzaamheden door Naktuinbouw (bijvoorbeeld als het gaat om het verwachte moment waarop de uitslag van een toetsing in het laboratorium bekend is).

5. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies en aanbevelingen. We maken hierbij onderscheid tussen doeltreffendheid en doelmatigheid.

5.1. Doeltreffendheid

5.1.1. Conclusies doeltreffendheid

Wij vinden het aannemelijk dat Naktuinbouw zijn wettelijke taken doeltreffend uitvoert. Wij baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies.

1. Naktuinbouw voert jaarlijks bijna tweehonderdduizend keuringen en inspecties uit die resulteren in tegen de duizend afkeuringen en een honderdtal vondsten van quarantaine-organismen. Daarmee heeft Naktuinbouw voorkomen dat producten die niet aan de wet voldoen op de markt zijn gekomen.
2. Het komt relatief weinig voor dat een partij of perceel onterecht wordt afgekeurd. Bezwaren die bedrijven indienen tegen besluiten van Naktuinbouw vormen hiervoor een indicatie. Dat aantal lag de laatste jaren net onder de twintig per jaar, waarbij tussen de nul en drie bezwaren per jaar (deels)gegrond werden verklaard. In een enkel geval werd beroep aangetekend tegen de uitspraak van bezwaarprocedure. Afgezet tegen de vele keuringen, inspecties en afkeuringen zijn er dus weinig aantoonbare gevallen bekend waarbij Naktuinbouw een verkeerde keuringsbeslissing nam.
3. Het gebeurt eveneens relatief weinig dat Naktuinbouw iets onterecht goedkeurt, waardoor materiaal dat niet aan de handeisen voldoet toch op de markt komt. Klachten van eindgebruikers over materiaal dat is gekeurd door Naktuinbouw zijn hiervoor een indicatie. Het aantal (deels) gegronde klachten lag in de laatste jaren rond de tien per jaar (van de in totaal rond de 30 ontvangen klachten per jaar). Een andere indicatie vormt het aantal ontvangen notificaties bij de export naar derde landen. Hiervan ontving Naktuinbouw er tussen de 18 en 47 per jaar. Afgezet tegen het aantal keuringen en het aantal exportinspecties (vele duizenden) gaat het om een relatief klein aandeel.
4. Naktuinbouw functioneert zorgvuldig en integer. De keuringsdienst beschikt over een geaccrediteerd kwaliteitsmanagementsysteem. In externe audits door onder meer de Raad voor Accreditatie en de NVWA werden in de laatste jaren (2015 en 2016) overwegend niet-kritieke tekortkomingen geconstateerd waarop Naktuinbouw vervolgens maatregelen heeft getroffen. Naktuinbouw heeft verschillende voorzieningen getroffen om een zorgvuldige en integere taakuitvoering te borgen, waarvan periodiek overleg tussen keurmeesters, supervisieaudits in de buitendienst, (bij)scholing van keurmeesters en een periodieke controle op integriteit, enkele van de belangrijkste zijn. We zijn in het onderzoek niet gestuit op misstanden of zorgwekkende signalen ten aanzien van zorgvuldigheid en integriteit. Het aantal klachten dat Naktuinbouw jaarlijks ontvangt is relatief laag en klachten hebben veelal betrekking op organisatorische en (financieel-)administratieve zaken. Gesprekspartners zijn over het geheel genomen positief over de zorgvuldigheid waarmee Naktuinbouw te werk gaat.
5. Naktuinbouw functioneert onafhankelijk. In de externe audits die in 2015 en 2016 zijn uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie is één tekortkoming geconstateerd die betrekking had op onafhankelijkheid.

Het ging om een procedurele fout, namelijk het niet laten tekenen van een vertrouwelijkheidsverklaring door uitzendkrachten. Deze tekortkoming is opgelost en de werkwijze is aangepast. In de evaluatieperiode zijn geen klachten binnengekomen die gingen over onafhankelijkheid. In het bestuur, waarin de sector is vertegenwoordigd, zijn verschillende waarborgen getroffen voor onafhankelijkheid. In het onderzoek zijn geen signalen naar boven gekomen dat onafhankelijkheid op bestuursniveau in geding is geweest. Ook in de uitvoering heeft Naktuinbouw verschillende waarborgen getroffen, bijvoorbeeld het analyseren van mogelijke verschillen in de keuringsresultaten van keurmeesters en het laten uitvoeren van de bedrijfsaudit en de veldkeuring door twee verschillende keurmeesters. Belangrijk aandachtspunt betreft het hanteren van vaste accounts, waarbij keurmeesters vast en soms voor een relatief lange periode keuren bij dezelfde bedrijven. In het onderzoek zijn geen kritische signalen naar boven gekomen dat dit in de praktijk heeft geleid tot problemen met de onafhankelijkheid van keurmeesters.

6. Naktuinbouw geeft inzicht in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten door via verschillende (offline en online) kanalen te communiceren met stakeholders, waaronder het ministerie van EZ, de NVWA en de sector. Hiermee bevordert het transparantie en draagvlak in de sector voor het toezicht. In het onderzoek is naar voren gekomen dat transparantie over waarom Naktuinbouw bepaalde werkzaamheden uitvoert, of die worden uitgevoerd in het kader de wettelijke taken of de verlengde taken en hoe de kostentoerekening plaatsvindt een aandachtspunt vormt. Bij sommige bedrijven bestaat onduidelijkheid over welke werkzaamheden van Naktuinbouw voortvloeien uit een wettelijk plicht en welke worden uitgevoerd op basis van vrijwilligheid.
7. Naktuinbouw voert wettelijke taken effectgericht uit. De keuringssystematiek van Naktuinbouw is in de loop van de tijd ontwikkeld in samenspraak met de sectoren. Hierin zijn elementen van risicogebaseerd en systeemtoezicht (bedrijfsaudits) ingebouwd. Zo wordt de aard en frequentie van de keuringen bepaald op basis van informatie over de teelt en het teeltmateriaal, beoordeelt Naktuinbouw niet alleen het teeltmateriaal maar ook het productieproces, en wordt de intensiteit van kwaliteitskeuringen mede bepaald door deelname van bedrijven aan vrijwillige kwaliteit-plus certificeringsystemen. Naktuinbouw zet zich ook in om de effectiviteit van de keuringen te vergroten, bijvoorbeeld door onderzoek te doen naar de inzet van nieuwe methoden en technologieën (inzet van honden of drones en het toepassen van dna-onderzoek in het laboratorium). Uit de evaluatie volgt wel dat ten aanzien van risicogebaseerd en systeemtoezicht bij Naktuinbouw nog ruimte is voor doorontwikkeling.
8. Naktuinbouw stelt zich op in dienst van de sector en richt daarop zijn dienstverlening (bijvoorbeeld kwaliteit-plus systemen) en faciliteiten in (bijvoorbeeld een eigen laboratorium en toetscentrum). We hebben in het onderzoek geen indicaties gevonden dat de verschillende wettelijke taken en verlengde taken die Naktuinbouw uitvoert elkaar 'bijten'. Het combineren van fytosanitaire werkzaamheden en toezicht op kwaliteit levert juist efficiëntiewinst op (zie conclusies doelmatigheid). Fytosanitaire werkzaamheden krijgen wel voorrang boven de kwaliteitstaken als de situatie daar om vraagt (bijvoorbeeld de vondst van een quarantaineorganisme), maar dit is logisch gelet op de grotere impact van plantenziekten en plagen. Voor de verlengde taken geldt dat goed valt te beargumenteren dat ze bijdragen aan de uitvoering van de wettelijke taken, omdat er een preventieve werking van uit gaat. Zo dragen kwaliteit-plus systemen en opleidingen bij aan (kennis van) kwaliteitsborging in de sector, waardoor de kans op afkeuringen afneemt. Bovendien zijn er verschillende checks ingebouwd om te voorkomen dat de wettelijke taken in het gedrang komen: verantwoording aan de sector binnen het bestuur, het toezicht door het ministerie van EZ en de NVWA en audits door CPVO (voor rassenonderzoek).

