

# **AMBTELIJKE COMMISSIE TOEZICHT II**

**Rapport van bevindingen  
betreffende de zelfevaluatie  
van de Stichting  
Bloembollenkeuringsdienst**

**29 november 2004**

## 1. Inleiding

### **A Achtergrond en taakopdracht Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT-II)**

In juli 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de kaderstellende visie op toezicht aan de Tweede kamer aangeboden (TK, 2000 – 2001, 27831 nr.1). Deze kaderstellende visie vormt het kabinetsstandpunt naar aanleiding van “De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund” van de Commissie Holtslag (1998) en “Vertrouwen in onafhankelijkheid” van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (ACT-I, Commissie Borghouts, 2001). Naast de reactie van het kabinet op de eerdergenoemde studies, zijn in de kaderstellende visie ook enkele door de commissie onderzoek vuurwerkcramp en de commissie onderzoek cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001 geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van toezicht, verwerkt. Met de kaderstellende visie formuleert het kabinet eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezicht en toezichthouders.

Naar aanleiding van de actiepunten in de kaderstellende visie, heeft de minister van BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) het openbaar bestuur een project “implementatie kaderstellende visie op toezicht” geïnitieerd. Eén van de onderdelen van dit project is de zelfevaluatie van toezichtarrangementen op rijksniveau. Toezichthouders verrichten aan de hand van de “checklist toezicht” (juni 2002) een zelfevaluatie, die vervolgens intercollegiaal wordt getoetst door een interdepartementaal samengestelde commissie. Hiertoe heeft de minister van BZK op 19 maart 2003 de Ambtelijke Commissie Toezicht II ingesteld. De Commissie heeft tot taak de aangemelde departementale zelfevaluaties te toetsen en haar bevindingen terzake vast te leggen in een advies aan de verantwoordelijke ministers. Voor de tweede tranche zijn 11 arrangementen aangemeld (voor een overzicht van aangemelde arrangementen zie bijlage 1).

De Commissie staat onder leiding van mw. drs. M. Sint, Secretaris-Generaal van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het instellingsbesluit van de ACT-II is gevoegd als bijlage 2).

De Commissie is bij haar evaluatiewerkzaamheden gefaseerd te werk gegaan:

1. **Beoordeling per zelfevaluatie van het systeem van het toezichtarrangement** met als doel het verkrijgen van inzicht in het systeem van toezicht en het onderscheiden van aandachtspunten. In deze fase bestaat de mogelijkheid de betrokken toezichthouder schriftelijke vragen te stellen. Tevens wordt gebruik gemaakt van recente evaluatieonderzoeken die gericht zijn op de werking van het toezichtarrangement (bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer). Ten behoeve van fase 2 wordt een gespreksagenda opgesteld met een aantal (princiële) vraagpunten.

De Commissie heeft daartoe voor haar analyse en oordeelsvorming de vragen uit de checklist toezicht en de antwoorden daarop in de zelfevaluaties op een zodanige manier gehergroepeerd dat er naar haar oordeel op een vijftal strategisch samenhangende

kernthema's een goed inzichtelijk beeld van het arrangement ontstaat. De Commissie beschouwt deze vijf thema's als de kritische succesfactoren voor het arrangement.

Op basis van deze inhoudelijke herschikking is het volgende analyse- en beoordelingsprofiel ontstaan:

- **Aansturingsrelaties** (positionering, goedkeuring/vaststelling beleid, congruentie beleid/toezicht, mate van formalisering, informatie-uitwisseling e.d.);
- **Handhavingsstrategie** (verband nalevingsniveau – handhavingsniveau – handhavingsinspanning, risico-analyse, selectie thema's/objecten, programmering e.d.);
- **Functiescheiding** (op departementaal niveau t.a.v. beleid – uitvoering – toezicht en binnen de organisatie van de toezichthouder zelf);
- **Relatie met andere toezichthouders** (overlap, samenwerking, afstemming, witte vlekken, nieuwe toezichtfuncties e.d.);
- **Horizontalisering** (rol van gebruikers/belanghebbenden, gebruik van informatie uit horizontale publieke verantwoording e.d.).

De Commissie formuleert haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen rond deze kernthema's.

2. **Verdieping per zelfevaluatie** met als doel het verkrijgen van inzicht in de argumenten achter de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement. In gesprekken met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het betrokken departement wordt er ingezoomd op de onderscheiden gespreksonderwerpen. Met deze verdieping worden de voor- en nadelen van de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement in kaart gebracht. In deze fase vindt er ook een – niet representatieve – veldraadpleging plaats ('reality check') door middel van gesprekken met een individuele toezichtgenieter en/of een groepsgesprek met vertegenwoordigers van een aantal (4 à 5) toezichtgenieters uit het betrokken werkveld.

Deze gesprekken worden gevoerd aan de hand van een leidraad met standaardvragen ten aanzien van:

- Het voortraject van een recent uitgevoerde inspectie;
- De inspectie zelf (optreden, doelstellingen, methoden, communicatie);
- Het oordeel van de Inspectie;
- De eventuele follow up naar aanleiding van de inspectie.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie per arrangement haar bevindingen en (voorlopig) advies ter kennis van de betrokken ministers.

3. **Het opstellen van best practices en leerpunten** door middel van een dwarsdoorsnede van de zelfevaluaties; het doel van deze afsluitende fase is het signaleren van generiek

succesvolle structuren en methoden en het formuleren van aanbevelingen voor de inrichting van rijkstoezichtarrangementen in het algemeen.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie haar bevindingen en aanbevelingen ter kennis van het kabinet door tussenkomst van de opdrachtgevende minister, i.c. de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

## **B Resultaten van de zelfevaluatie van de Bloembollenkeuringsdienst**

Eén van de aangemelde toezichtarrangementen betrof het arrangement van de Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD). De SG van LNV heeft de zelfevaluatie in maart 2004 bij de Commissie ingediend:

“Evaluatieverslag Stichting Bloembollenkeuringsdienst”.

De Bloembollenkeuringsdienst is een stichting die via keuring en inspectie vanwege de minister van LNV uitvoering geeft aan de Plantenziektenwet, de Landbouwkwaliteitswet, het Landbouwkwaliteitsbesluit bloembollen en aan Europese wetgeving met betrekking tot de kwaliteit van bloembollen. De BKD keurt teeltmateriaal of oefent het toezicht daarop uit, reikt merken, tekenen of bewijsstukken uit en houdt toezicht op bedrijven die teeltmateriaal produceren en/of erin handelen. Producenten en handelaren van bloembollen zijn in Nederland verplicht zich aan te sluiten bij de BKD. Daardoor bestrijkt de BKD met haar activiteiten de sector bloembollen volledig. De BKD fungeert als toezichthouder op de markt, waarbij de BKD zelf weer onder toezicht staat van de Minister van LNV. De bevoegdheid tot het stellen van algemene voorschriften was door de minister van LNV tot voor kort gedelegeerd aan het Productschap Tuinbouw (PT). Er is nu voor gekozen, om de regelgevende bevoegdheid over te brengen naar de centrale overheid.

Bij het toezichtarrangement van de BKD zijn twee toezichtrelaties te onderscheiden. In de eerste plaats gaat het om het toezicht door de BKD als toezichthouder op de (bloembollen)markt. De centrale vraag in dat verband is of de ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de - aan de BKD opgedragen - publieke taak ook volledig wordt waargemaakt. De tweede toezichtrelatie betreft het bestuurlijk toezicht door of vanwege de minister van LNV op het functioneren van de BKD. Hoofdvraag in dit verband is of het bestuurlijk toezicht zodanig is ingevuld dat de (politieke) risico's voor de minister van LNV op een toereikende wijze zijn afgedekt.

De zelfevaluatie laat zien dat de BKD op een groot aantal punten voldoet aan de eisen zoals die in de kaderstellende visie op toezicht zijn gesteld. In de sturings- en toezichtrelatie tussen LNV en de BKD wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de functie van de beleidsmatig-inhoudelijke aansturing en de functie van toezicht. Daarnaast is een positief punt dat de aansturing van alle keuringsdiensten voor teeltmateriaal NAK, Naktuinbouw en BKD vanaf 2005 plaatsvindt op een transparante en eenduidige wijze. Verder wordt gewerkt aan het duidelijk onderscheiden van de publieke en private activiteiten van de BKD. De BKD heeft nadrukkelijk oog voor de effectiviteit van haar toezicht als ook voor de integriteit van de bij de BKD werkzame inspecteurs. Het gezag van de BKD als toezichthouder lijkt daarmee ook voor de nabije toekomst gewaarborgd.

***De Bloembollenkeuringsdienst heeft op basis van haar zelfevaluatie zelf een aantal verbeter-/aandachtspunten gesignaleerd:***

1. Er is gewerkt aan een wetswijziging waarbij er in het voorstel voor wordt gekozen regelgevende bevoegdheden over te brengen van het Productschap Tuinbouw naar de centrale overheid. Dit zal tot gevolg hebben dat het besluit om algemeen verbindende regels door de minister en niet meer door ZBO's te laten vaststellen, geformaliseerd wordt. Bovendien zal de verhouding van de Stichting BKD tot aangeslotenen veranderen van ZBO tot alle burgers.
2. De BKD voert naast publieke taken tevens een beperkt aantal commerciële activiteiten uit. Dit stelt specifieke eisen aan de organisatie van de BKD. Een scherpe scheiding van publieke en private activiteiten en transparantie in de te onderscheiden geldstromen wordt doorgevoerd.
3. Om de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de controle en keuringsactiviteiten te waarborgen, zijn/worden specifieke maatregelen in de organisatie verankerd.
4. De rijkstoezichtfunctie of wel het bestuurlijke toezicht op de BKD vindt inmiddels gescheiden plaats van de beleidsmatige aansturing en beheersing. Het Rijkstoezicht is gepositioneerd bij het Bureau Bestuursraad van het ministerie van LNV.
5. De bestuurlijke verhouding tussen de minister van LNV en de BKD is formeel geregeld in de Landbouwkwaliteitswet. In een nieuw te ontwikkelen sturings- en informatieprotocol zullen bestaande en nieuwe afspraken worden vastgelegd. Als aanvullend aspect zal de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie en informatie over handhavingsdoelen moeten worden opgenomen.

***De ACT-II heeft met instemming kennis genomen van de zelfevaluatie van de BKD. Hoewel de zelfevaluatie is opgesteld door het Bureau Bestuursraad van LNV is wel sprake van betrokkenheid van de BKD. Bij de zelfevaluatie heeft het departement gebruik gemaakt van de resultaten van een verbeteringstraject, dat er in voorziet dat binnen twee jaar alle sturings- en toezichtarrangementen met de ZBO's en RWT's van LNV in kaart zijn gebracht. Op basis van dit traject volgen zonodig acties ter verbetering. Op 28 maart 2004 zijn de uitkomsten van de evaluatie met het bestuur van de BKD besproken en is door het bestuur ingestemd met de aangekondigde verbeterpunten. De Commissie gaat er van uit dat de verbeterpunten inmiddels zijn/worden opgepakt.***

Naast deze door de BKD zelf gesignaleerde verbeter- en aandachtspunten, heeft de ACT-II vanuit de kaderstellende visie op toezicht en op basis van een eigen beoordeling van de zelfevaluatie en aanvullende activiteiten, zelf een aantal aandachtspunten geformuleerd. Deze zijn in hoofdstuk 2 opgenomen.

## **C Aanvullende werkzaamheden van de ACT-II**

Na de eerste analyse van de zelfevaluatie van de Bloembollenkeuringsdienst en de door de ACT-II geformuleerde kernthema's, bleek er behoefte te bestaan om via gesprekken met de toezichthouder en het beleid het opgebouwde beeld nader te verkennen. Dit was met name van belang om inzicht te krijgen in de achtergronden en ontwikkelingen en voor de beoordeling van de situatie vanuit de optiek van de direct betrokkenen. Om die reden heeft de ACT-II verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het beleid, alsook met de uitvoering:

- Op 12 juli 2004 met de sectormanager (teeltmateriaal) van de directie Landbouw van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- Op 12 juli 2004 met de Afdeling Sturing en Toezicht van het Bureau Bestuursraad van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- Op 17 augustus met de directeur van de BKD;
- Op 1 september met een aantal bloembollentelers en -handelaren;
- Op 21 september 2004 met de algemeen voorzitter van de Koninklijke Algemeene Vereniging voor Bloembollencultuur (KAVB).

Deze gesprekken zijn benut om aanvullende feitelijke informatie uit te wisselen en onderwerpen uit de zelfevaluatie nader te analyseren. De resultaten van deze gespreksronde zijn verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de ACT-II.

Het gesprek met de uitvoering, een groepsgesprek, kan het beste worden gekarakteriseerd als een 'veldraadpleging'. Het is te betitelen als een - niet representatieve - 'reality check'. De aanbevelingen uit deze gesprekken zijn - voor zover relevant voor de opdracht van de Commissie - verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de Commissie. De Commissie hecht eraan met nadruk te verklaren dat deze vorm van praktijkonderzoek uitsluitend heeft gediend als praktische inkleuring van een tot dan theoretisch beeld van de werkelijkheid. De bevindingen die hieruit zijn gebleken hebben vooral het vermogen van de commissieleden tot begrip en inleving in de systemen, concepten en benaderingswijzen van de BKD ondersteund. De bevindingen kunnen vanwege hun geringe omvang slechts dienen als indicaties voor de kwaliteit van de toezichtspraktijk. Als zodanig zijn ze door de Commissie gebruikt. Als handreiking aan de toezichthouder zijn de observaties/aanbevelingen uit het veld integraal weergegeven in bijlage 3 bij dit rapport.

## **2. Bevindingen en aanvullende aandachtspunten van de ACT-II per kernthema**

*De in dit hoofdstuk 2 opgenomen bevindingen en aanvullende aandachtspunten zijn gebaseerd op alle voorgaande deelanalyses, te weten de zelfevaluatie, de verdiepende interviews met de toezichthouder en het beleid en de interviews met vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen uit het werkveld van de BKD.*

Alvorens in te gaan op de bevindingen en aanvullende aandachtspunten van de ACT-II per kernthema, vraagt het in A1 uitgewerkte aandachtspunt naar de publieke taak van het toezicht door de BKD op voorhand aandacht. Het toezicht op de bloembollensector was oorspronkelijk een particuliere aangelegenheid. Later is dit toezicht een publieke aangelegenheid geworden. In het licht van de Europese discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven voor de kwaliteitsbewaking in de landbouwsector en ook vanwege het beleid van het kabinet om meer verantwoordelijkheid aan het bedrijfsleven te geven is de fundamentele vraag of het toezicht op de bloembollensector niet (vooral) een aangelegenheid van de sector zelf zou moeten zijn.

### **A Aansturingsrelaties**

De minister van LNV is betrokken bij het toezicht door de BKD doordat de minister als taak heeft om uitvoering te geven aan de Landbouwkwaliteitswet en de vigerende EU-richtlijnen. Hij is beleidsverantwoordelijk voor kwaliteitsbewaking en kwaliteitskeuringen. De BKD is door de minister aangewezen om zijn taken terzake daadwerkelijk uit te voeren. De noodzakelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de BKD zijn geregeld in de statuten van de Stichting BKD. De minister hecht zijn goedkeuring aan de statuten. De toezichtstaken van de minister op de markt zijn overgedragen aan de BKD. Het betreft de controle op de naleving van de regelgeving, het bevorderen en bewaken van kwaliteit, waarborgen van vertrouwen en stabiliteit.

De sturingsrelatie tussen de minister van LNV en de BKD is gebaseerd op een aansturings- en informatieprotocol. De beleidsdirectie Landbouw onderhoudt formeel de aansturingsrelatie met de BKD. Met de ondertekening van het aansturings- en informatieprotocol wordt dit vastgelegd. Naast het aansturen van de BKD vindt ook toezicht op de BKD plaats ten behoeve van de minister. Het betreft het Rijkstoezicht. De positie van het Rijkstoezicht is nu ondergebracht in een onafhankelijke eenheid Sturing en Toezicht die onder het Bureau Bestuursraad valt. Op deze wijze wordt een duidelijk onderscheid aangebracht tussen aansturing en (Rijks)toezicht.

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'aansturingsrelaties' nog de volgende aanvullende aandachtspunten:

#### **A1 Publieke taak van het toezicht door de BKD**

De BKD is allereerst een organisatie met een publieke taak die bestaat uit het houden van toezicht op de markt voor bloembollen (Landbouwkwaliteitswet). Daarnaast kan de BKD een beleidsondersteunende taak vervullen richting de directie Landbouw en de Plantenziektkundige dienst. Tenslotte kunnen commerciële activiteiten worden ontplooid door de BKD. Vanuit Europa is de oorspronkelijke private taak van toezicht op de bloembollen tot een publieke taak gemaakt. Sinds 1966 zijn er vanuit de – toenmalige - Europese Gemeenschap richtlijnen geformuleerd waarin eisen staan voor onder meer sierteeltgewassen als de bloembollen. De richtlijnen zijn een vertaling van de wens van de landen in Europa tot harmonisatie van de interne markt. Elke lidstaat is verplicht een officiële instantie aan te wijzen of in te stellen die zorg draagt voor de controle op de eisen zoals in de Europese richtlijnen geformuleerd. De bloembollentelers en –handelaren hechten sterk aan het

publieke karakter van het toezicht door de BKD. Zelfs zozeer dat de Nederlandse bloembollensector voorstander is van strengere normen voor de kwaliteit van bloembollen dan in Europese richtlijnen zijn vastgelegd. Volgens de Commissie is het de vraag of het toezicht op deze extra hoge kwaliteitseisen een publiek karakter moet hebben. Het is heel goed mogelijk dat in ieder geval dit toezicht op de extra (hoge) eisen door het bedrijfsleven zelf wordt vormgegeven. De minister van LNV heeft bij de aanbieding van het Rapport van Bevindingen NAK aan de Tweede Kamer reeds aangegeven dat er in Europa aandacht is voor de verantwoordelijkheidsverdeling voor de kwaliteitsbewaking in de landbouwsector tussen overheid en bedrijfsleven. De noordelijke lidstaten van de Europese Unie streven naar meer verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. De zuidelijke lidstaten blijven echter van mening dat een sterke betrokkenheid van de overheid gewenst is. Verder zijn er in 2004 tien nieuwe lidstaten bijgekomen die zich net hebben moeten voegen in het bestaande EU-regime. Voor deze lidstaten is een aanpassing van de bestaande regelingen op korte termijn naar verwachting verre van ideaal. De minister wijst er verder op dat in een recent voorstel van de Raad van de Europese Unie van 19 april 2004 is voorgesteld de bestaande richtlijnen voor het in de handel brengen van zaaizaad voor landbouwgewassen te wijzigen. Als gevolg van deze wijzigingen krijgt het Nederlandse bedrijfsleven voortaan de keuze om zelf een aantal kwaliteitscontroles uit te voeren onder officieel toezicht van de NAK, of dit over te laten aan de NAK. Deze keuzemogelijkheid sluit volgens de minister aan bij het kabinetsbeleid om, waar mogelijk, meer verantwoordelijkheid aan het bedrijfsleven te geven. De minister is daarom positief over de Europese ontwikkelingen.

De Commissie is van oordeel, dat de minister ook voor het toezicht op de bloembollenteelt een soortgelijke keuzemogelijkheid moet nastreven. Het is opmerkelijk, dat het toezicht op de bloembollensector nu per definitie en volledig een publieke taak is, waarvoor de minister verantwoordelijk is. Ook voor de bloembollensector is het voor de hand liggend de mogelijkheid om als onder toezicht gestelde ondernemer zelf een aantal kwaliteitscontroles uit te voeren serieus in ogenschouw te nemen. Voor het toezicht op de alleen in Nederland geldende extra hoge kwaliteitseisen is per definitie sprake van een verantwoordelijkheid van de sector zelf. Het publieke belang bij het toezicht op de bloembollensector is volgens de Commissie hooguit indirect aan de orde. Namelijk wanneer het gaat om het belang van handelsbevordering en werkgelegenheid.

### ***A2 Aansturings- en informatieprotocol***

De relatie tussen het ministerie en de BKD wordt geregeld in een aansturings- en informatieprotocol. De met de BKD vergelijkbare keuringsdiensten van teeltmateriaal zijn de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed voor Landbouwgewassen (NAK) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw). Het betreft als gevolg van de in werking treding van de Zaaizaad- en Plantgoedwet en de Landbouwkwaliteitswet private organisaties met een publieke taak. De directie Landbouw is verantwoordelijk voor de beleidsinhoudelijke aansturing van deze drie diensten. De relatie tussen het ministerie en de BKD is geregeld in een aansturings- en informatieprotocol, zoals dat ook voor de aansturing van de NAK en de Naktuinbouw is opgesteld. De NAK en ook de Naktuinbouw hebben dit protocol reeds ondertekend. De BKD zal dit protocol op 6 december 2004 ondertekenen.



De Commissie concludeert dat LNV de toezichtrelatie met de keuringsdiensten voor teeltmateriaal vorm geeft vanuit een algemeen geldende en omvattende visie op sturing en toezicht. Via een sturings- en informatieprotocol wordt de 'operationele' eenduidigheid en transparantie bevorderd. Hierdoor is vooraf duidelijk aan welke eisen de aangestuurde of onder toezicht gestelde organisatie zich moet houden en kan achteraf worden getoetst of hieraan is voldaan. De Commissie beoordeelt deze ontwikkeling positief.

### ***A3 Scheiding Toezicht en Aansturing***

Op basis van de Landbouwkwaliteitswet houdt de directeur Landbouw van het departement toezicht op de taakuitvoering door de BKD (Rijkstoezichthouderschap). Formeel is er met ingang van 2004 sprake van een scheiding van de aansturing (beleidsmatig-inhoudelijk) van de BKD en het toezicht op de BKD. Het Rijkstoezichthouderschap is nu de verantwoordelijkheid van de afdeling Sturing en Toezicht van het Bureau Bestuursraad. De afdeling Sturing en Toezicht is in werking (formeel) sinds 1 maart 2004. Het is het resultaat van de ambitie van LNV om aansturing en toezicht te onderscheiden van elkaar en ook verder te ontwikkelen. Tevens kan op deze wijze de Bestuursraad beter worden ondersteund als het gaat om de onderscheiden verantwoordelijkheden ten aanzien van sturing en toezicht.

De Commissie concludeert dat met de door LNV doorgevoerde functiescheiding in opzet is voldaan aan de in de Kaderstellende Visie op Toezicht 2001 voorgestelde duidelijke onderscheiding van de toezichtfunctie. Daarnaast is de toezichtfunctie door LNV nadrukkelijk en in de lijn met de Kaderstellende visie onderdeel van een brede besturingssystematiek.

### ***A4 Onafhankelijkheid van het toezicht door de BKD tegenover de minister***

Het toezicht door de Rijkstoezichthouder op het toezicht door de BKD (toezicht op toezicht) gaat niet zover dat de onafhankelijkheid van het toezicht door de BKD wordt aangetast. De Rijkstoezichthouder hanteert de door de directie Landbouw opgestelde aansturingsvisie en de tussen de directie en de BKD gemaakte (werk)afspraken als leidraad voor de beoordeling. Centrale vragen zijn of de BKD datgene doet wat is afgesproken en ook of de bedrijfsvoering op orde is. De afdeling Sturing en Toezicht van het Bureau Bestuursraad van het ministerie van LNV wil het toezicht dat in de hoedanigheid van Rijkstoezichthouder wordt uitgeoefend verder uitbouwen door uiteindelijk in aanvulling op de nu vanuit een accountantsoptiek verrichte toezichtactiviteiten (rechtmatigheidsoordeel), ook over organisatiekundige en inhoudelijk-beleidsmatige aspecten een oordeel te vellen. Dit zou betekenen dat op termijn de BKD, NAK en Naktuinbouw uiteindelijk op alle aspecten (dat wil zeggen: beleids- en beheersaspecten) beoordeeld gaan worden.

De Commissie is positief over de geschetste ambitie om uiteindelijk zowel rechtmatigheid als doelmatigheid in het rijkstoezicht te betrekken. Zij acht het van belang dat de inrichting van het rijkstoezichthouderschap steunt op zowel de (gewenste) onafhankelijkheid van de BKD als op de aansturingsvisie en afspraken tussen het ministerie en BKD.

#### **A5 Relatie tussen toezicht en beleid**

Bij het ministerie van LNV zijn de rollen van Rijkstoezichthouder, beleidsmatig-inhoudelijk aanstuurder en toezichthouder op het veld/ 1<sup>e</sup> lijnstoezichthouder (BKD) duidelijk van elkaar onderscheiden. Dat neemt niet weg, dat enige afstemming belangrijk is, om te voorkomen dat de betrokken partijen zich terugtrekken in hun eigen formele werkelijkheid. Dat betekent voor de Rijkstoezichthouder dat deze zich een voldoende scherp beeld moet vormen van de (gedachten achter) de aansturingsvisie zoals door de directie Landbouw is opgesteld. Dat betekent voor de directie Landbouw dat deze ten behoeve van de aansturing van de BKD periodiek overleg voert met de BKD. Dit overleg vindt plaats in het voorjaar en in het najaar. In het voorjaarsoverleg wordt teruggekeken op het afgelopen jaar. In het najaarsoverleg wordt vooruit gekeken naar de inhoudelijke speerpunten voor het komende jaar.

De Commissie is van oordeel dat de op zichzelf positieve ontwikkeling dat de drie rollen van Rijkstoezichthouder, beleidsmatig-inhoudelijk aanstuurder en toezichthouder op het veld expliciet zijn onderscheiden een risico in zich heeft. Het risico is namelijk dat juist vanwege de (vermeend) heldere taakverdeling de noodzaak om met elkaar te blijven communiceren minder wordt. Het is een punt waar bijvoorbeeld via een periodieke beschouwing van de rolverdeling aandacht aan kan worden besteed.

#### **A6 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'aansturingsrelaties':**

- Het toezicht op de bloembollenteelt en bloembollenhandel moet niet alleen een overheidsverantwoordelijkheid zijn. Het toezicht op de in de Europese richtlijnen voorgeschreven minimumnormen is een publieke verantwoordelijkheid. De sector zelf moet de keuze hebben om zelf een aantal kwaliteitscontroles te verrichten onder officieel toezicht of dit over te laten aan de officiële keuringsinstantie BKD. Het toezicht op aanvullende, extra hoge kwaliteitseisen is per definitie de verantwoordelijkheid van de sector zelf;
- De aansturing van de drie keuringsdiensten voor teeltmateriaal is geregeld in een aansturing- en informatieprotocol. De NAK en de NAK tuinbouw hebben dit protocol al ondertekend. De ondertekening door de BKD vindt op 6 december 2004 plaats;
- Het ministerie van LNV maakt een duidelijk onderscheid tussen aansturing en toezicht. Hiermee wordt het mogelijk, dat toezicht en aansturing zich onafhankelijk van elkaar gaan ontwikkelen. De daadwerkelijke verdere concretisering van het toezicht en de aansturing is een belangrijk punt van aandacht;
- De ontwikkeling van het Rijkstoezichthouderschap mag niet zover gaan dat de onafhankelijkheid van het toezicht door de BKD in het geding komt;
- De duidelijke onderscheiding van de rollen van Rijkstoezichthouder, beleidsmatig-inhoudelijk aanstuurder en toezichthouder op het veld is een positieve ontwikkeling. Het is wel noodzakelijk dat de drie rollen op elkaar betrokken blijven/afstemming plaats vindt.

## **B Handhavingsstrategie**

De BKD verricht vooral fysieke controles van partijen bloembollen. Daarnaast wordt laboratoriumonderzoek verricht. Dat wil zeggen dat monsters worden genomen van partijen bloembollen die in het laboratorium van de BKD worden beoordeeld. De BKD keurt alle partijen bloembollen. Het gaat dan om 20.000 hectare en 60.000 partijen. De keuringen vinden plaats door 45 inspecteurs. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van losse inhuur van inspecteurs (van bijvoorbeeld de NAK). De rol van de BKD is controlerend. Het gaat om het controleren of de bloembollen voldoen aan de kwaliteitseisen. Naar de aard van focus en methodiek, wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen het toezicht op de zogeheten 'broeierij' (dwz: bloembollen die op een later moment, na transport, worden opgekweekt tot bloemen voor de verkoop) en de zogeheten 'droogverkoop' (dwz: de handel in bloembollen die direct door de consument/parkbeheerder gebruikt kunnen worden voor aanplant in tuinen en parken).

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'handhavingsstrategie' nog de volgende aanvullende aandachtspunten:

### ***B1 Prioriteitstelling bij het toezicht door de BKD***

Zoals eerder aangegeven, worden alle partijen bloembollen door de BKD gekeurd. Bij het toezicht door de BKD vindt dan ook geen prioriteitstelling plaats. De reden is dat bij het toezicht op de bloembollen nauwelijks een onderscheid kan worden gemaakt tussen kleine en grote risico's. Elk risico is een groot risico, omdat de landen waarnaar de bloembollen worden geëxporteerd heel hoge kwaliteitseisen stellen aan de bloembollen. Als een bepaalde partij bloembollen niet helemaal zou voldoen aan de hoge eisen en toch wordt geëxporteerd is al snel het imago van de sector in het geheel in het geding. Aan de risico's zijn ook grote consequenties verbonden. Als het risico van een ziekte in een partij bloembollen zich daadwerkelijk manifesteert heeft dit grote financiële consequenties voor de betreffende teler en waarschijnlijk ook commerciële effecten voor de gehele bedrijfstak.

Het is belangrijk naar het oordeel van de Commissie dat door de BKD wordt gezien of er mogelijkheden zijn om tot een zekere prioriteitstelling bij het toezicht te komen. Enerzijds omdat de onder toezicht gestelden zelf de grote toezichtlast (samenhangend met het fysieke toezicht door de BKD) als aandachtspunt benoemen en anderzijds omdat volgens de Commissie ook de eigen verantwoordelijkheid van de sector zelf in ogenschouw moet worden genomen. De sector kenmerkt zich door schaalvergroting, professionalisering (tot uiting komend in bijvoorbeeld systemen van kwaliteitszorg binnen de onder toezicht gestelde organisaties) en internationalisering. Hiermee is tevens de taakvolwassenheid van de bloembollensector vergroot. Het is dan naar het oordeel van de Commissie voor de hand liggend om de eigen verantwoordelijkheid van de sector zelf meer nadrukkelijk in de wijze van toezicht houden tot uiting te laten komen.

### **B2 Effectiviteit van het toezicht/de handhaving door de BKD**

De BKD meet de effectiviteit van het toezicht af aan de signalen die worden opgevangen uit de bloembollenhandel en de landen waarnaar de bloembollen worden geëxporteerd. Als er niet of nauwelijks geklaagd wordt over de kwaliteit van de bloembollen, wordt het toezicht door de BKD verondersteld effectief te zijn. Daarnaast wordt jaarlijks gekeken naar het aantal veroordelingen dat wordt uitgeschreven door de inspecteurs van de BKD. Dit aantal is de laatste jaren ongeveer gelijk gebleven.

De Commissie is van oordeel dat de BKD voor het beoordelen van de effectiviteit van de handhaving niet alleen signalen uit de markt moet oppakken, maar ook zelf kritisch moet kijken naar het eigen functioneren. Illustratief hiervoor is dat de BKD constateerde dat het meermaals te lang duurde voor zaken voor het tuchtcollege kwamen. Hierdoor konden overtreders hun straf ontlopen. Daarnaast staan de boetes die kunnen worden opgelegd niet in verhouding tot het aan de orde zijnde economische belang. In de nieuwe wet op het tuchtcollege is hierin enigszins verbetering gekomen, doordat naast de boete zelf ook het economisch gewin bij het bepalen van de strafmaat een rol kan spelen. Het economisch gewin van de overtreder moet dan wel worden aangetoond. Juist omdat in de sfeer van repressie de BKD beperkte mogelijkheden heeft, vindt de Commissie het belangrijk dat vooral ook wordt gekeken welk beeld het totaal aan overtredingen oproept en wat hieruit kan worden geleerd.

### **B3 Inspectieattitude**

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van het veld blijkt allereerst dat het bestaan(srecht) en de toegevoegde waarde van de BKD onomstreden zijn. De geïnterviewden spraken zich unaniem uit voor een continuering van de publieke aard van het toezicht door de BKD. Het bedrijfsleven wil naar het buitenland toe de naam houden een kwalitatief hoogwaardig product te leveren. Toezicht door en/of vanwege de overheid helpt hierbij. Het toezicht vindt dan ook vooral plaats om de bloembollensector zelf van dienst te zijn, door te helpen de kwaliteit van de bloembollen op de lange termijn te waarborgen.

Door de BKD zelf en ook door de telers en handelaren wordt in principe de oriëntatie van de BKD op de bloembollensector zelf centraal gesteld. Dat het toezicht door de BKD verband houdt met de ministeriële verantwoordelijkheid is een zaak die de bloemtelers en –handelaren en ook de BKD zelf niet echt bezig houdt.

Vanwege de grote inhoudelijke expertise van de bloembollenteelt en –handel is de BKD een toezichthouder die gezag heeft en op basis van dit gezag ook het toezicht verricht. Omdat de BKD minder directief en op basis van macht afdwingt, maar meer op basis van een door de onder toezicht gestelde gerespecteerd en met de onder toezicht gestelde gedeeld inzicht in het bloemvullenvak opereert, is er over het algemeen een niet zo grote afstand tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde. Dit wordt versterkt doordat de inspecteurs vaak een verleden hebben in de bloembollensector of over familie beschikken die in de bloembollensector werkzaam is.

Het toezicht door de BKD wordt door de sector zelf gefinancierd. Goed- of afkeuring van een partij bloembollen heeft grote financiële consequenties voor de betrokken ondernemer.

De Commissie stelt - gegeven de relatief sterke 'relationele verwevenheid' tussen toezichthouder en object van toezicht - de vraag hoe onafhankelijk de toezichtactiviteiten van de BKD kunnen plaatsvinden. De BKD is zich hiervan bewust en probeert het toezicht zo te organiseren dat de onafhankelijkheid zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. Een belangrijk risico hierbij is, dat de inspecteurs niet in teamverband op inspectiebezoek gaan, maar alleen. Hierdoor kan onderlinge controle plaatsvinden. De inspecteurs mogen geen inspecties bij familie verrichten. Daarnaast wordt door de inspecteurs periodiek van rayon gewisseld. Het integriteitsvraagstuk is ook een aandachtspunt bij functioneringsgesprekken met inspecteurs. Tenslotte moeten inspecteurs een integriteitsverklaring ondertekenen. De BKD heeft een STERIN en STERLAB-accreditatie. Jaarlijks vindt daarop een externe audit plaats door de Raad voor Accreditatie. De onafhankelijkheid en de integriteit van de BKD zijn aspecten die vanwege deze externe beoordeling een structureel aandachtspunt zijn. De Commissie is van oordeel dat het goed zou zijn als het vraagstuk van de integriteit van de inspecteur structureel en los van de STERLAB-certificering aandacht krijgt. Het vraagstuk is inherent aan het toezicht door de BKD vanwege de grote economische belangen en de kleine wereld die de bloembollensector is. Dat betekent dat juist vanwege deze specifieke omstandigheden het bewustzijn van de te hanteren toezichtattitude voortdurend aandacht vraagt. Bij de aanbidding van het Rapport van Bevindingen NAK door de minister van LNV aan de Tweede Kamer, heeft de minister duidelijk gemaakt te verwachten dat integriteit binnen het personeelsbeleid van de keuringsdienst veel aandacht krijgt. De minister geeft tevens aan integriteit primair een bedrijfsinterne aangelegenheid te vinden. Wel heeft de minister toegezegd dat integriteit in de toezichtrelatie tussen de NAK en het ministerie van LNV een belangrijk onderdeel is. De Commissie deelt de opvatting van de minister van LNV dat de integriteit van de inspecteur vooral een structurele bedrijfsinterne aangelegenheid is van de BKD zelf. De Commissie vindt wel dat ook in de toezichtrelatie BKD en het ministerie van LNV integriteit een belangrijk aandachtspunt moet zijn.

#### ***B4 Inspectie methodiek***

De gesprekken met en in het veld roepen ten aanzien van de BKD het beeld op van een vooral op fysieke controle gerichte inspectie. De laatste tijd wordt vanwege de hiermee gemoeide grote toezichtlast alsook vanwege de hoge kosten die hieraan zijn verbonden, gepoogd om meer nadrukkelijk gebruik te maken van bemonstering, dat wil zeggen het nemen van monsters van partijen bloembollen, die in het BKD-laboratorium worden onderzocht. Het toezicht is – of het nu integraal of via bemonstering wordt uitgevoerd - in ieder geval niet als proces- en procedure toezicht aan te merken. De inhoudelijke, ambachtelijke, op specifieke expertise van de bloembollen(sector) gerichte inspectie staat centraal, ook bij gebleken vertrouwen door de jaren heen in de kwaliteit van het door de betreffende ondernemer geleverde product. De redenering hierachter is dat de kwaliteit van de bloembollen jaren achtereen goed kan zijn en dat het desondanks het jaar daarop onzeker blijft of de bloembollen opnieuw aan de hoge kwaliteitseisen voldoen. Daar komt bij dat er vanwege de grote economische belangen niet op kan worden vertrouwd dat de ondernemer zelf in alle omstandigheden een objectief oordeel over de kwaliteit van het door hem geleverde product velt.

De Commissie is van oordeel dat met een meer op proces- en procedure gerichte inspectie veel winst te behalen zou zijn als het gaat om de kosten van het toezicht en de met het toezicht gemoeide toezichtlast. Dit betekent dat meer nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de individuele ondernemer. Gezien de ontwikkelingen in de sector (professionalisering van de bedrijfsvoering, schaalvergroting) is het voor de hand liggend, om bij het toezicht op de bloembollenteelt en –handel op deze eigen verantwoordelijkheid een groter beroep te doen.

**B5 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema ‘handhavingsstrategie’:**

- Bezien moet worden of er ondanks het moeilijk te maken onderscheid tussen kleine en grote risico's en de grote consequenties die aan de risico's zijn verbonden mogelijkheden zijn om tot prioriteitstelling bij het toezicht te komen;
- De effectiviteit van het toezicht door de BKD is niet alleen reactief te bepalen op basis van de signalen uit de markt, maar ook pro-actief zelf door de BKD ter hand te nemen op basis van de eigen oordeelsvorming;
- Het toezicht door de BKD is sterk op de sector zelf georiënteerd. Daarom is het belangrijk om structureel aandacht te besteden aan de door de inspecteur te hanteren inspectieattitude. De integriteit van de inspecteur is primair een bedrijfsinterne aangelegenheid van de BKD zelf. Wel moet in de toezichtrelatie tussen de BKD en het ministerie van LNV integriteit een belangrijk aandachtspunt zijn;
- Het is voor de hand liggend, dat bij het toezicht door de BKD meer aandacht wordt geschonken aan de eigen verantwoordelijkheid van de sector en aan het door de onder toezicht gestelde bewezen vertrouwen (door de introductie van proces- of proceduregericht toezicht).

**C Relatie met andere toezichthouders**

De werkzaamheden van de BKD overlappen niet met de werkzaamheden van andere toezichthouders. De BKD houdt toezicht op de kwaliteit van de bloembollen. Hoewel er meerdere toezichthouders zijn die toezicht houden op het object bloembollenteler en - handelaar (arbeidsomstandigheden, milieu, etc.) is de BKD de enige kwaliteitstoezichthouder.

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema ‘relatie met andere toezichthouders’ nog het volgende aanvullende aandachtspunt:

**C1 Relatie tussen BKD en Plantenziektkundige Dienst**

Geconstateerd kan worden dat de werkzaamheden van de BKD niet overlappen met de werkzaamheden van andere toezichthouders. Wel zijn er raakvlakken met de activiteiten van de Plantenziektkundige Dienst (PD) van LNV. Algemeen geldt dat de keuringsdiensten voor teeltmateriaal (BKD, NAK, Naktuinbouw) in beginsel kijken naar kwaliteitsziekten en dat de Plantenziektkundige Dienst kijkt naar quarantaine ziekten. Bepaalde taken van de

Plantenziektkundige Dienst ten aanzien van de quarantaine ziekten zijn gemandateerd aan deze keuringsdiensten. Daarnaast is er de eigen verantwoordelijkheid van de BKD voor quarantaine ziekten.

De Commissie ondersteunt de gedachte om de mogelijkheden tot samenwerking tussen de keuringsdiensten voor teeltmateriaal nader te bekijken. Zo geldt nu al dat de BKD zonodig inspecteurs van de NAK voor een bepaalde periode inhuurt. Het ministerie van LNV heeft de samenwerking tussen de keuringsdiensten voor teeltmateriaal reeds als aandachtspunt onderkend. De minister heeft bij de aanbieding van het rapport van de Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed van Landbouwgewassen (NAK) aan de Tweede Kamer reeds aangegeven dat samenwerking van de keuringsdiensten voor teeltmateriaal geen doel op zich is. De minister heeft echter wel toegezegd om te bezien, of samenvoeging of samenwerking vanwege de efficiency van het toezicht gewenst is. Op basis van lopende projecten zoals het project 'Slim Fruit' zal de minister concluderen of samenvoeging of verdere samenwerking tussen de keuringsdiensten voor teeltmateriaal gewenst is. De Commissie is van oordeel dat vanwege de optimalisering van de bedrijfsvoering en een betere benutting van de ondersteunende functie samenvoeging of verdere samenwerking een belangrijk aandachtspunt moet zijn. De Commissie ondersteunt daarbij het standpunt van de minister dat samenvoeging geen doel op zich is maar dient te zijn gebaseerd op een verwachtbare verhoging van de efficiëntie en verbetering van de effectiviteit.

***C2 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'relatie met andere toezichthouders':***

- Het is belangrijk dat de keuringsdiensten voor teeltmateriaal de mogelijkheden tot samenwerking met elkaar en met de Plantenziektkundige Dienst nader bekijken, opdat de kans op overlappen in het toezicht zo klein mogelijk is. Samenvoeging of in ieder geval verdergaande samenwerking kan vanwege de optimalisering van de bedrijfsvoering en een betere benutting van de ondersteunende functie voor de keuringsdiensten van teeltmateriaal gewenst zijn. Het is echter geen doel op zich.

**D Functiescheiding**

Functiescheiding binnen het ministerie van LNV is nadrukkelijk georganiseerd doordat de directie Landbouw zorg draagt voor de aansturing van de BKD en de afdeling Sturing en Toezicht van het Bureau Bestuursraad toezicht houdt op (de aansturing van) de BKD. Ook binnen de BKD zelf is sprake van functiescheiding. De commerciële activiteiten van de BKD zijn organisatorisch gescheiden van de niet-commerciële, publieke, activiteiten.

