

Brede analyse keuringslandschap LNV

Referentie: 20.A2000020024
Definitief rapport
Oktober 2020



Inhoudsopgave	Pagina
Managementsamenvatting	3
Hoofdstuk 1: Introductie onderzoek	8
1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek	9
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Reikwijdte onderzoek	9
1.4 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2: Aanpak onderzoek	11
2.1 Opzet onderzoek	12
2.2 Definities	13
2.3 Verzamelen van informatie	14
Hoofdstuk 3: Totstandkoming huidige landschap	16
3.1 Ministeriële ontwikkelingen	17
3.2 Relevante wet- en (EU) regelgeving	17
3.3 Keuringsinstanties in het landschap	21
3.4 Rollen en verantwoordelijkheden	21
Hoofdstuk 4: Overzicht van het keurings- en toezichtstelsel	23
4.1 Overzicht van het landschap	24
4.2 Betrokken partijen	25
4.3 Organisaties per domein	26
4.4 Inzoomen per organisaties	28
Hoofdstuk 5: Integrale benchmark	36
5.1 Verschillen en overeenkomsten	37
Hoofdstuk 6: Sterke punten en ontwikkelkansen van het stelsel	43
6.1 Sterke punten en ontwikkelkansen van het stelsel	44
Bijlagen	47
Bijlage I: Lijst met afkortingen	48
Bijlage II: Lijst met definities	50
Bijlage III: Referenties	54
Bijlage IV: Tabellen	57
Bijlage V: Factsheets	60
Bijlage VI: Overzicht van geïnterviewde personen	79
Bijlage VII: Overzicht deelnemers Begeleidingscommissie	81



Management samenvatting

Achtergrond

Naar aanleiding van een onderzoek in 2019 naar slachthuizen¹ heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aangekondigd een brede analyse te willen uitvoeren van het gehele landschap van keuren binnen de LNV domeinen. Dit onderzoek heeft tot doel om een feitelijk overzicht te geven van het LNV keurings- en toezichtlandschap.

Met het keurings- en toezichtlandschap worden de keuringsorganisaties in het plantaardige domein (NAK, Naktuinbouw, KCB, BKD), in het dierlijke domein (KDS, COKZ), voor de biologische productie (SKAL) en de NVWA bedoeld.

Op het domein van LNV is er sprake van een grote diversiteit aan sectoren (veterinair, fytosanitair en biologisch) met specifieke controleorganisaties. Over het algemeen heeft de NVWA een rol in het toezicht en spelen zbo's of andere organisaties een rol in het uitvoeren van controles. Per sector kan de rolverdeling verschillen, afhankelijk van het karakter van de sector en historie.

Er is behoefte aan een goede beschrijving en vergelijking van de verschillende praktijken en de doelen die daarmee worden gediend. Vandaar dat in dit onderzoek de volgende onderzoeksvragen zijn meegenomen:

- Hoe ziet het huidige keurings- en toezichtlandschap eruit? [Plant, dier (vlees en vis), zuivel/eieren en biologisch].
- Wat zijn de inrichtingsprincipes van de verschillende stelsels?

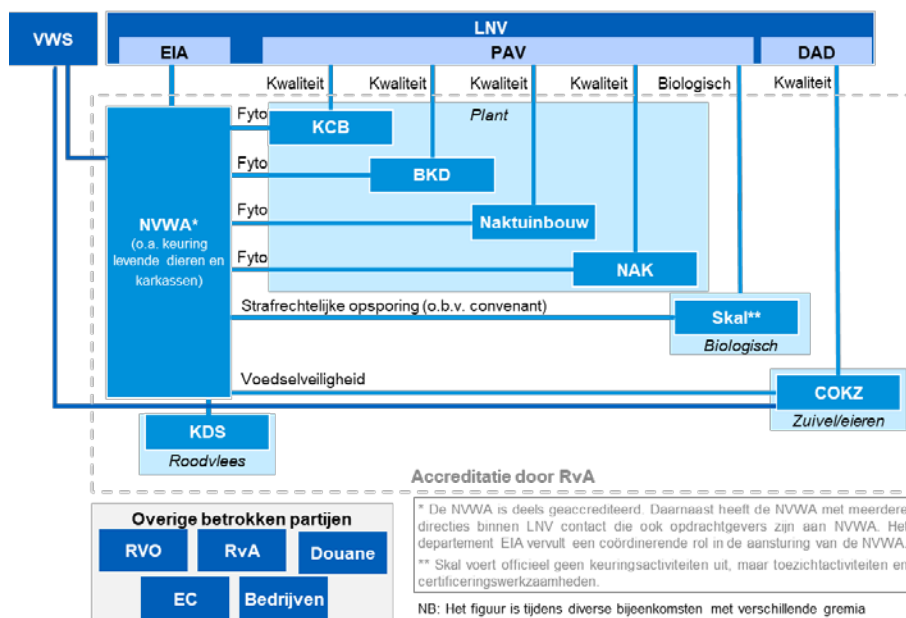
- Welke doelen dienen zij, hoe zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in de stelsels belegd, waar zitten markante verschillen in inrichting van de verschillende stelsels en waarom?
- Sluit de inrichting van de stelsels goed aan op de kaders van de nieuwe Europese regelgeving (Verordening (EU) 2017/625) betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving te waarborgen?
- Maak een analyse van de sterke en zwakkere punten van de verschillende modellen, wat zijn de overeenkomsten en de verschillen?

Om de bovenstaande vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van bestaande informatie en de recent afgeronde evaluatie van de keuringsinstanties in het plantaardige domein (Rapport Evaluatie Plantkeur).

Daarnaast zijn er 13 diepte-interviews gehouden met in totaal 20 personen van de betrokken organisaties en vertegenwoordigers vanuit het ministerie.

Het huidige keurings- en toezichtlandschap

Het keurings- en toezichtlandschap bestaat uit de hiervoor benoemde zeven keuringsinstanties, de NVWA en het ministerie van LNV. Daarnaast spelen ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een rol. Onderstaande afbeelding geeft een globaal beeld van de huidige samenhang tussen de verschillende partijen. Dit betreft een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid; in het rapport wordt verder in gegaan op de nuances, de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende instanties.



(1) Rapport 2Solve, 2019

Het landschap kent een lange geschiedenis (met voorlopers van keuringsinstanties opgericht begin 1900) en kent de huidige inrichting sinds de terugkeer van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) in 2017. Keuring- en toezicht binnen de context van dit landschap richt zich op verschillende domeinen zoals plantaardig, roodvlees, zuivel en eieren en biologisch.

In het huidige stelsel geldt dat de minister de bevoegde autoriteit is en de ambtenaren van de NVWA zijn aangewezen als toezichthouder. Meestal fungeert de NVWA als eerstelijnstoezichthouder, maar in sommige sectoren is het eerstelijnstoezicht toegewezen aan andere toezichtinstanties. Voorbeelden hiervan zijn het COKZ in de zuivelsector en in de eiersector. Op het gebied van biologische productie is Skal de enige toezichthouder voor kwaliteitsregelgeving, maar fungeert NVWA als eerstelijnstoezichthouder voor voedselveiligheid bij biologische productiebedrijven.

Over het algemeen geldt dat binnen ieder domein elk individueel bedrijf een eigen verantwoordelijkheid kent voor naleving van wet- en regelgeving. Het is de taak van de keurings- en toezichtorganisaties om toe te zien op naleving en strikt te handhaven wanneer hieraan niet wordt voldaan. De partijen in het landschap zijn gericht op het bevorderen en zo nodig afdwingen van naleving van wet- en regelgeving of collectief vastgestelde richtlijnen.

Vaak wordt 'eerstelijnstoezicht' bedoeld wanneer er gesproken wordt over toezicht in context van het beschreven landschap. Bij eerstelijnstoezicht bestaat er een directe relatie tussen de toezichthouder en de ondertoezichtstaande, waarbij de toezichthouder rechtstreeks toezicht houdt op de bedrijven die onder toezicht staat.

Naast het toezicht op naleving van wet- en regelgeving houden de partijen binnen dit landschap zich ook bezig met onder andere kwaliteitsaangelegenheden die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Binnen sommige domeinen is er bijvoorbeeld door het bedrijfsleven een behoefte aan erkenning van een bepaalde minimumkwaliteit en/of betere toegang tot (inter)nationale markten. De keurings- en toezichtorganisaties houden bij kwaliteitsaangelegenheden in hun hoedanigheid als keuringsinstantie of als toezichthouder de verantwoordelijkheid dat bedrijven die een bepaalde kwaliteit uitdragen daar ook op worden gekeurd, gecertificeerd en/of gecontroleerd.

Er is sprake van tweedelijnstoezicht wanneer men kijkt naar de wijze waarop een andere aangewezen instantie toezicht houdt.¹

De NVWA is eindverantwoordelijk voor een goede naleving van de regels en moet daarover ook verantwoording afleggen. Dit leidt ertoe dat de NVWA naast het directe eerstelijnstoezicht ook op sommige domeinen de taak heeft om 'vanuit de tweede lijn' toezicht te houden op de manier waarop de aangewezen toezichthouder die taak uitvoert.

In de kern heeft het ministerie van LNV (of VWS) de eigenaars- en opdrachtgeversrol en is het verantwoordelijk voor het beleid, de NVWA houdt nalevingstoezicht, tweedelijnstoezicht, en bestuurlijke- en strafrechtelijke handhaving. De keuringsinstanties zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van keurings- en toezichtwerkzaamheden (of certificerings- en inspectiewerkzaamheden), inclusief het nemen van maatregelen die daarmee samenhangen, zoals bestuursrechtelijke- en tuchtrechtelijke handhaving, indien de individuele keuringsinstantie daartoe bevoegd is.

De NVWA is belast met het tweedelijnstoezicht op de keuringsdiensten op het gebied van plantgezondheid (fyto) en voedselveiligheid. Voor Skal voert de NVWA geen systeemtoezicht uit, dit wordt uitgevoerd door het ministerie van LNV. Verder geldt dat alleen voor bepaalde onderdelen van de plantaardige keuringsdiensten, zoals de fytosanitaire taken, de NVWA belast is met de uitvoering van tweedelijnstoezicht. Naast de toezichtwerkzaamheden voert NVWA zelf ook keuringsactiviteiten uit op bepaalde domeinen.

Europese en nationale wet- en regelgeving spelen een belangrijke rol in het bepalen van de werkzaamheden in het landschap en, in sommige gevallen, zelfs de wijze waarop uitvoering dient te worden gegeven aan deze taken.

Sterke punten en ontwikkelkansen

De sector, historische context en keuzes in het politieke landschap (nationaal en internationaal) hebben allen invloed op de manier waarop toezichttaken en keuringswerkzaamheden (of certificeringswerkzaamheden voor Skal) wordt uitgevoerd door de organisaties die actief zijn binnen het landschap.

(1) Basisinformatiebladen NVWA, 2017, blz. 35

Uit het bestuderen van het keurings- en toezichtlandschap blijkt dat de keuringsinstanties onderling veel overeenkomsten kennen, maar ze verschillen ook op punten van elkaar. Er is verschil in activiteiten (certificeren of keuren, toezicht al dan niet in het verlengde van keuren), verschil in wet- en regelgeving (uiteenlopend van zeer sterk voorschrijvend tot ruimte voor interpretatie), of verschil tussen de eisen en wensen van verschillende sectoren. Het betreft dan keuren/toezicht als een puur wettelijke vereiste of keuren als toegevoegde waarde voor de hele sector (met daarbij extra kwaliteitsbevorderende activiteiten als aanvulling op de wettelijke vereisten). De verschillen zijn te herleiden naar de historische ontwikkeling van de instanties en/of bewuste keuzes binnen de kaders van wet- en regelgeving.

Uit de grote meerderheid van interviews blijkt dat er vanuit andere landen met bewondering gekeken wordt naar de inrichting van het stelsel in Nederland. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het stelsel op EU-niveau of daarbuiten soms om nadere uitleg vraagt, met name over de algemene werking van het gehele keuring- en toezichtstelsel en de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de diverse partijen. De nieuwe Controleverordening (2017/625) neemt naar verwachting wel een deel van de vragen weg door het scherper en duidelijker kunnen beleggen van bepaalde verantwoordelijkheden. Zo krijgen de keuringsinstanties meer bevoegdheden dan voorheen, hetgeen reeds goed inpasbaar is in de huidige structuur. De verdeling van werkzaamheden moet nog worden vastgelegd in nieuwe meerjarenovereenkomsten.

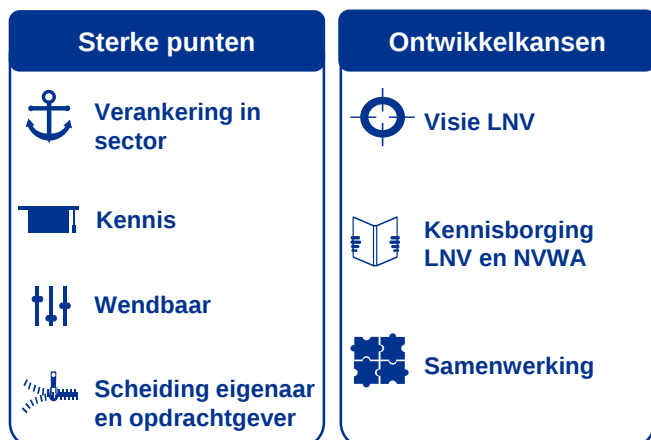
Een integrale blik op het stelsel laat sterke punten zien waarmee de verschillende partijen in staat zijn om de door maatschappij en politiek verwachte rol in te vullen. Daarnaast zijn er ook elementen aan het stelsel die gezien kunnen worden als kansen voor het verder verstevigen van het stelsel.

Sterke punten van het landschap zijn de verankering van de instanties in de sectoren, de kennispositie en kennisdeling, de wendbaarheid en de scheiding tussen de opdrachtgever en eigenaarsrol op het departement. Het keurings- en toezichtlandschap heeft veel kenmerken van een netwerkorganisatie. Er bestaan veel verbindingen tussen de betrokken partijen, zowel op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) als op verschillende thema's.

De **verankering** van de instanties is in alle sectoren goed geborgd. Instanties staan, soms zelfs letterlijk, met de voeten in de klei, en zijn goed op de hoogte van de actualiteit en ontwikkelingen binnen de sector. Er is een grote mate van differentiatie tussen de verschillende domeinen en de kleinere instanties zijn in staat om goed aan te sluiten op de unieke aspecten van de verschillende sectoren. De gerichte aandacht op een specifiek domein met daarbinnen één, of een beperkt aantal, sectoren stelt de instanties in staat om een stabiele en omvangrijke specialistische **kennispositie** te ontwikkelen en te onderhouden. Door deze diepgaande kennis spelen de instanties ook een belangrijke rol als **kennisinstituut** zowel als het gaat om het leveren van inhoudelijke input voor wetgevings- en beleidsdoeleinden als bij het informeren en ontwikkelen van de sector waarbinnen ze actief in zijn.

De keuringsinstanties zijn relatief kleine, overzichtelijke organisaties wat ze **wendbaar** maakt om in te spelen op nieuwe wetgeving, innovaties, maar ook bij de dagelijkse operatie. Uit de interviews blijkt integraal dat de dagelijkse praktijk zich kenmerkt door veel ad hoc beslissingen met een korte doorlooptijd. Kleine organisaties hebben vaak korte besluitvormingslijnen en omdat de focus op één specifiek domein ligt, is prioritering eenduidiger en eenvoudiger. De omvang stelt daarmee de keuringsinstanties beter in staat om het tempo van ontwikkelingen van de sector te kunnen volgen. Voor de NVWA als geheel is snelle verandering soms lastiger, echter binnen de NVWA kunnen afdelingen op specifieke onderwerpen evengoed wendbaar zijn.

Ook de aansturing van het landschap vanuit LNV maakt de nodige ontwikkelingen door; zo is de beweging naar het scheiden van de opdrachtgever en eigenaar, zoals deze ook bij andere departementen (o.a. ministerie van Justitie en Veiligheid) is aangebracht, verder doorontwikkeld. Uit de interviews is gebleken dat de **scheiding tussen opdrachtgever en eigenaar** over het algemeen bijdraagt aan de verdere professionalisering van de relatie tussen het departement en de keuringsinstanties.



Het huidige landschap biedt ook nog kansen voor verdere ontwikkeling en versteviging. Deze kansen dienen zich aan op het gebied van visievorming, het borgen van kennis op departementaal niveau, en meer samenwerking op grote relevante thema's voor de toekomst waar alle partijen mee te maken zullen krijgen.

Diverse keuringsinstanties ervaren het als een uitdaging om de doelstellingen van de jaarplannen te verbinden met de (meerjarige) strategische doelstellingen van LNV. Omdat de keuringsinstanties zich op een specifieke domeinen richten is niet voor elk domein op departementaal niveau een concrete **langetermijnvisie** geformuleerd. In dialoog met de instanties kan worden verkend waar deze behoefte ligt en hoe hier invulling aan kan worden gegeven om het landschap verder te verstevigen.

Zoals gezegd slagen de keuringsinstanties er goed in om **kennis** in de organisatie voor meerdere jaren te **borgen**. Voor de NVWA en LNV vormde dat echter de afgelopen jaren een grotere uitdaging. Belangrijke reden is dat er frequent (ingrijpende) organisatieveranderingen bij de genoemde organisaties zijn doorgevoerd, waardoor medewerkers op andere posities zijn geland c.q. zijn vertrokken. Zorgvuldig opgebouwde kennis is daarmee soms verloren gegaan.

Keuringsinstanties zijn organisaties met een beperkte omvang; dat brengt voordelen met zich mee, maar dat betekent ook dat de beschikbare capaciteit voor ontwikkeling en vernieuwing redelijk beperkt is. Keuringsinstanties weten elkaar op veel thema's al goed te vinden. Het is de moeite waard kansen te verkennen op een aantal bredere thema's, zoals risicogericht toezicht, onderlinge gegevensuitwisseling en datamanagement. Het zijn onderwerpen die feitelijk bij meerdere instanties op de radar staan (en ook vaak genoemd worden in de jaarplannen) wat mogelijkheden biedt om **beter in gezamenlijkheid met elkaar op te trekken**. Door samenwerking kan ook goed gebruik gemaakt worden van de schaalvoordelen en brede kennis van de NVWA. Waar de specifieke domeinen kunnen vragen voor een eigen operationalisering biedt het gezamenlijk uitdenken van uitgangspunten en monitoren van bredere ontwikkelingen op specifieke thema's kansen voor het landschap.



Hoofdstuk 1: Introductie onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek

Naar aanleiding van een onderzoek in 2019 naar slachthuizen¹ heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) aangekondigd een brede analyse te willen uitvoeren van het brede landschap van keuren en toezicht binnen de LNV-domeinen. Het evaluatieonderzoek riep de vraag op of de genoemde spanning tussen het organiseren van toezicht op de borging van de publieke belangen van voedselveiligheid en dierenwelzijn en het verlangd niveau van dienstverlening dat het in een organisatie met zich meebrengt, een nadere weg verdient.

Binnen het domein van LNV is er sprake van een grote diversiteit aan domeinen (plant, dier, zuivel/eieren en biologisch) met verschillende specifieke controleorganisaties op diverse onderwerpen (voedselkwaliteit en voedselveiligheid). Over het algemeen heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) een rol in het toezicht (nalevingstoezicht en tweedelijntoezicht) en spelen allerlei zbo's of andere organisaties een rol in het uitvoeren van controles. Per sector kan de rolverdeling verschillen, afhankelijk van het karakter van de sector en historie.

Doel van de opdracht

Het doel van dit onderzoek is om op basis van een feitelijke analyse tot een integraal overzicht te komen van het huidige keurings- en toezichtlandschap van LNV. Tijdens deze analyse is ook gekeken naar de implementatie van de Controleverordening in de werkwijze van de verschillende uitvoeringsstructuren.

1.2 Vraagstelling

Centraal aan dit onderzoek staat de behoefte aan:

Een goede beschrijving en vergelijking van de verschillende keuringsinstanties binnen het domein van LNV en de doelen die daarmee worden gediend.

In dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen meegenomen:

- Hoe ziet het huidige keurings- en toezichtlandschap eruit? [Plant, dier (vlees en vis), zuivel/eieren en biologisch].
- Wat zijn de inrichtingsprincipes van de verschillende stelsels?
- Welke doelen dienen zij, hoe zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in de stelsels belegd, waar zitten markante verschillen in inrichting van de verschillende stelsels en waarom?

- Sluit de inrichting van de stelsels goed aan op de kaders van de nieuwe Europese regelgeving (Controleverordening (EU) 2017/625) betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving te waarborgen?
- Wat zijn de sterke en zwakkere punten van de verschillende stelsels, wat zijn de overeenkomsten en de verschillen?

1.3 Reikwijdte opdracht

- Dit onderzoek betreft een feitelijke weergave van de totstandkoming en de huidige inrichting van het keurings- en toezichtlandschap.
- Dit onderzoek richt zich op de keuringsinstanties onder aansturing van het ministerie van LNV en beschrijft in het verlengde daarvan de toezichtactiviteiten die hieraan gerelateerd zijn. Private kwaliteitssystemen (onder andere bedrijfskeurders) zijn daardoor geen onderdeel van dit onderzoek.
- Met het keurings- en toezichtlandschap worden de keuringsinstanties (NAK, Naktuinbouw, KCB, BKD, SKAL, COKZ, KDS) en de NVWA bedoeld.
- Voor de totstandkoming van dit onderzoek is zowel gebruikgemaakt van bestaande documentatie (jaarverslagen, evaluatierapporten, eerdere onderzoeken, kamerstukken en overige relevante informatie) als interviews om deze stukken in de juiste context te plaatsen. Een overzicht met gebruikte documentatie kan worden gevonden in **bijlage I**.

Keuringsinstantie: In dit rapport wordt met de term keuringsinstantie verwezen naar de zeven organisaties binnen het LNV keurings- en toezichtlandschap (NAK, Naktuinbouw, KCB, BKD, Skal, COKZ en KDS). De gehanteerde term keuringsinstantie is echter wel een vereenvoudiging van wat de zeven organisaties daadwerkelijk doen in de praktijk. Bijvoorbeeld sommige organisaties voeren naast keuren ook toezichtwerkzaamheden uit. Daarnaast is Skal een organisatie die expliciet niet keurt en geen keurmeester heeft, maar certificeert en werkt met inspecteurs. Verder geldt dat de NVWA voor sommige domeinen ook is aan te merken als een keuringsinstantie. Bovendien is KDS een organisatie die keuringsassistenten ter beschikking stelt aan de NVWA en strikt genomen daardoor zelf geen keuringen uitvoert onder eigen naam. Hierdoor is de term 'keuringsinstantie' op sommige punten niet correct en waar nodig zal dit in het rapport verder worden beschreven. Er is voor een overkoepelende term gekozen om de leesbaarheid van het rapport te vergroten.

(1) Rapport 2Solve, 2019

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk beschrijft de aanpak van het onderzoek en het gehanteerde onderzoekskader. Hoofdstuk 3 beschrijft de totstandkoming van het keurings- en toezichtlandschap. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van het keurings- en toezichtstelsel met daarbij een korte beschrijving van de betrokken partijen. Hoofdstuk 5 biedt inzicht in de verschillen en de overeenkomsten van de verschillende keuringsinstanties aan de hand van een integrale benchmark. Tot slot wordt het onderzoek in hoofdstuk 6 afgesloten met een aantal observaties.



Hoofdstuk 2: Aanpak onderzoek

2.1 Opzet onderzoek

De aanpak betreft het gestructureerd en gecontroleerd doorlopen van opeenvolgende stappen, waarbij we gebruikmaken van onderzoeksmethoden als deskresearch en diepte-interviews. Door het combineren van de reeds beschikbare (publieke) informatie, de uitkomsten van de recent gestarte evaluatie van de keuringsinstanties in het plantaardige domein en kennis en vaardigheden van de stakeholders en betrokken organisaties ontstaat een integraal beeld van het keurings- en toezichtlandschap.

De keurings- en toezichtorganisaties in scope van dit onderzoek bevinden zich in verschillende subdomeinen waarbij de inhoudelijke taken die zijn toebedeeld op basis van wet- en regelgeving of door een besluit van de ministers verschillen. Om tot een objectieve vergelijking te komen is het van belang om de organisaties op een gestructureerde manier met elkaar te vergelijken.

Om inzicht te krijgen in de inrichting van het huidige keurings- en toezichtlandschap en een beeld te geven van verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende keuringsinstanties is gebruikgemaakt van twee kaders. Aan de hand van het KPMG-model de 'nine levers of value' (9LoV) zijn factsheets per keuringsinstantie opgebouwd. Aan de hand van de zes principes van goed toezicht zijn de organisaties in een integrale benchmark naast elkaar gezet.

De combinatie van het KPMG 9LoV-model met de zes principes van goed toezicht maakt het mogelijk om tot een feitelijke analyse te komen. Er zijn diverse uitgangspunten geformuleerd bij de zes principes van goed toezicht en de KPMG 9LoV biedt een mogelijkheid om organisaties gestructureerd te vergelijken op hetzelfde detailniveau.

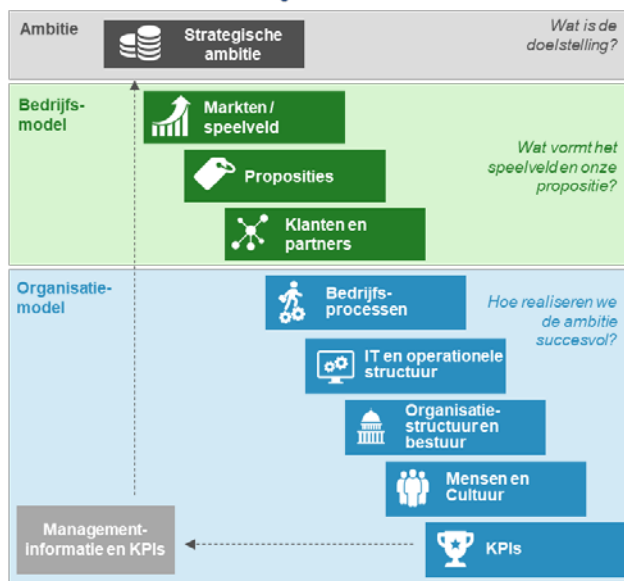
Deze aanpak maakt het mogelijk om de verschillen in inrichtingsprincipes binnen het landschap op een feitelijke manier aan te tonen.

9 Levers of Value

KPMG's 9 Levers of Value (9LoV) is een strategisch raamwerk dat wordt toegepast om een organisatie te analyseren en heroriënteren. Middels een holistische aanpak faciliteert het raamwerk totstandkoming van een volledig overzicht van elementen relevant voor visievorming en -verandering. Het raamwerk kijkt naar organisaties op drie verschillende niveaus:

- de strategische ambitie;
- het bedrijfsmodel; en
- het organisatiemodel.