9. Op basis van het voorgenoemde vinden we het aannemelijk dat Naktuinbouw een bijdrage levert aan (het vertrouwen in) de kwaliteit van teeltmateriaal en de positie van Nederland in de wereldmarkt van uitgangsmateriaal.

5.1.2. Aanbevelingen doeltreffendheid

Uit de evaluatie volgen ten aanzien van doeltreffendheid ook een aantal uitdagingen en kansen. Hierna lichten we deze toe.

10. We concluderen dat het hanteren van vaste accounts door Naktuinbouw, waarbij keurmeesters vast en soms voor een relatief lange periode keuren bij dezelfde bedrijven, een aandachtspunt is in het licht van onafhankelijkheid. We bevelen Naktuinbouw aan te onderzoeken of het mogelijk is om keurmeesters te rouleren over verschillende bedrijven. Een uitdaging daarbij is het behouden van de kennis van de bedrijven en gewassen bij de keurmeesters en het beperkt houden van de reistijd.
11. We concluderen dat Naktuinbouw elementen van risicogebaseerd toezicht en systeemtoezicht (bedrijfsaudits) heeft opgenomen in zijn keuringssystematiek, maar ook dat hierop nog doorontwikkeling mogelijk is. Ten eerste controleert Naktuinbouw op kritische processen bij bedrijven, maar deze controles werken nog niet door in de intensiteit van de keuringen. Naktuinbouw zou deze bedrijfscontroles als basis kunnen gebruiken om te bepalen hoe vaak welke keuring op een bedrijf noodzakelijk is. Ten tweede heeft Naktuinbouw nog beperkt aandacht voor de gehele keten. Door risico's in de keten te identificeren kan een nog betere inschatting worden gemaakt van waar de grootste risico's zitten en hoe het toezicht daarop kan worden ingericht. Ten derde is het interessant om te verkennen of externe data (bijvoorbeeld over weersomstandigheden) en data die Naktuinbouw zelf beschikbaar heeft, gebruikt kunnen worden om tot een onderbouwde risico-inschatting te komen. Naktuinbouw geeft aan deze mogelijkheden te zien maar wijst daarbij op een beperking in met name de uitvoering van fyto-sanitaire inspecties: Naktuinbouw is gebonden aan Europese en internationale regels, waarin nu nog vooral eisen worden gesteld op partijniveau. We geven hierbij de suggestie dat Naktuinbouw mogelijk ook kan leren van de wijze waarop andere toezichthouders (in Nederland) risicogericht toezicht toepassen en hebben geïmplementeerd. Op dat punt is namelijk veel in beweging bij veel toezichthouders.
12. Naktuinbouw is actief in verschillende sectoren. De snelheid van de (technologische) ontwikkelingen verschilt tussen deze sectoren. Naktuinbouw kan hierdoor inzichten uit vooruitstrevende sectoren inzetten in andere sectoren. We constateren dat deze (technologische) ontwikkelingen de komende jaren waarschijnlijk doorzetten. Het is daarom voor Naktuinbouw van belang hierin mee te gaan en te blijven innoveren. Naktuinbouw geeft aan op dit punt plannen te hebben en te willen investeren in een nieuw laboratorium en onderzoek naar nieuwe keuringsmethoden.
13. Naast technologische ontwikkelingen wordt Naktuinbouw de komende jaren ook geconfronteerd met wijzigingen in wet- en regelgeving. We doen de aanbeveling aan Naktuinbouw om tijdig in te spelen op ontwikkelingen in wet- en regelgeving die van invloed zijn op de werkzaamheden van Naktuinbouw. In het bijzonder gaat het om de nieuwe Europese Plantgezondheidsverordening, die een 'paspoortplicht' bevat voor al het uitgangsmateriaal (vanaf 2020) en voor Naktuinbouw tot veel extra werk zal leiden, en de ontwikkeling dat derde landen steeds strengere eisen stellen.
14. Continuïteit van deskundigheid bij Naktuinbouw is om twee redenen een aandachtspunt. Ten eerste is sprake van 'vergrijzing' van het personeelsbestand, met als risico dat op termijn specialistische kennis verdwijnt als een relatief grote groep inspecteurs met pensioen gaat. Naktuinbouw maakt werk van het

verjongen van het personeelsbestand en het overdragen van kennis, en dit blijft ook een belangrijke opgave voor de komende jaren. Ten tweede vereisen nieuwe ontwikkelingen, zoals het toenemende gebruik van ICT en data en de doorontwikkeling op het gebied van risicogebaseerd en systeemtoezicht, ander type kennis. We doen de aanbeveling aan Naktuinbouw om te onderzoeken welke kennis hier precies voor nodig is en hoe de organisatie deze kennis het beste aan zich kan binden.

15. We onderschrijven het voornemen van Naktuinbouw om onderzoek te doen naar een andere samenstelling van het bestuur. Nieuwe uitdagingen en ontwikkelingen maken het wenselijk dat in het bestuur naast sector kennis ook ander type kennis aanwezig is (bijvoorbeeld van risicogebaseerd toezicht, data-analyse en ICT). Deze kennis is momenteel niet automatisch in het bestuur vertegenwoordigd, omdat bestuursleden worden benoemd door organisaties in de sector. Daarnaast concluderen we weliswaar dat de onafhankelijkheid op bestuursniveau is geborgd en dat deze in de evaluatieperiode niet in het geding is geweest, maar zien we ook dat vragen worden gesteld over de vertegenwoordiging van de sector in het bestuur, en dat bij een andere keuringsdienst het governance model een enkele keer als argument is gebruikt in internationale discussies over betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de betreffende keuringsdienst. Mede in dat licht blijft het belangrijk om alert te zijn op de (gepercipieerde) onafhankelijkheid van Naktuinbouw op bestuursniveau. Concreet kan gedacht worden aan een betere mix van vertegenwoordigers uit de sector, onafhankelijke leden en gekwalificeerde posities voor leden met bepaalde kennis.
16. We concluderen dat er geen signalen zijn dat de uitvoering van wettelijke taken en taken in het verlengde van de wettelijke taken elkaar bijten. Wel constateren we dat voor bedrijven niet altijd duidelijk is wat Naktuinbouw doet, welke activiteiten onderdeel uitmaken van de wettelijke taken en welke activiteiten onderdeel uitmaken van de verlengde taken en hoe de kostentoerekening is georganiseerd. Wij zien op dit punt dan ook een uitdaging voor Naktuinbouw om beter uit te leggen wat Naktuinbouw doet, waarom Naktuinbouw dat doet en waar bedrijven precies voor betalen.

5.2. Doelmatigheid

5.2.1. Conclusies doelmatigheid

We vinden het aannemelijk dat de doelmatigheid in de uitvoering van wettelijke taken door Naktuinbouw gedurende de evaluatieperiode (2010 – 2016) is vergroot. Wij baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies.

17. Gedurende de evaluatieperiode hebben zich geen grote wijzigingen in de tarieven voorgedaan. De tarieven worden in toenemende mate vastgesteld op basis van het kostenmaker – kostendrager-principe (omzetgerelateerde tarieven zijn verlaagd en uurtarieven zijn verhoogd). We zien verder dat het ministerie van EZ de financiën en de tariefontwikkeling bij Naktuinbouw kritisch volgt en dat dit in de evaluatieperiode niet tot (grote) discussies of de constatering van tekortkomingen heeft geleid. Tot slot is de sector verdeeld over de tarieven van Naktuinbouw. In bijvoorbeeld de groentezadensector gaat kwaliteit boven prijs en zijn de tarieven geen groot issue. In de boomkwekerijsector worden de tarieven nauwgezet gevolgd en stellen bedrijven regelmatig vragen bij de kostentoerekening van Naktuinbouw.
18. Het combineren van wettelijke kwaliteitstaken en de fyto-sanitaire taken in mandaat van het ministerie van EZ heeft duidelijke synergievoordelen: Naktuinbouw kan het toezicht efficiënter uitvoeren en het

bedrijfsleven wordt geconfronteerd met lagere toezichtslasten. Dit komt onder meer doordat in dezelfde keuring kan worden gekeken naar zowel kwaliteits- als fytosanitaire aspecten.

19. De uitvoering van wettelijke taken en taken in het verlengde van de wettelijke taken leidt tevens tot synergievoordelen. Naktuinbouw kan faciliteiten benutten voor de verschillende taken waardoor de vaste kosten kunnen worden gedeeld door een groter aantal gebruikers (bijvoorbeeld de kosten van het laboratorium). Ook kan worden onderbouwd dat van de activiteiten die in het verlengde liggen van wettelijke taken (zoals het geven van opleidingen) een preventieve werking uit gaat (zie conclusie 8), waardoor Naktuinbouw minder tijd hoeft te besteden aan keuringen.
20. Naktuinbouw heeft verschillende voorzieningen getroffen om efficiënt te kunnen opereren. Zo wordt de vrijwillige deelname aan kwaliteit-plus certificeringssystemen meegewogen in de intensiteit van de basis keuringen. Ook is gedurende de evaluatieperiode een slag gemaakt met de digitalisering van de dienstverlening. In 2016 diende 93% van de geregistreerde bedrijven de aangifte via het online bedrijfsportal in. Daarnaast heeft Naktuinbouw op verschillende vlakken contact met de andere plantaardige keuringsdiensten en wordt op onderdelen ook samengewerkt, bijvoorbeeld als het gaat om kennisuitwisseling en bij de opleiding van medewerkers.
21. Door de hoeveelheid en diversiteit aan taken en activiteiten die Naktuinbouw uitvoert en de complexiteit van de kostentoekening kunnen we op grond van de beschikbare feiten en percepties alleen een oordeel geven over de ontwikkeling van de doelmatigheid van Naktuinbouw in de evaluatieperiode. Die is naar ons oordeel toegenomen.

5.2.2. Aanbevelingen doelmatigheid

Uit de evaluatie volgen ten aanzien van doelmatigheid van het functioneren van Naktuinbouw ook een aantal uitdagingen en kansen. Hierna lichten we deze toe.

22. De toezichtskosten voor kleine bedrijven zijn een aandachtspunt. Voor kleine bedrijven wegen de toezichtskosten relatief zwaar, terwijl ze over het algemeen genomen minder profijt hebben van de aanvullende diensten die Naktuinbouw als kennisinstelling aan derden aanbiedt. Dit raakt zowel aan het eerder genoemde punt met betrekking tot transparantie (aanbeveling 16) – Naktuinbouw moet goed kunnen uitleggen waar bedrijven voor betalen – als aan de opgave voor Naktuinbouw om de kosten voor de verplichte keuringen laag te houden.
23. Op het punt van digitalisering en het stroomlijnen van bedrijfsprocessen liggen nog kansen. Zo kunnen keurmeesters nog efficiënter worden ingepland. Door de online aangifte en keuringsaanvragen te koppelen aan een planningsinstrument dat de keurmeesters automatisch toewijst zou de inzet van keurmeester kunnen worden geoptimaliseerd. Ook kan de interne doorverwijzing en integratie van processen bij Naktuinbouw verder worden verbeterd. Zo is de registratie van bedrijven door de verschillende afdelingen nog niet gekoppeld waardoor de doorverwijzing tussen afdelingen (keuringen, laboratoria en rassenonderzoek) nog niet automatisch plaatsvindt en bedrijven geen real time inzicht hebben in de status van de keuringen of toetsen.
24. Het ziekteverzuim is bij Naktuinbouw hoog in vergelijking met de deelmarkt specialistische zakelijke dienstverlening, waarmee Naktuinbouw kan worden vergeleken, en het gemiddelde ziekteverzuim bij alle vier de plantaardige keuringsdiensten.
25. Parallel aan de evaluatie van Naktuinbouw zijn ook de drie andere plantaardige keuringsdiensten geëvalueerd (de BKD, het KCB en de NAK). We constateren dat de keuringsdiensten uitdagingen te