Een commerciële activiteit die in de nabije toekomst mogelijk zal worden verricht door de BKD is het aanbieden van private keuringen in het buitenland aan Nederlandse telers die (ook) in het buitenland telen. Tot nu toe vindt dit niet plaats, omdat er nog geen draagvlak voor was in het bestuur van de BKD. Met de opkomst van de Nederlandse bedrijven die ook in het buitenland telen

(internationalisering) is het waarschijnlijk dat er steeds meer vraag zal zijn naar een BKD die ook in het buitenland keuringen aanbiedt.

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'functiescheiding' nog de volgende aanvullende aandachtspunten:

### ***D1 Scheiding publieke en private taken***

Binnen de BKD is nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de publieke taken en de private taken. In aanvulling op deze organisatorische scheiding, zal in de nabije toekomst ook een rechtmatigheidsoordeel over de inning en besteding van de publieke middelen in de accountantsverklaring bij de financiële verantwoording worden opgenomen. In de nabije toekomst kan vanwege de internationalisering van de bloembollenteelt en –handel een grotere internationale oriëntatie van de BKD worden verwacht. De BKD staat bekend als een gerenommeerde organisatie en kan internationaal een snel realiseerbaar alternatief voor de Nederlandse keuringen aanbieden in de vorm van vrijwillige private keuring. Het wordt daarmee nog belangrijker dat de scheiding van publieke en private middelen gewaarborgd is.

De Commissie concludeert dat vooralsnog de private taken niet zijn ondergebracht in een aparte organisatie. Als de commerciële activiteiten van de BKD sterk gaan toenemen in de nabije toekomst, dan is het naar het oordeel van de Commissie wenselijk dat deze activiteiten in een afzonderlijke organisatie worden ondergebracht.

### ***D2 Rapportage***

De rapportage van de inspectieresultaten door de BKD-inspecteur is objectief, in die zin dat deze rapportage vaak gebaseerd is op monsters van partijen bloembollen. Het is echter wel zo dat een zekere foutmarge van onterecht goed- of afkeuren blijft bestaan. Daarom is voorzien in een formele beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de BKD. Tegen een beslissing van de keurmeester is beroep mogelijk bij de hoofdkeurmeester. Tegen de beslissing van de hoofdkeurmeester is beroep mogelijk bij de directeur van de BKD. Tegen de beslissing van de directeur is beroep mogelijk bij het bestuur van de BKD. Tegen de beslissing van het bestuur van de BKD is beroep mogelijk bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Uit de interviews die de Commissie heeft gehouden is naar voren gekomen dat het bestaan en de inrichting van de formele beroepsmogelijkheid bij de telers en –handelaren niet helemaal helder zijn. Het is naar het oordeel van de Commissie absoluut noodzakelijk dat aan de onder toezicht gestelden helderheid wordt verschaft over de mogelijkheden om in beroep te gaan tegen beslissingen van de BKD.

### ***D3 Overige opmerkingen***

De bloembollensector is een sector waarin de uitvoerders en de toezichthouders sterk op elkaar betrokken waren en zijn. Inspecteurs hebben vaak zelf familie die als bloembollenteler of –handelaar werkzaam is of hebben zelf een eigen bedrijf in de bloembollensector gehad. Het netwerk van personen dat zich bezig houdt met de bloembollenteelt – en handel en het toezicht hierop is relatief



klein. De inspecteurs hebben van oudsher een nauwe relatie met het veld, wat onvermijdelijk is vanwege de specifieke expertise die nodig is om in de bloembollensector staande te blijven als inspecteur. Tegenwoordig worden ook direct jonge mensen met een middelbare agrarische opleiding door de BKD aangetrokken om via een interne scholing opgeleid te worden tot inspecteur. De Commissie wil nadrukkelijk wijzen op de mogelijkheid om in de toekomst bij de samenstelling van de populatie van inspecteurs juist ook via (interne) scholing in het bloembollenvak ingewijde inspecteurs een rol te geven bij het verrichten van fysieke controles. De inspecteurs die uit het bloembollenvak zelf afkomstig zijn kunnen zich dan voor de periode dat zij nog bij de BKD werkzaam zijn nadrukkelijk richten op het overdragen van kennis en expertise aan de jonge inspecteurs. Vanwege de schaarste aan deskundigheid op het terrein van de bloembollen is dit naar het oordeel van de Commissie ook een onvermijdelijke ontwikkeling.

***D4 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'functiescheiding':***

- Het bestaan en de inrichting van de formele beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de BKD moet duidelijk zijn voor de onder toezicht gestelden;
- Een nauwe betrokkenheid van de inspecteur van de BKD bij de bloembollensector is belangrijk. Om een zekere affiniteit met de sector te ontwikkelen is het niet per se noodzakelijk dat de inspecteur van de BKD uit de sector zelf voortkomt.

**E Horizontalisering**

Bij het toezicht wordt voor een belangrijk deel vertrouwd op de klassieke fysieke controle. Omdat deze vorm van toezicht veel tijd/menskracht vergt van de toezichthouder (kostenintensief) en ook veel toezichtlast voor de onder toezicht gestelde tot gevolg heeft, wordt tegenwoordig ook sterk vertrouwd op de zogenaamde monsterkeuring. Dat betekent dat van partijen bloembollen monsters worden genomen die in het laboratorium van de BKD worden onderzocht. Hiermee is de toezichtlast aanzienlijk terug te brengen ten opzichte van de oorspronkelijke veldkeuring; ook de kosten van het toezicht gaan omlaag. De toezichtlast is nog verder terug te brengen als de sector zelf toezicht houdt op het eigen functioneren en hierover verantwoording aflegt aan de BKD, LNV en vooral ook direct belanghebbenden, namelijk de afnemers van bloembollen in binnen- en buitenland. Door de sector op bepaalde terreinen de keuze te geven of de voorkeur uitgaat naar toezicht door de BKD of naar zelf-toezicht inclusief de daarbij horende publieke verantwoording kunnen vormen van horizontale verantwoording in de bloembollensector worden geïntroduceerd. De Commissie vindt het belangrijk dat ten behoeve van de maatschappelijke betrokkenheid bij het toezicht op de bloembollen in ieder geval bij het toezicht door de BKD zelf horizontale verantwoordingsinformatie een plaats krijgt.

De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'horizontalisering' nog het volgende aanvullende aandachtspunt:

### ***E1 Gebruik van (informatie uit) horizontale publieke verantwoording en interne controle***

Een verdere ontwikkeling in het toezicht door de BKD zou kunnen zijn, dat de mogelijkheid van proceskeuring wordt gezien. Dat betekent dat de inspecteur van de BKD uitgaat van (bewezen) vertrouwen bij de invulling van het toezicht. Als de onder toezicht gestelde in het verleden altijd aan de kwaliteitsnormen heeft voldaan, zou wellicht kunnen worden volstaan met een vorm van papieren toezicht/ systeemtoezicht. Zoals bijvoorbeeld bij het toezicht op tulpen en dahlia's nu reeds in zekere zin plaats vindt. Bij tulpen krijgen partijen die geklasseerd worden in de hoogste klasse, dus heel gezond zijn, gedurende twee teeltseizoenen een vrijstelling van de monsterkeuring. Een vergelijkbaar systeem geldt voor de dahlia's. Hoewel bij de bloembollenteelt- en handel sprake is van grote risico's met aanzienlijke financiële consequenties is het volgens de Commissie belangrijk open te staan voor nieuwe vormen van toezicht door de BKD. Hieronder moet mede worden verstaan het expliciet betrekken van horizontale verantwoordingsinformatie bij het toezicht door de BKD.

### ***E2 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'horizontalisering'***

- Nagaan moet worden welke mogelijkheden er zijn om uit te gaan van (bewezen) vertrouwen bij de inrichting van het toezicht door de BKD;
- In aanvulling op het fysieke toezicht door de BKD is een rol weggelegd voor nieuwe vormen van toezicht, daaronder begrepen vormen van horizontale verantwoording.

### **F De kosten van het toezicht**

De kosten van het toezicht worden nu opgebracht via een algemene vakheffing aan alle aangeslotenen. Het gaat dan om het toezicht op de algemene (minimum)normen. Daarnaast zijn er aanvullende normen voor bijvoorbeeld de export van bloembollen naar Japan (klasse Japan). De keuring van de bloembollen op deze aanvullende normen, is een extra activiteit waarvoor extra betaald moet worden. De bloembollensector onderscheidt zich van andere sectoren vanwege het feit dat relatief weinig gebruik wordt gemaakt van op geleverde prestaties gebaseerde financiering van het toezicht. Het merendeel van de kosten van het toezicht door de BKD wordt gefinancierd door de gelden die door het Productschap Tuinbouw via de algemene vakheffing wordt verkregen, waardoor een meer directe relatie tussen de door de toezichthouder geleverde prestatie en de financiering van het toezicht ontbreekt.

### **F1 De prestatiegerichte financiering van toezicht**

Het is in de bloembollensector de regel dat de kosten van het toezicht op de algemene normen worden gefinancierd uit de vakheffing. Alleen voor aanvullend toezicht moet de individuele onder toezicht gestelde organisatie rechtstreeks (en niet via de omweg van de algemene vakheffing), de kosten dragen. Naar het oordeel van de Commissie kan worden overwogen om een meer nadrukkelijke verbinding te leggen tussen de door de toezichthouder geleverde prestatie en de financiering van deze prestatie. In de praktijk blijken de aanvullende normen voor bijvoorbeeld de

export van bloembollen naar Japan te ‘verworden’ tot algemene normen doordat de meeste telers hun bloembollen willen laten keuren volgens de hoogste klasse. Dat wil niet zeggen dat als gevolg hiervan financiering maar moet plaatsvinden via de algemene vakheffing. Dat zou immers betekenen dat de onder toezicht gestelden te maken krijgen met een kostenstijging die onvermijdelijk is. Juist nu de Commissie in het veld bemerkt dat er kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de almaar stijgende kosten van het toezicht, is het belangrijk dat de onder toezicht gestelden zelf de keuze hebben op welk segment van de markt ze zich willen richten. Willen ze gaan voor de export van bloembollen naar Japan, opdat ze de hoogste prijs voor de bloembollen krijgen, dan hangt hiermee samen dat ze ook de bereidheid moeten tonen om de hiermee samenhangende extra kosten voor het toezicht op aanvullende normen rechtstreeks (en niet via de stijging van de algemene vakheffing) te betalen. Als er bepaalde telers zijn die zich op een minder veeleisend segment van de markt willen richten, dan weten zij zich geconfronteerd met een minder hoge prijs voor de bloembollen. Hier tegenover staat dat voor hen het toezicht een minder grote kostenpost vormt. Op deze wijze wordt marktdifferentiatie gestimuleerd en de eigen verantwoordelijkheid van de sector benadrukt.

- Het is voor een meer directe relatie tussen de door de toezichthouder geleverde toezichtprestatie en de financiering van het toezicht belangrijk, dat de mogelijkheden van een grotere rol bij het toezicht van prestatiegerichte financiering nadrukkelijk in ogenschouw worden genomen;
- Door de introductie van prestatiegerichte financiering wordt marktdifferentiatie en de eigen verantwoordelijkheid van de sector gestimuleerd.

## **Bijlagen**

Bijlage 1 : Overzicht van aangemelde toezichtsarrangementen 2<sup>e</sup> tranche

Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II

Bijlage 3 : Lijst van aanbevelingen uit de gespreksronde met vertegenwoordigers van het veld

**Bijlage 1 : Lijst van aangemelde toezichtarrangementen eerste tranche<sup>1</sup> en tweede tranche:****Zelfevaluaties 1<sup>e</sup> tranche:**

#	<i>Voorgedragen zelfevaluatie:</i>	<i>Ministerie</i>
1.	Voedsel en Waren Autoriteit, Keuringsdienst van Waren	VWS, LNV
2.	Inspectie van het Onderwijs	OC&W
3.	Rijks Archief Inspectie	OC&W
4.	Inspectie Cultuurbezit	OC&W
5.	Rijksinspectie voor de Archeologie	OC&W
6.	Arbeidsinspectie	SZW
7.	Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Rail	V&W
8.	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsinstelling voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)	LNV

**Zelfevaluaties 2<sup>e</sup> tranche<sup>2</sup>:**

#	<i>Te evalueren toezichtarrangementen:</i>	<i>Ministerie</i>
1.	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)	BZK
2.	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)	BUZA
3.	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	LNV
4.	Taxivervoer	V&W
5.	Toezicht op zbo's VWS	VWS
6.	VROM Inspectie	VROM
7.	College Bescherming Persoonsgegevens	JUS
8.	Toezicht op Kamers van Koophandel	EZ
9.	Agentschap Telecom	EZ
10.	Toezicht door IWI	SZW
11.	Inspectie Gezondheidszorg (IGZ)	VWS
12.	Integraal Toezicht Financiën	FIN

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27831, nr. 5 (*Kaderstellende visie op toezicht*)

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 200

## **Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II**

DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES

BESLUIT:

### **Artikel 1**

Er is een Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II), verder te noemen: de commissie.

### **Artikel 2**

1. De commissie heeft tot taak:  
Het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen in de tweede tranche en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers.
2. De commissie stelt de bewindspersoon van het ministerie dat het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement, als bedoeld in het eerste lid.
3. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 juli 2005.

### **Artikel 3**

1. De commissie bestaat uit
  - Mevrouw drs. M Sint, voorzitter;
  - De heer P.H.E. Bartholomeus;
  - De heer mr. A.F. Gaastra;
  - De heer drs. J.J. Geluk
  - De heer C.G.H.M. Dijkmans;
  - De heer drs. G.C. Lodder.
2. Het secretariaat en postadres van de commissie berust bij het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie.
3. Het archief van de commissie berust bij en wordt na opheffing van de commissie overgedragen aan het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Organisatie.
4. De commissie regelt haar eigen werkwijze en dat van het secretariaat .

### **Artikel 4**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt op 1 augustus 2005.

### **Artikel 5**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 2 juli 2004

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,

Th.C. De Graaf

## Toelichting algemeen

Op 20 juni 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de *kaderstellende visie op toezicht* (TK 2000-2001, 27831, nr. 1) aan de Tweede Kamer aangeboden. Met de *kaderstellende visie op toezicht* stelt het kabinet eisen aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Met deze kaderstellende visie op toezicht stelt het kabinet eisen met betrekking tot de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Mede op aanbeveling uit het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, de Commissie Borghouts (*Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Eindadvies ACT, 2000), start het kabinet een nieuw traject waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren.

De minister voor BVK heeft vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur het voortouw op dit dossier. Het is van belang dat het evaluatietraject nauw aansluit op de reeds bestaande activiteiten van de ministeries.

Het doel van de evaluatie is te bezien in hoeverre de principes van de kaderstellende visie op toezicht rijksbreed zijn ingevoerd. De evaluatie heeft nadrukkelijk niet de bedoeling de diversiteit van toezichthouders noch de eigen aanpak van de betrokken ministeries aan te tasten.

Het kabinet wil niet blind zijn voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het toezicht. Daarom zal de kabinetsvisie en de toepassing van de checklist toezicht opnieuw onderzocht worden. Het kabinet zal medio 2005 een evaluatie gereed hebben van de kabinetsvisie en de checklist toezicht en de mate waarin de toezichthouders op rijksniveau aan de vernieuwde checklist voldoen.

Door middel van zelfevaluaties van toezichtarrangementen brengen de ministeries de komende periode zelf in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht en kaderstellende visie op toezicht. De voltooide zelfevaluaties worden vervolgens ter toetsing voorgelegd aan een interdepartementale, intercollegiale toetsingscommissie, de Ambtelijke Commissie Toezicht II (hierna te noemen: de commissie). De commissie, van hoog ambtelijk niveau, beoordeelt de zelfevaluaties aan de hand van de kaderstellende visie en gaat daarbij in gesprek met de samenstellers van de zelfevaluaties.

De zelfevaluaties van de toezichtarrangementen dienen te worden uitgevoerd op basis van de vernieuwde checklist toezicht. Daartoe is de checklist uit het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* (november 1998) uitgebreid met de in de *kaderstellende visie op toezicht* genoemde kritieke aspecten van toezicht en is deze voorzien van richtinggevende uitspraken. De bruikbaarheid van de vernieuwde checklist toezicht moet zich in de praktijk bewijzen. Hierbij dient in acht te worden genomen dat de checklist een leidraad is en geen blauwdruk.

De verantwoordelijkheid voor de keuze van de te evalueren toezichtarrangementen en de planning van de zelfevaluaties ligt bij de ministeries van de toezichtarrangementen, met inachtneming van het feit dat het kabinet uiterlijk 31 juli 2005 geïnformeerd wenst te zijn.

De betrokken ministers zenden de uitkomsten van de toetsing van de zelfevaluaties en het advies van de commissie naar de Tweede Kamer en geven daarbij aan, welke consequenties zij daaraan verbinden.

De Tweede Kamer wordt jaarlijks rond de begroting door BZK ingelicht over de voortgang van de ontwikkelingen inzake het toezicht in het algemeen en de voortgang van de zelfevaluatie in het bijzonder.

## Artikelsgewijs

### Artikel 1

In 1999 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT) ingesteld, onder voorzitterschap van de heer Borghouts. Deze commissie had als taak de toetsing van departementale evaluaties van toezichtarrangementen. De commissie beveelt in haar eindadvies *Vertrouwen in Onafhankelijkheid* (Eindadvies ACT, 2000) aan om het traject van departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen gevolgd door een externe toetsing over twee jaar te herhalen. Met dit instellingsbesluit wordt in navolging van de ACT de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II) ingesteld.

Aangezien meer dan de helft van de leden (i.c. alle leden) ambtenaar is bij een ministerie, moet de commissie worden geduid als een interdepartementale commissie zoals bedoeld in de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies (Besluit van de Minister-president van 11 maart 1987, Stcrt. 67). Om dezelfde redenen is de commissie geen adviescollege, bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.

Het besluit is in overeenstemming met de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies, met dien verstande dat niet is voorzien in een evaluatiebepaling. De reden hiervoor is dat de commissie slechts voor een afgebakende periode werkzaam zal zijn. Wel van belang is dat de commissie enige verantwoording aflegt over haar werkzaamheden en de vervulling van de taakopdracht. De commissie zou hieraan enkele passages kunnen wijden in de aanbiedingsbrief bij de eindrapportage.

### Artikel 2

De commissie toetst in beginsel alleen de zelfevaluaties, die zijn aangemeld in het kader van het traject, zoals genoemd in actiepunten twee uit *de kaderstellende visie op toezicht* (II, 2000-2001, 27831, nr. 1) De zelfevaluaties worden ingediend in twee tranches. De eerste tranche is afgerond. De In de zelfevaluaties brengen de ministeries in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht. De intercollegiale toetsing van de zelfevaluaties resulteert per toezichtarrangement in een advies aan de verantwoordelijke ministers. De verantwoordelijke minister zal de resultaten van de toetsing aan de Kamer bekend maken. De toetsing door de commissie kent tenminste de volgende vier fasen:

#### 1. Kritisch analyseren van de zelfevaluaties

Het secretariaat en de leden van de toetsingscommissie voor de 2<sup>e</sup> tranche nemen de aangeleverde zelfevaluaties kritisch door aan de hand van de principes uit de kaderstellende visie. Het secretariaat stelt per zelfevaluatie een notitie op, waarin wordt aangegeven welke punten van de zelfevaluatie extra aandacht vragen in een vraaggesprek.

#### 2. Confrontatie c.q. discussie tussen de commissie en de samenstellers van de zelfevaluaties en/of medewerkers van het departement

Op basis van de notities, waarin per zelfevaluatie wordt aangegeven welke punten extra aandacht vragen, wordt per zelfevaluatie een afzonderlijke gedachtewisseling gepland met de samenstellers van de zelfevaluatie en/of de medewerkers van het departement. De meerwaarde van een dergelijke visitatie is gelegen in de op deze wijze ontstane mogelijkheid van doorvragen, onder het credo "vreemde ogen dwingen". Een belangrijk leereffect is gelegen in de kritische uitwisseling van opvattingen en standpunten. De gedachtewisseling wordt gevoerd door een of twee leden van de toetsingscommissie, vergezeld door een lid van het secretariaat, waarbij geen sprake mag zijn van belangenverstrengeling.

#### 3. Vergelijking en onderlinge afstemming van de bevindingen

In een afsluitende bijeenkomst worden de door het secretariaat opgestelde notities en gespreksverslagen onder leiding van de voorzitter naast elkaar gelegd. Er wordt een vergelijking gemaakt waarbij de documenten aan een dwarsdoorsnede worden onderworpen en de opmerkingen ten aanzien van vergelijkbare pijnpunten op elkaar worden gestemd. Op hoofdlijnen worden de adviezen aan de eerstverantwoordelijke minister opgesteld.

#### 4. Het opstellen van een advies aan de eerstverantwoordelijke minister

Op basis van de notities uit fase 1, de gesprekken uit fase 2 en de onderlinge afstemming uit fase 3 formuleert het secretariaat per toezichtarrangement een definitief advies aan de eerstverantwoordelijke minister. In het advies wordt verwoord in hoeverre het betreffende toezichtarrangement voldoet aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en

professionaliteit. De commissie heeft daarbij de mogelijkheid om te adviseren over eventueel gewenste aanpassingen aan het toezichtarrangement. Deze adviezen worden door de voorzitter bekrachtigd.

De adviezen worden vervolgens door de voorzitter aan de eerstverantwoordelijke minister gezonden, met het verzoek de uitkomsten van de zelfevaluaties samen met het advies van de ACT II naar de Tweede Kamer te zenden en aan te geven, welke consequenties zij daaraan verbinden.

De commissie beëindigt haar werkzaamheden in de eerste helft van 2005, doch uiterlijk op 31 juli 2005. Deze deadline houdt verband met het feit dat de bevindingen van de commissie dienen als een van de bouwstenen die input vormen voor de nieuwe kaderstellende visie op toezicht die medio 2005 gereed moet zijn.

### **Artikel 3**

Dit is de tweede tranche van zelfevaluaties van toezichtarrangementen die aan de toetsingscommissie worden voorgelegd.

De samenstelling van de toetsingscommissie staat garant staat voor een onafhankelijke, deskundige, intercollegiale toetsing van de zelfevaluaties.

- onafhankelijk: de toetsing vindt plaats door personen afkomstig van andere ministeries dan het ministerie dat verantwoordelijk is voor het toezichtarrangement waar de zelfevaluatie betrekking op heeft.
- deskundig: de toetsingscommissie heeft een interdepartementale samenstelling van personen van hoog ambtelijk niveau met kennis van en affiniteit met het toezichtveld. Met het oog op interdisciplinariteit van de toetsing zijn gemengde competenties (financieel, juridisch en bestuurlijk) wenselijk.
- intercollegiaal: de toetsing vindt plaats door collega's van andere ministeries waardoor de leerervaringen in dit evaluatietraject door de medewerkers van de ministeries zelf worden opgedaan. De betrokken ministeries dragen zelf personen voor de vorming van de toetsingscommissie.

Voor de tweede tranche geldt een gewijzigde samenstelling van de commissie, teneinde aan bovenstaande uitgangspunt te voldoen.

### **Artikel 4**

Het secretariaat van de commissie bestaat uit ten minste twee medewerkers. Eén medewerker is afkomstig van het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en één uit het toezichtveld.

De onafhankelijkheid van het secretariaat wordt gewaarborgd doordat de toetsing alleen ondersteund wordt door personen van het secretariaat afkomstig van andere ministeries dan het ministerie dat verantwoordelijk is voor het toezichtarrangement dat getoetst wordt.

Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie. Het postadres van het secretariaat van de commissie ligt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### **Artikel 5**

Ten behoeve van de beleidsvorming ten aanzien van toezicht berust het archief van de commissie bij directoraat-generaal management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Organisatie.

### **Artikel 6**

Het besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst. Het besluit vervalt op 1 augustus 2005.

### **Artikel 7**

In navolging van het instellingsbesluit van de ACT van 1999 wordt dit besluit aangehaald als Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II).



### **Bijlage 3 : Aanbevelingen van de toezichtgenieters voor de BKD**

N.B.

De geïnterviewden hebben aangegeven dat de kanttekeningen en kritische noten over de BKD moeten worden gezien tegen de achtergrond van een breed gedeeld gevoel dat het bestaan(srecht) en toegevoegde waarde van de BKD onomstreden zijn; men heeft zich unaniem uitgesproken voor een sterke (gezaghebbende) BKD die door haar manier van werken effectief bijdraagt aan de gedeelde verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de bloembollen. De deelnemers aan de interviews hebben met hun commentaar beoogd bij te dragen aan het in kaart brengen van mogelijkheden tot verbetering.

1. Het toezicht door de BKD is sterk gericht op het verrichten van fysieke controles. Een andere toezichtrol van de BKD waarbij naast fysieke controles ook proceskeuring een plaats heeft, kan nadrukkelijk in overweging worden genomen;
2. Voorkom een bureaucratische benadering van het toezicht door de inspecteur, door de inspecteur de tijd te geven een bedrijf te leren kennen (niet te snelle roulatie van inspecteurs);
3. Waarborg dat de verschillen in beoordeling door de inspecteurs van de BKD binnen een zekere bandbreedte blijven;
4. Communiceer helder over het bestaan en de inrichting van een formele beroepsmogelijkheid tegen beslissingen van de BKD;
5. Bekijk nadrukkelijk welke mogelijkheden er zijn om de samenwerking van de BKD met de PD en de NAK nader vorm te geven;
6. Houd oog voor de kosten van het toezicht door de BKD.