KPMG's 9 Levers of Value strategisch raamwerk



Dit model is als basis gebruikt voor het opstellen van de factsheets per instantie binnen het keurings- en toezichtlandschap. De verschillende onderdelen van dit raamwerk zijn beoordeeld op relevantie voor dit onderzoek en aan de hand van de overgebleven onderdelen is een factsheet opgesteld. Deze factsheets geven een beeld van de keuringsinstanties vanuit organisatieperspectief en bieden snel inzicht in de verschillen hierin. In de factsheets worden naast kengetallen de volgende onderdelen beschreven:

Strategische ambitie

- Strategische doelen/ambities/speerpunten
- Financieringsmodel
- Eigenaar
- Juridische structuur

Bedrijfsmodel

- Werkzaamheden
- Subdomeinen
- Type keuringen
- Type klanten

Organisatiemodel

- Organisatie-inrichting
 - Bestuur
 - Centraal/regionaal
 - Keuren en/of toezicht
- Sturing (KPI's)

Tot slot is ook de relevante internationale en nationale wet- en regelgeving opgenomen. De factsheets per instantie zijn opgenomen in **bijlage V**.

Zes principes van goed toezicht

Naast de overeenkomsten en verschillen in de organisatiemodellen tracht dit onderzoek ook inzicht te bieden in de manier waarop keuren (en toezicht in het verlengde hiervan) wordt uitgevoerd. Om hier een objectieve vergelijking in te maken is ervoor gekozen om de zes principes van goed toezicht toe te passen als een analysekader. De rijksbrede visie op toezicht (Minder last, meer effect, 2005) omschrijft zes principes van goed toezicht. Toepassing van deze principes leidt tot eigentijds toezicht dat het perspectief van de samenleving centraal stelt.¹ De zes principes van goed toezicht zijn opgesteld in 2005 en door de regering nogmaals in 2014 bevestigd.²

De zes principes van goed toezicht krijgen per toezichtsoort hun eigen invulling. Keurings- en toezichtactiviteiten liggen in de kern dicht bij elkaar, een vergelijkbaar model voor de keuren is in de literatuur niet direct voor handen. Hoewel dit een visie op toezicht betreft bieden de principes ook een goed fundament op basis waarvan de keuringsinstanties vergeleken kunnen worden. Daarnaast is ook uit de interviews gebleken dat de beginselen en kaders die ten grondslag liggen aan de zes principes nog steeds door verschillende instanties worden toegepast. Daarom is er voor gekozen dit model als kader te gebruiken. De principes van goed toezicht zijn:

- **Selectief toezicht:** De overheid kiest voor de vorm en omvang van toezicht voor elke situatie de juiste maatvoering. Instanties maken vervolgens keuzes op basis van een afweging van risico's en kosten en baten. De overheid geeft (binnen de kaders van (EU-) wet- en regelgeving) aan welk niveau van toezicht zij nastreeft. Risicogericht toezichthouden (en keuren) is hierbij een relevant instrument. Gerechtigd gebleken vertrouwen leidt tot minder toezicht. Geschonden vertrouwen betekent ingrijpen.³
- **Slagvaardig toezicht:** Om slagvaardig te zijn is toezicht zacht waar het kan en hard waar het moet. Instanties stimuleren mensen en bedrijven als de situatie het toelaat en grijpen in als de situatie dat vereist. Op sommige terreinen betekent dit een verandering in de cultuur van met elkaar omgaan door sneller en steviger in te grijpen dan nu gebruikelijk is.⁴ Toezichthouders hebben een zekere mate van vrijheid bij het bepalen van de zwaarte van de interventie.

- **Samenwerkend toezicht:** De overheid tracht de toezichtlast bij burgers en bedrijven te verminderen door het verbeteren van de samenwerking tussen toezichthouders.⁵ Samenwerking tussen instanties in het keurings- en toezichtlandschap is daarmee een belangrijk principe.
- **Onafhankelijk toezicht:** De samenleving moet kunnen vertrouwen op een onafhankelijk oordeel van toezichthouders en keuringsinstanties.⁶ De onafhankelijkheid als keuringsorganisatie van zowel het ministerie (materiele onafhankelijkheid) als het bedrijfsleven is fundamenteel voor het bestaansrecht van het keurings- en toezichtlandschap.
- **Transparant toezicht:** Een goede toezichthouder legt uit waarom hij toezicht houdt en maakt de keuzes in het toezicht inzichtelijk.⁷ Hetzelfde geldt voor keuringsinstanties. Het nastreven van transparantie over de gemaakte keuzes en de behaalde resultaten draagt bij aan het publieke vertrouwen in het gehele keurings- en toezichtlandschap.
- **Professioneel toezicht:** Professionalisering van toezicht en keuren heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder of keurmeester, de toezicht-/keuringsinstantie en de beroepsgroep. Het individu is flexibel in de werkwijze en integer. De instantie vervult een onafhankelijke maar samenhangende rol in het beleidsproces en heeft meerwaarde voor de samenleving. De beroepsgroep blijft zich ontwikkelen door verschillende initiatieven.⁸

Deze zes principes vormen de basis voor de integrale vergelijking van de keuringsinstanties. Het doel is om een feitelijke beschrijving van de invulling van de principes per keuringsinstantie te creëren. Dit biedt vervolgens inzicht in de verschillen en de overeenkomsten tussen de verschillende keuringsinstanties en mogelijke 'better practices'.

2.2 Definities

Begrippen kennen veel verschillende interpretaties. Om een eenduidige interpretatie te waarborgen wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van definities zoals deze in eerdere onderzoeken en rijksdocumenten gedefinieerd zijn. Voor de meest voorkomende begrippen binnen dit onderzoek worden de volgende definities gehanteerd:

Accrediteren: Een onafhankelijke bevestiging van de deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van een conformiteitsbeoordelende organisatie, op basis van internationaal geharmoniseerde normen.⁹

(1) Rapport zes principes van goed toezicht 2005

(2) <https://www.toezine.nl/artikel/59/geen-nieuwe-visie-op-toezicht-nodig/>

(3) Rapport zes principes van goed toezicht 2005, blz. 4

(4) Rapport zes principes van goed toezicht 2005, blz. 4

(5) Rapport zes principes van goed toezicht 2005, blz. 5

(6) Rapport zes principes van goed toezicht 2005, blz. 5

(7) Rapport zes principes van goed toezicht 2005, blz. 5

(8) Rapport zes principes van goed toezicht 2005, blz. 5

(9) Website Raad voor Accreditatie, 2020

Certificatie: Onafhankelijke bevestiging dat producten, managementsystemen of personen aan specifieke eisen voldoen.¹

Handhaven: De kern hiervan is dat het bestuur zijn (politieke) verantwoordelijkheid neemt en een afweging maakt van de te ondernemen stappen. Bestuursrechtelijke handhaving 'in enge zin' ziet toe op het opleggen van bestuursrechtelijke sancties (zoals bestuursdwang, dwangsom en intrekking van de vergunning of een andere begunstigende beschikking) door een bestuursorgaan, in principe zonder voorafgaande tussenkomst van een rechter.²

Keuren: Keuringen worden door (of namens) de overheid uitgevoerd (op verzoek van bedrijven) en richten zich op het beoordelen van partijen van producten en/of levende dieren aan de hand van specifiek vastgestelde eisen met als doel deze in de handel te kunnen brengen binnen de EU, te kunnen exporteren buiten de EU of deze vanuit derde landen te kunnen importeren in Nederland/EU. Bij een keuring kan gebruik worden gemaakt van verschillende methoden, inclusief beoordelen van het bedrijf, productieplaats, andere onderzoeken en het gebruikmaken van informatie uit het toezicht. Deze methoden worden specifiek ingezet voor de te keuren partij.³

Toezicht: Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een proces of activiteit voldoet aan de gestelde (wettelijke) eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Toezicht kan betrekking hebben op activiteiten van bedrijven en plaatsen waar de bedrijfsactiviteiten plaatsvinden. Handhaving is onderdeel van toezicht. De bevoegde autoriteit kan alle daarvoor beschikbare methoden inzetten naargelang de situatie daarom vraagt (o.a. inspectie, systeemtoezicht, audit (ook op een keuring), screening, verificatie). Het toezicht kan al dan niet op verzoek van een bedrijf plaatsvinden (bijvoorbeeld om een erkenning te verkrijgen om als bedrijf te mogen produceren of exporteren).⁴

Een volledig overzicht van de in dit onderzoek gehanteerde definities is te vinden in **bijlage II**.

2.3 Verzamelen van informatie

Aan de hand van de twee voorgenoemde raamwerken is een informatiebehoefte geformuleerd. Om de benodigde informatie te verzamelen zijn twee methoden toegepast:

1. Deskresearch: in dit onderzoek is optimaal gebruikgemaakt van reeds bestaande informatie. Enerzijds om het objectieve karakter van het onderzoek te borgen en anderzijds om de belasting voor de stakeholders te minimaliseren. Via (openbare) bronnen is middels deskresearch een eerste invulling gegeven aan de informatiebehoefte.
2. Aanvullend op de deskresearch zijn interviews met de keuringsinstanties, de NVWA en de inhoudelijke beleidsdirecties van LNV gevoerd. Deze gesprekken zijn gestructureerd aan de hand van een interviewleidraad. In totaal zijn er 13 interviews afgenomen met 20 personen, zie voor de volledige lijst van geïnterviewde personen **bijlage VI**.

Draagvlak en validatie

Om een feitelijk juist en gedragen beeld te kunnen schetsen van het keurings- en toezichtlandschap is het van belang dat de stakeholders betrokken zijn. Gedurende het onderzoek heeft afstemming plaatsgevonden en is de validatie van informatie geborgd door middel van een regulier voortgangsoverleg, een startbijeenkomst met de begeleidingscommissie, een startbijeenkomst met de keuringsinstanties, een tussentijds afstemmingsoverleg (met de begeleidingscommissie en keuringsdiensten), een expertsessie (ter brede validatie met stakeholders) en er zal een afsluitend overleg plaatsvinden.

Bij de uitvoering van dit onderzoek zijn verschillende stakeholders op verschillende wijzen betrokken.

- Het Directoraat Generaal (DG) Agro heeft opgetreden als opdrachtgever van de stelselanalyse.
- Er is een begeleidingscommissie ingesteld onder voorzitterschap van ABDTOPConsult en ondersteund door de directie PAV. Andere directies van LNV, DAD, EIA, juridische zaken, FEZ, BPZ, NVWA en VWS zijn tevens vertegenwoordigd. Op verzoek van de keuringsinstanties is de begeleidingscommissie door de opdrachtgever van dit onderzoek uitgebreid. De keuringsinstanties zijn na een aparte startbijeenkomst ook onderdeel van de begeleidingscommissie geworden.

(1) Website Raad voor Accreditatie, 2020

(2) Algemene wet bestuursrecht, Hoofdstuk 5

(3) Kwaliteitshandboek NVWA, 2017 blz. 11

(4) Rapport ministerie EZK, 2014 blz. 8

- De keuringsinstanties (NAK, Naktuinbouw, KCB, BKD, Skal, COKZ, KDS) zijn zowel in verschillende bijeenkomsten (start- en expertbijeenkomst en extra bijeenkomst begeleidingscommissie) betrokken als individueel geïnterviewd. Vanwege de beperkingen voortkomend uit de Covid-19 uitbraak zijn alle besprekingen via video conferencing gedaan.
- De NVWA heeft zowel aan overleggen met de begeleidingscommissie en met de keuringsinstanties deelgenomen.
- Zowel de begeleidingscommissie als de keuringsinstanties zijn in de gelegenheid gesteld om de rapportage te lezen en feitelijke onjuistheden aan te duiden.

Hoofdstuk 3: Totstandkoming huidige landschap

Om het huidige keurings- en toezichtlandschap goed te kunnen doorgronden is het van belang de totstandkoming hiervan op hoofdlijnen te begrijpen. Historische ontwikkelingen spelen een rol in de aansturing, samenhang en werking van het huidige landschap. In de hiernavolgende paragrafen worden een aantal van de belangrijkste beïnvloedende factoren voor de vorming van het landschap in brede zin, kort beschreven. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de totstandkoming van de verschillende keuringsinstanties.

3.1 Ministeriële ontwikkelingen

Het keurings- en toezichtlandschap binnen de scope van dit onderzoek valt onder het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit ministerie kent een bewogen recente geschiedenis met relatief veel veranderingen.

In 2003 wordt het dan bestaande ministerie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij omgedoopt tot het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, omdat (de voorloper van) de NVWA onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie komt te hangen. In 2010 gaat dit ministerie op in het ministerie van Economische Zaken waarmee het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ontstaat. In 2012 wordt dit ministerie afgekort tot het ministerie van Economische Zaken. In 2017 wordt er gekozen voor de oprichting van een zelfstandig ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De volgende veranderingen vinden daarmee plaats:

- Splitsing van het voormalige ministerie van Economische zaken in het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV);
- Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) valt onder LNV;
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland werkt voor beide ministeries, valt onder EZK.

Het huidige ministerie van LNV kent twee directoraten-generaal. De keuringsinstanties waar dit onderzoek zich op richt vallen onder de DG Agro en zijn verdeeld over drie verschillende directies: Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD), Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV) en Europees, Internationaal en Agro-economisch Beleid (EIA).

Binnen het keurings- en toezichtlandschap is naast het ministerie van LNV ook het ministerie van VWS verantwoordelijk. Beide departementen zijn vanuit hun eigen rol opdrachtgever van het toezicht op onderscheiden delen van de voedselketens. Beide departementen dragen politieke verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid in Nederland.¹

De minister van VWS is primair verantwoordelijk voor volksgezondheid. In de context van dit onderzoek heeft dit voornamelijk betrekking op de werkzaamheden die voortvloeien uit de Algemene Levensmiddelenverordening en de hygiëneverordeningen. Het ministerie van VWS zorgt voor de bescherming van volksgezondheid door de eisen die aan de bereiding en verhandeling van levensmiddelen zijn gesteld te controleren. Het gaat hier om regels van zowel de primaire productiefase als de verwerkings-, de distributie- en eindfase.

Het ministerie van LNV is primair verantwoordelijk voor de regelgeving over de bescherming van diergezondheid en dierenwelzijn, diervoeders, diergeneesmiddelen, dierlijke bijproducten (Wet dieren en Gezondheids- en welzijnswet voor dieren), gewasbeschermingsmiddelen en landbouwkwaliteit. Deze regels kunnen mede de bescherming van de volksgezondheid tot doel hebben. Ten aanzien van het volksgezondheidsaspect voorziet de wetgeving dat de besluitvorming plaatsvindt mede namens de minister van VWS. Daarnaast draagt de minister van VWS in verband met de volksgezondheidsbelangen medeverantwoordelijkheid voor het vaststellen van bepaalde regels waarvoor de minister van LNV bevoegd is.²

Uit eerdere onderzoeken blijkt dat er in bijna alle Europese lidstaten sprake is van een verdeling van verantwoordelijkheden tussen een landbouwdepartement en een departement van volksgezondheid. In de meeste landen ligt het zwaartepunt voor de verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid iets meer bij het landbouwdepartement dan in Nederland het geval is.³

3.2 Relevante wet- en (EU-)regelgeving

Naast de aansturing van het landschap vanuit het ministerie is ook de geldende wet- en regelgeving in grote mate bepalend voor hoe het keurings- en toezichtlandschap eruitziet.

(1) Rapport Sorgdrager, 2018 blz. 120

(2) Rapport ABTOPConsult, 2019 blz. 35

(3) Rapport ABTOPConsult, 2019 blz. 10

3.2.1 EU-regelgeving

De landbouw- en voedselsector in Europa is van groot belang voor de Europese economie. Zo is de Europese Unie de tweede exporteur van landbouwproducten ter wereld.¹ Voor een onbelemmerde interne markt is het belangrijk dat de gezondheids-, milieu-, en dierenwelzijnsnormen voor voedsel en de normen voor biologische productie en de etikettering van biologische producten in alle Europese lidstaten gelijk zijn.

De basis voor het huidige beleid van voedselveiligheid ligt in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) uit 1962. Bij ingang van dit beleid werd vooral belang gehecht aan de zelfvoorzienendheid, Europa moest genoeg voedsel produceren voor de eigen burgers. Met de introductie van de Europese Eenheidsakte van 1986 kwam voor het eerst expliciet aandacht voor de belangen van de consument. Op basis van deze akte kon de Europese Commissie (EC) maatregelen voorstellen gericht op het beschermen van consumenten.

In 1997 publiceerde de EC een groenboek over de algemene principes van voedselregels in de EU met als doel het verbeteren van de voedselveiligheid in de EU. In 2000 kondigde de EC aan regelgeving te gaan ontwikkelen voor de gehele voedselketen en kwam het belang van het verstrekken van juiste informatie over voedsel aan de burger nadrukkelijker onder de aandacht.

De Europese Levensmiddelen Verordening² heeft tevens gezorgd voor de oprichting van de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) en het opzetten van het Permanent Comité van de Voedselketen en de Diergezondheid. Deze instanties voorzien de EC van (wetenschappelijk) advies over voedselveiligheid.

Het EU-voedselveiligheidsbeleid draait om vier hoofdgebieden:³

- **levensmiddelenhygiëne:** levensmiddelenbedrijven, van boeren tot restaurants, moeten voldoen aan de EU-wetgeving over levensmiddelen en de invoer daarvan naar de EU;
- **diergezondheid:** gezondheidscontroles en -maatregelen voor huisdieren, boerderijdieren en wilde dieren, ziektebewaking en -beheersing en het vervoer van alle boerderijdieren volgen;
- **plantgezondheid:** vroege opsporing en uitroeiing van plagen voorkomt verspreiding en zorgt voor gezond uitgangsmateriaal;
- **verontreiniging en residuen:** controle voorkomt verontreinigingen van levensmiddelen en diervoeders. Er gelden grenswaarden voor zowel Europese als ingevoerde levensmiddelen en diervoeders.

Voor deze hoofdgebieden is een reeks aan Europese verordeningen en richtlijnen opgesteld die, in meer of mindere mate, publieke belangen, handelsnormen en hoe toezicht- en keuringsactiviteiten uitgevoerd dienen te worden nader omschrijft. Een belangrijke verordening is de Europese Controleverordening (Verordening (EU) 2017/625).⁴ De basis voor de kwaliteitsnormen voor groente en fruit en de verplichting voor lidstaten deze te controleren is eveneens in een EU-verordening neergelegd, de Verordening (EU) 543/2011 en de Verordening (EU) 1333/2011. Daarnaast zijn er ook andere regelingen zoals de Europese Verkeersrichtlijn.

Het doel van de Europese Verordening (VO 834/2007) voor de biologische productie en de etikettering van biologische producten is om grondslag te bieden voor een duurzame ontwikkeling van de biologische productie waarbij door middel van een geharmoniseerde en uniforme EU aanpak, de effectieve werking van de interne markt gewaarborgd wordt, eerlijke concurrentie wordt gegarandeerd, het vertrouwen van de consument wordt verzekerd en de belangen van de consument worden beschermd. De EU wet- en regelgeving is in sterke mate bepalend voor de taken van de keuringsinstanties en daarmee sterk bepalend voor het landschap.

3.2.2 Nationale wetgeving

Het EU-voedselveiligheidsbeleid en biologische productie bepaalt met zijn richtlijnen en verordeningen een groot deel van de wettelijke eisen die van toepassing zijn in Nederland. Nederland heeft echter ook zelf eisen opgesteld die gelden voor de Nederlandse markt. De belangrijkste besluiten en regelingen zijn gebaseerd op de Warenwet, Wet dieren, Landbouwkwaliteitswet, Zaaizaad- en Plantgoedwet 2005 en Plantgezondheidswet. De besluiten en regelingen in de nationale regelgeving richten zich op de volgende onderwerpen⁵:

- **Voedselveiligheid (volksgezondheid):** De publieke taken op het gebied van voedselveiligheid zijn gebaseerd op verschillende wetten en betreffen het toezicht op de naleving van wetgeving ten behoeve van voedselveiligheid. Het toezicht is een publieke verantwoordelijkheid waarvoor ministeriële verantwoordelijkheid vereist is.
- **Voedselkwaliteit:** De publieke taken op het gebied van voedselkwaliteit hebben betrekking op de kwaliteitsaspecten van voedsel waar bepaalde (minimum) normen voor kunnen gelden die door de wetgever of internationale standaarden zijn vastgesteld. Het toezicht op voedselkwaliteit betreft het controleren van en het toezien op naleving van de kwaliteitsnormen, bestuurlijke handhaving en opsporing van strafbare feiten.

(1) Website EU Monitor, 2020

(2) Verordening (EG) Nr. 178/2002

(3) Website Europa.eu, 2020

(4) Verordening (EU) Nr. 2017/625

(5) Rapport ministerie EZK, 2014 blz..11

- **Voedselintegriteit (voedselvertrouwen):** De publieke taken op het gebied van voedselintegriteit zijn erop gericht het vertrouwen van de burger in het voedsel te bewaken.
- Het vertrouwen wordt niet alleen vormgegeven door de veiligheid van het product, maar ook door de integriteit (de juiste identiteit van het product). Het toezicht op productintegriteit betreft de controle van voedselintegriteit om misleiding/fraude te voorkomen.
- **Diergezondheid:** De publieke taken op het gebied van diergezondheid zijn erop gericht om diergezondheid, voedselveiligheid en volksgezondheid te bewaken.
- **Plantgezondheid:** Binnen het domein plantgezondheid wordt de kwaliteit van uitgangsmateriaal en gezondheid van plantaardige producten vastgesteld. Daarnaast omvat het domein plantgezondheid ook fytosanitaire eisen. Voor zover de (fytosanitaire) normen en kwaliteitsvoorschriften zijn vastgelegd in wetgeving (zoals Landbouwkwaliteitswet, Plantenziektenwet en de Zaaizaad- en plantgoedwet) betreft het toezicht op naleving van deze aspecten.

Voor een overzicht van de Nederlandse wetgeving die van toepassing is op het landschap zie **bijlage IV**.

In de Europese verordeningen is opgenomen dat controletaken kunnen worden gedelegeerd of via mandaat aan een publieke en/of private rechtspersonen kunnen worden toebedeeld zolang kwaliteit, onafhankelijkheid en onpartijdigheid geborgd zijn en er geen sprake kan zijn van enig belangenconflict.

Het uitgangspunt van de Nederlandse wetgever is dat de overheid zelf verantwoordelijk is voor publieke taken, zoals het toezicht op de naleving van regelgeving (inclusief handhaving).¹ De nationale wetgeving biedt mogelijkheden om officiële controletaken/toezichtstaken uit te laten voeren door verschillende instanties. Enkele voorbeelden van organisatievormen die de uitvoering van publieke taken mogelijk maakt zijn:

- Agentschappen
- Zelfstandige bestuursorganen (zbo)
- Hulpstructuren (mandaatregelingen of inhuur van extern personeel van een private instelling zoals een besloten vennootschap waar een agentschap gebruik van maakt)

Een agentschap is een tot een ministerie behorend dienstonderdeel onder leiding van een bewindspersoon en onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Bij een zbo is de ministeriële verantwoordelijkheid beperkter waardoor ook de middelen die de minister tot

zijn beschikking heeft beperkt is tot: goedkeuring van de door een zbo vastgestelde bestuursreglementen, tarieven, begroting en jaarrekening; de mogelijkheid tot het stellen van beleidsregels over de taakuitoefening door het zbo en de mogelijkheid om een besluit van een zbo te vernietigen en om in te grijpen bij ernstige taakverwaarlozing.

Indien er wordt gekozen voor een zbo, dan kiest men in beginsel voor een publiekrechtelijke zbo zonder rechtspersoonlijkheid. Waar nodig wordt gebruikgemaakt van een publiekrechtelijke zbo met rechtspersoonlijkheid indien de eigen rechtspersoonlijkheid noodzakelijk is bij de uitvoering van taken. Een privaatrechtelijke zbo is alleen mogelijk wanneer dit ter behartiging van het openbaar belang dient en er voldoende waarborgen zijn opgenomen omtrent de huidige en toekomstige werkzaamheden. In de Kaderwet zbo's zijn wettelijke kaders en regelingen opgenomen.

Publieke taken zoals toezicht- en controlewerkzaamheden kunnen met bepaalde hulpstructuren ook worden uitgevoerd door partijen die niet bij of krachtens publiek recht zijn opgesteld. Bij mandaten kan de gemandateerde in naam van een bewindspersoon besluiten nemen. Een onbezoldigd ambtenaar kan rechtstreeks namens de Nederlandse overheid een handeling verrichten. Binnen het keurings- en toezichtlandschap komen de hulpstructuren voor om de status van de inspecteurs bij keuringsdiensten een meer publiek karakter te geven.² Sinds 1 januari 2020 is de wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) ingetreden. Publieke organisaties op welke artikel 37 van het Kaderwet zbo van toepassing is vallen onder de reikwijdte van de Wnra wat inhoudt dat de zbo wordt aangemerkt als een overheidswerkgever in de zin van de Ambtenarenwet. Werknemers van zbo's die onder de Wnra vallen krijgen daarmee de status ambtenaar, waardoor het aanstellen van onbezoldigde ambtenaren niet meer essentieel is.

3.2.3 Recente ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Sinds 2008 wordt er in Brussel gewerkt aan het harmoniseren van de levensmiddelen-, diergezondheids- en plantgezondheidswetgeving. Deze harmonisatie werd het 'one health principe' genoemd, waarbij met de inrichting van de Controleverordening (Verordening (EU) 2017/625) het toezicht op de verschillende deelgebieden is geharmoniseerd en op dezelfde wijze ingericht. De Controleverordening gaat daardoor over de gehele agro-voedselketenwetgeving van de Europese Unie en beoogt de totstandbrenging van een geharmoniseerd Uniekader voor de organisatie van officiële controles en andere officiële activiteiten dan officiële controles in de hele agro-voedselketen.

(1) Rapport ministerie EZK, 2014 blz.. 10

(2) Rapport ministerie EZK, 2014 blz.. 36

Naast de uitgebreide reikwijdte van de verordening voegt deze wetgeving veel van de al bestaande wetgeving op het gebied van toezicht samen en vervangt ze de eerdere wetgeving op dat gebied.

De Controleverordening (Verordening (EU) 2017/625) is ingevoerd om een integrale en uniforme manier van toezicht te creëren binnen de landbouw- en voedselketen. De wetgeving moet de voedselveiligheid en het dierenwelzijn voor mens en dier borgen en garanderen, waarbij de risico's tot een acceptabel niveau worden gereduceerd. Ook worden de toezichtbevoegdheden en handhavingsmiddelen die lidstaten dienen te hebben weergegeven. De Controleverordening is in ieder geval van toepassing op alle officiële controles op naleving van de regels op het gebied van levensmiddelen- en voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn, integriteit en heilzaamheid in elk stadium van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, met inbegrip van voorschriften om eerlijke handelspraktijken te waarborgen, de belangen van de consument te beschermen en consumenten te informeren, alsook betreffende de vervaardiging en het gebruik van materialen en voorwerpen die bestemd zijn om met levensmiddelen in contact te komen.¹ Onder meer de kwaliteitstaken van bijvoorbeeld de plantaardige keuringsdiensten staat niet beschreven in deze verordening. Verder geldt ook dat de Controleverordening maar beperkt van toepassing is op Skal. Op het biologisch domein is er vanuit de EU op 14 juni 2018 een nieuwe Europese verordening voor biologische productie en etikettering van biologische producten gepubliceerd (Verordening (EU) 2018/848).² Doel was de verordening van toepassing te laten zijn met ingang van 1 januari 2021. Begin september 2020 heeft de Commissie echter voorgesteld de inwerkingtreding van de nieuwe bio-wetgeving met één jaar uit te stellen, van 1 januari 2021 tot 1 januari 2022. Formele besluitvorming hierover moet nog plaatsvinden.

Implementatie van de Controleverordening (Verordening (EU) 2017/625) en bijbehorende ministeriële regelingen leidt tot een andere formele rolverdeling tussen ministerie, NVWA en de keuringsinstanties, uitgezonderd Skal. Volgens de Controleverordening wordt er op nationaal niveau een bevoegde autoriteit aangewezen. Voor de Nederlandse situatie is op nationaal niveau afgesproken dat de keuringsinstanties de bevoegde autoriteit zijn voor het uitvoeren van een aantal werkzaamheden die zij voorheen als gedelegeerde taken uitvoerden. Als gevolg hiervan verandert de rolverdeling tussen de NVWA en de keuringsinstanties, uitgezonderd Skal.

(1) Verordening (EG) Nr. 2017/625
(2) Verordening (EG) Nr. 2018/848
(3) Diverse interviews KPMG mei 2020

(4) Rapport Plantkeur, 2020
(5) Rapport Plantkeur, 2020

De verordening biedt voor het eerst duidelijk de mogelijkheid aan de bevoegde autoriteit om taken te delegeren aan gemachtigde instanties of natuurlijke rechtspersonen. Daarmee past het stelsel met de NVWA en verschillende zbo's expliciet binnen de Europese kaders.³

De Controleverordening (Verordening (EU) 2017/625) schijft vervolgens voor welke methoden en technieken voor die officiële controles de nationale autoriteiten in ieder geval tot hun beschikking moeten hebben. De algemene bevoegdheden die aan elke toezichthouder toekomen, komen in grote lijnen overeen met de bestaande toezichtbevoegdheden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Warenwet en Wet dieren waardoor de inrichting van het LNV-landschap aansluit op de nieuwe kaders van de Controleverordening.

Vanaf 14 december 2019 is op Europees niveau de Plantgezondheidsverordening van toepassing. De Plantgezondheidsverordening heeft onder meer tot doel de bescherming van het grondgebied van de Europese Unie tegen het binnenbrengen, vestigen en verspreiden van schadelijke organismen voor planten en plantaardige producten.

De nieuwe Plantgezondheidsverordening omvat een aantal wijzigingen in de manier waarop de Europese Unie insleep en verspreiding van (planten)ziekten en plagen wil tegengaan. Belangrijke wijzigingen voor de plantaardige sector zijn een uitbreiding van de plantenpaspoortplicht voor alle voor opplant bestemde planten (planten die volledige planten kunnen voortbrengen en daarvoor bestemd zijn) en een andere indeling van (potentieel) gevaarlijke (quarantaine) organismen. Dit betekent een verandering in de werkzaamheden van de keuringsinstanties, waarbij de impact per keuringsinstantie zal verschillen.⁴

De Plantgezondheidsverordening en Controleverordening (Verordening (EU) 2017/625) zijn in Nederland aanleiding geweest om de nieuwe Plantgezondheidswet op te stellen. In de nieuwe Plantgezondheidswet met bijbehorende regelingen zijn de taken en verantwoordelijkheden binnen het Nederlandse fyto-sanitaire stelsel vastgelegd. De wet is af en treedt in werking op het moment dat het Besluit plantgezondheid en de ministeriële regelingen ook afgerond zijn. Verwacht wordt dat dit in het najaar van 2020 zal gebeuren. Uit de conceptversie van het Besluit plantgezondheid lijkt het veelal te gaan om een continuering van de bevoegdheidstoedeling en taakverdeling zoals die voorheen op basis van eerdere wet- en regelgeving al bestond; de huidige uitvoeringspraktijk is hierbij als uitgangspunt genomen.⁵

3.3 Keuringsinstanties in het landschap

Om uitvoering te geven aan de Europese en nationale wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid en voedselkwaliteit zijn er naast het agentschap van de overheid (de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, NVWA), nog zeven keuringsinstanties actief in nauwe samenwerking met de NVWA.

Het beschrijven van een volledig historisch overzicht van alle keuringsdiensten is wellicht ten overvloede, maar de oorsprong en lange bestaansrecht van deze organisaties sinds het begin van de vorige eeuw spelen een belangrijke rol om het huidige landschap te begrijpen. Op hoofdlijnen kan worden opgemerkt dat de instanties, over het algemeen voort komen uit kwaliteitsdenken, waar later andere taken aan zijn toegevoegd mede door onder andere de ontwikkelingen binnen het Rijksoverheid omtrent zbo's.

Sinds 2006 zijn keuringsassistenten of keurmeesters die roodvleeskeurings uitvoeren vanuit de toenmalige Voedsel en Warenautoriteit (VWA) overgeheveld naar een privaatrechtelijke partij. Sindsdien is BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) belast met PM-activiteiten voor roodvlees, waarbij officiële assistenten ter beschikking worden gesteld aan de NVWA die ook werken onder de verantwoordelijkheid van de NVWA.¹

De vier plantaardige keuringsinstanties; de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK), de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), het Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB) en de Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw) zijn in de vorige eeuw opgericht vanuit de sector om onder andere de kwaliteit en rasechtheid van planten en plantmateriaal in het handelsverkeer te garanderen.² Sinds 1993 voeren keuringsdiensten voor teeltmateriaal door de invoering van de fytosanitaire EU richtlijn ook fytosanitaire werkzaamheden uit en is de afgifte van plantenpaspoorten ondergebracht bij de BKD, NAK en Naktuinbouw. Vanaf 2007 voeren zij op grond van mandaat ook fytosanitaire import en export inspecties uit, en is KCB ook fytosanitair werk gaan doen.

Er zijn in 2007 ook een groot aantal keurmeesters/inspecteurs van de toenmalige Plantenziektenkundige Dienst (PD) overgegaan naar de vier plantaardige keuringsinstanties.

Verder zijn er voor de uitvoering van de fytosanitaire taken sinds 2007 ook vier meerjarige overeenkomsten (hierna: MJO's) opgesteld tussen het ministerie van LNV en de plantaardige keuringsinstanties, waarin de mandaatstructuur, werkafspraken en uitwerking van tweedelijns toezicht is opgenomen.³

In het fytosanitaire bestel speelt naast de genoemde partijen ook de NVWA een belangrijke coördinerende, toezichthoudende en handhavende rol. NVWA is daarnaast ook toezichthouder NPPO op basis van het IPPC-verdrag.

Voor de biologische sector treedt per 1991 de Europese biologische verordening in werking. Deze stelt dat de Europese regelgeving vertaald moet worden naar de Nederlandse wetgeving. In 1992 wijst de Nederlandse overheid het reeds bestaande Skal aan om de Europese regelgeving uit te voeren en toezicht te houden op de naleving ervan. Skal wordt Skal Biocontrole: toezichthouder op biologische productie.⁴

Zuivelcontrole is sinds 1901 in ontwikkeling en heeft geleid tot de oprichting van Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) in 1994, waarbij sinds 2012 ook de eiersector is toegevoegd aan het domein van COKZ.

Deze zeven keuringsinstanties vormen samen met de NVWA het huidige keurings- en toezichtlandschap.

3.4 Rollen en verantwoordelijkheden

In de kern heeft het ministerie van LNV de eigenaars- en opdrachtgeversrol en is het verantwoordelijk voor het beleid. Het ministerie van VWS heeft de opdrachtgeversrol voor voedselveiligheid. De NVWA houdt nalevingstoezicht, tweedelijns toezicht, en bestuurlijke- en strafrechtelijke handhaving. De keuringsinstanties zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van keurings- en toezichtwerkzaamheden (of certificerings- en inspectiewerkzaamheden), het nemen van maatregelen die daarmee samenhangen, zoals bestuursrechtelijke- en tuchtrechtelijke handhaving, indien de keuringsinstantie daartoe bevoegd is.⁵

De NVWA is in dit kader belast met het tweedelijns toezicht voor fyto taken en voedselveiligheid. Voor Skal voert de NVWA geen systeemtoezicht uit, dit wordt uitgevoerd door het ministerie van LNV. Verder geldt dat alleen voor bepaalde onderdelen van de plantaardige keuringsdiensten, zoals de fytosanitaire taken, de NVWA belast is met de uitvoering van tweedelijns toezicht. Naast de toezichtwerkzaamheden voert NVWA zelf ook keuringsactiviteiten uit op bepaalde domeinen.

(1) Rapport ABDTOPConsult, 2018

(2) Kamerbrief evaluatie plantaardige keuringsinstanties, 2017

(3) Rapport Plantkeur, 2020

(4) Website Skal 2020

(5) Meerdere interviews KPMG mei 2020

Het beleidskader dat door het ministerie wordt opgesteld, wordt door de NVWA in samenwerking met de keuringsinstanties uitgewerkt tot uitvoeringsbeleid, dit geldt niet voor het uitvoeringsbeleid voor de biologische productie, dat wordt opgesteld door Skal of kwaliteitstaken waarbij er tussen LNV en keuringsinstantie een directe lijn is.



Hoofdstuk 4: Overzicht van het keurings- en toezichtstelsel

4.1 Overzicht van het landschap

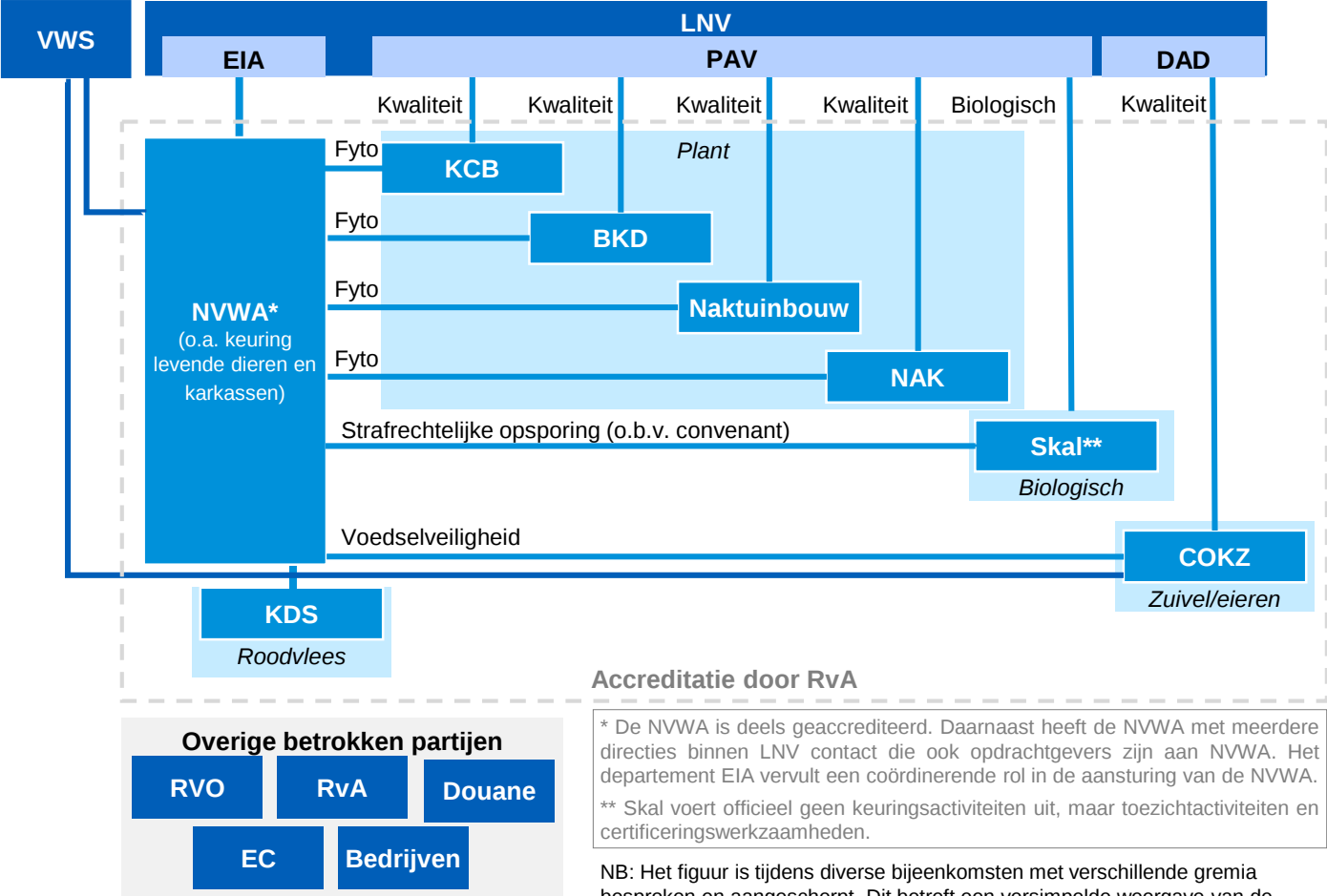
Het keurings- en toezichtlandschap bestaat uit de hiervoor benoemde zeven keuringsinstanties, de NVWA en het ministerie van LNV. Daarnaast spelen ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een rol. Onderstaande afbeelding geeft een globaal beeld van de samenhang tussen deze verschillende partijen. Dit betreft een versimpelde weergave van de werkelijkheid en in dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de activiteiten van de diverse partijen. Het volgende hoofdstuk analyseert de overeenkomsten en verschillen tussen diverse instanties.

Over het algemeen geldt dat binnen ieder domein elk individueel bedrijf een eigen verantwoordelijkheid kent voor naleving van wet- en regelgeving. Het is de taak van de keurings- en toezichtorganisaties om toe te zien op naleving en strikt te handhaven wanneer hieraan niet wordt voldaan. De partijen die zijn weergegeven in de onderstaande afbeelding zijn gericht op het bevorderen en zo nodig afdwingen van naleving van wet- en regelgeving of collectief vastgestelde richtlijnen.

Naast het toezicht op naleving van wet- en regelgeving houden de partijen binnen dit landschap zich ook bezig met onder andere kwaliteitsaangelegenheden die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Binnen sommige domeinen is er bijvoorbeeld door het bedrijfsleven een behoefte aan erkenning van een bepaalde minimumkwaliteit (zoals de plussystemen van NAK en Naktuinbouw) en/of betere toegang tot (inter)nationale markten. De keurings- en toezichtorganisaties houden bij kwaliteitsaangelegenheden in hun hoedanigheid als keuringsinstantie of als toezichthouder de verantwoordelijkheid dat bedrijven die een bepaalde kwaliteit uitdragen daar ook op worden gekeurd en/of gecontroleerd.

Op het moment dat men het in de context van dit landschap over toezicht heeft, wordt vaak ‘eerstelijns toezicht’ bedoeld. Bij dit type toezicht bestaat er een directe relatie tussen de toezichthouder en de ondertoezichtstaande, waarbij de toezichthouder rechtstreeks toezicht houdt op de bedrijven die onder toezicht staat.

Figuur 1: Foto van het huidige LNV keurings- en toezichtlandschap in 2020



NB: Het figuur is tijdens diverse bijeenkomsten met verschillende gremia besproken en aangescherpt. Dit betreft een versimpelde weergave van de werkelijkheid. De rollen en verantwoordelijkheden van iedere partij staan in dit hoofdstuk beschreven.

Er is sprake van tweedelijnstoezicht wanneer men kijkt naar het toezicht op de wijze waarop een andere aangewezen instantie toezicht houdt.

In het huidige stelsel geldt over het algemeen dat de minister van LNV de bevoegde autoriteit is en de ambtenaren van de NVWA zijn aangewezen als toezichthouder. Meestal fungeert de NVWA als eerstelijnstoezichthouder, maar in sommige sectoren is het eerstelijnstoezicht toegewezen aan andere toezichtinstanties. Voorbeelden hiervan zijn het COKZ in de zuivelsector, de NCAE (als onderdeel van COKZ) in de eiersector. Op het gebied van biologische productie is Skal de enige toezichthouder voor kwaliteitsregelgeving, maar fungeert NVWA als eerstelijnstoezichthouder voor voedselveiligheid bij biologische productie bedrijven en COKZ voor zuivel en eieren.

De NVWA is eindverantwoordelijk voor een goede naleving van de regels en moet daarover ook verantwoording afleggen. Dit leidt ertoe dat de NVWA naast het directe eerstelijnstoezicht ook op sommige domeinen de taak heeft om 'vanuit de tweede lijn' toezicht te houden op de manier waarop de aangewezen toezichthouder die taak uitvoert.

4.2 Betrokken partijen

Het keurings- en toezichtlandschap bestaat uit diverse partijen, waaronder de stelselverantwoordelijken, interne en externe toezichthouders en verschillende keuringsinstanties.

4.2.1 De stelselverantwoordelijke

De stelselverantwoordelijke voor de gehele keten is het ministerie van LNV, waarbij het ministerie van VWS ook betrokken is op de onderwerpen rondom voedselveiligheid. Binnen de ministeries zijn diverse directies betrokken bij o.a. de implementatie van Europese richtlijnen en verordeningen in de Nederlandse wet, goedkeuring van strategische plannen, opstellen van beleidsdoelen, afstemmen met toezichthouders en de aansturing van keuringsinstanties.

Over het algemeen zijn de rollen en verantwoordelijkheden in het systeem duidelijk: het ministerie bepaalt het beleid (soms met de betrokkenheid van organisaties) en is eigenaar, de NVWA houdt toezicht op voedselveiligheid, het stelsel van veterinaire en fytosanitaire zaken, handhaaft en keurt. De keuringsinstanties zijn over het algemeen verantwoordelijk voor keuringen/toezicht/certificering en zijn bevoegd om maatregelen en/of activiteiten uit te voeren die daarmee samenhangen. Op enkele domeinen is er een uitzondering op het bovenstaande, zoals kwaliteitsaangelegenheden waarbij er geen toezichthoudende rol is van de NVWA.

Daar wordt het toezicht op het werken van de keuringsdiensten door LNV gedaan. In het vervolg van dit rapport worden de nuances waar dit van toepassing is nog nader toegelicht.

Binnen het ministerie van LNV houden, onder andere, de volgende directies zich bezig met de aansturing van de keuringsinstanties:

- Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV).
- Directie Europees, internationaal en agro-economisch beleid (EIA).
- Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD).
- Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken (BPZ).
- Directie Financieel Economische Zaken (FEZ).

De eigenaarsrol is over het algemeen belegd bij de SG en pSG. Deze worden bij de uitoefening van hun rol bijgestaan met eigenaarsondersteuning door de directie BPZ en eigenaarsadvisering van de directie FEZ voor de financiële toezichttaken. Iedere keuringsinstantie is daarbij verbonden met een directie van het ministerie van LNV of VWS. Bijvoorbeeld de plantaardige keuringsinstanties hebben voor kwaliteitstaken contact met de directie PAV van LNV, Skal heeft ook een vast contactpersoon bij de directie PAV van LNV en COKZ schakelt met de directie DAD van LNV, maar voor onderwerpen omtrent voedselveiligheid met de betrokken directies van VWS.¹

In beginsel zijn de SG en pSG verantwoordelijk voor een adequate sturing en adequaat toezicht op de keuringsinstanties. De eigenaar zorgt voor goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, voor de continuïteit van keuringsinstanties en voor de kwaliteit van de producten.²

De opdrachtgeversrol binnen dit landschap is vaak belegd bij de diverse directies (PAV, DAD etc.) die daarmee verantwoordelijk zijn voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat. De opdrachtgever zorgt voor de financiering en voor het tijdig informeren van de keuringsinstanties (opdrachtnemer) over relevante ontwikkelingen en voor het opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken, in afstemming met de keuringsinstantie (opdrachtnemer).³ Hierbij worden er bijvoorbeeld ook nadere werkafspraken gemaakt met de keuringsinstanties.

(1) Diverse interviews KPMG mei 2020

(2) Circulaire governance zbo, BZK 2015

(3) ABDTOPConsult rapport SGO Advies 2017, blz. 1

De keuringsinstanties (opdrachtnemer) zijn binnen dit landschap verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, voor een bestendige interne organisatie, voor het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.¹ De verschillende keuringsinstanties worden onder meer via formele overleggen aangestuurd op een goede uitvoering van de (wettelijke) taken. Daarbij worden ook de tarieven die bij de sector in rekening worden gebracht goedgekeurd – respectievelijk vastgesteld in samenspraak met de opdrachtgever/eigenaar.

De relatie tussen de keuringsorganisaties en de departementen, zoals weergegeven op de foto van het huidige landschap onder 4.1, is complexer dan daar is weergegeven. Naast de directe lijn tussen een keuringsorganisatie met het bijbehorende departement van LNV is er ook een directe relatie tussen de keuringsorganisatie en de bestuursraad. Daarnaast hebben de keuringsorganisaties niet alleen maar contact met het departement indien het kwaliteitszaken betreft, maar ook fytosanitaire onderwerpen samen met NVWA.

4.2.2 Interne en externe toezichthouders

Binnen de gehele keten van toezicht- en keuringsorganisaties zijn er diverse partijen die het kwaliteitsniveau van keuringsinstanties beoordelen en waarborgen. De belangrijkste toezichthouders in het huidige landschap zijn:

- **Raad voor Accreditatie:** De Raad voor Accreditatie toetst de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van conformiteitsbeoordelende instanties, waaronder certificerende instellingen, aan de hand van internationale standaarden. Beoordelingen vinden jaarlijks plaats en indien relevant voert de RvA een audit uit waarbij wordt getoetst op onder andere de ISO/IEC-norm 17065.23.
- **Auditdienst Rijk:** De Auditdienst Rijk (ADR) controleert jaarlijks de uitgaven en ontvangsten van o.a. de NVWA. De Algemene Rekenkamer houdt toezicht op het werk van de ADR.
- **Europese Unie:** Jaarlijks toetst de SANTE F van de Europese Unie bij verschillende onderdelen van het stelsel zoals het niveau van toezichthouden en handhaven van Europese wet- en regelgeving.
- **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA):** De NVWA heeft tot taak om toe te zien op de naleving van de geldende (Europese en nationale) wetgeving op onder meer de terreinen voedselveiligheid, plantgezondheid, dierenwelzijn en diergezondheid vanuit haar rol als tweedelijns toezichthouder en keuringsinstantie.

4.2.3 Betrokken toezicht- en keuringsinstanties

Naast de NVWA zijn binnen het domein van LNV de volgende zeven organisaties actief die zich bezighouden met toezicht- en keuringsactiviteiten²:

- Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK).
- Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw).
- Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD).
- Stichting Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB).
- Stichting Controle Orgaan Kwaliteitszaken (COKZ).
- BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS).
- Stichting Skal Biocontrole (Skal).

In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de diverse organisaties per domein.

4.3 Organisaties per domein

4.3.1 Plant

Binnen het domein plant zijn vier keuringsinstanties actief die zich bezighouden met keuringen, inspecties, controles en de bijbehorende diagnostiek van planten en plantaardig materiaal. Iedere keuringsinstantie binnen het plantaardig domein heeft haar eigen bevoegdheid en specifieke werkerterrein. De oorsprong van de vier keuringsinstanties (NAK, Naktuinbouw, BKD en KCB) ligt in de aanpak van kwaliteitsaangelegenheden. De organisaties komen voort uit private initiatieven van het bedrijfsleven dat al vroeg in de vorige eeuw de behoefte had om de kwaliteit en rasechtheid van zaad en plantmateriaal te garanderen.³

Naast het verrichten van kwaliteitskeuringen zijn de vier plantaardige keuringsdiensten zoals al is gemeld in 3.3, ook actief op het fytosanitaire domein met de uitvoering van fytosanitaire inspectie- en certificeringstaken. De fytosanitaire keuringen werden toentertijd bij de vier plantaardige keuringsdiensten belegd omdat men daar al beschikte over de kennis van de sector en taken konden combineren waardoor efficiëntievoordelen konden worden gerealiseerd. Naast de vier organisaties is ook de NVWA actief op het fytosanitaire domein. De NVWA heeft hier een coördinerende, toezichthoudende en handhavende rol.

4.3.2 Dier (vlees en vis)

Binnen het domein dier worden alle publieke keurings- en toezichttaken, behoudens handelsnormen pluimveevlees (belegd bij COKZ), onder de verantwoordelijkheid van de NVWA uitgevoerd. De taken en werkzaamheden die hieraan verbonden zijn worden uitgevoerd door medewerkers in dienst bij of ingehuurd door de NVWA.

(1) ABDTOPConsult rapport SGO Advies 2017, blz. 1

(2) Binnen het landschap is RvO ook actief als een uitvoerder van een aantal verschillende opdrachtgevers, zowel ministerie van LNV en de Europese Unie. RvO verzorgt o.a. de uitvoering van (landbouw)regelingen, subsidies, vergunningen en ontheffingen.

(3) Kamerbrief evaluatie plantaardige keuringsinstanties, 2017

Voor het subdomein witvlees geldt dat er bedrijfskeurders zijn die de keuringswerkzaamheden uitvoeren, terwijl bij het subdomein roodvlees geldt dat de officiële assistenten van KDS wordt ingehuurd.

De keuringswerkzaamheden binnen roodvlees bestaan uit een ante-mortem (AM)-keuring en een post-mortem (PM)-keuring.¹ Voor de uitvoering van de PM-keuringswerkzaamheden wordt sinds 2000 door de overheid gebruikgemaakt van de diensten van een privaatrechtelijke keuringsinstantie. Na een Europese aanbesteding is het beschikbaar stellen van goed opgeleide keuringsassistenten gegund aan Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS). Middels een contract wordt invulling gegeven aan de relatie en de prestaties die geleverd moeten worden.

4.3.3 Zuivel / eieren

Het domein zuivel/eieren omvat zowel alle bedrijven die betrokken zijn bij de productie, opslag, distributie en handel van/in melk en uit melk bereide producten als alle fabrikanten en handelaren van ei producten en de pluimveevlees- en legeindpluimveehouderijen. De keurings- en toezicht taken binnen dit domein worden uitgevoerd door het COKZ, waarbij de ministeries van LNV en VWS optreden als opdrachtgever.

De NVWA ziet toe op de uitvoering van de taken door het COKZ (zogenoemd tweedelijns toezicht) wat alleen van toepassing is voor de voedselveiligheidstaken van COKZ en export keuringen van zuivel en eieren. NVWA houdt geen tweedelijns toezicht op handelsnormen- en ander kwaliteitstoezicht van COKZ.

4.3.4 Biologisch

Skal is op grond van de Landbouwkwaliteitswet aangewezen als controlerende autoriteit voor biologische productie en etikettering van biologische producten.

Op basis van de huidige inrichting van het controlesysteem en de werkwijze overlappen de activiteiten van Skal en andere keuringsinstanties of de NVWA elkaar niet. Er bestaan wel werkafspraken tussen de NVWA en Skal ter versterking van het publieke toezicht op ieders domein binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling. Bij het toezicht op de legeindpluimveehouderijen is COKZ ook als partij betrokken bij de werkafspraken.

Deze werkafspraken zijn neergelegd in een convenant en zien toe op de samenwerking tussen de NVWA en Skal. Het betreft onder meer het uitwisselen van gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van de publiekrechtelijke taken van de NVWA en Skal.

In geval er aanwijzingen zijn van fraude of overige ernstige afwijkingen kunnen deze zodoende leiden tot strafrechtelijke vervolging enerzijds en intrekking van het biologisch certificaat anderzijds.²

(1) Rapport ABTOPConsult, 2018, blz..5

(2) Kamerbrief over producten die onterecht verkocht worden als biologisch, 2019

4.4 Inzoomen per organisatie

4.4.1. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Historie

De NVWA is op 1 januari 2012 ontstaan uit een fusie van drie inspectiediensten: de Algemene Inspectiedienst (AID), de Plantenziektkundige Dienst (PD) en de 'oude' Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). De samenvoeging van inspectiediensten moest de administratieve lasten voor gecontroleerde bedrijven terugdringen en de overlap en tegenstrijdigheden in de regels en de handhaving verminderen. De fusie zou ook leiden tot schaalvoordelen en structurele kostenbesparing.¹

Strategische ambitie

De NVWA is een agentschap van het ministerie LNV en ook aangewezen als Rijksinspectie en heeft tot taak om toe te zien op de naleving van de geldende (Europese en nationale) wetgeving. Het organisatiedoel van de NVWA is te omschrijven als: het vergroten van voedsel- en productveiligheid, dierenwelzijn en plantgezondheid door hoge naleving van (inter)nationale wet- en regelgeving en een optimale beheersing van risico's.²

De financiële middelen van de NVWA bestaan uit financiële middelen vanuit de ministeries LNV en VWS (EUR 250 mln in 2019), aangevuld met inkomsten uit retributies (EUR 100 mln in 2019).³ Jaarlijks worden kostprijzen van de NVWA vastgesteld. Het ministerie stelt op basis hiervan tarieven vast, die in rekening worden gebracht bij de bedrijven. De keuringsinkomsten leiden niet tot financiële afhankelijkheid, omdat de keuringswerkzaamheden wettelijk verplicht zijn en de inkomsten uit deze werkzaamheden geen invloed hebben op het voortbestaan van de NVWA. Te hoge tarieven kunnen wel leiden tot politieke druk en/of druk door bedrijven op de inspecteur. In totaal gaat er bij NVWA rond de 352 miljoen euro per jaar om.⁴

Bedrijfsmodel

De NVWA is een organisatie die houdt toezicht, keurt en handhaaft. De kerntaken van de NVWA richten zich op 23 domeinen die onderverdeeld zijn in zeven publieke belangen: voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid, tabaksontmoediging, productveiligheid, natuur & milieu, en plantgezondheid.

Naast toezichttaken en audits binnen de voedselketen voert de NVWA ook keuringen uit bij alle domeinen voor import en export.

Een biologische ondernemer valt, net als niet-biologische ondernemers, onder het toezicht van de NVWA.⁵ Daarnaast is de NVWA ten aanzien van een aantal domeinen belast met de strafrechtelijke opsporing.

De NVWA richt haar toezichttaken risicogebaseerd in. Dat betekent dat bedrijven waar geringere risico's worden verwacht ten aanzien van de genoemde onderwerpen te maken kunnen krijgen met een lagere toezichtlast. De capaciteit van de NVWA wordt ingezet daar waar het toezicht het hardst nodig is.⁶

Organisatiemodel

De NVWA bestaat uit vier directies, te weten Strategie, Handhaven, Keuren en Interne Organisatie.⁷ De organisatie staat onder leiding van een inspecteur-generaal. Hij vormt samen met vier directeuren de directieraad van de NVWA. In het jaar 2019 waren er 2610 fte's werkzaam bij de organisatie.

De inspecteur-generaal heeft 3-4 keer per jaar strategisch overleg met stakeholders uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en wetenschapsinstellingen. Dit informele netwerk, de Strategische klankbordgroep NVWA, bezint zich op de koers van de NVWA, trends en ontwikkelingen, het borgen van de publieke belangen, én op de rolverdeling daarbij tussen overheid/toezichthouder en bedrijfsleven.

De NVWA maakt gebruik van verschillende Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's). Deze richten zich op de continuïteit van de NVWA en de uitvoering van de primaire taken, zoals de toezichtintensiteit en het nalevingsniveau. De KPI toezichtintensiteit geeft inzicht in hoeveel bedrijven de NVWA bezoekt binnen het totaal van de doelgroep (bedrijven of producten) waar het toezicht zich op richt. Voor nalevingsniveau is de KPI nog in ontwikkeling.⁸

Voor meer informatie zie de factsheets van de organisatie in [bijlage V](#).



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit*

(1) Rapport Algemene Rekenkamer, 2013, blz.. 12

(2) Website NVWA, 2020

(3) Begroting NVWA, 2019

(4) Website NVWA, 2020

(5) Kamerbrief producten onterecht verkocht als biologisch, 2019

(6) Jaarverslag NVWA, 2020, blz. 3

(7) Mail NVWA, nieuwe structuur sinds 1 juli 2020

(8) Jaarverslag NVWA, 2020, blz. 15

4.4.2. NAK

Historie

In 1932 werd de Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen opgericht (NAK). Geconstateerd moet worden dat de NAK gedurende een zeer lange periode al specifieke deskundigheid heeft verworven als het gaat om de keuring van teeltmateriaal en het houden van toezicht daarop.¹ Zoals al is vermeld in paragraaf 4.3.1 Plant kwam de huidige organisatie oorspronkelijk voort uit private initiatieven van het bedrijfsleven.²

Strategische ambitie

De NAK is een stichting die sinds 2010 valt onder de werking van Kaderwet zbo onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV en valt voor fytosanitaire werkzaamheden onder het toezicht van de NVWA. De dienst richt zich op het toezicht en de naleving van wettelijke regelgeving, voorschriften en de uitvoering van fytosanitaire inspecties zoals het waarmerken van kwaliteitscertificaten.

Met het verrichten van zijn werkzaamheden heeft de NAK als doel 'het verrichten van specifieke taken van openbaar belang, waaronder de wettelijke taken en de taken op basis van een ministerieel mandaat met betrekking tot controle- en inspectiewerkzaamheden op planten en plantaardige producten'.

De NAK berekent de kosten van het toezicht door aan het bedrijfsleven en werkt op basis van een 'kostenmaker-kostendrager'-principe. 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 LNV. Daarnaast doet de NAK voorstellen voor de tarieven die door de sector worden opgebracht, waarbij de minister van LNV de tarieven goedkeurt en vaststelt.³ In totaal gaat er bij NAK rond de 23 miljoen euro per jaar om.⁴

Bedrijfsmodel

NAK is een organisatie die houdt toezicht op de naleving van fytosanitaire regels en keurt op kwaliteit. De kerntaken van de NAK richten zich op het toezicht op de kwaliteit van pootaardappelen en zaaizaad, fytosanitaire inspecties bij import en export en laboratoriumwerkzaamheden.⁵ Op grond van de Zaaizaad en plantgoedwet beschikt NAK ook over taken op het gebied van raszuiverheid en kiemkracht.

Daarnaast bestaan de activiteiten van de NAK onder andere uit veldkeuringen, monsteronderzoeken en partijkeuringen, combikeuring en surveywerkzaamheden.

De organisatie is actief op de subdomeinen aardappelen, granen, peulvruchten, fijne landbouwzaden, bieten, grassen, klavers en voedergewassen en richt zich op bedrijven en telers in de pootgoed- en zaaizaadsector. De NAK staat erom bekend dat pootaardappelen altijd volgens strengere normen dan die van de EU- normen worden gekeurd. Dit is nadrukkelijk de wens van de sector en kenmerkt het plant domein in het algemeen.

In tegenstelling tot sommige andere keuringsinstanties hebben de werkzaamheden van de NAK voornamelijk betrekking op basisvoedingsmiddelen. De geldende beginselen en achterliggende wetgevingsfilosofie verschilt hierbij ten opzichte van andere (plantaardige) producten die niet tot de basisvoedingsmiddelen behoren. Wat de voedselveiligheid betreft, betekent dit dat ieder product en elk perceel moet worden bekeken. Pas op het moment dat alles klopt gaat het product naar de markt. Dit leidt ertoe dat de NAK intensieve keuringen uitvoert bij bedrijven.⁶

Organisatiemodel

Het bestuur van de NAK bestaat uit acht personen exclusief een onafhankelijke voorzitter en secretaris. Daarnaast zijn er twee vaste commissies: één voor pootaardappelen en één voor zaaizaden. In het jaar 2018 waren er 201,49 fte's in vast dienstverband aangevuld met circa 50 tijdelijke fte's.⁷

Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de sector, waarbij de onafhankelijkheid wordt geborgd door een strikte scheiding van de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de operationele verantwoordelijkheid. Het bestuur kan bijvoorbeeld geen invloed uitoefenen op individuele keuringen. Het bestuur opereert in feite als een raad van toezicht en kijkt naar de financiële huishouding en de continuïteit van de stichting en het draagvlak in de sector. De directie focust zich op de uitvoering.⁸

Voor meer informatie zie de factsheets van de organisatie in **bijlage V**.



(1) Kamerstuk 26 991 nr. 3, blz. 19

(2) Kamerbrief evaluatie plantaardige keuringsdiensten, 2017

(3) Evaluatierapport NAK Kwink, 2017, blz. 26

(4) Jaarverslag 2018, blz. 27

(5) KPMG-interview op 9 juni 2020

(6) KPMG-interview op 9 juni 2020

(7) Jaarverslag 2018, blz. 15

(8) KPMG-interview op 9 juni 2020

4.4.3. Naktuinbouw

Historie

Naktuinbouw is in 2000 ontstaan uit een fusie tussen de in de veertiger jaren van de vorige eeuw opgerichte keuringsdiensten NAKB, NAKS en NAKG. NAKB richtte zich op de boomkwekerijgewassen, NAKS op de siergewassen en NAKG op de groentegewassen.¹ Zoals al is vermeld in paragraaf 4.3.1 Plant kwam de huidige organisatie oorspronkelijk voort uit private initiatieven van het bedrijfsleven.

Bij de inwerkingtreding van de ZPW 1966 is vanuit de wetgeving geregeld dat de toen bestaande privaatrechtelijke organisaties de officiële controles konden uitvoeren. Aangezien de kennis al was opgebouwd bij de bestaande organisaties hoefde er geen nieuwe organisatie te worden opgezet. De bestaande partijen kwamen onder overheidstoezicht te staan, waarbij o.a. de keuringsplannen en financiën door het ministerie werden goedgekeurd. Als één organisatie houdt Naktuinbouw zich nu bezig met het controleren van teeltmateriaal in gewassen in bloemen, groenten en bomen.²

Strategische ambitie

De Naktuinbouw is een stichting die sinds 2010 valt onder de werking van Kaderwet zbo onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV en valt voor fyto-sanitaire werkzaamheden onder het toezicht van de NVWA. De organisatie staat bekend als een kwaliteitsdienst en beoordeelt, naast het fyto, keurings- en inspectiewerk, rassen van groente-, landbouw- en sierteeltgewassen op onderscheidbaarheid, uniformiteit en stabiliteit voor registratie en/of kwekersrecht.

Voor de wettelijke taken zoals het keurings- en inspectiewerk en rassenregistratie- en kwekersrechtonderzoek legt Naktuinbouw periodiek verantwoording af aan de minister van LNV. Deze wettelijke taken zijn opgenomen in de Zaaizaad- en plantgoedwet, de Plantenziektewet en in de algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen.

Naktuinbouw werkt volgens het 'kostenmaker-kostendrager'-principe. Alle inkomsten komen voort uit kostendekkende tarieven die bij bedrijven in rekening worden gebracht voor keuringen en inspecties en voor opdrachten voor laboratoriumanalyses. Voor rassenonderzoek wordt gewerkt in opdracht van CPVO en Raad voor plantenrassen die de door aanvragende bedrijven te betalen tarieven vaststellen. De begroting en tariefvoorstellen worden ter goedkeuring aan de minister van LNV voorgelegd.

Naktuinbouw ontvangt geen structurele financiële ondersteuning van het ministerie voor regulier operationeel werk. Wel zijn er projectmatige LNV bijdragen voor specifieke activiteiten. In totaal gaat er bij Naktuinbouw 30 miljoen euro per jaar om. Om het draagvlak in de sector groot te houden wordt het tariefsysteem in overleg met de sectoren ontworpen en wordt er transparant gecommuniceerd over de opbouw van de tarieven. Er is bijvoorbeeld sprake van gedifferentieerde tarieven op sector- en gewasniveau. Dit betekent dat bijvoorbeeld de bedrijven in de bloemisterijsector betalen voor kosten van werkzaamheden die in en voor deze sector plaatsvinden. Naktuinbouw heeft de administratie en gegevensverwerking intern zo ingericht dat dit kan worden gerealiseerd.³

Bedrijfsmodel

Naktuinbouw is een organisatie die houdt toezicht op de naleving van fyto-sanitaire regels en keurt op kwaliteit in de tuinbouwsector. De kerntaken van Naktuinbouw zijn keuren en inspecteren, rassen onderzoeken, toetsen en analyseren. De typen keuringen die Naktuinbouw uitvoert zijn uitvoerig omschreven in het keuringsreglement, Naktuinbouw bewaakt en bevordert de kwaliteit van producten, processen en ketens in de tuinbouw. De focus ligt op teeltmateriaal (zaaizaad- en plantmateriaal). De filosofie van de organisatie is om eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, systeemaanpak en innovatie in de sector te blijven stimuleren. Om daarnaast draagvlak te creëren voor effectieve uitvoering van regelgeving met als einddoel een hoge kwaliteits- en gezondheidsstandaard die door bedrijven in de sector wordt gerespecteerd en nageleefd.

Organisatiemodel

Het bestuur bestaat uit zes leden en een voorzitter. De minister van LNV benoemt de voorzitter van Naktuinbouw. Het bestuur van Naktuinbouw bepaalt beleid, investeringen en financiële aangelegenheden. Er is een strikte scheiding met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden, die gedaan worden onder (eind) verantwoordelijkheid van de directie. Naast het bestuur zijn er drie sectorraden, te weten bloemisterijgewassen, boomkwekerijgewassen en groentegewassen die het bestuur van Naktuinbouw ondersteunen. In het jaar 2019 waren er 313 FTE werkzaam bij Naktuinbouw.⁴ De sectorraden richten zich op het hele werkveld van Naktuinbouw: keuringen, rassenregistratie- en kwekersrechtonderzoek en de laboratoriumactiviteiten. Ook vormen de raden, samen met de adviescommissies, het klankbord voor de bij wet bij Naktuinbouw geregistreerde bedrijven.⁵ Voor meer informatie zie de factsheets in [bijlage V](#).

(1) Website Naktuinbouw, 2020

(2) Interview KPMG op 26 mei 2020

(3) Interview KPMG op 26 mei 2020

(4) Jaarverslag 2019, blz.. 55

(5) Website Naktuinbouw, 2020

4.4.4. BKD

Historie

BKD is in 1923 ontstaan onder de naam 'Vereniging De Narcis' vanuit de behoefte van het bedrijfsleven aan waarborging van de continuïteit van de internationale handel in Nederlandse bloembollen. Vanaf 1971 is er geopereerd op basis van de Landbouwkwaliteitswet. In 1979 werd de naam veranderd in Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD).

Voor deze omzetting is toen gekozen daar de structuur van een vereniging met ledenvergaderingen niet meer paste bij de bedrijfsvoering. Vanaf september 2007 is een deel van de inspectietaken van de Plantenziektenkundige Dienst (PD) overgedragen aan BKD. Daarmee groeiden de taken voor BKD met fytosanitaire inspecties bij import en export.¹

Strategische ambitie

BKD is door het ministerie van LNV aangewezen als een zbo voor het uitvoeren van de kwaliteitskeuring voor alle bloembolgewassen in Nederland. Daarnaast voert de BKD fytosanitaire inspecties en andere werkzaamheden uit in opdracht en onder toezicht van de NVWA. BKD hanteert in het keuringssysteem de voorschriften van de Europese kwaliteits- en fytosanitaire richtlijnen voor teeltmateriaal van bloembollen in mandaat van de minister of als onbezoldigd ambtenaar voor de NVWA. Deze richtlijnen zijn in de Nederlandse wetgeving onder andere verankerd in de Landbouwkwaliteitswet, en in de uitwerking hiervan in het Keuringsreglement BKD en de Uitvoeringsrichtlijnen.

Het organisatiedoel van BKD kenmerkt zich door het markttoegang te ondersteunen door het keuren van bloembollen op een toonaangevend kwaliteitsniveau en geeft (inter-) nationaal waarborgen voor de kwaliteit van bloembollen. BKD voeren deze keuringen op een onafhankelijke, betrouwbare en efficiënte wijze uit en zijn daarmee een belangrijke schakel in de kwaliteitsborging voor ondernemers en de bloembollensector.²

BKD berekent de kosten van het toezicht, keuring en handhaving door aan de sector en werkt op basis van het 'kostenmaker-kostendrager'-principe. BKD maakt hierbij onderscheid tussen verschillende soorten tarieven:

- tarieven voor keuringen (monster-, veld- en droge keuringen);
- tarieven voor fytosanitaire import- en exportinspecties;

tarieven voor overige diensten zoals bovenwettelijke activiteiten (bijvoorbeeld keuringen die worden uitgevoerd voor andere organisaties die gebruikmaken van het laboratorium).³

De tarieven voor keuringen en fytosanitaire import- en exportinspecties bestaan onder andere uit jaarbijdrage, een bijdrage per keuring (starttarief en uurtarief) en een bijdrage voor certificaten (exportcertificaat of keuringscertificaat). Voor de monsterkeuringen geldt een starttarief en uurtarief voor de monsternamen.⁴ In totaal gaat er bij BKD rond de 9 miljoen euro per jaar om.⁵

Bedrijfsmodel

BKD is een organisatie die houdt toezicht op de naleving van fytosanitaire regels en keurt op kwaliteit in de bloembollensector. BKD keurt bloembollen op zowel kwaliteits- als quarantaineaantastingen. Ook verricht BKD kwaliteitskeuringen, importinspecties, inspecties voor export naar derde landen en laboratoriumonderzoek. Naast het keuren zijn registratie en certificering belangrijke taken voor BKD. De typen keuringen en manier van uitvoering staan ook omschreven in het keuringsreglement dat BKD hanteert.

Organisatiemodel

Het bestuur van BKD bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en vijf bestuursleden. De dagelijkse leiding van BKD is in handen van het managementteam dat bestaat uit de directeur en vijf MT-leden. In het jaar 2019 waren er 103 fte's, inclusief flexibele schil werkzaam bij de organisatie.⁶

Naast het bestuur maakt BKD ook gebruik van een sectorraad en meerdere adviescommissies die haar ondersteunen. Gevraagd of ongevraagd kan de sectorraad adviseren over gewas-overstijgende onderwerpen, begrotings- en tariefzaken en het service level van BKD. Over andere onderwerpen brengt de sectorraad alleen op verzoek van het bestuur advies uit.

Voor meer informatie zie de factsheets van de organisatie in **bijlage V**.



(1) Selectielijst BKD, 2014, blz.. 5
(2) Website BKD

(3) Evaluatierapport BKD Kwink, 2017, blz.. 24
(4) Interview KPMG op 19 mei 2020
(5) Jaarverslag 2019, blz.. 26
(6) Jaarverslag 2019, blz.. 26

4.4.5. KCB

Historie

Het KCB is in 1924 ontstaan, onder de naam Uitvoer Controle Bureau (UCB). De organisatie is ontstaan door het bedrijfsleven, vanuit de behoefte de kwaliteit te bewaken van geïmporteerde en geëxporteerde groente en fruit. In 1977 ging de naamgeving over van UCB naar de Vereniging Kwaliteits-Controle-Bureau Groente en Fruit (KCB).¹

Strategische ambitie

Het KCB is een stichting die sinds 2010 valt onder de werking van Kaderwet zbo onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV en valt voor fytosanitaire werkzaamheden onder het toezicht van de NVWA. De belangrijkste taak van het KCB is het inspecteren van verse groenten en fruit, snijbloemen en potplanten. Het KCB verricht uitsluitend wettelijke taken. Met het verrichten van haar werkzaamheden beoogt het KCB een bijdrage te leveren aan: 1) het verhogen van het kwaliteitspeil van groenten en fruit; 2) het bewaken en bevorderen van de gezondheid van planten.

Het KCB rekent de kosten van het toezicht door aan het bedrijfsleven en werkt daarbij op basis van het kostenmaker-kostendrager-principe. Het KCB hanteert verschillende tarieven, onder meer voor kwaliteitscontroles, fytosanitaire inspecties en audits in het kader van de Rik-regeling. Bij de inspecties werkt het KCB met een starttarief en vervolgens een tarief per bestede minuut. Daarnaast rekent het KCB een vast jaarbedrag voor het structureel toezicht, waarbij de hoogte van het bedrag afhangt van de risicocategorie waarin een bedrijf is ingedeeld.² In totaal gaat er bij KCB rond de 18 miljoen euro per jaar om.³

Bedrijfsmodel

KCB is een organisatie die houdt toezicht op de naleving van fytosanitaire regels en keurt op kwaliteit. De kerntaken van het KCB zijn het verrichten van keuringswerkzaamheden bij de import en export van consumptief product (groenten en fruit en snijbloemen en potplanten) en een aantal 'overige' producten, die vanwege hun aard niet logischerwijs bij een andere plantaardige keuringsdienst thuishoren.

Ook is het KCB aangewezen als bevoegde autoriteit om op de interne markt toezicht uit te oefenen op de naleving van de kwaliteitsregelgeving voor groenten en fruit. De organisatie is actief op het fytosanitair domein en kwaliteitsaangelegenheden. Daarnaast is het KCB actief op het domein beschermde oorsprongsbenaming voor groenten- en fruitproducten (BOB/BGA/GTS, EU-regelgeving) en Cites.

De bevoegdheid ten aanzien van het toezicht op de naleving van de kwaliteitsregels voor groenten en fruit en de BOB/BGA/GTS-regelgeving is in de keten beperkt tot de teelt- en handelsfase. De NVWA heeft de taak deze regels in de detailhandel/supermarkt (inclusief distributiecentra) te controleren. Op verzoek van de NVWA voert het KCB fytobewakingsopdrachten uit. Omtrent fyto-aangelegenheden wordt de operationele aansturing door de NVWA gedaan en deze is daarmee bepalend voor de wijze waarop fytoeregels moeten worden geïnterpreteerd.⁴

Het KCB werkt sinds 2005 bij het toezicht op de kwaliteit van groente en fruit met een erkenningsregeling: Reglement Interne Kwaliteitscontrole (Rik). Bedrijven met goede controleresultaten, een zorgsysteem voor de productkwaliteit van groenten en fruit en een positieve audit door het KCB, worden toegelaten tot het Rik. Rik-deelnemers krijgen minder kwaliteitscontroles van het KCB bij import en export en komen in een lagere risicocategorie van het structureel toezicht.⁵

Organisatiemodel

Het KCB is een stichting waarvan het bestuur bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en 5 leden. De benoeming van de voorzitter van het bestuur wordt goedgekeurd door de minister van LNV. De voorzitter en de leden van het bestuur zijn niet verbonden aan een bedrijf waar het KCB een controletaak heeft. In het jaar 2019 waren er 141 FTE werkzaam bij de organisatie.⁶

Voor meer informatie zie de factsheets van de organisatie in **bijlage V**.



KWALITEITS-CONTROLE-BUREAU

(1) Selectielijst KCB 2014

(2) Evaluatierapport KCB Kwink 2017, blz.. 24

(3) Jaarverslag 2018, blz. 23

(4) Interview KPMG op 20 mei 2020

(5) Evaluatierapport KCB Kwink 2017, blz.. 22

(6) Jaarverslag 2019, blz. 10

4.4.6. KDS

Historie

KDS werd opgericht in 2000, destijds als onderdeel van Stichting CBS. Stichting CBS is in 1943 opgericht als verzekeringsmaatschappij voor de vee- en vleessector en heeft vervolgens haar dienstverlening in de vee- en vleessector uitgebreid met andere activiteiten.¹ Inmiddels is de bestuurlijke structuur aangepast naar een onafhankelijke StAK-bestuur en een RvC.

Tot 2006 werd de roodvleeskeuring uitgevoerd door keuringsassistenten of keurmeesters die in dienst waren van de toenmalige Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Met het bedrijfsleven zijn verschillende afspraken gemaakt om door de inzet van private partijen kostenreductie voor het bedrijfsleven te bereiken. De kern van die afspraak was dat de werkzaamheden van de keuringsassistenten overgeheveld zouden worden naar een privaatrechtelijke instantie, die onafhankelijk van de roodvleesslachterijen moest opereren.²

Strategische ambitie

BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS) is een private onderneming die, zonder winstoogmerk, officiële assistenten ter beschikking stelt voor PM-keuringswerkzaamheden in vleesverwerkingsbedrijven in Nederland. De assistenten van KDS keuren roodvlees (karkassen van varkens, kalveren, runderen, schapen, geiten, paarden en gekweekt wild) in opdracht van en onder de verantwoordelijkheid van dierenartsen van de NVWA. De inzet van een private organisatie is vastgelegd in het 'Convenant organisatie roodvleeskeuring (post mortem) in Nederland' dat op 4 juni 2004 in overleg tussen de overheid (LNV, VWA en PVV) en het bedrijfsleven (COV) is afgesloten.³

De werkzaamheden van officiële assistenten worden bekostigd doordat NVWA ze inhuurt. Op basis van de afspraken tussen de NVWA en KDS voert KDS de activiteiten in beginsel zonder winstoogmerk uit. In totaal gaat er bij KDS rond de 22 miljoen euro per jaar om.⁴

Bedrijfsmodel

KDS is een organisatie die keuringsassistenten levert binnen het domein roodvlees. De hoofdactiviteit van KDS bestaat uit het beschikbaar stellen van officiële assistenten aan de NVWA voor het verrichten van post-mortemkeuringswerkzaamheden in alle Nederlandse roodvlees slachthuizen. Daarnaast verzorgt KDS de monsterneming voor het onderzoek op Bovine Spongiforme Encefalopathie (BSE) bij slachtrunderen.

Het Europees juridisch kader is in hoge mate bepalend voor de uitvoering van de PM-keuring. De post-mortemkeuring vindt na de slacht plaats en heeft als doel vast te stellen of het vlees kan worden toegelaten in de voedselketen. Dat gebeurt onder meer door visueel onderzoek en het verrichten van palpaties (het vlees bevoelen) en insnijdingen bij te keuren karkassen en organen als hart, nieren, longen, lever en lymfeklieren. Als de keuringsassistent daarbij geen afwijkingen constateert, wordt op het karkas een gezondheidsmerk aangebracht en mag het vlees in de handel worden gebracht. Worden er afwijkingen geconstateerd, dan schakelt de keuringsassistent een officiële dierenarts van de NVWA in. De toezichthoudend dierenarts van de NVWA neemt na een zelfstandig onderzoek een (keurings)beslissing ten aanzien van het karkas en/of eventuele bijbehorende organen.⁴

KDS levert dus officiële keuringsassistenten aan de NVWA. De officiële assistenten van KDS zijn specifiek opgeleid voor het uitvoeren van post-mortemkeuringstaken. De NVWA is nauw betrokken bij de opleiding en examinering van nieuwe officiële assistenten. KDS voert in beperkte mate andere werkzaamheden uit die niet conflicteren met de kwaliteit en onafhankelijkheid van de werkzaamheden die door de ter beschikking gestelde officiële assistenten worden uitgevoerd. Voor deze nevenactiviteiten is goedkeuring vereist door de NVWA.⁵

Organisatiemodel

De aandelen van KDS zijn in handen van Stichting Administratiekantoor KDS (StAK KDS). De feitelijke zeggenschap over KDS ligt bij de aandeelhouder StAK KDS. Het bestuur van StAK KDS wordt benoemd door de NVWA en bestaat uit drie leden. Het bestuur is sinds medio 2014 volledig onafhankelijk van de sector. In het jaar 2018 waren er 281 FTE werkzaam bij de organisatie.⁶

De ondersteunende diensten en het regiomanagement van KDS wordt ingehuurd bij Kiwa. Kiwa is actief in de markt van testen, inspecteren, certificeren en monsternamen. Voor meer informatie zie de factsheets van de organisatie in **bijlage V**.



(1) Rapport ABDTOPConsult 2018

(2) Staatscourant 2018, 36099 MvT

(3) Staatscourant 2018, 36099 MvT

(4) Jaarverslag 2018 blz. 5

(4) Rapport ministerie EZK, 2014, blz. 19

(5) Jaarverslag 2018 blz. 1

(6) Rapport ABDTOPConsult 2018

4.4.7. COKZ

Historie

Op 17 januari 1901 is het Botercontrolestation Friesland opgericht. Dit was de start van een heel stelsel van zuivelcontrole in Nederland. Aanvankelijk was er sprake van vrijwillige controle, maar na verloop van tijd werd aansluiting bij het controlestation verplicht. In 1994 ontstond de Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) na een samenvoeging van COZ (Centraal Orgaan voor Zuivelcontrole), de ROM's (Regionale Organen voor Melkhygiëne), het COM (Centraal Orgaan voor Melkhygiëne), de ECI's (Erkende Controle Instellingen) en het CvM (Controlestation voor Melkproducten).¹ In 2012 is op uitdrukkelijk verzoek van LNV de toenmalige stichting Controlebureau voor pluimvee, eieren en ei producten (CPE) bij het COKZ ondergebracht. Het CPE was, mede vanwege de beperkte omvang, in grote financiële moeilijkheden geraakt. Omdat de zuivelindustrie bezorgd was om op te moeten draaien voor deze financiële problemen, is er in eerste instantie voor gekozen om de organisaties COKZ en NCAE, als opvolger van CPE als twee aparte entiteiten te positioneren. Door het aannemen van de motie van Geurts² is er in september 2019 besloten om het toezicht van NCAE in haar huidige structuur te laten bestaan en niet onder te brengen bij de NVWA. Daarop is besloten om NCAE en COKZ volledig te integreren en om die reden ook de naam van het COKZ te wijzigen in Controle Orgaan Kwaliteits Zaken. Tevens is besloten om de werkwijze verder te stroomlijnen met de werkwijze van de NVWA. Hier is een gezamenlijk plan voor vastgesteld.

Strategische ambitie

Het COKZ is een zbo van het ministerie van LNV die controleert op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van kwaliteit, voedselveiligheid en etikettering van zuivel, eieren en ei producten en op de handelsnormen voor pluimveevlees. De werkzaamheden worden uitgevoerd in het kader van de nationale of Europese wet- en regelgeving en staan onder toezicht van de Nederlandse overheid. Door middel van controle, toezicht en kennis van de wetgeving, ziet het COKZ toe op de naleving van de regelgeving. Daarmee is het dé controleorganisatie voor zuivel en eieren die instaat voor kwaliteit en betrouwbaarheid. Ook houdt COKZ toezicht op de naleving van de kwaliteitsregels en de BOB/BGA/GTS-regelgeving binnen het domein.

Het Ministerie van LNV is opdrachtgever van COKZ voor onder meer het toezicht op de handelsnormen voor melk, zuivel, eieren en de handelsnormen voor pluimveevlees.

Het ministerie van VWS is ook een opdrachtgever COKZ voor het toezicht op het EU hygiënepakket (HP) en overige Warenwetregelgeving die relevant is voor de eier- of zuivelsector. Omdat dit horizontale wetgeving voor alle levensmiddelen betreft, is de NVWA aangewezen als bevoegde autoriteit voor voedselveiligheid. Het ministerie van VWS heeft het voedselveiligheidstoezicht belegd bij de NVWA die bij het uitoefenen van dit toezicht gebruik kan maken van een gemachtigde instantie voor diverse onderdelen. Voor het HP toezicht in de zuivel- en eiersector heeft de NVWA van begin af aan het COKZ aangewezen, omdat de NVWA onvoldoende kennis in huis heeft over deze sectoren.³ 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 LNV. Ruim 85% van de financiering komt rechtstreeks uit de retributies en rond de 15% uit rechtstreekse opdrachten van NVWA.

Bedrijfsmodel

Het COKZ is een organisatie die toezicht houdt op de zuivel- en eiersector en keurt op kwaliteit. De kerntaken van het COKZ bestaan uit: toezicht houden op de handelsnormen voor melk, zuivel, eieren en de handelsnormen voor pluimveevlees, toezicht houden op de naleving van het EU Hygiënepakket en de EU-verordening Het COKZ verstrekt tevens voorcertificaten voor de export van eieren en ei producten en gezondheidscertificaten die de kwaliteit borgen van zuivelproducten die worden geëxporteerd. Het COKZ voert daarnaast de controles uit voor de verstrekking van de veterinaire zuivelcertificaten die daarna door de NVWA-dierenarts worden getekend. Door het COKZ wordt risicogebaseerd jaarlijks of tweejaarlijks bij alle Nederlandse zuivelproducenten een audit of inspectie uitgevoerd. Elk jaar wordt er een onderwerp vastgesteld dat tijdens alle uit te voeren audits extra aandacht krijgt.⁴

Organisatiemodel

Het bestuur van het COKZ bestaat uit zes personen. De voorzitter wordt uit de leden gekozen. De bestuursleden worden voor een periode van vier jaar benoemd. De benoeming van de voorzitter wordt goedgekeurd door de ministers van LNV en VWS. Het bestuur opereert in feite als een raad van toezicht en kijkt naar de financiële huishouding, continuïteit en het draagvlak in de sector.

Het COKZ heeft een directeur, die tevens secretaris en penningmeester is van het bestuur. De dagelijkse (operationele) leiding van de stichting ligt bij de directeur met 4 MT-leden. In het jaar 2019 waren er 66 medewerkers in dienst bij de organisatie.⁵ Voor meer informatie zie de factsheets in [bijlage V](#).

(1) Jaarverslag COKZ 2016

(2) Motie van Geurts c.s. op 12 maart 2019 (nr. 26991-539)

(3) KPMG interview op 25 mei 2020

(4) Website COKZ 2020

(5) Jaarverslag COKZ 2019 blz. 31

4.4.8. Stichting Skal Biocontrole

Historie

In 1985 werd het Nederlandse particuliere keurmerk voor biologische producten gelanceerd: het EKO-keurmerk. Om een onafhankelijke controle voor biologische producten te garanderen, werd in 1987 Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten, afgekort tot SKAL, opgericht. De Europese biologische verordening treedt in 1991 in werking. Deze stelt dat de Europese regelgeving vertaald moet worden naar de Nederlandse wetgeving. In 1992 wijst de Nederlandse overheid SKAL aan om de Europese regelgeving uit te voeren en toezicht te houden op de naleving ervan.¹

Strategische ambitie

Skal is aangewezen als controlerende autoriteit inzake de biologische productie en etikettering van biologische producten. Skal vertaalt de biologische verordening naar een uitvoerings- en handhavingspraktijk in Nederland, certificeert bedrijven aan de hand van inspecties, kan biologische aanduidingen (laten) verwijderen indien deze onterecht zijn, kan de certificatie van een bedrijf opschorten of intrekken en kan zaken voor het tuchtrecht brengen. Skal onderzoekt notificaties van andere EU-landen over Nederlandse biologische producten en levert de informatie aan voor notificaties bij andere EU-landen over hun biologische producten.

Skal heeft o.a. als wettelijke taak om alle bedrijven die biologisch produceren/handelen te registreren en geregistreerde bedrijven jaarlijks te bezoeken. Skal moet bekijken of er wordt voldaan aan de wettelijke productie regels én of het voor biologisch is. Door de bedrijven jaarlijks te bezoeken en te controleren houdt Skal toezicht op de gehele Nederlandse biologische sector.

De Europese verordeningen inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten bevatten gedetailleerde controlevoorschriften die rechtstreeks van toepassing zijn in de lidstaten. Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 bevat algemene minimale en specifieke controlevoorschriften. Ten minste eenmaal per jaar moet bij alle marktdeelnemers een fysieke controle worden uitgevoerd. Verder worden jaarlijks bij ten minste 5% van de marktdeelnemers monsters genomen. Daarnaast moeten onaangekondigde aselechte controles worden uitgevoerd op basis van risicoanalyse. Ook bij de import van biologische producten voert Skal controles uit.

Alle kosten van het toezicht van Skal worden gefinancierd via retributies en heffingen. De tariefsystematiek is gebaseerd op kostendekkendheid en een evenredige kostentoerekening. Bedrijven betalen voor jaarlijkse abonnementen, jaarlijkse inspectietarieven, eenmalige registratiebijdrage en sanctiegelden. In 2019 ontving Skal ook een subsidie van LNV.²

Bedrijfsmodel

Skal is een organisatie die houdt toezicht op de biologische sector en expliciet geen keuringen, maar inspecties uitvoert. Skal voert verschillende kernactiviteiten uit in het kader van certificering en toezicht, en beschikt over verschillende bevoegdheden, zoals bestuurlijke en tuchtrechtelijke handhavingsinstrumenten en sanctiemiddelen. De certificering is een proces met een sterk administratief karakter, er moet op bedrijfsniveau geregistreerd worden (certificaten worden afgegeven op bedrijfsniveau KvK-registratie).

Skal geeft geen productcertificaten maar certificaten op het niveau van het bedrijf (systeemcertificatie). In principe is een bedrijf gecertificeerd voor het leven, behalve als de regels niet nageleefd worden, dan kan een certificaat ingetrokken worden. Een bedrijf komt na het ontvangen van een certificaat in een systeem van continu toezicht. Het toezicht richt zich op het niet misbruiken van het Europees biologisch keurmerk.⁴

Organisatiemodel

De organisatie heeft in 2019 een nieuwe governancestructuur ingericht op basis van de nieuwe statuten. Op basis van deze statuten is een bestuur ingericht bestaande uit drie onafhankelijke leden die gekozen worden op basis van hun inhoudelijke en bestuurlijke kwaliteiten en twee leden die op voordracht van de sector worden benoemd. Als gevolg van de nieuwe statuten is onder andere een adviesraad voor Skal ingericht. Deze adviesraad brengt advies uit aan het bestuur en de directeur van Skal. De adviesraad kan gevraagd en ongevraagd zijn inbreng geven. In het jaar 2019 waren er 56,3 fte's werkzaam bij de organisatie. Voor meer informatie zie de factsheets van de organisatie in **bijlage V**.

Skal > BIO CONTROLE

(1) Website Skal 2020

(2) Jaarverslag Skal 2019, blz.. 45

(3) KPMG interview op 20 mei 2020

(4) KPMG interview op 20 mei 2020



Hoofdstuk 5: Integrale benchmark

5.1 Verschillen en overeenkomsten

De sector, historische context en keuzes in het politieke landschap (nationaal en internationaal) hebben allen invloed op de manier waarop toezichttaken en keuringswerkzaamheden (of certificeringswerkzaamheden voor Skal) wordt uitgevoerd door de organisaties die actief zijn binnen het landschap.

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de overeenkomsten en verschillen binnen het keurings- en toezichtlandschap. Om de instanties op een zo objectief mogelijke manier met elkaar te kunnen vergelijken is in overleg met de begeleidingsgroep gebruikgemaakt van een kaderstellende visie op toezicht.¹ De zes principes hebben in de eerste plaats betrekking op toezicht, maar in de praktijk is gebleken dat de onderliggende principes ook goed van toepassing zijn op keuringsinstanties.

De zes principes zijn respectievelijk: onafhankelijk, selectief, slagvaardig, samenwerkend, transparant en professioneel. Feitelijk is er sprake van een tweedeling in de principes. De principes onafhankelijkheid, professionaliteit en transparantie versterken de legitimiteit en het gezag van de (toezichthoudende-) organisatie. De principes selectief, slagvaardig en samenwerkend daarentegen richten zich voornamelijk op de effectiviteit en de efficiency van het keuren en/of toezicht.

Op basis van de zes principes zijn de overeenkomsten en verschillen tussen instanties en hun desbetreffende domeinen in kaart gebracht. Daarbij is zo veel mogelijk rekening gehouden met de context en verschillen tussen domeinen. Er is gestreefd naar een feitelijke beschrijving van de huidige situatie, zonder waardeoordeel. In het verlengde hiervan worden de sterke en aandachtspunten op stelselniveau beschreven.

Selectief

Bij het principe selectiviteit gaat het over de keuzes die de keuringsinstantie maakt en de toezichtlast die bedrijven ervaren. Dat vraagt zowel op sectorniveau als in individuele situaties om een afweging voor de juiste maatvoering. Toezicht kan en hoeft niet overal in gelijke mate plaats te vinden.² Risico's moeten voldoende worden afgedekt. Zo mag in een voorkomende situatie niet de schijn ontstaan van rechtsongelijkheid en dient er een goede balans te zijn tussen de beoogde risicodekking in combinatie met het optimaal inzetten van de beschikbare capaciteit. Selectiviteit leidt uiteindelijk tot een zorgvuldige afweging en verantwoording. Een belangrijk instrument in de ontwikkeling van selectief toezicht is het risicogerichte toezicht.

Selectief toezicht gaat tevens over het belonen van goed gedrag (door het verlagen van de toezichtintensiteit) en het bestraffen van verkeerd gedrag (door het intensiveren van toezicht).

De keuringsinstanties hebben een aantal instrumenten waarmee nader invulling kan worden gegeven aan het principe van selectief toezicht:

- De intensiteit van het toezicht
- De manier van keuren en certificeren
- De mate van vrijheid voor de ondertoezichtstaande

De manier waarop selectief toezicht dient plaats te vinden, wordt gedreven door de discretionaire ruimte en open normen geformuleerd vanuit de achterliggende wet- en regelgeving. Een algemeen geldend principe is dat de frequentie van controles dient te worden bepaald op basis van de risico's voor compliance en de gezondheid van mensen, dieren, planten en milieu. De aanpak moet de bevoegde autoriteiten in staat stellen om middelen voor controles aan te wenden waar het risico het hoogst is en de frequentie kan worden verminderd indien dit gerechtvaardigd is door een verlaagd risico.³

Uit het onderzoek en de interviews met meerdere partijen is gebleken dat keuringsinstanties op sommige domeinen te maken hebben met wet- en regelgeving dat sterk richtinggevend uitspraken doet over hoe het toezicht en het keuren dient te worden vormgegeven. Het gevolg is dat er voor een aantal keuringsinstanties maar zeer beperkt ruimte is om echt risicogericht te kunnen en mogen werken.⁴ Het domein roodvlees waar KDS officiële assistenten beschikbaar stelt aan de NVWA voor keuringsactiviteiten is hier een goed voorbeeld van. De controletaken staan formeel uitgewerkt in EU-richtlijnen en de doorvertaling daarvan in nationale regelgeving, waarbij er weinig ruimte is voor het selectief uitvoeren van keuringen of steekproeven bij slachterijen. Dit komt mede doordat er een 100%-keuringseis geldt. Voor andere domeinen biedt wet- en regelgeving meer ruimte. Bij het domein plant is, zoals in de vorige hoofdstukken al is beschreven, een onderscheid tussen fytosanitaire taken en kwaliteitstaken. Bij de kwaliteitsaangelegenheden hebben de vier plantaardige keuringsinstanties zelf ruimere bevoegdheden om reglementen vast te stellen en hier invulling aan te geven binnen de wettelijke kaders die voortvloeien uit de Europese richtlijnen. BKD controleert bijvoorbeeld op partijen bloembollen, waarbij gedurende het gehele proces op meerdere momenten steekproeven worden genomen alvorens een partij volledig goedgekeurd kan worden.

(3) Rapport zes principes van goed toezicht, 2005 blz. 19

(4) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(5) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(6) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(1) Rapport zes principes van goed toezicht, 2005

(2) Rapport zes principes van goed toezicht, 2005 blz. 18

Binnen het biologisch domein certificeert Skal op bedrijfsniveau (KvK-registratie) en is een bedrijf in principe voor altijd gecertificeerd, mits geen afwijkingen worden geconstateerd tijdens de 100% jaarlijkse fysieke inspecties van de bedrijfsprocessen. Indien er wel afwijkingen worden geconstateerd moeten deze dusdanig zijn dat Skal het decertificeringstraject in werking zet.¹

Met andere woorden de 100%-keuringseis voor ieder product die geldt voor het roodvlees geldt niet voor ieder domein op hetzelfde niveau. Voor andere domeinen biedt wet- en regelgeving meer ruimte om invulling te geven aan de wettelijke norm die het risicogericht toezicht mogelijk maakt. De wettelijke grondslag maakt hierdoor dat de manier waarop selectief toezicht kan worden toegepast per domein verschilt.²

Naast de verschillen in wetgeving is de sector een belangrijke factor die van invloed is op de toezichtintensiteit en de mate waarin selectief toezicht plaatsvindt. Zo zijn er sectoren die vanuit kwaliteitsperspectief aanvullende eisen met elkaar afspreken bovenop de geldende wet- en regelgeving. De sector pootaardappelen, domein van de keuringsinstantie NAK, is daar een goed voorbeeld van. Sectoren die als collectief aanvullende eisen stellen aan de geldende wet- en regelgeving laten zien dat het beperken van de toezichtlast door alleen selectief toezicht te houden niet overal kan worden toegepast indien men als collectief de sector naar een hoger niveau wil brengen.

Kortom, binnen het landschap is er een verschil in de mate waarin selectief toezicht kan of moet worden uitgevoerd door de keuringsorganisaties. Waar voor roodvlees een 100%-keuringseis geldt voor ieder product en het domein biologisch certificeert op basis van certificering van bedrijfsprocessen, heeft het domein plant weer andere eisen op basis van fytosanitair en kwaliteit. Dit brengt voor iedere sector een andere keuringslast met zich mee, waarbij er rekening wordt gehouden met de specifieke dynamiek van iedere sector en de principes die daar gelden.

Slagvaardig

Het principe slagvaardigheid gaat over de wijze van interventie na het constateren van een onrechtmatigheid. Over het algemeen geldt het adagium 'Zacht waar het kan; hard waar het moet'.³ De keurings- en toezichtorganisaties beschikken over verschillende middelen die ertoe leiden dat bedrijven de wet- en regelgeving naleven. Bij het overtreden van wettelijke voorschriften of het niet naleven van gehanteerde normen kan de keuringsinstantie ingrijpen.

Slagvaardigheid vereist niet alleen dat de verantwoordelijke toezichthouder of bestuurder over de juiste interventiebevoegdheden beschikt, maar ook dat daarvan een passend gebruik wordt gemaakt. Daarbij hoort een zakelijke houding.⁴

Keuringsinstanties hebben een aantal instrumenten tot hun beschikking om invulling te geven aan het principe van slagvaardig toezicht:

- Interventies (bv. intrekken certificaat).
- Bestuursrechtelijke boete en handhaving.
- Tuchtrechtelijke handhaving (tuchtrechtcollege).⁵
- Verzoek voor strafrechtelijke opsporing door NVWA of strafrechtelijke opvolging door OM.
- Klachtenprocedure en effectief optreden met meldingen.

Binnen het slagvaardig optreden door keuringsorganisaties kan er een onderscheid worden gemaakt in de middelen die een keuringsorganisatie zelf tot haar beschikking heeft en (sanctie)middelen waarvoor de keuringsorganisaties niet zelf bevoegd zijn.

Op basis van de officiële Controleverordening (EU) 2017/625 hebben de organisaties, waar deze verordening van toepassing is, een verplichting indien niet-naleving van de regels wordt vermoed, onderzoek te doen om dat vermoeden te bevestigen of weg te nemen.⁶ Nederland heeft volgens de verordening zelf de bevoegdheid om regels vast te stellen die van toepassing zijn bij het niet naleven van de verordening. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.⁷

Naast het afgeven van waarschuwingen, herkeuren of intrekken van certificaten kan er via het bestuursrecht een bestuurlijke boete worden opgelegd als bedrijven zich niet houden aan de geldende normen. De hoogte van de bestuurlijke boete verschilt per wet en per overtreding. De huidige fytowetgeving en kwaliteitsvoorschriften kennen geen bestuurlijke boete, maar in de nieuwe Plantgezondheidswet staan deze wel opgenomen. NVWA legt in dit geval de boete op. Keuringsdiensten stellen boeterapporten op. Bij ernstige overtredingen kunnen de keuringsorganisaties strafrecht zaken aandragen voor vervolging middels strafrecht en kan er een proces-verbaal opgemaakt ten behoeve van het Openbaar Ministerie (OM). Het interventiebeleid van NVWA is hiervoor ook van toepassing.

(1) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(2) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(3) Rapport zes principes van goed toezicht, 2005 blz. 21.

(4) Rapport zes principes van goed toezicht, 2005 blz. 21

(5) Tuchtrecht is alleen van toepassing op BKD, KCB, Skal, en COKZ

(6) OCR EU 2017/625 art. 137

(7) OCR EU 2017/625 art. 139

Uit de interviews blijkt dat voor het domein plant er wel een verschil zit tussen de bevoegdheden van de keuringsorganisatie als men het fytosanitaire domein vergelijkt met kwaliteitsaanlegenheden. Voor het domein fytosanitair heeft de NVWA aansturingsprotocollen opgesteld, terwijl er bij kwaliteit meer regie ligt bij de plantaardige keuringsdiensten.¹ Daarnaast blijkt uit de interviews dat er voor COKZ in het domein zuivel/eieren ook sprake van een tweedeling in de bevoegdheden, omdat COKZ de bevoegde autoriteit is voor kwaliteit en de gemachtigde instantie voor voedselveiligheid. Op kwaliteit is tuchtrecht van toepassing, terwijl voor voedselveiligheid de route naar het tuchtrecht niet openstaat vanwege strafrechtelijke opvolging door de NVWA.² Voor de roodvleessector geldt dat de NVWA belast is met handhaving. Verschil in beschikbare bevoegdheden raakt slagvaardigheid, maar het gaat naast het hebben van de juiste bevoegdheden ook over het passend gebruiken hiervan.⁵

Ook wat betreft overige interventies verschillen de keuringsinstanties in slagvaardigheid, afhankelijk van de manier van keuren en certificeren. De interventies lopen uiteen van herkeuren tot het afkeuren of zelfs intrekken van een certificaat. Daarnaast werkt het merendeel van de keuringsinstanties met tuchtrecht, waarbij de invulling van het tuchtrecht verschilt.³ Binnen het tuchtrecht bestaan er verschillende modellen; de meeste keuringsinstanties hebben gekozen voor het arbitragemodel, Skal werkt echter met het rechtbankmodel. Dat heeft een beperkende consequentie; het tuchtrecht is belegd bij het OM en Skal kan gebruikmaken van twee zittingsdagen per jaar. Dat biedt ruimte voor maximaal vier zaken en het is lastig om snel tot actie over te kunnen gaan. Dit maakt de toepassing van tuchtrecht voor Skal niet efficiënt en effectief, mede ook omdat bestuurlijke boetes opleggen niet mogelijk is voor het biologisch domein. Een voorbeeld aan de andere kant van het spectrum is Naktuinbouw. Daar was voorheen sprake van tuchtrecht, maar daar zaten een aantal nadelen aan zoals o.a. een gering aantal zaken dat aanhangig werd gemaakt, moeilijk kunnen werven van tuchtrechtleiden, beperkte sanctiemiddelen en mogelijkheden via het tuchtrecht, etc.⁴ Overigens zijn er andere keuringsinstanties, zoals COKZ en KCB, die positieve ervaringen hebben over de toepassing van tuchtrecht bij overtredingen. Bewezen overtredingen resulteren daarbij meestal in een geldboete of een berisping.

Privaatrechtelijke sancties staan ter beschikking in het toezicht op de naleving van de vereisten uit de kwaliteit-plus-programma's (Elite en Select Plant), via het bestuursrecht zijn bijzondere maatregelen mogelijk en bij

het strafrecht schakelt Naktuinbouw de NVWA in die de functionele contacten met het OM onderhoudt.

Daarnaast geldt dat voor het opleggen van bestuurlijke boetes Naktuinbouw ook bestuurlijke maatregelen van de NVWA nodig heeft.

Over het algemeen is de NVWA in Nederland bevoegd tot strafrechtelijke opsporing en het OM tot strafrechtelijke vervolging. De keuringsinstanties dragen de zaak in principe alleen over aan de NVWA op het moment dat er noodzaak is voor een strafrechtelijke vervolging. De NVWA beschikt over een eigen, specialistische opsporingsdienst: de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD). De specialistische opsporingsdienst NVWA-IOD is een toezichthoudende autoriteit met vergaande bevoegdheden die zich name richt op grote zaken rondom onder andere fraude en criminaliteit. Dit organisatieonderdeel van de NVWA is specifiek bedoeld voor het opsporen van strafbare feiten, het inzicht geven in de naleving en overtreding en het verbeteren van de naleving op de terreinen waarop de NVWA toezicht houdt.

Samenwerkend

Samenwerking is een belangrijk middel om de last door toezicht- en keuringswerkzaamheden voor burgers, bedrijven en zelfstandige organisaties te beperken en efficiency van toezicht te vergroten. Goede samenwerking tussen de verschillende partijen in het keurings- en toezichtlandschap heeft een verlagend effect op de toezichtlast voor de maatschappij.

Samenwerking kan op verschillende aspecten plaatsvinden:

- Het uitwisselen van kennis en/of gegevens.
- Het gezamenlijk uitvoeren van bepaalde taken.
- Het maken van langetermijnafspraken over de vorm, inhoud en intensiteit van samenwerking.

Er vindt tussen de keuringsinstanties samenwerking plaats. De intensiteit van deze samenwerking hangt samen met het domein waar de keuringsinstanties werkzaam zijn, het karakter van de uit te voeren activiteiten en de reeds geformaliseerde samenwerking in de vorm van overlegstructuren.

Zo werken de keuringsinstanties binnen het plantdomein nauw met elkaar samen, soms tot het punt van capaciteitsuitwisseling bij seizoenswerk. Ook domeinoverstijgend wordt samengewerkt, zo delen het COKZ en KCB eenzelfde tuchtrechtcollege. Op het gebied van kennisuitwisseling wordt ook samengewerkt met andere partijen, zoals bijvoorbeeld de Wageningen University & Research.⁶

(1) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(2) KPMG interview op 25 mei 2020

(3) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(4) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(5) Jaarverslag 2019 COKZ

(6) Meerdere interviews KPMG mei 2020

Uit de interviews blijkt dat de NVWA, naast haar rol als keuringsinstantie en tweedelijnstoezichthouder (uitgezonderd voor Skal en voor plantaardige keuringsdiensten alleen op fyto-sanitair), ook een belangrijke samenwerkingspartner voor de instanties binnen het landschap. Samenwerking betreft daarbij voornamelijk kennisuitwisseling, samenwerking op onder andere terreinen van exportcertificering (ECert) en importkeuringen en de overdracht van strafrechtelijke zaken.¹

Naast de samenwerking tussen keuringsdiensten in het plantdomein, zoals uitwisseling van personeel bij seizoenswerk, wordt ook samengewerkt op het gebied van bedrijfsvoering. Zo werkt KDS nauw samen Kiwa² en werkt NVWA op verschillende gebieden samen met andere overheidspartijen (zoals bijvoorbeeld Rijksvastgoed voor huisvesting).

Op het gebied van innovatie vindt op bepaalde thema's (b.v. ICT) nauwere samenwerking plaats en op andere gebieden (risicogericht toezicht aan de hand van data-analyses) voornamelijk kennisuitwisseling.³

Onafhankelijkheid

De maatschappij moet kunnen vertrouwen op het onafhankelijke oordeel van toezichthouders. Een keurmeester/inspecteur behoort daarom elke schijn van partijdigheid te vermijden. Er wordt van keuringsinstanties verwacht dat ze onafhankelijk opereren zowel van de sector waar ze de werkzaamheden uitvoeren als van het aansturende ministerie. De materiële onafhankelijkheid komt tot uiting in de wijze waarop zij hun rol en werkwijze invullen. Het verzamelen van informatie en daarover een eigen oordeel kunnen vormen is daarbij leidend.⁴

Er zijn verschillende mogelijkheden voor keuringsinstanties die bijdragen aan het borgen van onafhankelijkheid. Denk daarbij aan:

- Juridische waarborgen (organisatievorm).
- Organisatorische onafhankelijkheid (governance-inrichting).
- In- en externe audits.
- Een vastgesteld interventiebeleid en integriteitskaders.

Zes van de keuringsinstanties zijn privaatrechtelijke stichtingen die geclassificeerd zijn als zbo, de NVWA is een agentschap en Rijksinspectie en KDS is in formeel juridische zin een BV.

Een BV valt in tegenstelling tot een zbo niet onder de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Uit de interviews met sommige keuringsinstanties, zoals Skal, blijkt dat de Wob een belangrijke waarborg is van de democratie maar tegelijkertijd vaak ook tijds- en arbeidsintensief proces is.

Naast de organisatievorm draagt ook de inrichting van de governance bij aan de mate van onafhankelijkheid van toezicht- en keuringstaken. Alle keuringsinstanties werken met een onafhankelijk bestuur. Voor sommige instanties kan de sector kandidaten voordragen voor het bestuur, bij andere instanties is dat niet mogelijk. Ook de verantwoordelijkheidsverdeling tussen opdrachtgever en toezichthouder draagt bij aan de onafhankelijkheid van de keuringen.

Binnen het landschap wordt de onafhankelijkheid verder geborgd door het laten uitvoeren van interne of externe audits. De NVWA voert tweedelijnstoezicht uit om de onafhankelijkheid van keuringsorganisaties. Zoals in dit rapport al vaker is gemeld is Skal uitgezonderd van het toezicht door de NVWA en staat de plantaardige keuringsdienst alleen voor fyto-sanitaire taken en COKZ alleen voor voedselveiligheid (hygiënepakket en dierlijke bijproducten) onder toezicht van de NVWA. De RvA controleert onder meer het vermogen van keuringsinstanties om hun professionele taken op een onpartijdige wijze uit te voeren. Alle keuringsinstanties zijn geaccrediteerd door de RvA en krijgen daarnaast ook audits van de NVWA. De NVWA is een grote organisatie die actief is op een breed spectrum van domeinen en diverse taken heeft voor keuren en toezicht; de NVWA is op dit moment deels geaccrediteerd door de RvA, het uitbreiden van deze accreditatie is een lopend traject.⁵

Uit meerdere interviews blijkt dat naast onafhankelijkheid op basis van juridische vorm, governance-inrichting en controlemechanismen, er ook op werknemersniveau verschillende protocollen zijn om de onafhankelijkheid bij toezicht- en keuringswerkzaamheden te waarborgen. De personeelsleden die keurings- en/of certificeringswerkzaamheden uitvoeren zijn vrij van belangenconflict die hun onpartijdigheid kan beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan, benoemd in meerdere interviews, die de organisaties toepassen is medewerkersrotatie, waardoor een keurmeester/inspecteur niet te lang bij dezelfde bedrijf keurt. Een ander belangrijk instrument is het hebben van integriteitsbeleid.⁶

(1) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(2) Rapport ABDTOPConsult 2018

(3) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(4) Rapport zes principes van goed toezicht, 2005 blz. 21

(5) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(6) Meerdere interviews KPMG mei 2020

Transparant

Een goede toezichthouder legt uit welke keuzes hij neemt en maakt de keuzes in het toezicht inzichtelijk. Hij zorgt voor vastlegging van de waarborgen van zijn onafhankelijkheid. De toezichthouder maakt zijn bevindingen zo veel mogelijk actief openbaar. De transparante toezichthouder verantwoordt zich achteraf over de keuzes en de behaalde resultaten. Volgens het kaderstellende visie op toezicht is transparantie het inzichtelijk maken van: nut en noodzaak van toezicht, de waarborgen voor onafhankelijkheid, de keuzes, de bevindingen en het resultaat.¹

De twee belangrijkste instrumenten voor keuringsinstanties om invulling te geven aan het principe van transparant toezicht zijn:

- De publicatie jaarverslagen en jaarplannen.
- (eventueel) Wob-verzoeken

Alle keuringsinstanties publiceren de jaarverslagen conform wet- en regelgeving op de website, waarbij KDS als BV hier wel een uitzondering op is. Daarnaast hebben de NVWA en alle keuringsinstanties, behoudens KDS, een formeel voor- en najaarsoverleg met de eigenaar en opdrachtgever bij het ministerie om de plannen en prestaties te bespreken. Bij KDS vindt dit plaats via het directieoverleg NVWA-KDS. De opbouw van tarieven worden ook besproken met de departementen van het ministerie, waarmee er consultatie plaatsvindt indien er wijzigingen moeten worden doorgevoerd. Uiteindelijk stelt het ministerie de tarieven ook vast.

Naast de jaarverslagen publiceren alle keuringsinstanties ook andere informatie op hun website. Omdat de bevindingen van individuele keuringen een vertrouwelijk karakter kennen is het niet mogelijk om individuele beslissingen te publiceren. De individuele beslissingen worden alleen met de desbetreffende organisatie gedeeld. Op een hoger aggregatieniveau worden de beslissingen geanonimiseerd (met uitzondering van KDS waar gewerkt wordt voor NVWA) om te kunnen spreken over de algehele resultaten.²

Daarnaast zijn er verschillende initiatieven vanuit de keuringsinstanties om de sector te informeren. Zo organiseert de NAK jaarlijks telersvergaderingen op verschillende locaties in het land om de sector te informeren over hetgeen zij het afgelopen jaar hebben gedaan en de plannen voor het komende jaar met de doelgroep te delen.

Naktuinbouw organiseert jaarlijks een bijeenkomst met geregistreerde bedrijven om belangrijke ontwikkelingen te bespreken. De NVWA organiseert ook informatiesessies voor de grote slachthuizen, waarbij ook KDS aanwezig is en sector overleggen over beleidszaken. Alle keuringsinstanties geven hier op een eigen manier invulling aan.³

Professioneel

De professionele toezichtorganisatie vervult een onafhankelijke maar samenhangende rol in het beleidsproces en ontwikkelt een visie omtrent haar plaats in de samenleving. Professionalisering van toezicht en keuren heeft betrekking op drie niveaus: de individuele toezichthouder of keurmeester/inspecteur, de toezicht-/keuringsinstantie en de beroepsgroep. Het individu is flexibel in de werkwijze en integer. De instantie vervult een onafhankelijke maar samenhangende rol in het beleidsproces en heeft meerwaarde voor de samenleving. De beroepsgroep blijft zich ontwikkelen door verschillende initiatieven.⁴

Om goed invulling te geven aan het principe van professioneel toezicht hebben de keuringsinstanties een aantal instrumenten tot hun beschikking:

- Het bieden van een passend en toekomstbestendig opleidingstraject voor keurmeesters/inspecteurs en andere medewerkers.
- Het verkennen en implementeren van nieuwe efficiënte en effectieve manieren van werken om de organisatie toekomstbestendig te houden.
- Het delen van kennis met de sector.
- Het optimaliseren van de bedrijfsvoering.

Alle keuringsinstanties hebben veel aandacht voor het goed opleiden van de (keurings)medewerkers. Zo doorlopen medewerkers die het veld in gaan om keuringsactiviteiten uit te voeren een intensief opleidingstraject en moeten ze om de zoveel tijd deze training opfrissen. Opleiding kan zowel intern als extern plaatsvinden. Voor het opleiden van medewerkers wordt, voor zover NVWA ook betrokken is op dat domein zoals fytosanitair, er door sommige keuringsinstanties nauw samengewerkt met de NVWA.

Sommige keuringsinstanties spelen een actieve rol in de kennisontwikkeling van de sector zelf. Zo biedt de NAK en Naktuinbouw opleidingen waar ook de sector aan kan deelnemen. Het aanbieden van kennis en opleidingen aan de sector heeft met name betrekking op organisaties die ook kwaliteitstaken hebben, waarbij er vanuit de sector zelf een behoefte is voor het bevorderen van de kwaliteit en het kennisniveau.⁵

(1) Rapport zes principes van goed toezicht, 2005 blz. 25

(2) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(3) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(4) Rapport zes principes van goed toezicht, 2005 blz. 26

(5) Meerdere interviews KPMG mei 2020

Uit de interviews blijkt dat er een verschil zit in de opbouw van tarieven. De opbouw in tarieven zou vergelijkbaar moeten zijn, maar binnen bepaalde bandbreedtes kunnen de tarieven veranderen om het draagvlak binnen de sector en politiek te behouden. Het opgebouwde eigen vermogen per organisatie en mogelijkheden om doorlopende verbetering in werkprocessen in stand te houden verschilt hierdoor per organisatie. Zo hebben de NAK en Naktuinbouw een grotere financiële ruimte om zich te richten op innovatie.¹ Naktuinbouw verwerkt in de tarieven naast de direct operationele kosten ook de kosten die gemaakt worden voor doorlopende verbetering en vernieuwing van de processen en werkmethoden. Skal blijkt deze ruimte niet te hebben, waardoor de doorontwikkeling van de organisatie niet op hetzelfde niveau kan plaatsvinden.²

Aan de hand van het model van Treacy en Wiersema worden de oorzaken van de verschillen getracht te duiden. Figuur 2 betreft een versimpelde weergave van het model waarmee verschillende waardestrategieën voor organisaties worden beschreven. De waardestrategieën zijn:

- **Product Leadership:** gaat om het excelleren in productkwaliteit en innovatie.
- **Customer Intimacy:** draait om de reikwijdte van de interactie met de klant.
- **Operational Excellence:** gaat om optimale (productie)processen met een sterke focus op efficiency.

Dit model stelt dat een organisatie alle drie de onderdelen moet beheersen, maar in één van de drie onderdelen zou moeten excelleren.



Figuur 2: Waardestrategieën van organisaties - Treacy en Wiersema

In de context van het keurings- en toezichtlandschap heeft Product leadership betrekking op het steeds innoveren van het (keurings/certificerings)proces, door bijvoorbeeld de laatste trends en technieken op het gebied van data en analytics toe te passen. Operational excellence heeft met name betrekking op organisaties waarbij het efficiënt uitvoeren van alle bedrijfsprocessen centraal staat. Binnen het landschap zijn voornamelijk de instanties die een duidelijke en gerichte taakomschrijving kennen vanuit de wet gericht op operational excellence. Een goed voorbeeld hiervan is KDS die vanwege de specifieke taak (het beschikbaar stellen van officiële assistenten) veel aandacht kan besteden aan het optimaal inrichten van bedrijfsprocessen. Customer intimacy heeft volgens het model betrekking op het nastreven van een goede klantrelatie. Binnen de kaders van dit landschap betekent dit dat er met het bedrijfsleven wordt gekeken naar waar er behoefte aan is zonder dat er wordt voorbij gegaan aan de onafhankelijke rol die een keurmeester vervult. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het stellen van aanvullende kwaliteitseisen binnen een sector boven op de geldende regelgeving, zoals in het plantdomein gebeurt. Een ander voorbeeld zou kunnen zijn om samen met de sector te kijken naar manieren waarop inspecties plaatsvinden kunnen aansluiten op de logistieke voorkeuren. De term klant uit dit model is gegeven de verhouding tussen keuringsinstantie en de sector wellicht minder passend. Binnen deze waardestrategie in de context van het keurings- en toezichtlandschap wordt vooral gekeken naar de relatie met de sector.

Uit de interviews blijkt dat bij alle keuringsinstanties 'operational excellence' een belangrijke rol speelt. Inefficiëntie in bedrijfsvoering en dienstverlening heeft een effect op de tarieven en alle keuringsinstanties streven ernaar deze zo laag mogelijk te houden.³ Tussen de keuringsinstanties is er wel verschil in focus waarbij het vaak een combinatie is van twee categorieën (product leadership en operational excellence). De focus van de organisatie verschuift afhankelijk van de behoeften die er op dat moment speelt.⁴

(1) KPMG-interview op 9 juni 2020
(2) KPMG interview op 20 mei 2020

(3) Meerdere interviews KPMG mei 2020
(4) Expertbijeenkomst KPMG 30 juni 2020



Hoofdstuk 6: Sterke punten en ontwikkelkansen stelsel

6.1 Sterke punten en ontwikkelkansen van het stelsel

Het huidige keurings- en toezichtlandschap kent een rijke historie en omvat een breed spectrum aan activiteiten in uiteenlopende sectoren.

Uit de beschrijving van de keuringsinstanties in hoofdstuk vier en de principes van goed toezicht in hoofdstuk vijf blijkt dat de keuringsinstanties onderling veel overeenkomsten kennen, maar ze verschillen ook op punten van elkaar. Deze verschillen zijn verklaarbaar door een verschil in activiteiten (certificeren of keuren, toezicht al dan niet in het verlengde van keuren), het verschil in wet- en regelgeving (uiteenlopend van zeer sterk voorschrijvend tot ruimte voor interpretatie), of het verschil tussen de eisen en wensen van verschillende sectoren. Het betreft dan keuren/toezicht als een puur wettelijke vereiste of keuren als toegevoegde waarde voor de hele sector (met daarbij extra kwaliteitsbevorderende activiteiten als aanvulling op de wettelijke vereisten). De verschillen zijn te herleiden naar de historische ontwikkeling van de instanties en/of bewuste keuzes binnen de kaders van wet- en regelgeving.

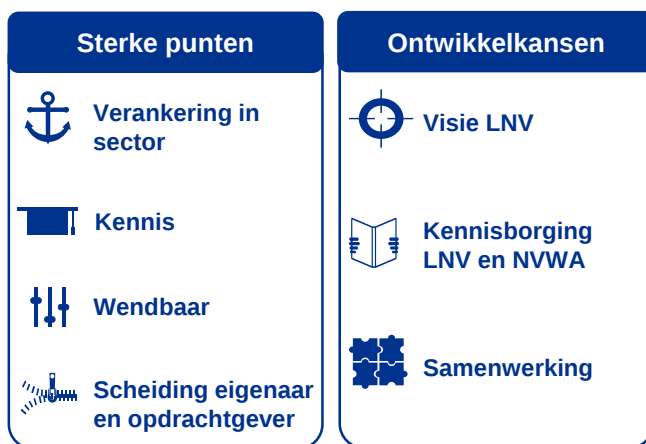
Uit de grote meerderheid van interviews blijkt dat er vanuit andere landen met bewondering gekeken wordt naar de inrichting van het stelsel in Nederland. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het stelsel op EU-niveau of daarbuiten soms om nadere uitleg vraagt, met name over de algemene werking van het gehele keuring- en toezichtstelsel en de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de diverse partijen.

De nieuwe Controleverordening (2017/625) neemt naar verwachting wel een deel van de vragen weg door het scherper en duidelijker kunnen beleggen van bepaalde verantwoordelijkheden. Zo krijgen de keuringsinstanties meer bevoegdheden dan voorheen, hetgeen reeds goed inpasbaar is in de huidige structuur. De verdeling van werkzaamheden moet nog worden vastgelegd in nieuwe meerjarenovereenkomsten.

In het stelsel zijn meerdere partijen betrokken. Zo speelt naast de keuringsinstanties, de NVWA, de Douane en de ministeries (LNV en VWS) ook RVO een rol in het landschap. Voor de buitenwereld is dit niet altijd eenduidig te volgen, omdat het takenpakket per domein verschilt; sommige keuringsinstanties voeren ook toezicht in het verlengde van keuren of certificeren uit (bijv. Skal) en de NVWA houdt zich naast toezicht (de taken van de NVWA omvatten het volledige pallet aan toezichtsinstrumenten) en handhaven ook bezig met keuren. Het aantal partijen binnen het stelsel vraagt om goede afspraken en structurele afstemming met elkaar.¹

Een integrale blik op het stelsel laat sterke punten zien waarmee de verschillende partijen in staat zijn om de door maatschappij en politiek verwachte rol in te vullen. Daarnaast zijn er ook elementen aan het stelsel die de nodige aandacht vragen met daarbij ruimte voor kansen voor het verder verstevigen van het stelsel.

In de volgende paragrafen worden kort de observaties met betrekking tot zowel de sterke aspecten als de ontwikkelkansen van het stelsel beschreven.



Figuur 3: Overzicht van sterke punten en ontwikkelkansen

6.2.1 Sterke punten

Het keurings- en toezichtlandschap heeft veel kenmerken van een netwerkorganisatie. Er bestaan veel verbindingen tussen de betrokken partijen, zowel op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel) als op verschillende thema's.

Bedrijfskundig gezien zijn de keuringsinstanties, zeker in vergelijking met de NVWA, te kenmerken als compact en relatief wendbaar en uitermate betrokken bij de opgedragen taak. De **verankering** van de instanties is in alle sectoren goed geborgd. Instanties staan, soms zelfs letterlijk, met de voeten in de klei, en zijn goed op de hoogte van de actualiteit en ontwikkelingen binnen de sector. Er is een grote mate van differentiatie tussen de verschillende domeinen en de kleinere instanties zijn in staat om goed aan te sluiten op de unieke aspecten van de verschillende sectoren. Daarbij ontstaat op veel vlakken een dialoog met de sector, met het gedeelde belang de kwaliteit van de producten en de sector als geheel te bewaken en continu te verbeteren.

Uit meerdere gesprekken is naar voren gekomen dat de gerichte aandacht van keuringsinstanties op één of een beperkt aantal sectoren, met daarin specifieke kenmerken (b.v. tuinbouw of bloembollen), de keuringsinstanties in staat stelt om een zeer stabiele en omvangrijke specialistische **kennispositie** te ontwikkelen en te onderhouden.²

(1) Rapport Evaluatie convenant voedselzekerheid BZ – LNV

(2) Meerdere interviews KPMG mei 2020

Door deze diepgaande kennis fungeren de instanties niet alleen als keuringsinstantie, maar spelen ze ook een belangrijke rol als **kennisinstituut**, zowel als het gaat om het leveren van inhoudelijke input voor wetgevings- en beleidsdoeleinden als bij het informeren en ontwikkelen van de sector waarbinnen ze actief in zijn. Dit stelt de keuringsinstanties in staat om naast het uitvoeren van de wettelijke taak van onder meer kwaliteitsbewaking ook bij te dragen aan kwaliteitsbevordering. Kenmerkend voor de keuringsinstanties is het kunnen vasthouden van kennis en kunde binnen de medewerkerspopulatie. Zo worden nieuwe medewerkers voor de positie van keurmeester/inspecteur alleen aangenomen als ze over een aantal jaar aan aantoonbare kennis van de sector beschikken. Daarnaast blijkt uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de keuringsinstanties dat de medewerkers intensief begeleid en opgeleid worden en het verloop van personeel zeer laag is.¹

De keuringsinstanties zijn relatief kleine, overzichtelijke organisaties wat ze **wendbaar** maakt om in te spelen op nieuwe wetgeving, innovaties, maar ook bij de dagelijkse operatie, waarbij uit de interviews blijkt dat die zich kenmerkt door veel ad hoc beslissingen met een korte doorlooptijd. Kleine organisaties hebben vaak kortere besluitvormingslijnen en omdat de focus op één specifiek domein ligt, is prioritering eenduidiger en eenvoudiger. De omvang stelt daarmee de keuringsinstanties beter in staat om het tempo van ontwikkelingen van de sector te kunnen volgen. Voor de NVWA als geheel is snelle verandering soms lastiger, echter binnen de NVWA kunnen afdelingen op specifieke onderwerpen evengoed wendbaar zijn. Besluitvormingslijnen zijn echter vaak langer en complexer, hetgeen inherent is aan de organisatorische inrichting van de NVWA. Langere en complexere besluitvormingslijnen hebben vaak een langduriger besluitvormingsproces tot gevolg wat de wendbaarheid van de organisatie niet altijd ten goede komt.

Ook de aansturing van het landschap vanuit LNV maakt de nodige ontwikkelingen door; zo is de beweging naar het scheiden van de opdrachtgever en eigenaar, zoals deze ook bij andere departementen (o.a. ministerie van Justitie en Veiligheid) is aangebracht, verder doorontwikkeld. Uit de interviews is gebleken dat de **scheiding tussen opdrachtgever en eigenaar** over het algemeen bijdraagt aan de verdere professionalisering van de relatie tussen het departement en de keuringsinstanties.

De meerderheid van de keuringsinstanties gaf aan dat de rolverdeling tussen de opdrachtgever en operationele aansturing een voordeel oplevert, omdat alle betrokkenen nu vanuit een duidelijke rol kunnen opereren.²

Door een scheiding aan te brengen in de onderwerpen waar met de eigenaar over gesproken wordt (o.a. (jaar)resultaten, financiën, organisatorische risico's) en de onderwerpen waar met de opdrachtgever over gesproken wordt (beleidskeuzes, inhoudelijke resultaten, impact van nieuwe of veranderende wet- en regelgeving) krijgen beide aspecten (organisatorisch/zakelijk en inhoudelijk) de benodigde aandacht. Keuringsinstanties gaven tegelijkertijd ook aan in de interviews dat binnen deze positieve ontwikkeling er wellicht ook nog ruimte is voor verdere verbetering van het scheiden van de rollen.³

Het keurings- en toezichtlandschap is een kleine wereld, waar de keuringsinstanties elkaar goed weten te vinden op het gebied van kennisuitwisseling en, in sommige gevallen zoals exportcertificering, intensievere vormen van samenwerking.

6.2.2 Aandachtspunten en kansen

Uiteraard zijn er ook aspecten aan de huidige inrichting van het landschap die aandacht vragen en kansen bieden voor verdere ontwikkeling in de toekomst.

Diverse keuringsinstanties ervaren het als een uitdaging om de doelstellingen van de jaarplannen te verbinden met de (meerjarige) strategische doelstellingen van LNV. Omdat de keuringsinstanties zich op specifieke domeinen richten is niet voor elk domein op departementaal niveau een concrete **langetermijnvisie** geformuleerd. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van langetermijnbeleid inzake biologische landbouw, waardoor het voor Skal lastig is om een jaarplan of meerjarig beleidsplan te maken dat goed aansluit bij het beleid van LNV. Het gezamenlijk verder vormgeven van de langetermijnambities biedt de kans om de toekomstbestendigheid van het stelsel te verstevigen en eerder in te kunnen spelen op aanstaande veranderingen in een domein.⁴

(1) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(2) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(3) Meerdere interviews KPMG mei 2020

(4) Meerdere interviews KPMG mei 2020

Zoals gezegd slagen de keuringsinstanties er goed in om **kennis** in de organisatie voor meerdere jaren te **borgen**. Voor de NVWA en LNV vormde dat echter de afgelopen jaren een grotere uitdaging. Belangrijke reden is dat er frequenter (ingrijpende) organisatieveranderingen bij de genoemde organisaties zijn doorgevoerd, waardoor medewerkers op andere posities zijn geland c.q. zijn vertrokken. Zorgvuldig opgebouwde kennis is daarmee soms verloren gegaan. Uit de gesprekken blijkt dat deze kennis weer met prioriteit wordt opgebouwd, echter dat heeft tijd nodig. Gevolg is dat er op dit moment nog discrepantie wordt ervaren in de door keuringsinstanties gewenste kennis op het departement en bij de NVWA. Het betreft dan kennis op het gebied van diepgang en op expertisegebieden. Het blijft van belang aandacht te houden voor het borgen van een stabiel basiskennisniveau om (vakinhoudelijk) het juiste gesprek te kunnen voeren met de keuringsinstanties.¹

Het keurings- en toezichtlandschap kent een belangrijk gezamenlijk doel: het beschermen van de publieke belangen zoals veiligheid en kwaliteit binnen de domeinen plant, dier, zuivel/eieren en biologisch in Nederland. Het landschap kent echter op verschillende niveaus ook verschillende belangen wat in de uitvoering tot wrijving kan leiden. De (politieke) prioriteitstelling van het departement en de NVWA sluit niet altijd één-op-één aan bij de behoeftes en wensen van bepaalde keuringsinstanties (en de geaffilieerde sector). Daarnaast richten de keuringsinstanties zich vaak op één publiek belang en moet de NVWA meerdere belangen afwegen.

De NVWA is verantwoordelijk voor een rijke schare aan domeinen en uitgebreid takenpallet en moet, binnen de beperkte kaders van beschikbaarheid aan medewerkers, in lijn met haar (beleidsmatig ingegeven) prioriteitstelling sommige onderwerpen voorrang geven boven andere. Open en transparante communicatie tussen de partijen over achterliggende gedachten bij bijvoorbeeld het interventiebeleid van de NVWA kan een belangrijke bijdrage leveren aan wederzijds begrip en wellicht ook andere keuzes, zoals wanneer over te gaan tot strafrechtelijke opvolging met het OM (in plaats van bestuursrechtelijke opvolging). Open en transparante communicatie draagt ook bij aan het versterken van de samenwerking tussen de keuringsinstanties en de NVWA op het moment van incidenten.

Keuringsinstanties zijn organisaties met een beperkte omvang; dat brengt voordelen met zich mee (zoals potentieel wendbaar zijn en eenvoudiger kunnen inspelen op de omgeving), maar dat betekent ook dat de beschikbare capaciteit voor ontwikkeling en vernieuwing redelijk beperkt is. Keuringsinstanties weten elkaar op veel thema's al goed te vinden (ook door bijvoorbeeld de MJO overleggen). Het is de moeite waard kansen te verkennen op een aantal bredere thema's, zoals risicogericht toezicht, onderlinge gegevensuitwisseling en datamanagement. Het zijn onderwerpen die feitelijk bij meerdere instanties op de radar staan (en ook vaak genoemd worden in de jaarplannen) wat mogelijkheden biedt om **beter in gezamenlijkheid met elkaar op te trekken**. Door samenwerking kan ook goed gebruik gemaakt worden van de schaalvoordelen en brede kennis van de NVWA. Waar de operationalisering van dit soort ontwikkelingen per instantie kan verschillen, bijvoorbeeld om goed aan te sluiten op bestaande systemen, kan gezamenlijk optrekken in het uitwerken van tactisch/strategisch niveau van grote toegevoegde waarde zijn. Door hier als gezamenlijk landschap principes en uitgangspunten in te bepalen, kunnen toekomstige samenwerkingen al vroeg in de ontwikkeling worden gefaciliteerd.

(1) Meerdere interviews KPMG mei 2020



Bijlagen

Bijlage I: Lijst met afkortingen

Bijlage II: Lijst met definities

Bijlage III: Referenties

Bijlage IV: Tabellen

Bijlage V: Factsheets

Bijlage VI: Overzicht van geïnterviewde personen

Bijlage VII: Overzicht begeleidingscommissie



Bijlage I: Lijst met afkortingen

Lijst met afkortingen

Afkorting	Definitie
ADR	Auditdienst Rijk
ALV	Algemene Levensmiddelenverordening
BKD	Stichting Bloembollenkeuringsdienst
BPZ	Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken
COKZ	Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel
DAD	Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn
EC	Europese Commissie
EIA	Directie Europees, internationaal en agro-economisch beleid
EU	Europese Unie
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
KCB	Kwaliteits-Controle-Bureau Groente en Fruit
KDS	Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NAK	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen
Naktuinbouw	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw
NCAE	Nederlandse Controle Autoriteit Eieren
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OCR	Official Control Regulation (Controleverordening (EU) 2017/625)
PAV	Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit
PD	Plantenziektkundige Dienst
PM-keuring	Post-mortemkeuring
RvA	Raad voor Accreditatie
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan



Bijlage II: Lijst met definities

Lijst met definities

Begrip	Definitie	Bron
Accrediteren	Een onafhankelijke bevestiging van de deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid van een conformiteit beoordelende organisatie, op basis van internationaal geharmoniseerde normen.	Raad van Accreditatie (https://www.rva.nl/verklarende-woordenlijst)
Certificatie	Onafhankelijke bevestiging dat producten, managementsystemen of personen aan specifieke eisen voldoen.	Raad van Accreditatie (https://www.rva.nl/verklarende-woordenlijst)
Domein	Een domein is een vanuit het toezicht samenhangend cluster van toezichtactiviteiten. Een domein kan betrekking hebben op een werkveld, sector of branche, een productieketen, een groep van producten, een groep van activiteiten of op een groep van locaties.	NVWA (https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid/uitleg-begrippen-en-enkele-bepalingen-voor-deze-begrippen)
Eerstelijnstoezicht	Bij toezicht is meestal sprake van eerstelijnstoezicht. Hierbij bestaat een directe relatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande. De toezichthouder oefent rechtstreeks toezicht uit op het object van toezicht. In sommige gevallen gebeurt het directe toezicht echter door een andere instantie, die daartoe door of namens de Minister is aangewezen. Die instantie kan een andere overheid zijn (bijvoorbeeld de gemeente), een overheidsinstantie (bijvoorbeeld een ZBO, zelfstandig bestuursorgaan) of een private toezichthouder. In alle gevallen betreft het publiek toezicht: toezicht namens de overheid op publieke normen.	NVWA Basisinformatiebladen blz. 35
Fytosanitaire	Fytosanitair betekent 'plantengezondheid'. Fytosanitaire wetgeving regelt: de organismen die niet voorkomen binnen de EU en als bedreiging worden gezien en organismen die een beperkte verspreiding kennen binnen de EU en die niet verder verspreid mogen worden.	NVWA (https://www.nvwa.nl/onderwerpen/fytosanitaire-wetgeving-overzicht-eu-nationaal)
Geharmoniseerde norm	Een norm waarvan de Europese commissie op advies van CEN/CENELEC heeft bepaald dat daarmee voor een specifieke toepassing aangenomen mag worden dat aan bepaalde eisen wordt voldaan.	Raad van Accreditatie (https://www.rva.nl/verklarende-woordenlijst)

Lijst met definities

Begrip	Definitie	Bron
Handhaven	De kern hiervan is dat het bestuur zijn (politieke) verantwoordelijkheid neemt en een afweging maakt van de te ondernemen stappen. Bestuursrechtelijke handhaving 'in enge zin' ziet toe op het opleggen van bestuursrechtelijke sancties (zoals bestuursdwang, dwangsom en intrekking van de vergunning of een andere begunstigende beschikking) door een bestuursorgaan, in principe zonder voorafgaande tussenkomst van een rechter.	Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 5.
Keuren	Keuringen worden door (of namens) de overheid uitgevoerd (op verzoek van bedrijven) en richten zich op het beoordelen van partijen van producten en/of levende dieren aan de hand van specifiek vastgestelde eisen met als doel deze in de handel te kunnen brengen binnen de EU, te kunnen exporteren buiten de EU of deze vanuit derde landen te kunnen importeren in Nederland/EU. Bij een keuring kan gebruik worden gemaakt van verschillende methoden, inclusief beoordelen van het bedrijf, productieplaats, andere onderzoeken en het gebruik maken van informatie uit het toezicht. Deze methoden worden specifiek ingezet voor de te keuren partij.	Beelden in perspectief, ministerie EZ 2014 blz. 8; Kwaliteitshandboek NVWA 2017 blz.11
Keuringslandschap	Met het keurings- en toezichtslandschap worden de keuringsorganisaties in het plantaardige domein (NAK, NAKtuinbouw, KCB, BKD), in het dierlijke domein (KDS, COKZ), voor de biologische productie (SKAL) en de NVWA bedoeld.	Offerteaanvraag LNV
Stelsel	Zie omschrijving 'Domein'.	

Lijst met definities

Begrip	Definitie	Bron
Toezicht	Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een proces of activiteit voldoet aan de gestelde (wettelijke) eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Toezicht kan betrekking hebben op activiteiten van bedrijven en plaatsen waar de bedrijfsactiviteiten plaatsvinden. Handhaving is onderdeel van toezicht. De bevoegde autoriteit kan alle daarvoor beschikbare methoden inzetten naar gelang de situatie daarom vraagt (o.a. inspectie, systeemtoezicht, audit (ook op een keuring), screening, verificatie). Het toezicht kan al dan niet op verzoek van een bedrijf plaatsvinden (bijvoorbeeld om een erkenning te verkrijgen om als bedrijf te mogen produceren of exporteren).	Beelden in perspectief, ministerie EZ 2014 blz. 8
Tweedelijnstoezicht	Tweedelijnstoezicht is het toezicht op de wijze waarop een andere aangewezen instantie toezicht houdt. Voor het toezicht op de voedselveiligheid in Nederland is de NVWA aangewezen als bevoegde autoriteit. Meestal fungeert de NVWA als eerstelijns toezichthouder maar in sommige sectoren is het eerstelijns toezicht op de voedselveiligheid toegewezen aan andere toezichtsinstanties. Voorbeelden hiervan zijn het COKZ in de zuivelsector en de NCEA in de eiersector. Omdat de NVWA verantwoordelijk blijft voor een goede naleving van de regels en daarover ook verantwoording moet afleggen, moet de NVWA toezien op de wijze van toezicht door de aangewezen instanties. De NVWA heeft daarom naast het directe eerstelijnstoezicht ook de taak om 'vanuit de tweede lijn' toezicht te houden op de manier waarop de aangewezen toezichthouder die taak uitvoert.	NVWA Basisinformatiebladen blz. 35



Bijlage III: Referenties

Referenties

Bron	Volledige verwijzing
Basisinformatiebladen NVWA, 2017	Basisinformatiebladen voedselveiligheid, NVWA, december 2017
Circulaire governance zbo	Circulaire 'Governance ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen (zbo's), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015
Evaluatierapport BKD Kwink, 2017	Evaluatierapport BKD KwinkGroep, mei 2017
Evaluatierapport NAK Kwink, 2017	Evaluatierapport NAK KwinkGroep, mei 2017
Evaluatierapport Naktuinbouw Kwink, 2017	Evaluatierapport Naktuinbouw KwinkGroep, mei 2017
Evaluatierapport KCB Kwink, 2017	Evaluatierapport KCB KwinkGroep, mei 2017
Evaluatierapport Skal Kwink, 2017	Evaluatierapport Skal KwinkGroep, mei 2018
Kamerstuk 26 991 nr. 413	'Risico's in de vleesketen' Onderzoeksraad, maart 2014
Kamerbrief evaluatie plantaardige keuringsinstanties, 2017	Evaluatie plantaardige keuringsdiensten, kenmerk: DGAN-PAV / 17203224 19 december 2017
Kamerbrief over producten die onterecht verkocht worden als biologisch, 2019	Regeling van Werkzaamheden over het bericht 'Honderden producten onterecht verkocht als biologisch' (RTL, 7 mei 2019), kenmerk: DGA-PAV / 19128972, 14 juni 2019
Kwaliteitshandboek NVWA, 2017	Kwaliteitshandboek Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, NVWA, 11 januari 2017
Rapport 2Solve 2019	Feitenonderzoek kleine en middelgrote slachthuizen, 2Solve, september 2019
Rapport ABTOPConsult, 2017	SGO advies Verbeter de werking: Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABTOPConsult, juli 2017
Rapport ABTOPConsult, 2018	Positionering van de Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS): Voor- en nadelen van vijf scenario's, ABTOPConsult, december 2018
Rapport ABTOPConsult, 2019	Samen in de keten: Verantwoordelijkheidsverdeling tussen LNV en VWS op het vlak van voedselveiligheid, ABTOPConsult, februari 2019
Rapport Algemene Rekenkamer, 2013	Toezicht bij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit na de fusie, Algemene Rekenkamer, november 2013
Rapport Evaluatie convenant voedselzekerheid BZ - LNV	Evaluatie convenant voedselzekerheid BZ – LNV, APE Public Economics, februari 2019
Rapport Plantkeur	Analyse samenwerking plantkeur, Berenschot 2020.
Rapport Positie Skal	Een (bio)logische plek in de Keuringssystematiek, Pieter Zwaan, Johan de Kruijf Sandra van Thiel, juni 2014
Rapport Sorgdrager, 2018	Onderzoek fipronil in eieren, mr. W. Sorgdrager, juni 2018
Rapport zes principes van goed toezicht 2005	Minder last, meer effect: de zes principes van goed toezicht, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005
Rapport ministerie EZK, 2014	Rapportage "Beelden in perspectief" Potentiële modellen Keuring en Toezicht, Ministerie van Economische Zaken, oktober 2014
Staatscourant 2018, 36099 MvT	https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-36099.html
Selectielijst BKD 2014	Selectielijst van de documentaire neerslag sinds 1979 van Bloembollenkeuringsdienst, BKD februari 2014
Selectielijst KCB 2014	Selectielijst Kwaliteits Controle Bureau (KCB) 1977, KCB, maart 2012
Verordening (EU) Nr. 2017/625	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0625
Website COKZ	https://cokz.nl/over-ons/organisatie-3/
Website EU monitor	https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vga2czkjmzj
Website Europa.eu 2020	https://europa.eu/european-union/topics/food-safety_nl

Referenties

Bron	Volledige verwijzing
Website Naktuinbouw	https://www.naktuinbouw.nl/
Website NVWA	https://www.nvwa.nl/
Website Raad voor Accreditatie	https://www.rva.nl/
Website Skal	https://www.skal.nl/

Jaarverslagen (2018 of 2019)	
NVWA (2018)	KCB (2018)
COKZ (2019)	NAK (2018)
BKD (2019)	Naktuinbouw (2019)
Skal (2019)	MANCP (2018)
Rijksjaarverslag EZK (2018)	



Bijlage IV: Tabellen

Tabellen

Tabel 1a: Overzicht belangrijkste Nederlandse wet-en regelgeving

Besluit dierlijke producten
Besluit diervoeders
Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
Landbouwkwaliteitswet
Landbouwkwaliteitsregeling
Plantenziektenwet
Plantgezondheidswet
Warenwet
Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen
Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen
Warenwetbesluit zuivel
Wet dieren
Zaaizaad en plantgoedwet

Tabel 1b: Overzicht belangrijkste EU wet-en regelgeving

Europese Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV)
Biologische productie en etikettering van biologische producten geïmplementeerd (Verordening (EU) 2018/848).
Controleverordening (Verordening (EU) 2017/625)
Europese Guidelines
International Plant Protection Convention (IPPC)Richtlijn
Plantgezondheidsverordening 2016/2031/EG
Uitvoeringsverordening (EU) nr. 948/2014; 2016/224; 2018/154
Verordening (EG) 834/2007; 889/2008; 1235/2008

Tabellen

Tabel 2: Overzicht van de inrichtingsprincipes

NVWA	Een fusie van drie inspectiediensten (AID, PD en VWA) om administratieve lasten voor bedrijven terug te dringen (<i>voor een volledig overzicht van historische beschrijving, zie ook: het rapport 'Toezicht bij de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit na de fusie', Algemene Rekenkamer, november 2013</i>)
KCB	Een organisatie die aan het begin van de vorige eeuw is opgericht. Deze is ontstaan vanuit de behoefte uit het bedrijfsleven om de kwaliteit te bewaken van geïmporteerde en geëxporteerde groente en fruit.
BKD	Een organisatie die is opgericht vanuit de behoefte van het bedrijfsleven om de continuïteit van de internationale handel in Nederlandse bloembollen te borgen.
NAK	Opgericht aan het begin van de vorige eeuw en kwam voort uit private initiatieven van de sector om kwaliteit en rasechtheid van producten te garanderen.
Naktuinbouw	Ontstaan vanuit de behoefte van de sector om de kwaliteit en rasechtheid van producten te garanderen en de markttoegang van tuinbouwkundig teeltmateriaal te verbeteren.
COKZ	Opgericht aan het begin van de vorige eeuw en kwam voort uit private initiatieven waarbij aanvankelijk sprake was van vrijwillige controle in de zuivel sector.
SKAL	Opgericht om een onafhankelijke controle voor biologische producten te garanderen.
KDS	Ontstaan vanuit afspraken met de roodvleessector waarbij door de inzet van private partijen kostenreductie voor het bedrijfsleven kon worden gerealiseerd en meer flexibiliteit ten aanzien van de inzet.



Bijlage V: Factsheets

Factsheets per organisatie: NVWA

Organisatie informatie	
Naam	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Domein	Voedsel, consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur
Locatie hoofdkantoor	Catharijnesingel 59, 3511 GG Utrecht
Website	www.nvwa.nl
Kengetallen (2019)	
Aantal medewerkers (fte)	2.443 FTE (excl. externe inhuur)
Omzet (in EUR)	€352.000.000
Aantal inspecties	
Importcontroles levende dieren	6.890 controles
Importcontroles dierlijke oorsprong	53.575 controles
Importcontroles zending levensmiddelen	23.685 controles
Importcontroles zendingen consumentenproducten	670 controles
Controles domein: Natuur	588 controles
Controles domein: Vis en duurzaamheid	1.564 controles
Controles domein: Gewasbescherming	437 controles
Controles domein: Meststoffen	2.500 controles

Kengetallen (2019)	
Toezichtintensiteit: Voedselveiligheid	7%
Toezichtintensiteit: Vleesketen en Voedselveiligheid	77%
Toezichtintensiteit: Diergeneesmiddelen	1%
Toezichtintensiteit: Diergezondheid	3%
Toezichtintensiteit: Plantgezondheid	2%-7%
Toezichtintensiteit: Productveiligheid	1%
Toezichtintensiteit: Tabaksveiligheid	<1%
Handhavingspercentage: Dierengezondheid	23%
Handhavingspercentage: Dierenwelzijn	35%
Handhavingspercentage: Dierenwelzijn	36%
Handhavingspercentage: Dierenwelzijn	46%
Handhavingspercentage: Dierenwelzijn	29%
Handhavingspercentage: Dierenwelzijn	15%
Handhavingspercentage: Fytosanitair	1,2%
Handhavingspercentage: Productveiligheid	18%
Handhavingspercentage: Tabaksveiligheid	24%

Factsheets per organisatie: NVWA

Kengetallen (2019)	
Aantal bedrijfsbezoeken	
Aantal bedrijven: Dierlijke bijproducten	92.796 bedrijven
Aantal bedrijven: Diervoeder	13.551 bedrijven
Aantal bedrijven: Horeca & Ambachtelijke productie	60.000 bedrijven
Aantal bedrijven: Ambachtelijke bedrijven	25.500 bedrijven
Aantal bedrijven: Retail	21.000 bedrijven
Aantal bedrijven: Zuivel	17.962 bedrijven
Aantal bedrijven: Zorginstelling	10.000 bedrijven
Aantal bedrijven: Voedingssupplementen	3.631 bedrijven
Aantal bedrijven: Samengestelde levensmiddelen	8.977 bedrijven
Aantal bedrijven: Levensmiddelen plantaardige oorsprong	1.361 bedrijven
Aantal bedrijven: Eieren	1.003 bedrijven
Aantal bedrijven: Levensmiddelen dierlijke oorsprong	1.402 bedrijven
Aantal bedrijven: Vis	928 bedrijven
Aantal slachthuizen: Roodvlees	23 slachthuizen
Aantal bedrijven: Veehouderijen	37.300 bedrijven
Aantal bedrijven: Akkerbouw	11.000 bedrijven
Aantal bedrijven: Sierteelt	7.529 bedrijven
Aantal bedrijven: Groente en fruit	12.500 bedrijven

Kernelementen organisatie	
Ambitie	
Strategische doelen/ambities/speerpunten	De NVWA, omdat we staan voor de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur.
Financieringsmodel	De NVWA heeft eigen inkomsten uit retribueerbaar werk en financiële middelen van de ministeries van LNV en VWS. De retributieinkomsten leiden niet tot financiële afhankelijkheid, omdat de betreffende werkzaamheden wettelijk verplicht zijn en de inkomsten uit deze werkzaamheden geen invloed hebben op het voortbestaan van de NVWA.
Sturing/eigenaar (ministerie/zelfstandig/...)	Valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).
Wettelijk of niet wettelijke taken	Wettelijke taken
Juridische structuur	Agentschap
Bedrijfsmodel	
Werkzaamheden	Handhaven, keuren, risicobeoordeling, risico communicatie.
Sub-domeinen	Voedselveiligheid in horeca, retail en instellingen, Voedselveiligheid industriële levensmiddelen, Vleesketen / Voedselveiligheid in slachthuizen en uitsnijderijen, Bijzondere eet- en drinkwaren, Veilige consumentenproducten, Import (dieren, dierlijke producten, planten, levensmiddelen, consumentenartikelen), Export (dieren, dierlijke producten, planten, levensmiddelen, consumentenartikelen), Dierenwelzijn, Natuur, Diergezondheid (preventie), Diergezondheid (bestrijding en afhandeling van verdenkingen), Diergeneesmiddelen, Diervoeder, Dierlijke bijproducten, Meststoffen, Gewasbescherming, Fytosanitaire vrijwaring (handel van ziektevrige planten), Visketen, Tabak, Inlichtingen- en Opsporingsdienst, Europese en nationale subsidieregelingen.

Factsheets per organisatie: NVWA

Kernelementen organisatie	
Type keuringen	Keuring van levende dieren Keuring van karkassen i.v.m. geschiktheid voor consumptie Tweedelijnstoezicht op plantkeuringsdiensten Controle op uitvoering PM keuring bedrijfskeurders en officiële assistenten van KDS Voorscreening en planning werkzaamheden (Export)certificering van diverse soorten producten en levende dieren voor verkeer binnen de EU en export naar derde landen Viscertificering Importcontroles Ontwerp, implementatie, bewaking uniformiteit en evaluatie van de werkzaamheden Ontwikkeling en onderhoud van certificeringssysteem e-CertNL
Type klanten	De NVWA heeft als onafhankelijke toezichthouder een relatie met zowel andere overheden als met het bedrijfsleven en de Nederlandse burgers.
Organisatiemodel	
Organisatie-inrichting	De NVWA bestaat uit 5 directies en heeft ook de National Plant Protection Organisation (NPPO) in huis. De organisatie staat onder leiding van een inspecteur-generaal. Hij vormt samen met de directeuren de directieraad van de NVWA.
Bestuur	5 leden
Centraal / regionaal	Centraal
Keuren & toezicht samen/gescheiden	Deels gescheiden

Wetgeving	
Internationale en Europese verordeningen	Vo (EG) nr. 178/2002 De Algemene Levensmiddelenverordening Vo (EG) nr. 852/2004 De levensmiddelenhygiëneverordening Vo (EG) nr. 853/2004 Voorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong Vo (EG) nr. 854/2004 De organisatie van officiële controles Vo (EG) nr. 882/2004 De officiële controle van diervoeders en levensmiddelen Vo (EG) nr. 2073/2005 Microbiologische criteria voor levensmiddelen Vo (EG) nr. 1881/2008 Maximum gehalten aan verontreinigingen in levensmiddelen Vo (EG) nr. 396/2005 Normen bestrijdingsmiddelen en residuen Vo (EG) nr. 37/2010 Normen voor residuen in levensmiddelen van dierlijke oorsprong
Nationale wetgeving	Warenwet Wet dieren Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen Warenwetbesluit Hygiëne van levensmiddelen Warenwetbesluit zuivel Besluit dierlijke producten Besluit diervoeders



Factsheets per organisatie: NAK

Organisatie informatie	
Naam	Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen.
Domein	Plant
Locatie hoofdkantoor	Randweg 14, 8304 AS Emmeloord
Website	https://www.nak.nl/
Kengetallen (2019)	
Aantal medewerkers (fte)	201,49 FTE vast + ca. 50 FTE tijdelijk
Omzet (in EUR)	€22.904.000
Aantal keuringen	
Aantal monsters: fytosanitaire werkzaamheden	3537 monsters
Aantal monsters: bruinrot- en ringrot	24.103 monsters
Aantal monsters: nacontrole (virusonderzoeken)	18.943 monsters
Aantal monsters: grondonderzoek AM	142.270 monsters
Certificering: pootaardappelen	1.112.412 ton
Aantal waarschuwingen: controle op afvalhopen	67 waarschuwingen
Aantal inspecties: fytosanitaire werkzaamheden	17875 inspecties
Overige survey werkzaamheden	3.444 werkzaamheden

Kengetallen (2019)	
Aantal bedrijfsbezoeken	
Veldkeuring zaaizaden in ha.	20.314 ha.
Veldkeuring pootaardappelen	40.000 ha.
Grondonderzoek op AM in ha.	57.624 ha.
Nacontrole (virusonderzoek) in percelen	21.095 percelen

Kernelementen organisatie	
Strategische doelen/ambities/speerpunten	Gespecialiseerde keurmeesters voeren veld- en partijkeuringen uit die bijdragen aan de hoogwaardige kwaliteit van het Nederlandse exportproduct.
Financieringsmodel	Gefinancierd door retributies.
Sturing/eigenaar (ministerie/zelfstandig/...)	Onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV en staat onder uitvoeringstoezicht van de NVWA voor haar taken op het gebied van plantgezondheid.
Wettelijk of niet wettelijke taken	NAK verricht als stichting ook bovenwettelijke taken.
Juridische structuur	Stichting, Privaatrechtelijk ZBO.



Factsheets per organisatie: NAK

Kernelementen organisatie	
Bedrijfsmodel	
Werkzaamheden	Controle- en inspectiewerkzaamheden en fytosanitaire controles.
Sub-domeinen	Akkerbouw (Zaaizaad en pootgoed)
Type keuringen	Veldkeuringen, monsteronderzoeken en partijkeuringen, fytosanitaire inspecties bij import en export, (combikeuring), surveywerkzaamheden.
Type klanten	Bedrijven actief in het domein plant
Organisatiemodel	
Organisatie-inrichting	Bestuur en twee vast commissie (pootaardappelen en zaaigoed).
Bestuur	8 leden
Centraal / regionaal	Centraal
Keuren & toezicht samen/gescheiden	
Sturing (kpi's)	
Wetgeving	
Internationale en Europese verordeningen	International Plant Protection Convention (IPPC) Richtlijn van de raad van 14 juni 1966 (66-401-EEG).

Internationale en Europese verordeningen	Beschikking van de Commissie van 20 april 2004 (2004-371-EG), Richtlijn van de raad van 14 juni 1966 (66-402-EEG), Richtlijn van de Commissie van 23 mei 2006 2006/47/EG), Beschikking van de Commissie van 16 oktober 1974 (74/531/EEG), Beschikking van de Commissie van 17 juli 1980 (80-755-EEG), Richtlijn 2002-54-EG van de Raad van 13 juni 2002, Richtlijn 2002-57-EG van de Raad van 13 juni 2002, Richtlijn 2002-56-EG van de Raad van 13 juni 2002, Richtlijn 93/17/EEG van de Commissie van 30 maart 1993, Beschikking van de Commissie van 19 december 2003 bij Richtlijn 2002/56/EG van de Raad (2004-3-EG), Uitvoeringsrichtlijn van de Commissie van 6 februari 2014 (2014/21/EU), Uitvoeringsrichtlijn van de Commissie van 6 februari 2014 (2014/20/EU), Beschikking van de Raad van 16 december 2002 (2003-17-EG), Beschikking van de Raad van 8 november 2005, Beschikking 2003/17/EG (2005-834-EG), Richtlijn 2008/62/EG van de Commissie van 20 juni 2008 (2008/62/EG), Beschikking van de Commissie van 1 december 2004 (2004-842-EG), Verordening van de Commissie van 14 december 2019 'Plantgezondheidsverordening' (2016/2031/EG).
Nationale wetgeving	Zaaizaad- en plantgoedwet 2005, Toelichting zaaizaad- en plantgoedwet 2005, Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, Keuringsreglement, Regeling verhandeling teeltmateriaal, Plantenziektenwet, Besluit mandaat volmacht en machtiging keuringsdiensten 2013 artikel 2.

Factsheets per organisatie: Naktuinbouw

Organisatie informatie	
Naam	Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw)
Domein	Plant, sector tuinbouw
Locatie hoofdkantoor	Sotaweg 22, 2371 GD Roelofarendsveen
Website	https://www.naktuinbouw.nl/
Kengetallen (2019)	
Aantal medewerkers (fte)	313,4 FTE
Omzet (in EUR)	€30.807.000
Aantal keuringen	
Plantenpaspoortinspecties	14.678 inspecties
Fytosanitaire zendingsinspecties	8.835 inspecties
Exportinspecties i.s.m. NVWA	50.200 inspecties
Fytobewaking (waarnemingen)	411 waarnemingen
Vondsten q-organismen	104 vondsten
Vondsten fyto-bewaking	4 vondsten
Rassenonderzoek: Toelating	1.133 onderzoeken
Rassenonderzoek: Nederlands Kwekersrecht	767 onderzoeken
Rassenonderzoek: Europees Kwekersrecht	916 onderzoeken

Kengetallen (2019)	
Aantal toetsen in laboratoria	281.313 toetsen
Aantal toetsen Diagnostiek	2.938 toetsen
Aantal planten instandhouding in toetscentrum Horst	1.720 planten
Aantal biotoetsen in toetscentrum Horst	1.180 toetsen
Aantal rassen/selecties in toetscentrum Horst: virusvrijmaken	200 rassen
Aantal leveringen teeltmateriaal vanuit TCHorst: leveringen	16.200 planten en ent/oculatiehout
Aantal bedrijfsbezoeken	
Aantal geregistreerde bedrijven bij Naktuinbouw	3.769 bedrijven

Kernelementen organisatie	
Ambitie	
Strategische doelen/ambities/speerpunten	Naktuinbouw bewaakt en bevordert de kwaliteit van producten, processen en ketens in de tuinbouwsector. Zij doet dat door het keuren van bedrijven en teeltmateriaal en het toetsen van monsters op identiteit, gezondheid en kwaliteit. Naktuinbouw is als organisatie in NL bevoegd om rassen van groente-, landbouw- en sierteeltgewassen te beoordelen op onderscheidbaarheid, homogeniteit en bestendigheid (zogenoemd DUS-onderzoek) voor officiële registratie en/of kwekersrechtverlening.

Factsheets per organisatie: Naktuinbouw

Kernelementen organisatie	
Financieringsmodel	Naktuinbouw werkt volgens het kostenmaker-kostendrager principe. Dit betekent dat alle inkomsten komen uit kostendeekkende tarieven voor keuringen, rassenonderzoek of laboratoriumwerkzaamheden. Naktuinbouw ontvangt geen structurele financiële ondersteuning van ministerie van LNV. Er is wel projectmatige financiering van specifieke activiteiten.
Sturing/eigenaar (ministerie/zelfstandig/...)	ZBO, werkzaam onder toezicht van het Ministerie van LNV en NVWA.
Wettelijk of niet wettelijke taken	Naktuinbouw verricht als stichting ook een aantal niet-wettelijke taken die in het directe verlengde liggen van de wettelijke taken en zijn beoordeeld door LNV op niet strijdigheid met de publieke taak.
Juridische structuur	Stichting, Privaatrechtelijk ZBO
Bedrijfsmodel	
Werkzaamheden	Keuringen, Laboratoria en Rassenonderzoek.
Sub-domeinen	Groentegewassen, bloemisterijgewassen en boomkwekerijgewassen (teeltmateriaal).
Type keuringen	De type keuringen staan omschreven in het keuringsreglement en betreffen bedrijfskeuringen, teeltmateriaalkeuringen, certificeringskeuringen en import/export zendingsinspecties.
Type klanten	Bedrijven actief in veredeling rassen en vermeerdering en handel in teeltmateriaal.

Kernelementen organisatie	
Organisatiemodel	
Organisatie-inrichting	Bestuur en drie adviserende sectorraden
Bestuur	6 leden en de voorzitter
Centraal / regionaal	Centraal
Keuren & toezicht samen/gescheiden	Samen
Sturing (kpi's)	
Wetgeving	
Internationale en Europese verordeningen	International Plant Protection Convention (IPPC) Richtlijn van de raad van 14 juni 1966 (66-401-EEG), Richtlijn van de Commissie van 23 mei 2006 2006/47/EG), Beschikking van de Commissie van 19 december 2003 bij Richtlijn 2002/56/EG van de Raad (2004-3-EG), Uitvoeringsrichtlijn van de Commissie van 6 februari 2014 (2014/21/EU), Uitvoeringsrichtlijn van de Commissie van 6 februari 2014 (2014/20/EU), Beschikking van de Raad van 16 december 2002 (2003-17-EG), Beschikking van de Raad van 8 november 2005, Beschikking 2003/17/EG (2005-834-EG), Richtlijn 2008/62/EG van de Commissie van 20 juni 2008 (2008/62/EG), Beschikking van de Commissie van 1 december 2004 (2004-842-EG), Verordening van de Commissie van 14 december 2019 'Plantgezondheidsverordening' (2016/2031/EG).
Nationale wetgeving	Zaaizaad- en plantgoedwet 2005, Toelichting zaaizaad- en plantgoedwet 2005, Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, besluit/regeling Verhandeling teeltmateriaal;

Factsheets per organisatie: BKD

Organisatie informatie	
Naam	Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD)
Domein	Plant
Locatie hoofdkantoor	Zwartelaan 2, 2161 AL Lisse
Website	https://www.bkd.eu/
Kengetallen (2019)	
Aantal medewerkers (fte)	103,73 FTE
Omzet (in EUR)	€ 9.061.000,-
Aantal keuringen	
Aantal keuringen te velde	49.506 keuringen
Aantal opgeplante partijen gekeurd	4.305 keuringen
Aantal monsters getoetst	33.117 getoetste monsters
Aantal fyto-sanitaire documenten verwerkt	16.911 documenten
Aantal bedrijfsbezoeken	
Aantal inspectiebezoeken	8.394 bezoeken
Aantal geïnspecteerde partijen	54.165 partijen
Aantal partijen	200.304 partijen
Aantal bezoeken importkeuring	1.285 bezoeken

Kengetallen (2019)	
Aantal bezoeken exportkeuring	8.101 bezoeken
Kernelementen organisatie	
Strategische doelen/ambities/speerpunten	BKD ondersteunt de markttoegang door het keuren van bloembollen op een toonaangevend kwaliteitsniveau en geeft (inter-) nationaal waarborgen voor de kwaliteit van bloembollen.
Financieringsmodel	Gefinancierd door retributies.
Sturing/eigenaar (ministerie/zelfstandig/...)	Onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV.
Wettelijk of niet wettelijke taken	BKD verricht als stichting ook niet-wettelijke taken.
Juridische structuur	Stichting, Privaatrechtelijk ZBO (deeltijd).

Factsheets per organisatie: BKD

Kernelementen organisatie	
Bedrijfsmodel	
Werkzaamheden	Kwaliteitskeuring in bloembolgewassen, fytosanitaire inspecties en andere werkzaamheden.
Sub-domeinen	Bloembollen
Type keuringen	Veldkeuringen, Monsterkeuringen, Droge keuring, erkenningsbeoordeling, Fytosanitaire inspecties.
Type klanten	Bedrijven actief in het domein plant en sector bloembollen.
Organisatiemodel	
Organisatie-inrichting	Bestuur > Directie > MT > Sectorraad > Adviescommissies teelt & handel.
Bestuur	6 leden (incl. voorzitter) + directeur
Centraal / regionaal	Centraal
Keuren & toezicht samen/gescheiden	
Sturing (kpi's)	
Wetgeving	
Internationale en Europese verordeningen	International Plant Protection Convention (IPPC) Richtlijn van de raad van 14 juni 1966 (66-401-EEG).

Internationale en Europese verordeningen	Beschikking van de Commissie van 20 april 2004 (2004-371-EG), Richtlijn van de raad van 14 juni 1966 (66-402-EEG), Richtlijn van de Commissie van 23 mei 2006 2006/47/EG), Beschikking van de Commissie van 16 oktober 1974 (74/531/EEG), Beschikking van de Commissie van 17 juli 1980 (80-755-EEG), Richtlijn 2002-54-EG van de Raad van 13 juni 2002, Richtlijn 2002-57-EG van de Raad van 13 juni 2002, Richtlijn 2002-56-EG van de Raad van 13 juni 2002, Richtlijn 93/17/EEG van de Commissie van 30 maart 1993, Beschikking van de Commissie van 19 december 2003 bij Richtlijn 2002/56/EG van de Raad (2004-3-EG), Uitvoeringsrichtlijn van de Commissie van 6 februari 2014 (2014/21/EU), Uitvoeringsrichtlijn van de Commissie van 6 februari 2014 (2014/20/EU), Beschikking van de Raad van 16 december 2002 (2003-17-EG), Beschikking van de Raad van 8 november 2005, Beschikking 2003/17/EG (2005-834-EG), Richtlijn 2008/62/EG van de Commissie van 20 juni 2008 (2008/62/EG), Beschikking van de Commissie van 1 december 2004 (2004-842-EG), Verordening van de Commissie van 14 december 2019 'Plantgezondheidsverordening' (2016/2031/EG).
Nationale wetgeving	Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, Plantenziektenwet, Plantgezondheidswet, Keuringsreglement BKD.

Factsheets per organisatie: KCB

Organisatie informatie	
Naam	Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB)
Domein	Plant
Locatie hoofdkantoor	Louis Pasteurlaan 6, 2719 EE Zoetermeer
Website	https://kcb.nl/
Kengetallen (2019)	
Aantal medewerkers (fte)	161 FTE
Omzet (in EUR)	€17.879.625,-
Aantal keuringen	
Aantal importinspecties: fytosanitair	166.000 inspecties
Aantal inspecties: kwaliteitgroente en fruit	96.920 inspecties
Aantal partij inspecties	21.497 inspecties
Aantal fytosanitaire certificaten gewaarmerkt voor export	
	168.118 certificaten
Normcontrole certificaat	101.491 certificaten
Fytobewakingsopdrachten (FB-opdrachten van NVWA)	
	3.154 importpartijen beoordeeld en 298 monsters ingestuurd naar NVWA.

Kengetallen (2019)	
Aantal bedrijfsbezoeken	4.364 bezoeken
Aantal bezoeken voor Fytosanitaire maatregelen Houten Verpakkingen	400 controlebezoeken

Kernelementen organisatie	
Strategische doelen/ambities/speerpunten	Het KCB is als keuringsdienst verantwoordelijk voor het controleren van verse groenten en fruit, snijbloemen en potplanten. Met het verrichten van deze werkzaamheden beoogt het KCB een bijdrage te leveren aan: 1) het verhogen van het kwaliteitspeil van groenten en fruit; 2) het bewaken en bevorderen van de gezondheid van planten.
Financieringsmodel	Het KCB streeft het doel na zonder het oogmerk in enig opzicht winst te behalen. Zijn inkomsten strekken tot bestrijding der uitgaven.
Sturing/eigenaar (ministerie/zelfstandig/...)	Aangestuurd door het ministerie van LNV en de NVWA.
Wettelijk of niet wettelijke taken	
Juridische structuur	Stichting, Privaatrechtelijk ZBO.

Factsheets per organisatie: KCB

Kernelementen organisatie	
Bedrijfsmodel	
Werkzaamheden	Structureel toezicht, Algemeen toezicht, Kwaliteitsinspecties bij import en export, fytosanitaire import en export inspecties, en controles BOB/BGA (Westlandse druif en Brabantse wal asperges), bemonsterings- en monitoringsactiviteiten.
Sub-domeinen	Groenten & Fruit en overige eindproducten
Type keuringen	Inspecties en afkeuringen
Type klanten	Bedrijven actief in het domein plant
Organisatiemodel	
Organisatie-inrichting	Bestuur met twee commissies (bestuurscommissie Bloemen en Planten; Commissie Toezicht Kwaliteitsvoorschriften Groenten en Fruit).
Bestuur	5 leden
Centraal / regionaal	Centraal
Keuren & toezicht samen/gescheiden	
Sturing (kpi's)	
Wetgeving	
Internationale en Europese verordeningen	International Plant Protection Convention (IPPC) Richtlijn van de raad van 14 juni 1966 (66-401-EEG).

Internationale en Europese verordeningen	Beschikking van de Commissie van 20 april 2004 (2004-371-EG), Richtlijn van de raad van 14 juni 1966 (66-402-EEG), Richtlijn van de Commissie van 23 mei 2006 (2006/47/EG), Beschikking van de Commissie van 16 oktober 1974 (74/531/EEG), Beschikking van de Commissie van 17 juli 1980 (80-755-EEG), Richtlijn 2002-54-EG van de Raad van 13 juni 2002, Richtlijn 2002-57-EG van de Raad van 13 juni 2002, Richtlijn 2002-56-EG van de Raad van 13 juni 2002, Richtlijn 93/17/EEG van de Commissie van 30 maart 1993, Beschikking van de Commissie van 19 december 2003 bij Richtlijn 2002/56/EG van de Raad (2004-3-EG), Uitvoeringsrichtlijn van de Commissie van 6 februari 2014 (2014/21/EU), Uitvoeringsrichtlijn van de Commissie van 6 februari 2014 (2014/20/EU), Beschikking van de Raad van 16 december 2002 (2003-17-EG), Beschikking van de Raad van 8 november 2005, Beschikking 2003/17/EG (2005-834-EG), Richtlijn 2008/62/EG van de Commissie van 20 juni 2008 (2008/62/EG), Beschikking van de Commissie van 1 december 2004 (2004-842-EG), Verordening van de Commissie van 14 december 2019 'Plantgezondheidsverordening' (2016/2031/EG), EU-verordeningen 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 en 1333/2011 van de Commissie van 19 december 2011. EU-regelgeving voor BOB (Beschermd Oorsprongsbenaming)/BGA (Beschermd Geografische Aanduiding): Verordening (EU) nr. 1151/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen.
Nationale wetgeving	Zaaizaad- en plantgoedwet 2005, Toelichting zaaizaad- en plantgoedwet 2005, Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, Keuringsreglement, Besluit mandaat volmacht en machtiging keuringsdiensten 2013 artikel 2.

Factsheets per organisatie: KDS

Organisatie informatie	
Naam	BV Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector
Domein	Dier (roodvlees)
Locatie hoofdkantoor	Nevelgaarde 20d, 3436 ZZ Nieuwegein
Website	http://www.bvkds.nl/
Kengetallen (2019)	
Aantal medewerkers (fte)	281 FTE
Omzet (in EUR)	€ 20.000.000,-
Aantal keuringen	280.000 uur
Aantal bedrijfsbezoeken	dagelijks op alle slachtlocaties
Kernelementen organisatie	
Strategische doelen/ambities/speerpunten	
Financieringsmodel	De werkzaamheden van officiële assistenten worden bekostigd middels retributies. Op basis van de afspraken tussen de NVWA en KDS voert KDS de activiteiten in beginsel zonder winstoogmerk uit. KDS mag echter wel een financiële reserve opbouwen in verband met de opbouw van een weerstandsvermogen, bedoeld om de kosten te dekken bij calamiteiten zoals een grote dierziekte uitbraak.

Kernelementen organisatie	
Sturing/eigenaar (ministerie/zelfstandig/...)	Zij keuren roodvlees, onder verantwoordelijkheid van dierenartsen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).
Wettelijk of niet wettelijke taken	KDS is als BV uitsluitend bevoegd om taken in opdracht van derden uit te voeren na goedkeuring door de NVWA.
Juridische structuur	Besloten vennootschap (BV)
Bedrijfsmodel	
Werkzaamheden	De hoofdactiviteit van KDS bestaat uit het beschikbaar stellen van officiële assistenten aan de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) voor het verrichten van post mortem keuringswerkzaamheden in alle Nederlandse roodvlees slachthuizen. Daarnaast verzorgt KDS de monsterneming voor het onderzoek op Bovine Spongiforme Encefalopathie (BSE) bij slachtrunderen.
Sub-domeinen	Roodvlees
Type keuringen	Post Mortem (PM) keuringswerkzaamheden.
Type klanten	Roodvleesslachterijen in Nederland.



Factsheets per organisatie: KDS

Kernelementen organisatie	
Organisatiemodel	
Organisatie-inrichting	Stichting Administratiekantoor KDS, RvC en bestuur
Bestuur	
Centraal / regionaal	
Keuren & toezicht samen/gescheiden	Toezicht is aan de NVWA
Sturing (kpi's)	Via batchcontroles en jaarlijkse audits RvA en NVWA
Wetgeving	
Internationale en Europese verordeningen	Controleverordening (EU) nr. 2017/625. 852/2004, 853/2004, 854/2004
Nationale wetgeving	

Factsheets per organisatie: COKZ

Organisatie informatie	
Naam	Controle Orgaan Kwaliteitszaken (COKZ)
Domein	Zuivel/eieren
Locatie hoofdkantoor	Fokkerstraat 1, 3830 AG Leusden
Website	https://cokz.nl/
Kengetallen (2019)	
Aantal medewerkers (fte)	66 medewerkers
Omzet (in EUR)	€9.388.393
Toezicht Hygiëne pakket/Dierlijke bijproducten/Overige warenwetregelingen	
<u>Zuivel</u>	
Aantal beoordelingen: melkveehouderijen	337
Aantal beoordelingen: zuivelproducenten/handelaren en opslaglocaties	1.088
Aantal partijen monsternamen (inclusief DBP)	2.757
Kosten behandeling meldingen en calamiteiten	€ 107.640
<u>Eieren</u>	
Aantal beoordelingen: Legeindpluimveehouders	297
Aantal beoordelingen: Pakstations/verzamelaars/producten/handelaren	272

Kengetallen (2019)	
Aantal partijenmonsternamen (inclusief mestmonsters legeindpluimveebedrijven)	230
Kosten behandeling meldingen en calamiteiten	€ 39.422
Toezicht Wet Dieren Zuivel	
<u>Boerderijmelk</u>	
Aantal regulier controles RMO	4.230
Aantal specifieke controle (o.a. controle melkstation, toezicht handboek examineren RMO chauffeurs)	93
Monsterneming (referentieonderzoek uitbetaling, controle desinfectie vloeistof)	226
<u>Zuigelingenvoeding</u>	
Monsternamen bezoeken (inspectie/keuring)	120
Verpakkingscontrole	25
<u>Goudse, Edammer en Commissie kaas</u>	
Aantal beoordelingen (inspectie/keuring)	264
Monsternamen bezoeken	278
Verpakkingscontrole	15
Beschermde benamingen en specialiteiten (BOB, BGA,GTS)	
Aantal beoordelingen	981
Monsternamen	281
Keuringen	8.132

Factsheets per organisatie: COKZ

Kengetallen (2019)	
Toezicht Wet Dieren eieren (Vo 589)	
Aantal beoordelingen (o.a. stalmeting, uitloopcontrole, houderijsystemen)	2.992
Toezicht Wet Dieren pluimveevlees (Vo 543)	
Aantal beoordelingen Slachterij/uitsnijderij/vleeskuikenbedrijven/mengvoeder	642
Monstername (inclusief importvlees)	285
Export	
Aantal monsters module	9.650
Aantal beoordelingen (o.a. derdenlanden eisen)	4.266
Aantal partij keuringen	4.434
Aantal verpakkingcontrole	29
Aantal monsternames t.b.v. derden landen eisen	1.088
Aantal voorcertificaten	568 certificaten
Aantal certificaten: COKZ	49.111 certificaten
Aantal certificaten: Veterinair	34.526 certificaten
Aantal bedrijven	
Aantal melkveehouderijen	16.500 koemelkveehouderijen

Kengetallen (2019)	
Aantal zuivelproducenten/handelaren en opslaglocaties	915
Aantal legeindpluimveehouderijen	851 legeindpluimveehouderijen
Aantal verzamelaars, pakstations, eiproducentfabrikanten/handelaren	152
Kernelementen organisatie	
Ambitie	
Strategische doelen/ambities/speerpunten	Het Controle Orgaan voor Kwaliteits Zaken is dé controle organisatie voor zuivel en eieren en staat voor kwaliteit, betrouwbaarheid en een prettige werkomgeving.
Financieringsmodel	Voor 85% uit kostendekkende tarieven en voor 15% programmafinanciering op basis van contractafspraken met NVWA.
Sturing/eigenaar (ministerie/zelfstandig/...)	Onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV.
Wettelijk of niet wettelijke taken	
Juridische structuur	Stichting, privaatrechtelijke controle-instelling
Bedrijfsmodel	
Werkzaamheden	•houdt toezicht op de naleving van de Wet dieren; •houdt toezicht op de naleving van het EU Hygiënepakket; •houdt toezicht op EU-verordening Dierlijke bijproducten; •houdt toezicht op derde landen eisen ten behoeve van de export; •geeft exportcertificaten zuivel af; •geeft voorcertificaat eieren en eiprodukten af; •geeft toestemming voor het plaatsen van zijn logo op verpakkingen van bedrijven die deelnemen aan het controlereglement 'COKZ-Controlevignet'

Factsheets per organisatie: COKZ

Kernelementen organisatie	
Sub-domeinen	Zuivel, pluimvee en eieren
Type toezicht	beoordelingen, keuringen monsterneming en onderzoek
Type klanten	Bedrijven actief in de zuivelindustrie en pluimveeindustrie
Organisatiemodel	
Organisatie-inrichting	Het COKZ heeft een directeur, die tevens secretaris en penningmeester is van het bestuur. De dagelijkse leiding van de Stichting ligt bij de directeur.
Bestuur	6 leden
Centraal / regionaal	Centraal
Keuren & toezicht samen/gescheiden	
Sturing (kpi's)	
Wetgeving	
Europese verordeningen	Verordening (EG) nr. 625/2017; (vervangt sinds 14 dec 2019 de Vo 882), Verordening (EG) nr. 627/2019,, Verordening (EG) nr. 178/2002; Verordening (EG) nr. 852/2004; Verordening (EG) nr. 853/2004; Verordening (EG) nr. 2073/2005; Verordening (EU) nr. 1169/2011; Verordening (EG) nr. 1333/2008; Verordening (EG) nr. 37/2010; Verordening (EG) nr. 1881/2006; Verordening (EG) Nr. 543/2008; Verordening (EG) 1069/2009; Verordening (EG) 142/2011;

Organisatiemodel	
Europese verordeningen	Verordening (EG) nr. 2160/2003; Verordening (EU) Nr. 1151/2012; Uitvoeringsverordening (EU) nr. 668/2014; Gedelegeerde verordening (EU) nr. 664/2014; Verordening (EU) Nr. 609/2013; Verordening (EU) Nr. 1308/2013; Uitvoeringsverordening (EU) nr. 948/2014; Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2016/224, Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/154
Nationale wetgeving	De regeling dierlijke producten (Wet dieren); Landbouwkwaliteitsregeling 2007; Controleprogramma i.k.v. van de Wet dieren; Het controleprogramma in het kader van de zogenaamde aansluitmodule Gezondheids- en andere productcertificaten.

Factsheets per organisatie: Skal

Organisatie informatie	
Naam	Skal Biocontrole
Domein	Biologisch
Locatie hoofdkantoor	Dr. Klinkertweg 28a, 8025 BS Zwolle
Website	https://www.skal.nl/
Kengetallen (2019)	
Aantal medewerkers (fte)	56,3 FTE
Omzet (in EUR)	€6.827.637,-
Aantal inspecties	
Toelatingsonderzoeken	662 onderzoeken
Jaarlijkse inspecties	5.289 inspecties
Herinspecties op locatie	343 herinspecties
Gerichte inspecties	216 inspecties
Uitbreiding a.g.v. bredere scope	1.104
Monsternamen	673 monster inname
Aantal bedrijfsbezoeken	
Aantal geregistreerde bedrijven	5.241 bedrijven

Kernelementen organisatie	
Strategische doelen/ambities/speerpunten	De controleautoriteit die verantwoordelijk is voor alle wettelijke controletaken binnen de biologische productie in Nederland. Borgen van de betrouwbaarheid van het Europese biologisch keurmerk.
Financieringsmodel	Gefinancierd door bedrijven
Sturing/eigenaar (ministerie/zelfstandig/...)	Onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV.
Wettelijk of niet wettelijke taken	
Juridische structuur	Stichting en geassocieerd als privaatrechtelijk ZBO.
Bedrijfsmodel	
Werkzaamheden	Certificatiewerkzaamheden en toezichhoudende activiteiten.
Sub-domeinen	Biologisch
Type werkzaamheden	Inspecties, afgifte certificaten, monsternames en traceringsonderzoek.
Type klanten	Geregistreerde biologische bedrijven en niet-geregistreerde marktdeelnemers.

Factsheets per organisatie: Skal

Kernelementen organisatie	
Organisatiemodel	
Organisatie-inrichting	Stichting Skal Biocontrole heeft in 2019 een nieuwe governance structuur ingericht op basis van de nieuwe statuten waarin het onderscheid tussen algemeen en dagelijks bestuur is vervallen. Op basis van deze statuten is een Bestuur ingericht bestaande uit drie onafhankelijke leden die gekozen worden op basis van hun inhoudelijke en bestuurlijke kwaliteiten en twee leden die op voordracht van de sector benoemd worden. Als gevolg van de nieuwe statuten is onder andere een adviesraad voor Skal ingericht. Deze adviesraad brengt advies uit aan het bestuur en de directeur van Skal. De adviesraad kan gevraagd en ongevraagd haar inbreng geven.
Bestuur	5 leden
Centraal / regionaal	Centraal met inspecteurs in de regio.
Keuren & toezicht samen/gescheiden	Certificering en toezicht zijn in twee aparte afdelingen van de organisatie belegd. Inspecteurs voeren inspecties uit voor zowel certificatie als toezicht.
Sturing (kpi's)	De volgende sturingsinformatie wordt binnen Skal gebruikt: Omzet, ziekteverzuim, voortgang inspecties t.o.v. planning, inspectie efficiëntie, ontwikkeling aantal geregistreerde, voortgang afhandeling rapporten, klachten en bezwaar.

Kernelementen organisatie	
Wetgeving	
Internationale en Europese verordeningen	EU Verordening 2018/848 Verordening (EG) 834/2007, Verordening 889/2008, Verordening 1235/2008, Verordening 882/2004, Europese Guidelines
Nationale wetgeving	Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, Regeling dierlijke producten, Besluit diervoeders 2012

Bijlage VI: Overzicht van geïnterviewde personen

Lijst van geïnterviewde personen

Organisatie	Naam
NVWA	Gerben Maij
NVWA	Arno Faassen
NVWA	Arco Verburg
NAK	Arjan Kroon
NAK	Eric Casteleijn
Naktuinbouw	John van Ruiten
Naktuinbouw	Remy Broenink
BKD	Bert Pinxterhuis
BKD	Arnout Drop
KCB	Jean Crombach
KCB	Liesbeth Kooijman
COKZ	Wim van de Sande
COKZ	Karin Nagel
Skal Biocontrole	Nicolette Klijnhout-Klijn
KDS	Ben Dellaert

Directies LNV	Naam
Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV)	Daniëlle Kroes en Marien Valstar
Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV)	Mariska Robakowski
Directie Europees, internationaal en agro-economisch beleid (EIA)	Hamza Kacha
Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn (DAD)	Lenie Kroeze



Bijlage VII: Overzicht deelnemers Begeleidings- commissie

Begeleidingscommissie projectbrede analyse keurings- en toezichtlandschap

Naam	Organisatie
Hans van der Vlist	ABDTOPConsult
Pascalie de Ruyter	LNV/PAV
Sander de Bruin	LNV/BPZ
Hamza Kacha	LNV/EIA
Christine Rommens	VWS
Annemieke Hoogeveen	VWS
Lenie Kroeze	LNV/DAD
Mariska Robakowski	LNV/PAV
Daniëlle Kroes	LNV/PAV
Jasper Tazelaar	LNV/WJZ
Marjon de Groot-Kortekaas	LNV/FEZ
Gerben Maij	NVWA
Arno Faassen	NVWA
<i>Na de startbijeenkomst is de begeleidingscommissie door de opdrachtgever uitgebreid met onderstaande vertegenwoordiging uit de keuringsinstanties:</i>	
NAK	Arjan Kroon
NAK	Eric Casteleijn
Naktuinbouw	John van Ruiten
Naktuinbouw	Remy Broenink
BKD	Bert Pinxterhuis
BKD	Arnout Drop
KCB	Jean Crombach
KCB	Liesbeth Kooijman
COKZ	Wim van de Sande
COKZ	Karin Nagel
Skal Biocontrole	Nicolette Klijnhout-Klijn
KDS	Ben Dellaert



KPMG on social media



KPMG app

© 2020 KPMG Advisory N.V., ingeschreven bij het handelsregister in Nederland onder nummer 33263682, is lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Cooperative ('KPMG International'), een Zwitserse entiteit. Alle rechten voorbehouden. De naam KPMG en het logo zijn geregistreerde merken van KPMG International.