wachten staan die in veel gevallen soortgelijk zijn. In het geval van Naktuinbouw betreft het de doorontwikkeling van het risicogebaseerd en systeemtoezicht (punt 11), de uitdaging om de uitstroom van medewerkers (die met pensioen gaan) op te vangen (punt 14) en de uitdaging op het gebied van ICT (punt 23). Ook zou Naktuinbouw bij de andere keuringsdiensten advies kunnen inwinnen over hoe zij het ziekteverzuim terugdringen. Om die redenen zal het delen van kennis en ervaringen tussen de keuringsdiensten in de toekomst onverminderd van belang zijn. Wij geven de keuringsdiensten als suggestie mee te bezien of een gezamenlijk, structureel beraad van meerwaarde is, bijvoorbeeld naar analogie van het Markttoezichthoudersberaad waarin de Nederlandse markttoezichthouders kennis delen op voor hen belangrijke gezamenlijke onderwerpen.

5.3. Reflectie op het onderzoek

Bij aanvang van het onderzoek hebben we moeten constateren dat een objectieve meetlat om het functioneren van de plantaardige keuringsdiensten te beoordelen ontbreekt (zie paragraaf 1.3). Dit heeft als consequentie gehad dat we in de conclusies niet verder hebben kunnen gaan dan te beoordelen of het *aannemelijk* is dat de keuringsdiensten doeltreffend en doelmatig functioneren. We bevelen het ministerie van EZ en de keuringsdiensten aan om na te denken over hoe de meetlat eruit kan zien, zodat in een volgende evaluatie een meer precies oordeel kan worden gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de keuringsdiensten. We bevelen ook aan om de afspraken hierover vast te leggen in een (geactualiseerd) aansturingprotocol.

Bijlage I: Feitenoverzicht

Personeel

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal fte	243,8	244,9	246,9	249,9	252	253.4	291

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ziekteverzuim	3,9%	4,3%	3,8%	3,6%	3,81%	4,11%	4,47%

Financiën

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baten	€ 23.294	€ 24.653	€ 24.674	€ 24.647	€ 25.251	€ 26.433	€ 27.435
Lasten	€ 22.596	€ 23.510	€ 24.009	€ 24.409	€ 24.932	€ 25.523	€ 26.375
Resultaat	€ 698	€ 1.143	€ 665	€ 238	€ 319	€ 910	€ 1.060

x1.000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personeelskosten	€ 15.310	€ 15.980	€ 16.648	€ 17.090	€ 17.200	€ 17.831	€ 18.271
Huisvesting en afschrijving	€ 3.282	€ 3.225	€ 3.131	€ 3.220	€ 3.237	€ 3.069	€ 3.079
Algemeen en communicatie	€ 2.545	€ 2.492	€ 2.455	€ 2.460	€ 2.461	€ 2.179	€ 2.820
Materieel en projecten	€ 1.460	€ 1.408	€ 1.401	€ 1.349	€ 1.658	€ 1.872	€ 1.692
Overig	€ 381	€ 405	€ 374	€ 290	€ 376	€ 572	€ 513

De jaarlijkse handelswaarde (omzet) van door Nederlandse bedrijven in de handel gebracht (door Naktuinbouw gekeurd) teeltmateriaal bedraagt in 2015 een totaalbedrag van circa € 3 miljard. Uitgesplitst naar sector komt dat neer op circa € 2 miljard voor groentegewassen (zaden, planten, aardbeiplanten, plantuien, plantsjalotten), circa € 500 miljoen voor bloemisterijgewassen (stekmateriaal snijbloemen en potplanten, pot/perkplanten voor zover bestemd voor wederopplant, bloemzaden/bloemzaailingen) en circa € 550 miljoen voor boomkwekerijgewassen (waaronder fruitbomen, laan- en sierbomen, coniferen, rozestruiken, vaste planten, bosplantsoen).

De voor de keuringen en inspecties in rekening gebrachte kosten (exclusief import/exportinspecties) bedragen – uitgedrukt in een percentage van de jaaromzet in de sector – in de groentegewassensector circa 0,3 %, in de bloemisterijgewassensector 0,2% en in de boomkwekerijgewassensector 0,6%.

Aantal geregistreerde bedrijven

Aantal geregistreerde bedrijven	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bloemisterij-gewassen	415	362	304	293	288	269	268
Boomkwekerij-gewassen	2.805	2.800	2.605	2.573	2.486	2.443	2.442
Groentegewassen	308	304	299	295	298	307	320

Inspecties en inspectieresultaten

Toelichting:

- Het aantal keuringen is het aantal geboekte bezoekorders.
- Het aantal afkeuringen is het aantal afkeuringen geregistreerd in keuropmerkingen en keurmaatregelen.
- De 'afkeuringen' dienen zo te worden gelezen dat het kan gaan om een opgelegde maatregel (Bijvoorbeeld: opzuivering. Heeft dit na controle niet plaatsgevonden, dan mag het materiaal niet in het handelsverkeer worden gebracht en is het daarmee afgekeurd). Materiaal dat niet meer aan de eisen kan voldoen wordt direct afgekeurd (laagste getal). Vandaar twee cijfers per veld.
- Aantallen zijn per afgekeurd partijnummer of perceel (dus niet per afgekeurd deel van een partij/perceel). Als er meerdere aantastingen op een perceel zijn geregistreerd is dat geteld als één afkeuring.

Aantal keuringen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal keuringen bloemisterij-gewassen	3.024	2.816	2.066	1.949	1.860	2.042	1.874
Aantal afkeuringen bloemisterij-gewassen	1+14	2+14	0+11	0+16	9+18	8+17	0+15
Aantal keuringen boomkwekerij-gewassen	-	-	-	-	13.996	12.015	12.019
Aantal afkeuringen keuringen boomkwekerij-gewassen	0+14	4+22	12+43	10+17	16+51	12+20	0+23
Aantal keuringen groentegewassen	2.153	2.446	3.307	4.423	4.998	5.154	5.777
Aantal afkeuringen keuringen groentegewassen	0+90	1+114	29+113	6+67	1+62	0+60	0+42

Aantal plantenpaspoort inspecties	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bloemisterij-gewassen	1.649	1.535	1.133	1.119	1.098	1.039	874
Boomkwekerij-gewassen	12.000	8.908	11.089	10.488	10.353	9.285	9.559
Groentegewassen	2.967	2.845	2.579	3.258	3.513	3.426	3.664
Totaal	16.616	13.288	14.801	14.865	14.964	13.750	14.097

Import- en exportinspecties	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal importinspecties	10.500	9.750	8.650	9.500	9.250	9.000	8.500
Aantal afkeuringen import	136	93	117	178	184	150	*
Aantal exportinspecties	10.000	10.000	10.000	12.350	5.120 uur	5.150 uur	6.100 uur
Aantal afkeuringen export	681	1.000	830	780	725	508	*

* Door de invoering van nieuwe PDA-software kan Naktuinbouw op het niveau van afkeuringen voor 2016 geen betrouwbare cijfers opleveren.

Aantal testen en onderzoeken laboratorium	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gezondheids-onderzoek	300.670	363.302	316.415	291.422	272.729	251.742	288.724
Zaadonderzoek	12.742	12.126	13.775	12.370	12.589	12.747	13.617
Aardbei en fruit	-	14.961	17.336	15.965	15.308	16.443	-

Aantal vondsten quarantaine organisme	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bloemisterij-gewassen	5	16	2	0	3	6	15
Boomkwekerij-gewassen	132	76	72	54	37	29	43
Groentegewassen	58	79	86	45	45	46	88

Notificaties (fytosanitair)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal ontvangen notificaties uit derde landen die zijn onderzocht door Naktuinbouw	47	31	43	21	18	21	37
Aantal notificaties verstuurd aan derde landen	34	34	119	133	84	107	58

Klachten van eindgebruikers over product dat is geleverd met het keurmerk van Naktuinbouw

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal klachten ontvangen	-	-	53	35	37	36	31
(Deels) gegrond	-	-	16	8	13	12	11
Ongegrond	-	-	22	9	12	12	8
Ingetrokken	-	-	6	5	5	3	5
Geen uitspraak	-	-	9	7	7	9	6

Bezwaren en beroepen

Keuringsbeslissingen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal bezwaarschriften	35	37	15	12	18	16	19
Niet ontvankelijk	-	3	-	-	-	-	1
(Deels) gegrond	9	6	0	3	2	1	3
Ongegrond (keuringsbeslissing blijft in stand)	26	18	5	5	8	5	15
Zaken aanhangig gemaakt bij (bestuurs)rechter	2	1	1	2	2	1	-

Klachten Awb

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ontvangen klachten	6	10	7	5	8	3	5
(Deels) gegrond	2	6	5	4	5	1	2
Ongegrond	4	4	2	1	3	2	2
Niet-ontvankelijk	0	0	0	0	0	0	1

Bijlage II: Gesprekspartners

Organisatie	Personen
Ministerie van Economische Zaken	Anita Conijn Marien Valstar Henk Schollaart
NVWA	Wim van der Sande Jack Wijnands
Anthos	Henk Westerhof
Plantum	Niels Louwaars
LTO Bomen en vaste planten	Jan van Leeuwen
LTO Glaskracht	Wim van den Boomen
Vice-voorzitter bestuur Naktuinbouw	Wim Nijssen
Naktuinbouw	John van Ruiten Remy Broenink Ron Bleijswijk Hennie Stavleu

Bijlage III: Documenten

Wetten en besluiten

- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
- Zaaizaad- en plantgoedwet 2005
- Besluit verhandeling teeltmateriaal
- Regeling verhandeling teeltmateriaal
- Plantenziektenwet
- Regeling tarieven Plantenziektenwet
- Regeling werkzaamheden Raad voor plantenrassen
- Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit Naktuinbouw 2014
- Besluit mandaat, volmacht en machtiging keuringsdiensten 2013

Reglementen, statuten en tarieven

- Statuten van Naktuinbouw (27-11-2007)
- Keuringsreglement Naktuinbouw – als bedoeld in artikel 20 van de Zaaizaad en plantgoedwet 2005 (tweede gewijzigde druk 2014)
- Voorschriften – voor het in de handel brengen van teeltmateriaal van bloemisterij-, boomkwekerij- en groentegewassen zoals die luiden per 1 februari 2006
- Tarieven keuringen 2016
- Tarieven 2016 – Naktuinbouw Laboratoria
- Tariefontwikkeling bij Naktuinbouw periode 2010-2016
- Driepartijenovereenkomst ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Naktuinbouw en Raad voor plantenrassen (19-12-2007)

Relatie Naktuinbouw - het ministerie van EZ en het (voormalige) ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

- Verslagen voor- en najaarsoverleggen tussen Naktuinbouw en het ministerie van EZ
- Brief van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan Naktuinbouw, betreffende 'Kaderwet zelfstandige bestuursorganen' (12-03-2010)
- Aansturings- en informatieprotocol Naktuinbouw (04-12-2003)
- Brief van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan Naktuinbouw, betreffende 'Aangepaste takenlijst Naktuinbouw' (10-07-2007)
- Meerjarige overeenkomst plantenkeur (2007)
- Afspraken plantenkeur (2012)
- Meerjarig toezichtsprogramma 2016 – 2018

Jaarverslagen en jaarrekeningen

- Jaarverslagen van Naktuinbouw 2010 tot en met 2015

Interne en externe audits

- Overzicht externe audits (door Det Norske Veritas, Raad voor de Accreditatie, NVWA, CPVO, ministerie van Infrastructuur en Milieu) 2015/2016

Overig

- Johan de Kruijf, Pieter Zwaan en Sandra van Thiel, Keuri(n)g georganiseerd? – Een onderzoek naar de positionering van de vier Keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal in het publieke domein (6 mei 2014).
- Imago-onderzoek 2012 Naktuinbouw
- Brief van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, betreffende 'Aanpassing van het fytosanitair exportstelsel' (13-07-2012)
- CBS (cijfers ziekteverzuim)
- Website van Naktuinbouw

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP