

Vergaderjaar 2004–2005

27 831

Kaderstellende visie op toezicht

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2005

Hierbij zend ik u het rapport van bevindingen van de Ambtelijke Commissie Toezicht II (hierna: ACT-II) betreffende de zelfevaluatie van de Stichting Bloembollenkeuringsdienst (hierna: BKD)¹.

In de kaderstellende visie op toezicht (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 831, nr. 1) heeft het kabinet eisen geformuleerd ten aanzien van de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezicht en toezichthouders. Bij de implementatie van de kaderstellende visie verrichten toezichthouders zelfevaluaties aan de hand van een in 2002 ontworpen «checklist toezicht». In het kader hiervan is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ACT-II ingesteld die tot taak heeft het toetsen van zelfevaluaties van toezichtarrangementen op rijksniveau en het uitbrengen van advies hierover aan de verantwoordelijke minister. Deze minister maakt de resultaten van de toetsing aan de Tweede Kamer bekend.

De BKD is één van de geselecteerde instellingen waarbij een zelfevaluatie heeft plaatsgevonden. De BKD is een zelfstandig bestuursorgaan en is op grond van de Landbouwkwaliteitswet belast met de keuring van bloembollen en het toezicht op de naleving van de nationale en de Europese regelgeving betreffende de kwaliteit van de bloembollen die in de handel worden gebracht. Naar aanleiding van de zelfevaluatie is de toezichtrelatie met de BKD op een aantal punten aangescherpt. Dit betreft onder meer het scheiden van de toezichthoudende functie ten aanzien van de BKD van de beleidsmatige aansturing en beheersing binnen het ministerie, het vastleggen van afspraken over de aansturing en de informatievoorziening in een aansturings- en informatieprotocol, en het scherper scheiden van publieke en private activiteiten van de BKD.

De ACT-II heeft met instemming kennis genomen van de zelfevaluatie van de BKD. De ACT-II heeft de zelfevaluatie van de BKD aan de principes van de kaderstellende visie getoetst en hierover een rapport opgesteld. In het rapport komt de ACT-II met een aantal aanbevelingen die hierna kort

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zullen worden belicht, aan de hand van zes kernthema's die ACT-II heeft opgesteld:

- a) Aansturingsrelaties
- b) Handhavingsstrategie
- c) Relatie met andere toezichthouders
- d) Functiescheiding
- e) Horizontalisering
- f) De kosten van toezicht

a) Aansturingsrelaties

De ACT-II meldt de volgende aandachtspunten en aanbevelingen:

- Het toezicht op de kwaliteit van bloembollen moet niet alleen een overheidsverantwoordelijkheid zijn. Het toezicht op de in de Europese richtlijnen voorgeschreven minimumnormen is een publieke verantwoordelijkheid. De sector zou een keuzemogelijkheid moeten hebben tussen toezicht als publieke taak en toezicht door het bedrijfsleven zelf. Het toezicht op aanvullende kwaliteitseisen is een verantwoordelijkheid van de sector zelf.
- De aansturing van de BKD wordt uitgewerkt in een aansturingprotocol.
- Het Ministerie van LNV maakt een duidelijk onderscheid tussen aansturing en toezicht. De verdere concretisering daarvan 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 afstemming plaatsvindt.

Bovengenoemde punten onderschrijf ik. Met betrekking tot het eerste punt wil ik opmerken dat er binnen het Ministerie aandacht is voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en het bedrijfsleven. In het Beleidskader toezicht op controle heb ik aangegeven dat er op het terrein van het overheidstoezicht ruimte is voor het bedrijfsleven om initiatieven te ontplooiën (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 515, nr. 63). Ik ben voornemens ontwikkelingen te faciliteren waar signalen zijn dat het bedrijfsleven minder overheidsdruk wil door zelf in controlesystemen te voorzien. De overheid kan haar controlerende werkzaamheden hierop afstemmen door toezicht uit te oefenen op deze systemen van het bedrijfsleven. De ruimte hiervoor is afhankelijk van het Europese kader.

Op onderhavig terrein zijn bepalend de richtlijn 98/56/EG van de Raad van 20 juli 1998 betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van siergewassen (PbEU L226) en de verordening (EEG) nr. 315/68 van de Raad van 12 maart 1968 houdende vaststelling van kwaliteitsnormen voor bloembollen en bloemknollen (PbEU L071). De BKD ziet hierop toe. De richtlijn biedt beperkte ruimte om meer verantwoordelijkheid bij de sector neer te leggen. Bovendien is een hoog gezondheidsniveau van het geteelde materiaal onontbeerlijk voor de continuïteit van de intensieve bloembollenteelt in Nederland. Vanwege de teelt door verschillende bloembollentelers in elkaars nabijheid is verspreiding van ziekten tussen bedrijven een groot gevaar. Reden waarom de sector toezicht op de gezondheidsstatus sterk ondersteunt.

De genoemde Europese verordening, die toeziet op de kwaliteit van bloembollen, biedt meer ruimte voor zelfcontrole door het bedrijfsleven. Momenteel wordt binnen het Ministerie bezien wat de mogelijkheden zijn,

binnen het project Plantkeur, waarover de Tweede Kamer binnenkort nader zal worden geïnformeerd.

Met betrekking tot de aanvullende kwaliteitseisen, die verder gaan dan de EU-normen, merk ik op dat momenteel nog enkele van deze eisen zijn opgenomen in nationale regelgeving en dat het toezicht daarop een publieke taak is van de BKD. Ik onderschrijf het oordeel van de Commissie in deze. Ik ben voornemens om het stellen van aanvullende eisen, mede in het licht van het kabinetsbeleid en de vereenvoudiging van regelgeving, meer over te laten aan het bedrijfsleven. Hierbij zullen ook overwegingen met betrekking tot de handels- en concurrentiepositie in ogenschouw worden genomen, binnen de Europese kaders. Aanvullende eisen zullen in principe door de sector zelf moeten worden gesteld. De sector kan de BKD opdragen daarop toe te zien. Er is dan geen sprake meer van officieel toezicht, door een overheidsinstantie of een ZBO, maar van private toezichtarrangementen.

Met betrekking tot het tweede en derde punt merk ik op dat op 7 december 2004 het aansturings- en informatieprotocol Bloembollenkeuringsdienst is ondertekend door het Ministerie van LNV en de BKD. In dit protocol wordt een nadere concretisering gemaakt van de aansturing en het toezicht. Zo zijn afspraken gemaakt over informatievoorziening, overleg en de planning- en controlecyclus. De verdere concretisering vindt plaats in de dagelijkse praktijk. Door middel van deze afspraken blijft de afstemming tussen de in punt vijf genoemde rollen gewaarborgd.

b) Handhavingsstrategie

De ACT-II doet de volgende aanbevelingen:

- 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 prioriteitsstelling 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 door de BKD zelf op basis van eigen oordeelsvorming.
- De integriteit van de BKD inspecteurs is primair een bedrijfsinterne aangelegenheid van de BKD zelf, en in de toezichtsrelatie tussen BKD en LNV een belangrijk aandachtspunt.
- 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).

Ook deze punten onderschrijf ik. Met betrekking tot het eerste punt merk ik op dat prioriteitstelling bij het toezicht reeds onderdeel is van de aansturing door het Ministerie van LNV. In het jaarlijkse overleg tussen het Ministerie van LNV en de BKD wordt het werkplan voor het komende jaar aan de orde gesteld. De integriteit van inspecteurs, het derde punt, heeft mijn aandacht in het kader van de toezichtrelatie. Ik verwacht van de BKD dat integriteit binnen het personeelsbeleid veel aandacht krijgt. Dit onderwerp is overigens ook een voortdurend aandachtspunt vanuit de STERIN- en STERLAB-accreditatie van de BKD. Ook besteedt de BKD hier preventieve aandacht aan door een te langdurige relatie tussen keurmeester en teler te voorkomen. Met betrekking tot het vierde punt merk ik nog op dat meer verantwoordelijkheid van de sector kan worden nagestreefd, als de Europese en nationale regelgeving de ruimte daarvoor bieden. Dit is nader toegelicht onder a).

c) Relatie met andere toezichthouders

De ACT-II meldt het volgende aandachtspunt:

- 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.

Ik onderschrijf het aandachtspunt van ACT-II dat het belangrijk is dat de keuringsdiensten voor teeltmateriaal de mogelijkheden tot samenwerking met elkaar en met de Plantenziektkundige Dienst nader bekijken. Het Ministerie, het betrokken bedrijfsleven, de PD en de keuringsdiensten bezien momenteel welke mogelijkheden er zijn voor verdergaande samenwerking en voor het verminderen van de overlappen in toezicht. Dit gebeurt in het project Plantkeur. Zoals aangegeven onder a) zal de Kamer hierover op korte termijn nader geïnformeerd worden.

d) Functiescheiding

De ACT-II doet de volgende aanbevelingen:

- 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.

Deze punten onderschrijf ik, en ik zal de BKD hier ook op wijzen in de aansturing.

Overigens is in de uitgave «Reglement en voorschriften van de Bloembollenkeuringsdienst», waar iedere aangeslotene over beschikt, een hoofdstuk opgenomen waarin de beroepsmogelijkheden worden vermeld. De keurmeesters van de BKD zijn goed op de hoogte van de beroepsmogelijkheden die voor aangeslotenen open staan. Ik zal bij de BKD er nog eens op wijzen dit goed bekend te maken bij aangeslotenen.

e) Horizontalisering

De ACT-II doet de volgende aanbevelingen:

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

Aan deze aanbevelingen wordt reeds op beperkte schaal uitvoering gegeven. De BKD houdt op individuele basis bij de keuringsintensiteit rekening met de mate van het risico. De BKD zal nagaan welke andere mogelijkheden er zijn voor meer ruimte voor zelfcontrolesystemen door bedrijven. Dit past ook in het eerder onder a) genoemde Beleidskader toezicht op controle.

f) De kosten van toezicht

De ACT-II doet de volgende aanbevelingen:

- 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 markt-differentiatie en de eigen verantwoordelijkheid van de sector gestimuleerd.

Ik ondersteun deze aanbevelingen. Ik heb de BKD reeds verzocht over te gaan op een andere wijze van financiering van de keuringen, waarbij er een meer directe relatie is tussen de keuringsactiviteit en de kosten daarvan. Het niet meer toepassen van een algemene vakheffing door het Productschap Tuinbouw en het overgaan naar een systeem van koppeling tussen keuringsactiviteiten en daaraan gekoppelde kosten zal enige tijd vergen. Het streven is erop gericht dit systeem vanaf 1 januari 2007 in te voeren.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman