

# ‘Verantwoord certificeren en controleren in de biologische landbouw’

Rapport inzake ‘QuickScan’ controle en certificatie Stichting Skal

In opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij  
Directie Landbouw

P.G.M. Giezeman RA  
Mr. A. Diepeveen  
Drs. E.A. Koch  
J. de Ruijter RA RE MIM

Den Haag, 11 juli 2001

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Managementsamenvatting</b>	<b><u>111</u></b>
1.1	Het functioneren van Skal in de periode 1998 tot heden	<u>111</u>
1.2	De toekomst	<u>212</u>
1.3	Continuïteit	<u>212</u>
1.4	Aanbevelingen	<u>313</u>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b><u>414</u></b>
<b>3</b>	<b>Opdrachtformulering</b>	<b><u>515</u></b>
3.1	Opdrachtformulering	<u>515</u>
3.2	Onderzoeksvragen	<u>515</u>
<b>4</b>	<b>Onderzoeksopzet</b>	<b><u>717</u></b>
4.1	Object van onderzoek, scope en afbakening	<u>717</u>
4.2	Werkwijze	<u>717</u>
4.3	Leeswijzer	<u>818</u>
<b>5</b>	<b>Ontwikkelingen in de sector en binnen Skal</b>	<b><u>919</u></b>
5.1	Inleiding	<u>919</u>
5.2	Ontwikkelingen in de sector biologische landbouw	<u>919</u>
5.2.1	Groeiende belangstelling voor biologische landbouw	<u>919</u>
5.2.2	Nieuwe toetreders	<u>919</u>
5.2.3	Verskillende opvattingen over interpretatie ‘biologisch’	<u>10110</u>
5.2.4	Van private naar publieke regelgeving	<u>10110</u>
5.3	Ontwikkelingen binnen Skal	<u>10110</u>
5.3.1	Groeien	<u>10110</u>
5.3.2	Ontwikkelen van private programma’s	<u>11111</u>
5.3.3	Professionalisering van de controle	<u>11111</u>
5.3.4	De kerntaken van Skal	<u>11111</u>
5.3.5	Aanpassingen in structuur	<u>11111</u>
5.3.6	Kennis en medewerkers	<u>11111</u>
5.3.7	Directie	<u>13112</u>
5.4	Samenvattende bevindingen en conclusies	<u>13112</u>
<b>6</b>	<b>De organisatie van controle en certificering biologische productie Nederland</b>	<b><u>15114</u></b>
6.1	Regelgeving met betrekking tot biologische landbouw	<u>15114</u>
6.2	Organisatie van het controle- en certificeringproces	<u>17116</u>
6.2.1	Beschrijving van de primaire processen: controle en certificeren	<u>17116</u>
6.2.2	Beschrijving van de ontwikkelingen in het controle- en certificeringproces in de afgelopen jaren	<u>17116</u>
6.3	Uitkomsten van de controle- en certificeringprocessen vanaf 1998	<u>21120</u>

6.3.1	Resultaten	<u>21120</u>
6.3.2	Groei in aantal aangeslotenen	<u>21120</u>
6.3.3	Het aantal geplande en uitgevoerde controles/inspecties	<u>21120</u>
6.3.4	Volledigheid en juistheid van de controles (volgens wet- en regelgeving)	<u>24122</u>
6.3.5	Doelmatigheid en uniformiteit van de uitgevoerde controles	<u>24122</u>
6.4	Maatregelen ter waarborging kwaliteit van het controle- en certificeringproces	<u>27124</u>
6.4.1	Toezicht door teamleider	<u>27124</u>
6.4.2	Sturing van het controleproces	<u>27124</u>
6.4.3	Werkinstructies voor controles	<u>28125</u>
6.4.4	Het controlememorandum	<u>28125</u>
6.4.5	Communicatie naar de aangeslotene	<u>29126</u>
6.4.6	Klachtenprocedure	<u>29126</u>
6.4.7	Interne audits	<u>30127</u>
6.5	Externe waarborg ten aanzien van kwaliteit van het controle- en certificeringproces	<u>32128</u>
6.6	Samenvattende bevindingen, conclusies en aanbevelingen	<u>35130</u>
6.6.1	Periode 1998 en 1999	<u>35130</u>
6.6.2	Periode vanaf 2000	<u>36131</u>
6.6.3	Aanbevelingen	<u>36131</u>
<b>7</b>	<b>Tarieven en kostprijzen</b>	<b><u>38133</u></b>
7.1	Profijtbeginsel als uitgangspunt	<u>38133</u>
7.2	Tarieven in de periode 1998-2001	<u>38133</u>
7.3	Toerekening kosten aan activiteiten biologische productie Nederland	<u>39134</u>
7.4	Samenvattende bevindingen, conclusies en aanbevelingen	<u>42137</u>
7.4.1	Tariefstelsel	<u>42137</u>
7.4.2	Matchen van kosten en opbrengsten privaat en publiek	<u>43138</u>
<b>8</b>	<b>De rol van het Ministerie van LNV als toezichthouder</b>	<b><u>44139</u></b>
8.1	De wettelijke basis voor het toezicht	<u>44139</u>
8.2	Het functioneren van de relatie LNV-Skal tot en met heden	<u>45140</u>
8.3	Het nieuwe aansturingprotocol	<u>47142</u>
8.4	Samenvattende bevindingen, conclusies en aanbevelingen	<u>48143</u>
<b>9</b>	<b>Scheiding private en publiekrechtelijke taken</b>	<b><u>51146</u></b>
9.1	Nut en noodzaak van het scheiden van publieke en private taken	<u>51146</u>
9.2	Mogelijkheden om een scheiding te effectueren	<u>51146</u>
9.3	Scheiding in de periode 1998 – heden	<u>51146</u>
9.4	Samenvattende bevindingen en conclusies	<u>52147</u>
<b>10</b>	<b>De discussie tussen ‘systeemdenkers en productdenkers’</b>	<b><u>53148</u></b>
10.1	Systeemdenkers en productdenkers	<u>53148</u>
10.2	Gevolgen voor taakopvatting Skal en controles door Skal-controleurs	<u>54149</u>
10.3	Toekomst	<u>54149</u>

10.4	Processen en producten	<u>55150</u>
<b>11</b>	<b>Conclusies QuickScan onderzoek en toekomstige positionering van het certificeringproces en de controle</b>	<b><u>56151</u></b>
11.1	Conclusies QuickScan onderzoek	<u>56151</u>
11.2	Onderzoek toekomstige positionering en organisatie van certificering en controle	<u>56151</u>
<b>12</b>	<b>De vragen en de beantwoording daarvan</b>	<b><u>58153</u></b>
12.1	Scheiden van certificering en controle	<u>58153</u>
12.2	Concurrentie tussen verschillende marktpartijen	<u>59154</u>
12.3	Meerdere certificerende instellingen	<u>60155</u>
12.4	De private en publiekrechtelijke keurmerken	<u>61156</u>
12.5	Het onderbrengen van de uitvoerende publieke taken certificeren en controleren	<u>62157</u>
<b>13</b>	<b>De organisatie van controle en certificering</b>	<b><u>63158</u></b>
13.1	Inleiding	<u>63158</u>
13.2	Toekomstige rolverdeling	<u>63158</u>
13.3	Toekomstige organisatie rondom controle en certificering	<u>64159</u>
13.3.1	Controle blijft gewenst	<u>64159</u>
13.3.2	De vergroting van het draagvlak	<u>64159</u>
13.3.3	De rol van LNV	<u>64159</u>
13.3.4	Van certificering naar controle	<u>66160</u>
13.3.5	De betrouwbaarheid van de controles	<u>68161</u>
<b>14</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b><u>69162</u></b>
<b>15</b>	<b>Bijlagen</b>	<b><u>70163</u></b>
15.1	Geïnterviewde personen	<u>70163</u>
15.2	Overzicht geraadpleegde bronnen	<u>70163</u>
15.2.1	Stukken	<u>70163</u>
15.2.2	Websites	<u>71164</u>
15.3	Terminologie	<u>71164</u>
15.4	Raad voor de accreditatie	<u>71164</u>

# 1 Managementsamenvatting

## 1.1 Het functioneren van Skal in de periode 1998 tot heden

Uit het door ons ingestelde QuickScan onderzoek naar het functioneren van de Stichting Skal in de periode 1998 tot heden, voor zover het de uitvoering van de publieke taken betreft, is gebleken dat de organisatie en uitvoering van controle en certificering in de jaren 1998 en 1999 op een aantal wezenlijke punten niet toereikend is geweest.

Naast een aantal onvolkomenheden in opzet en werking van processen m.b.t. controle en certificering is sprake geweest van een onvoldoende scheiding van publieke en private taken en heeft beperkte financiering van private taken met publieke gelden plaatsgevonden.

De oorzaken voor deze onvolkomenheden liggen echter zeker niet eenzijdig bij Skal. Voor een groot deel betreft het externe factoren. De snelle opmars van biologische landbouw heeft naast groei ook een omslag in het denken over wat biologisch is teweeggebracht. Dit is nog versterkt door nieuwe toetreders die met name ook vanuit een commercieel oogpunt opereren. Voorts is er sprake van het substitueren van private regelgeving door publieke regelgeving. Inmiddels, anno 2001, is circa 98% van de biologische landbouw in Nederland onderhevig aan publieke regelgeving.

Deze ontwikkelingen hebben aanleiding gegeven tot:

- discussies en interpretatieverschillen over wat biologisch was en wat niet, zowel binnen de sector als binnen Skal;
- een sterke explicitering van biologische regels in normen en criteria; controle werd daardoor steeds meer het ‘verifiëren van criteria’ dan het ruimere ‘interpreteren’;
- een lastig te scheiden publieke en private taak voor Skal: dit heeft zowel intern binnen de organisatie van Skal tot problemen geleid maar ook voor verwarring gezorgd bij het publiek over de betekenis en waarde van publiekrechtelijke aanduidingen ‘biologisch’ naast het privaatrechtelijke keurmerk ‘EKO’;
- een onduidelijke rol voor Skal binnen de sector aangezien Skal door velen ook nog steeds als belangenbehartiger en soms zelfs adviseur voor biologische boeren wordt gezien in plaats van controleur.

Geconcludeerd kan worden dat het bestuur en de directie van Skal sneller en slagvaardiger hadden kunnen inspelen op genoemde ontwikkelingen.

Naast genoemde factoren speelt ook een rol dat naar onze mening het Ministerie van LNV in genoemde periode een te afwachtende rol heeft gespeeld en haar toezichthoudende rol op een aantal punten niet voldoende of onduidelijk heeft ingevuld. Ook van de zijde van LNV had een slagvaardiger optreden mogen worden verwacht.

## 1.2 De toekomst

Echter, belangrijker nog dan ‘terugkijken’ is ‘vooruitkijken’. Op dat punt hebben wij een positief beeld. Door Skal is vanaf 2000 aanzienlijke vooruitgang geboekt in het verder professionaliseren van het controle- en certificeringproces. Ook in de informatievoorziening naar de aangeslotene is veel regelgeving op een inzichtelijke en begrijpelijke wijze weergegeven. Voorts is door Skal met het oog op de toekomst vorm gegeven aan plannen en alternatieven voor het positioneren en organiseren van controle en certificering in Nederland zoals vastgelegd in de notitie ‘Skal 2005’. In die zin noemen wij ook de bijdrage van het Platform Biologica zoals weergegeven in de nota ‘Toekomstige inrichting van de biologische sector in Nederland: advies over certificering en controle’ als zeer constructief.

Door de directie van Skal is de communicatie met het Ministerie van LNV weer op een constructieve wijze opgestart. LNV heeft op haar beurt in het kader van het expliciteren van de relatie LNV-Skal en het duidelijk maken van wederzijdse taken en verantwoordelijkheden een concept-aansturingprotocol opgesteld en er wordt gewerkt aan een bijbehorend informatiestatuut. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan enerzijds de wens om duidelijkheid te scheppen in deze relatie en anderzijds invulling te geven aan het verscherpen van het toezicht op controle- en keuring-instellingen.

## 1.3 Continuïteit

Een belangrijk aandachtspunt was het recentelijk gerezen conflict tussen controleurs en de directie van Skal over de toekomst van Skal en met name de wijze waarop controle en certificering zou moeten worden vorm gegeven. Als gevolg van dit conflict bleef aanvankelijk onzekerheid over het kunnen uitvoeren van noodzakelijke controles. Door de directie van Skal is de continuïteit van uit te voeren controles zeker gesteld door het inhuren van controlecapaciteit. Inmiddels is het conflict grotendeels bijgelegd en kan Skal de desbetreffende controlecapaciteit weer bijna volledig inzetten.

Wij zijn van mening dat door het inzetten van deze lijn Skal voor de toekomst voldoende toegerust is voor het kwalitatief voldoende uitvoeren van de publieke controle- en certificeringstaak.

## 1.4 Aanbevelingen

De discussie omtrent de toekomstige positionering van certificering en controleren van de biologische landbouw in Nederland heeft een aantal alternatieven voortgebracht. Bij het maken van een keuze geven wij de volgende aanbevelingen in overweging.

- Het strikt scheiden van certificering en controle.
- Kiezen voor één certificerende instantie.
- Voorlopig kiezen voor één controlerende instantie.
- Breng de uitvoering van certificering en controle onder in het publieke domein.
- Overweeg de baten-lastendienstconstructie als ‘organisatievorm’.
- Creëer voldoende prikkels voor doelmatiger werken in de gehele keten o.a. door middel van tariefstelsel en kortingen.
- Kies voor een resultaatgerichte aansturing voor de controlerende en certificerende instantie.
- Breng het private keurmerk EKO in het publieke domein en communiceer op een heldere manier de betekenis van het keurmerk naar de ‘biologische consument’.
- Voorkom een wildgroei van private keurmerken.
- Kom tot een duidelijke rolverdeling waardoor een heldere scheiding tussen regelgever/toezichthouder, controle-instantie, certificerende instantie, belangenbehartiger en adviseur ontstaat.
- Overweeg aanvulling in regelgeving om de ‘keten te sluiten’.



## 2 Inleiding

De ‘Stichting Skal’, afgekort Skal, gevestigd te Zwolle houdt zich onder meer bezig met het uitvoeren van certificering en controle van biologische landbouwproducten en methoden (conform EU-verordening 2092/91). Conform het gestelde in het Landbouwkwaliteitsbesluit biologische productiemethoden is Skal aangewezen door de Minister van Landbouw Natuurbeheer en Visserij (hierna LNV) en Economische Zaken (hierna EZ) en belast met:

- het toezicht op de naleving door de bij haar aangeslotenen van het bij of krachtens het Landbouwkwaliteitsbesluit biologische productiemethode bepaalde;
- belast met de keuring van de overeenkomstig de biologische productiemethode voortgebrachte producten;
- bevoegd tot het uitreiken van bewijsstukken inzake de biologische productiemethode aan haar aangeslotenen.

Recente ontwikkelingen en geformuleerde ambities voor de komende jaren op het terrein van de biologische landbouw (zie nota ‘Een biologische markt te winnen’) vragen om een goed functionerend certificerings- en controleproces. Het ministerie van LNV, als opdrachtgever en verantwoordelijke, heeft daarom aangegeven behoefte te hebben aan inzicht in het functioneren van Skal bij het uitvoeren van deze taken en heeft Ernst & Young gevraagd tot het uitvoeren van een QuickScan organisatieonderzoek. Dit onderzoek diende gericht te zijn op de uitvoering van de publieke certificerende en controlerende taken door Skal.

Aanvullend is Ernst & Young gevraagd om aanbevelingen te geven met betrekking tot positionering en organisatie van controle en certificering in Nederland.

### 3 Opdrachtformulering

#### 3.1 Opdrachtformulering

De opdracht is op grond van het voorgaande als volgt geformuleerd:

*'Stel een beperkt onderzoek in naar het (interne) functioneren van Skal in de periode 1998 tot heden, gericht op het uitvoeren van de publieke taken. Daarbij dient de nadruk te liggen op het effectief functioneren van het primaire proces van Skal, het uitvoeren van inspecties en controles in het kader van die publieke taak.*

*Rekening gehouden dient te worden met de invloed van externe omgevingsfactoren op het functioneren van Skal.*

*Geef naast bevindingen over het functioneren van Skal ook aanbevelingen voor Skal (als controlerend orgaan) en LNV (vanuit haar rol als toezichthouder).*

*Houdt daarbij rekening met het reeds in gang gezette veranderingsproces bij Skal ('reorganisatie') en het in concept vastgelegde en binnenkort af te ronden aansturingprotocol tussen LNV en Skal.*

*Voer aanvullend op het QuickScan onderzoek een analyse uit naar de mogelijkheden en alternatieven met betrekking tot positionering en organisatie van het controle- en certificeringproces in Nederland voor zover van belang voor het uitvoeren van publieke taken in het kader van de biologische landbouw. Betrek in de analyse onder meer de in het kader van Skal 2005 voorgestelde alternatieven alsmede voorstellen die door het Platform Biologica zijn gedaan.'*

#### 3.2 Onderzoeksvragen

Daarbij zijn op verzoek van de opdrachtgever in het kader van de QuickScan nog de volgende (specifieke) onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Is er een expliciet onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke taken en op welke wijze krijgt dit vorm in de organisatie en wordt dit gewaarborgd? Op welke wijze kan verstrengeling van beide voorkomen worden?
- 2 Op welke wijze is gewaarborgd dat controles/inspecties volledig (planning versus realisatie), juist (conform wet- en regelgeving en reglementen), tijdig en doelmatig en op een uniforme wijze worden uitgevoerd?
- 3 Wat zijn de kritische punten in de certificerings- en controlesystematiek, zijn deze in beeld gebracht en welke maatregelen zijn hiervoor getroffen?
- 4 Op welke wijze worden de bevindingen van de Raad voor Accreditatie geïmplementeerd in de organisatie van Skal?
- 5 Welke invloed heeft de discussie tussen 'systeemdenkers' en de 'productdenkers' op het functioneren van Skal en welke gevolgen heeft dat voor de taakopvatting van Skal en de inspecties door Skal-controleurs.

Met betrekking tot de aanvulling op het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 6 Dienen certificering en controle van elkaar te worden gescheiden?;
- 7 Is concurrentie tussen verschillende marktpartijen gewenst en mogelijk en op welke wijze zou dat het best geregeld kunnen worden?;
- 8 Is er behoefte aan meerdere certificerende instellingen?;
- 9 Hoe dient te worden omgegaan met het bestaan van private en publiekrechtelijke 'keurmerken'; op welke wijze passen het huidige EKO-keurmerk en de aanduiding 'biologisch' daarin?;
- 10 Waar kan de publieke taak, ten aanzien van certificeren en controleren, het best worden ondergebracht (uitvoerende dienst, baten-lastendienst, ZBO of rechtspersoon met wettelijke taak)?

## 4 Onderzoeksopzet

### 4.1 Object van onderzoek, scope en afbakening

Het object van onderzoek betreft de organisatie van Skal, met name:

- de primaire processen: certificeren en controleren;
- de besturingsprocessen (planning en control), zowel de interne P&C-cyclus als de externe P&C-cyclus (relatie LNV);
- het kwaliteitsborgend systeem gericht op de certificerende en controlerende taken.

Het onderzoek is beperkt tot dat deel van de Skal-organisatie dat zich bezig houdt met het uitvoeren van de publieke taken.

Bij dit onderzoek zal geen aandacht worden geschonken aan:

- AWB-conformiteit van klachten-, bezwaar-, en beroepsprocessen;
- het functioneren van Skal vóór 1998;
- de effectiviteit van de uitvoering van de private taken door Skal;
- certificerende en controlerende activiteiten in het buitenland.

Het QuickScan onderzoek heeft tot doel in een relatief korte periode een globaal inzicht te krijgen in het functioneren van Skal in de afgelopen jaren. Een dergelijk onderzoek gaat niet zover dat een oordeel kan worden uitgesproken over de kwaliteit van het functioneren van Skal in deze periode. Het onderzoek is uitgevoerd op een wijze en met een diepgang als nodig wordt geacht voor het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvragen zoals door het Ministerie van LNV is aangegeven.

De aanvulling op het QuickScan onderzoek heeft tot doel een analyse uit te voeren naar de mogelijkheden en alternatieven met betrekking tot positionering en organisatie van het controleren en certificeringproces in Nederland. Tijdens het onderzoek is gebruik gemaakt van financiële informatie die ons door Skal ter beschikking is gesteld. Wij hebben geen accountantscontrole uitgevoerd en spreken derhalve geen oordeel uit over de betrouwbaarheid van deze financiële informatie.

### 4.2 Werkwijze

Tijdens ons onderzoek is een groot aantal interviews uitgevoerd onder meer met directie en medewerkers van Skal, het Bestuur van Skal en vertegenwoordigers van de Raad voor Advies, LNV en het Platform Biologica. Voorts is kennis genomen van een aantal aan ons ter beschikking gestelde documenten. Voor een overzicht van geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten verwijzen wij naar de bijlagen.

Daarbij hebben wij met name een analyse gemaakt op hoofdlijnen van de ontwikkelingen in de sector biologische landbouw en de rol die Skal daarin heeft gespeeld, de ontwikkelingen binnen Skal zelf voor wat betreft het uitvoeren van controle en certificering voor zover het de publieke taak betreft en de relatie met LNV. Voorts hebben wij een analyse gedaan van de alternatieven en mogelijkheden voor de toekomstige positionering van de controle en certificering in Nederland.

### 4.3 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd.

Het *eerste deel* (Hoofdstuk 5) schetst op hoofdlijnen een beeld van de ontwikkelingen in de voor Skal relevante omgeving (de sector biologische landbouw) in de afgelopen jaren waarbij wordt aangegeven hoe Skal zich daarbij ontwikkeld heeft. Daarbij worden enkele belangrijke constatering en conclusies getrokken die als achtergrond en referentiekader dienen voor de daarop volgende delen van het rapport.

In het *tweede deel* van het rapport (hoofdstukken 6 tot en met 10) wordt het QuickScan onderzoek nader uitgewerkt en wordt ingegaan op de specifieke onderzoeksvragen (zoals genoemd in 3.2 de vragen 1 tot en met 5).

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de controle en certificering van de biologische productie in Nederland. Hoofdstuk 7 zoomt in op het door Skal gehanteerde tarievenstelsel en de kostprijs-systematiek. Hoofdstuk 8 behandelt de relatie tussen het Ministerie van LNV vanuit haar rol als toezichthouder en Skal als controleorgaan, waarbij met name wordt ingegaan op het expliciet maken van gemaakte afspraken in het in concept opgestelde aansturingprotocol en bijbehorend informatiestatuut. In hoofdstuk 9 wordt het vraagstuk van scheiding tussen private en publieke taken aan de orde gesteld waarna in hoofdstuk 10 de discussie tussen ‘systeemdenkers’ en ‘productdenkers’ wordt behandeld.

In hoofdstuk 11 worden conclusies getrokken en wordt de aanzet gegeven voor het *derde deel* van het rapport waarin wordt ingegaan op alternatieven voor de toekomstige organisatie en positionering van controle en certificering in Nederland (onderzoeksvragen 6 tot en met 10 zoals genoemd in paragraaf in 3.2).

In hoofdstuk 12 geven wij antwoord op de geformuleerde onderzoeksvragen. Deze antwoorden leveren overwegingen op voor de toekomstige organisatie van controle en certificering. Hierop zal in hoofdstuk 13 worden ingegaan. Het rapport zal in hoofdstuk 14 worden afgesloten met een aantal samenvattende aanbevelingen.

## **5 Ontwikkelingen in de sector en binnen Skal**

### **5.1 Inleiding**

Alvorens in de hoofdstukken 6 tot en met 10 meer specifiek zal worden ingegaan op geformuleerde onderzoeksvragen in het kader van het QuickScan onderzoek wordt in dit hoofdstuk kort en op hoofdlijnen een beeld geschetst van de belangrijkste ontwikkelingen in de relevante omgeving van Skal, de biologische sector (5.2) en zal worden aangegeven welke veranderingen dat met zich mee bracht voor Skal (5.3) om vervolgens een aantal conclusies te trekken. Dit is van belang om een goed beeld te krijgen van het krachtenveld waarbinnen Skal opereert. Daarmee verschaft het een referentiekader waartegen de analyses en bevindingen in de overige delen van het rapport kunnen worden afgezet.

### **5.2 Ontwikkelingen in de sector biologische landbouw**

De volgende ontwikkelingen hebben zich de afgelopen jaren voorgedaan in de biologische landbouw.

#### **5.2.1 *Groeiende belangstelling voor biologische landbouw***

Er is een toenemende belangstelling voor biologische landbouw. Dit wordt nog eens versterkt door recente dierziekten zoals MKZ en varkenspest en schandalen rondom kwaliteit van voedsel (BSE, dioxine). Deze ontwikkelingen hebben bij de consument een toenemende belangstelling voor milieu, welzijn en gezondheid van dieren en voedselveiligheid teweeggebracht. Daarbij staat nadrukkelijk niet alleen de kwaliteit van het voedsel maar ook de wijze waarop dit voedsel wordt voortgebracht ter discussie. Biologische landbouw kan zich daarom in een nog steeds groeiende belangstelling verheugen.

Door het Ministerie van LNV is dit onderkend. In de nota 'een biologische markt te winnen' zijn de ambities om een structureel deel van de landbouw in Nederland biologisch te doen zijn gesteld op zo'n 10% te behalen in 2010.

#### **5.2.2 *Nieuwe toetreders***

Door deze toenemende belangstelling is meer vraag naar biologisch geproduceerde producten ontstaan. Daarmee werd de markt voor biologische producten ook commercieel interessant voor grotere partijen. Het commerciële belang speelt daarbij voor sommige nieuwe toetreders een belangrijke rol. Meer ideële biologische doelstellingen kunnen daarbij in het gedrang komen. Vanuit deze nieuwe toetreders ontstaat de vraag om expliciet aan te geven wat 'biologisch geproduceerd' inhoudt zodat men zich daarmee als 'biologische producent' kan manifesteren.

### **5.2.3 *Verschillende opvattingen over interpretatie 'biologisch'***

Onder aangeslotenena ontstaat als gevolg van genoemde ontwikkeling de discussie over wat 'biologisch' is. Daarbij ontstaan verschillende stromingen ('productdenkers' en 'systeemdenkers'; zie voor meer details hoofdstuk 10). Systeemdenkers gaan daarbij veel verder dan productdenkers. Biologische landbouw is voor systeemdenkers meer dan het voldoen aan een aantal expliciete criteria, ook normen en waarden spelen een rol. Productdenkers zijn van mening dat 'biologisch' het voldoen aan expliciet afgesproken criteria betreft. Dit betekent ook dat er veel vragen zijn en er dus ook veel uitgelegd en 'geadviseerd' moet worden in de sector.

### **5.2.4 *Van private naar publieke regelgeving***

In 1991 kwam de plantaardige productie in de EU onder EU-regelgeving (EU-verordening 2092/91); daarmee werd de biologische plantaardige productie in Nederland geen privaatrechtelijke maar een publieke aangelegenheid. In augustus 2000 volgde de dierlijke productie zodat daarmee ruim 98% van de biologische productie in Nederland onder publieke regelgeving valt. De rol van het Ministerie van LNV wordt daarmee steeds belangrijker. De aanduiding 'biologisch' kan worden vermeld op producten die voldoen aan de EU-verordening. Deze publiekrechtelijke aanduiding komt naast het privaatrechtelijke EKO-keurmerk. Biologische producten in Nederland die 'biologisch' zijn, kunnen ook het EKO-keurmerk verkrijgen.

## **5.3 *Ontwikkelingen binnen Skal***

Op het moment dat Skal in 1986 opgericht werd, was er sprake van een kleinschalige biologische markt. Er bestond maatschappelijk weinig belangstelling voor biologische producten en het aantal aangeslotenena was beperkt. Het was een organisatie die er vóór de sector was. Lange tijd was Skal ook de enige georganiseerde instantie waar men informatie kon krijgen over biologische landbouw- en productiemethoden.

De in 5.2 geschetste ontwikkelingen betekenden voor Skal voortdurend veranderen en aanpassen. Onderstaand volgt een aantal belangrijke veranderingen.

### **5.3.1 *Groeien***

Als gevolg van geschetste ontwikkelingen diende Skal fors te groeien. In 1995 had Skal nog een omzet van f 2 mln., in 2000 was dat inmiddels opgelopen tot f 8,6 mln. Ruim f 6 mln. heeft daarbij betrekking op publieke taken. Het moge duidelijk zijn dat daarmee ook de hoeveelheid te verrichten werk fors is gegroeid.

### **5.3.2 *Ontwikkelen van private programma's***

De behoefte aan biologische producten nam ook in het buitenland toe. Skal ontwikkelde een aantal private certificerings- en controleprogramma's en manifesteerde zich in het buitenland binnen en buiten de EU. Hiertoe heeft Skal een aantal buitenlandse rechtspersonen opgericht die voor een deel inmiddels weer zijn afgestoten.

De private programma's die voor binnenlandse biologische productie waren opgesteld zijn inmiddels grotendeels omgezet in publiekrechtelijke regelgeving.

### **5.3.3 *Professionalisering van de controle***

Het uitvoeren van de publieke taak en de discussie 'wat is biologisch en wat is niet biologisch' leidden tot het steeds beter expliciteren en vastleggen van regelgeving. Voorts werd de controle steeds 'expliciet' en kwamen er duidelijke instructies voor controleurs (zie ook hoofdstuk 6). Daar waar in de beginfase op grond van globale richtlijnen veel ruimte bestond voor controleurs tot het doen van eigen interpretaties is inmiddels geen sprake meer van een dergelijke vrijheid.

### **5.3.4 *De kerntaken van Skal***

Adviseren en controleren gaan niet altijd goed samen. De vroegere Skal-controleur was ook een beetje 'adviseur'. Hiervoor bestond na het 'publiek' worden van regelgeving geen ruimte meer. Daarnaast werd Skal van oudsher door de sector gezien als 'vertegenwoordiger' en 'promotor'. Deze rol is later komen te liggen bij onder meer het Platform Biologica en bij LTO Nederland (vakgroep biologische landbouw).

### **5.3.5 *Aanpassingen in structuur***

Om de nieuwe activiteiten voldoende te ondersteunen en te kunnen aansturen, maar met name ook een scheiding aan te brengen tussen publieke en private en tussen de afzonderlijk te onderkennen programma's zijn de afgelopen jaren vele wijzigingen in de organisatie doorgevoerd. Deze wijzigingen waren niet altijd voor alle betrokkenen even transparant.

### **5.3.6 *Kennis en medewerkers***

Door het groeien van de organisatie werden begin jaren '90 veel startende academici aangetrokken. Na een aantal jaren bleek dat er onvoldoende doorgroeimogelijkheden waren. Dit in combinatie met enerzijds groei van de organisatie en anderzijds met onduidelijkheid over taakverdeling en meerjarenbeleid binnen Skal zorgde voor een wisseling en een uitstroom van mensen met



kennis in de jaren 1998 en 1999. Hiermee verdween naast kennis ook een deel van het midden- |  
kader.

In 2000 ontstond onrust bij controleurs vanwege ervaren ‘uitholling’ van hun functie als gevolg van het meer expliciteren van normen voor biologische productie (minder eigen interpretatie en advies) en professionalisering van de controle (meer ‘verificatie’).

Deze onrust is begin 2001 geëscaleerd en heeft geleid tot een ernstig arbeidsconflict tussen controleurs en directie. Inmiddels is het conflict naar tevredenheid van nagenoeg alle betrokkenen opgelost.

### **5.3.7 Directie**

De vorige directie van Skal heeft een belangrijke stempel gedrukt op de organisatie van Skal en veel activiteiten (waaronder ook veel buitenlandse) opgestart. In het maken van de omslag van de ‘pioniersfase’ waarin Skal destijds verkeerde naar een fase van ‘groei en professionalisering’ had een andere stijl van leidinggeven naar onze mening effectiever kunnen zijn. De implementatie van de meerjarenbeleidsplannen kwam onvoldoende van de grond. De communicatie met het ministerie van LNV en het bestuur van Skal verliep niet voorspoedig en de aansturing van Skal intern was voor verbetering vatbaar. In 2000 is een interim-directeur aangesteld.

## **5.4 Samenvattende bevindingen en conclusies**

Samenvattend noemen wij de volgende externe (buiten de invloedssfeer van Skal) en interne factoren (binnen de invloedssfeer van Skal) die voor de ontwikkeling van Skal een belangrijke rol hebben gespeeld.

Externe factoren:

- een sterke aanwas van nieuwe biologische boeren met een andere ideologie dan de mensen van het eerste uur;
- langdurige onduidelijkheid over de taak en positie van Skal en andere spelers naar de sector toe;
- een afwachtende houding van LNV.

Interne factoren:

- het moeilijk kunnen maken van de slag van ‘idealist’ naar ‘controleur’;
- onduidelijkheden in de interne organisatie door veel aanpassingen in de structuur onder meer als gevolg van beoogde scheiding tussen publiek en privaat;
- een te trage implementatie van meerjarenplannen;
- een directie die te lang de ‘pioniersaanpak’ heeft gecontinueerd;
- een afwachtende houding van het Bestuur;
- een uitstroom van kennis en ervaring door verloop in combinatie met een groei in het aantal benodigde arbeidsplaatsen.

De veranderingen die Skal heeft doorgemaakt en nog steeds doormaakt als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen en factoren kunnen gekarakteriseerd worden als:

- van ideëel naar commercieel.
- van adviserend naar informierend.
- van belangenbehartiger naar controleur.
- van privaat naar publiek.

Wij concluderen dat Skal bezig is de overgang te maken van een ‘pioniersfase’ naar een ‘fase van groei en professionalisering’. Biologische landbouw is inmiddels de kinderschoenen ontgroeid en kan zich verheugen in een toenemende aandacht van overheid en consument. De biologische sector is sterk in beweging. Dat vraagt om een groot aanpassingsvermogen van spelers in die sector en zeker spelers die zich bezig houden met controle en certificatie, zoals Skal. Een dergelijke overgang gaat vaak gepaard met ‘groeiperikelen’. Hiervan is in de situatie van Skal zeker sprake geweest.

Bij de overgang van de ‘pioniersfase’ naar de ‘fase van groei en professionalisering’ is vertraging opgetreden. Hoewel belangrijke aanpassingen reeds werden onderkend vóór 1998 en zijn vastgelegd in het meerjarenbeleidsplan 1998-2000 werden deze plannen toch niet volledig geïmplementeerd. Veel van wat toen is onderkend komt weer terug in de toekomstplannen in het kader van Skal 2005. Die overgang had daarom wellicht sneller gekund. Daarvoor hadden zowel de sector, Skal als het Ministerie slagvaardiger en pro-actiever kunnen optreden. Betere communicatie en effectievere aansturing hadden daarbij ondersteuning kunnen bieden. De in de volgende hoofdstukken weergegeven analyses en bevindingen dienen in het licht van bovenstaande ontwikkelingen te worden gezien.

## **6 De organisatie van controle en certificering biologische productie Nederland**

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op ontwikkelingen in de regelgeving met betrekking tot de biologische landbouw (6.1), de ontwikkelingen rondom certificering en controle voor zover het de publieke taak betreft in de afgelopen jaren (6.2); daarbij zullen tevens enige samenvattende bevindingen worden vermeld; vervolgens wordt ingegaan op de resultaten (in kwantitatieve en kwalitatieve zin) van de controles en certificering uitgevoerd in de periode 1998 tot heden; daarbij wordt specifiek ingegaan op de door LNV gestelde vragen naar volledigheid, juistheid, doelmatigheid en uniformiteit van de controles (6.3). In paragraaf 6.4 gaan wij dieper in op een aantal essentiële maatregelen die zijn getroffen in het proces van controleren en certificeren die de gewenste kwaliteit moeten waarborgen, op uitgevoerde interne audits en de resultaten uit klachtenprocedures die indirect ook informatie geven over de kwaliteit van de uitgevoerde controles. In paragraaf 6.5 gaan wij in op externe audits die worden uitgevoerd door de Raad voor de Accreditatie.

Tenslotte geven wij in paragraaf 6.6 een samenvatting van onze bevindingen en aanbevelingen. Met dit hoofdstuk hopen wij een afdoende beantwoording van onderzoeksvragen 2 tot en met 4 te hebben gegeven (zie ook 3.2).

### **6.1 Regelgeving met betrekking tot biologische landbouw**

De biologische productiemethode houdt rekening met het natuurlijk evenwicht in de leefomgeving van plant, dier en mens. Om dit te waarborgen worden aan deze methoden, die toegepast worden in de plantaardige en dierlijke sector van de land- en tuinbouw en in de voedingsmiddelenindustrie, voorwaarden gesteld. Op het moment dat Skal werd opgericht, was er nog geen sprake van wettelijk vastgelegde voorwaarden met betrekking tot een biologische productiemethode. Op verzoek en met medewerking van de sector zijn de voorlopers van Skal (o.a. S.E.C) begonnen met het ontwikkelen van eigen normen en waarden voor biologische productiemethoden. Op het moment dat een bij Skal aangesloten bedrijf (hierna verder te noemen: aangeslotene) voldeed aan de Skal-norm, was het dit bedrijf toegestaan gebruik te maken van het (Skal) EKO-keurmerk.

De opkomst van de biologische landbouw heeft er toe bijgedragen dat in 1991 in de Europese Unie een Verordening van kracht is geworden, die betrekking heeft op de normen c.q. voorwaarden gesteld aan biologische productiemethoden (Verordening (EEG) Nr. 2092/91). In eerste instantie had deze verordening uitsluitend betrekking op de biologische productie van planten en plantaardige producten, maar later (zie hierna) is deze verordening uitgebreid met normen voor de productie van dieren en dierlijke producten.

Door vastlegging van normen c.q. voorwaarden voor biologische productiemethoden in een EU regelgeving, werd het Ministerie van LNV daarvoor verantwoordelijk toezichthouder in Nederland. Vervolgens werd Skal door het Ministerie van LNV aangewezen als bevoegd orgaan tot het uitvoeren van controles en het certificeren van bedrijven die zich bezig hielden met biologische productiemethoden. Op grond van de haar gegeven bevoegdheid kon Skal tevens overgaan tot het opleggen van sancties aan bedrijven die de regelgeving op dit gebied niet naleefden. Om te waarborgen dat deze activiteiten door Skal op de juiste manier zouden worden uitgevoerd, werd en wordt Skal periodiek ge-audit door de Raad voor de Accreditatie volgens ISO/IEC Guide 65/EN 45011. Deze EN 45011 norm, is een Europese norm bestemd voor instellingen c.q. organisaties die zich bezig houden met product- en procescertificatie. Op het moment dat een aangeslotene voldoet aan de EU norm, is het de aangeslotene vanaf dat moment toegestaan de Europees geldende term 'biologisch' aan zijn product te verbinden.

Met ingang van 24 augustus 2000 is de regelgeving aangepast in die zin dat ook de dierlijke productie (bestemd voor menselijke consumptie) onder de EU-verordening valt. Tot die tijd had Skal eigen normen voor de biologische productie van dierlijk materiaal. De controles die Skal in het kader daarvan bij haar aangeslotenen uitvoerde, vielen dan ook onder haar private activiteiten. Wanneer het proces bij de aangeslotene door Skal goed werd bevonden, volgde certificatie waardoor de aangeslotene gebruik mocht maken van het (Skal) EKO-keurmerk voor dierlijk materiaal. Echter, na het van kracht worden van de hiervoor genoemde regelgeving, waren de desbetreffende Skal normen formeel gezien niet meer van toepassing.

Thans is het zo dat, op het moment dat Skal een proces bij een aangeslotene in Nederland heeft gecertificeerd (plantaardig of dierlijk), het product zowel het keurmerk 'EKO' als 'biologisch' mag dragen.

Het is van groot belang onderscheid te maken tussen de wijze waarop een 'biologisch' product tot stand komt en de 'eigenschappen' van dat product. Het publiekrechtelijke predikaat 'biologisch' betekent dat wordt voldaan aan de in de wet vastgelegde normen voor de biologische productiemethode voor plantaardige productie (sinds 1992) en dierlijke productie (sinds 2000) zoals vastgelegd in EG-verordening 2092/91. Wat Skal dus in feite doet, is controleren of een aangeslotene voldoet aan de biologische productiemethoden. Als dat het geval is dan krijgt de aangeslotene vervolgens een bedrijfscertificaat en het door het bedrijf geleverde product een 'productcertificaat'. Op dat moment is het toegestaan producten met de term 'biologisch' op de markt te brengen. De aanduiding biologisch zegt dus niets over de kwaliteit van dat product zelf maar wel dat het **proces** van voortbrenging aan bepaalde eisen voldoet.

## 6.2 Organisatie van het controle- en certificeringproces

### 6.2.1 Beschrijving van de primaire processen: controle en certificeren

De belangrijkste activiteiten die door Skal op dit moment worden verricht zijn:

- 1 controleren of aangeslotenen voldoen aan de EU normen dan wel de private Skal-normen, voor biologische productie;
- 2 het certificeren van aangeslotenen op het moment dat deze voldoen aan de bovengenoemde normen.

Alle procedures die gevolgd moeten worden, de instructies en werkdocumenten bij een controle, staan beschreven in het Procedurehandboek. Het procedurehandboek maakt onderdeel uit van het Kwaliteitshandboek. In het Kwaliteitshandboek (hierna verder te noemen het KHB) van Skal wordt de structuur van het kwaliteitssysteem beschreven en de positie van het KHB daarin. Ook is daarin vastgelegd wat de kaders zijn voor de gemaakte afspraken binnen Skal inzake procedures en instructies. Dit om eenduidigheid te kunnen waarborgen met in de eerste plaats de normen EN45011 en EN45004. Ook dient het KHB aantoonbaar in overeenstemming te zijn met verordening 2092/91/EEG en met overige op Skal van toepassing zijnde wetgeving.<sup>1</sup>

Hieronder geven wij een beschrijving van de ontwikkelingen in het controle- en certificeringproces in jaren 1993 tot en met 2001. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de controlesystematiek voor plantaardige en dierlijke producten binnen Skal gelijk was, en, tenzij hieronder anders vermeld, binnen dezelfde afdeling werd behandeld. Door alle jaren heen zijn de controles voor dierlijke en plantaardige productie op verschillende controleformulieren vastgelegd.

### 6.2.2 Beschrijving van de ontwikkelingen in het controle- en certificeringproces in de afgelopen jaren

#### 1993-1998

In deze periode bestond Skal uit twee afdelingen: Controle Nederland en Controle Internationaal. De afdeling Controle Nederland was opgedeeld in een eenheid Controle Landbouw en een eenheid Controle Bereiding. De certificatie werd uitgevoerd door (hoofd-)controleurs, die werkzaam waren op het kantoor van Skal.

---

<sup>1</sup> Uit: Kwaliteitshandboek Stichting Skal, Zwolle, Nederland. 18 april 2001.

Het KHB en het Procedurehandboek bestonden in eerste instantie alleen uit papieren versies. Toen door de overheid werd bepaald dat organisaties, zoals Skal, dienden te voldoen aan EN45011, is men naar aanleiding binnen Skal begonnen het kwaliteitssysteem te brengen op het niveau van de genoemde EN-norm. Al met al heeft het enkele jaren geduurd voordat dit was bereikt. Uiteindelijk werd Skal aan het einde van 1996 door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd.

## **1998**

In 1998 is begonnen met het maken van een scheiding van de functie Controle en Certificeren. Zo werd een afdeling Controle en een afdeling Certificatie ingericht. De afdeling Internationaal werd op dezelfde wijze ingericht. De afdeling Controle werd belast met de controle en de beoordeling van producten en productiemethoden. De controles en de beoordelingen vonden zowel op locatie als ook op het kantoor van Skal (administratief) plaats. De medewerkers van de afdeling controle namen op basis van de binnengekomen controlerapporten een certificatiebeslissing. De afdeling Certificatie was belast met de vertaling van de wetgeving naar controleschema's en was tevens belast met de ontwikkeling van nieuwe certificatieschema's.

In 1998 was er minimaal controlemateriaal voor de controleurs aanwezig. Er werd ook gewerkt met een beperkt aantal basisvragen (8 stuks), waarbij de controleur een ruime eigen interpretatievrijheid had. Een controleur kon ook de certificeringbeslissing nemen, waarbij wel dient te worden opgemerkt dat dit dan wel een andere controleur was dan die de daadwerkelijke controles had uitgevoerd. Er is begonnen met een duidelijkere explicitering van de regelgeving naar de controleurs, en men is gestart met het opzetten van een controleurhandboek. Voorheen hadden de controleurs wel instructielijsten, maar dat waren echter losse lijsten die niet gebundeld waren in een handboek. Bovendien had men op het hoofdkantoor van Skal geen zicht op het feit of alle controleurs al dan niet beschikten over de volledige instructies.

Verder werd in 1998 het zogenoemde interne werkoverleg anders gestructureerd.

Hoewel de normen concreet waren, bestond er geen uniformiteit in het sanctiebeleid. Wel was er sprake van uniformiteit in de wijze van controle/uitvoering. Verder bestond er ook al een bezwaarschriften en klachtenprocedure.

Ook de informatie die aan de aangeslotene werd verstrekt, was heel beperkt. Men realiseerde dat dit geen ideale situatie was en heeft in dit jaar derhalve informatiebrochures ontwikkeld waarin een heldere explicitering over de procedures met betrekking tot controle en certificatie voor de aangeslotenen werd gegeven.

## **1999**

De indeling in een afdeling Controle en Certificatie bleef in 1999 gehandhaafd.

Verder is men in dat jaar begonnen met het moderniseren van het kwaliteitssysteem. Het beheer van het oorspronkelijke kwaliteitshandboek bleek zeer tijdrovend te zijn, omdat dit periodiek diende te worden geactualiseerd. Zo bleek bijvoorbeeld dat met alle doorgevoerde reorganisaties ook de functies veranderden, waardoor telkens aanpassing van het kwaliteitshandboek (KHB) nodig was. Bovendien diende iedere aanpassing in het KHB telkens ook intern gecommuniceerd te worden en dienden kopieën van deze wijzigingen in het handboek te worden verspreid onder de medewerkers. Door al deze (noodzakelijke) werkzaamheden liep op enig moment het KHB structureel achter op de feiten.

## **2000**

In 2000 is de EU-norm inzake het controle- en certificeringproces, neergelegd in de verordening EEG2092/91, uitgebreid. De uitbreiding had betrekking op het certificeren van de dierlijke productie, waardoor deze ook onder de publieke activiteiten van Skal viel. Omdat bij controles al naar zowel de plantaardige alsook naar de dierlijke productie gekeken werd, veranderde hiermee voor de organisatie weinig. In 2000 werd de controle en certificatie weer onder één afdeling geplaatst: de afdeling Biologische Productie Nederland.

Verder is in 2000 gewerkt aan het opstellen van een uitgebreid jaarplan. Bovendien komt het handboek veehouderij tot stand en is in dat jaar veel aandacht uitgegaan naar de werkinstructies voor de controleur.

| Met betrekking tot het op een adequate wijze uitvoeren van de controles is tussen de controleontwikkelaars van Skal en het Ministerie van LNV veelvuldig contact geweest. Daarbij ging het om het afstemmen van mogelijke interpretatieverschillen bij het controleren van de wet- en regelgeving. Verder hebben de controleurs die binnen Skal werkzaam zijn, gewerkt aan het verder optimaliseren c.q. stroomlijnen van de controles.

| Een van de activiteiten was de ontwikkeling van projectcontroles. Tot 2000 werden er alleen basiscontroles en gerichte controles (geïnitieerd door controleur maar onaangekondigd) uitgevoerd. De projectcontroles zijn controles die geïnitieerd worden door en gecoördineerd worden vanuit het hoofdkantoor van Skal in Zwolle. Deze controles vinden onaangekondigd plaats en hebben betrekking op heel specifieke zaken zoals bijvoorbeeld de controle in het voorjaar op ontsmet zaaizaad.



## 2001

Tot 2000 werd de planning van de controles door de controleurs zelf gedaan op basis van door de Afdeling Controle aangeleverde adressen en lijsten. Van de controleurs werden tweemaandelijke voortgangsrapportages gevraagd. Aan het eind van het jaar werd pas gezien of de controleur alle geplande controles al dan niet had uitgevoerd. In 2001 heeft men dan ook gekozen voor een andere opzet. Alle controles (basis, gericht en project) worden thans in een centrale planning opgenomen. Ook de bewaking van de voortgang van de planning en de sturing daarvan, vindt nu plaats op en vanaf het hoofdkantoor te Zwolle onder aansturing en verantwoordelijkheid van de controlemanager.

Sinds het begin 2001 zijn alle handboeken en procedurebeschrijvingen beschikbaar via het intranet van Skal.

## Samenvatting

Er zijn de afgelopen jaren nogal wat veranderingen in de organisatiestructuur geweest. Daarbij werd ernaar gestreefd om private en publieke taken zoveel mogelijk gescheiden te houden. Met betrekking tot de controles van plantaardige (een publieke taak) en dierlijke productie (tot augustus 2001 een private taak) in Nederland is deze scheiding organisatorisch niet doorgevoerd. Bedacht moet worden dat het gros van de biologische bedrijven gemengde bedrijven zijn. Tijdens de controles werden dan ook beide deelgebieden (plantaardig en dierlijk) in het onderzoek betrokken. Wel werd tijdens de controle gebruik gemaakt van verschillende controleformulieren (één voor dierlijk en één voor plantaardig) zodat de uitkomsten wel separaat beschikbaar kwamen.

De controles (aanpak en vastlegging) zijn de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd. Er is voortvarend gewerkt aan het uniformeren van de procedures, instructies en formulieren. Daarnaast zijn er diverse ontwikkelingen in de soort controles geweest. Was er in eerste instantie uitsluitend sprake van basis- en gerichte controles, in 2000 is men gestart met het uitvoeren van de hiervoor genoemde projectcontroles. Dit betreft controles die op basis van de wet niet verplicht zijn, maar door Skal ontwikkeld zijn om onder andere de kwaliteit van de (basis)controle te verhogen. Verder worden de aangeslotenen steeds beter geïnformeerd over hetgeen wat hen te wachten staat met betrekking tot het de soort van controle. Door het invoeren per 2001 van een centrale planning kunnen de controles efficiënter uitgevoerd worden.

In paragraaf 6.4 gaan wij nog dieper in op een aantal wezenlijke verbeteringen.

## 6.3 Uitkomsten van de controle- en certificeringprocessen vanaf 1998

### 6.3.1 Resultaten

In deze paragraaf gaan wij meer in detail in op de volgende door LNV geformuleerde vragen ten aanzien van de kwaliteit van de controle zoals uitgevoerd in de periode 1998 - heden:

- volledigheid en juistheid van de controles (conform wet-, regelgeving en reglementen);
- doelmatigheid van de controles;
- uniformiteit van de uitgevoerde controles.

Voor de beantwoording van deze vragen hebben wij gebruik gemaakt van de door de afdeling Controle ter beschikking gestelde voortgangsrapportages.

### 6.3.2 Groei in aantal aangeslotenen

Onderstaand geven wij allereerst een overzicht van de ontwikkeling in de groei van het aantal aangeslotenen bij Skal.

#### *Aangesloten Skal*

	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>2</sup>
Aantal aangeslotenen	1.311	1.555	1.912	2.203	2.500
Groei (kwantitatief) t.o.v. voorgaand jaar	246	244	357	291	297
% groei	23,1	18,6	22,9	15,2	13,5

Bron: Skal website

### 6.3.3 Het aantal geplande en uitgevoerde controles/inspecties

In onderstaande tabel hebben wij het aantal controles dat vanaf 1998 was gepland en gerealiseerd, weergegeven. In de bij die tabel behorende toelichting hebben wij aangegeven wat volgens Skal de redenen zijn geweest waarom de planning in de betreffende jaren niet is gehaald.

#### *Planning versus realisatie van de uit te voeren controles/inspecties (Landbouw en bereiding)*

	1998	1999	2000	2001 (1 <sup>ste</sup> kw.)
Planning	3.628	4.870	5.118	1.358
Gerealiseerd	2.815	3.932	4.525	704
Vershil	813	938	583	654

<sup>2</sup> Verwacht aantal aangeslotenen

% gerealiseerd	78%	81%	88%	51%
----------------	-----	-----	-----	-----

### *Toelichting op bovenstaande tabel*

Op basis van haar wettelijke taak moet Skal elk gecertificeerd bedrijf één keer per jaar controleren. Bij het maken van de planning probeert Skal uit te gaan van meerdere controles per bedrijf per jaar. Dit betreffen dan project en/of gerichte controles en eventuele hercontroles. Er was tot 2001 een stijgende lijn te zien in de realisatie. Dat de planning achterliep bij de realisatie komt volgens Skal door de volgende oorzaken:

1998: ondercapaciteit bij de landbouwcontroleurs;

1999: ondercapaciteit, zwangerschapsverlof, opvang werkzaamheden controlemanager;

2000: ziekte, extra en veel tijd geïnvesteerd in verbeteren controlesystematieken;

2001: in het eerste kwartaal 2001 is maar 51 procent van de ingeplande controles ook daadwerkelijk uitgevoerd. Deze opvallende daling van het aantal controles is waarschijnlijk voor een groot deel toe te schrijven aan de MKZ-crisis en het controleurconflict. De verwachting is overigens wel dat de planning voor 2001 wordt gehaald en dat de achterstand spoedig zal zijn ingelopen. Dit komt mede door het feit dat Skal extra capaciteit heeft ingehuurd.

Uit het bovenstaande blijkt dat vanaf 1998 er weliswaar een stijgende lijn in het percentage uitgevoerde controles ten opzichte van de planning is te onderkennen maar dat de planning nog niet volledig gerealiseerd werd.. Skal geeft aan dat met name ondercapaciteit en inzet van capaciteit voor indirecte werkzaamheden daarvoor de oorzaak zijn. Een andere mogelijke oorzaak zou minder efficiënt werken kunnen zijn. In het kader van de QuickScan is dat door ons niet diepgaand onderzocht. Wel achten wij de mogelijkheden aanwezig om uit te voeren controles efficiënter te laten verlopen. In paragraaf 6.6 geven wij een aantal suggesties hoe doelmatiger werken kan worden bevorderd.

Uit de door ons bestudeerde gegevens en uit het gesprek dat wij hebben gehad met het hoofd van de afdeling biologische productie Nederland, is gebleken dat ieder van de aangeslotenen (met uitzondering van de aangeslotenen die niet actief zijn, dat wil zeggen dat door hen nog geen biologische productiemethode wordt gehanteerd) minimaal één keer per jaar door een controleur van Skal bezocht zijn.

Daarmee heeft Skal in deze jaren wél voldaan aan haar wettelijke verplichting, namelijk het uitvoeren van minimaal één controle bij iedere aangeslotene die ook biologisch actief is.

Wij hebben geconstateerd dat voor het jaar 2001 een bijgestelde planning van de uit te voeren controle- en inspectiebezoeken is opgesteld door het hoofd van de afdeling biologische productie Nederland. Per controleur is daarbij aangegeven hoeveel controles/inspecties door hem/haar dit jaar nog dienen te worden uitgevoerd. Thans wordt maandelijks nagegaan of de planning gehaald wordt en indien dit niet het geval mocht zijn wordt daarop bijgestuurd. De verwachting is, zoals de planning ook laat zien, dat alle geplande controles dit jaar gerealiseerd worden.

Uit een gesprek dat wij hadden met het hoofd van de afdeling Biologische Productie Nederland van Skal, bleek overigens dat ongeveer 4 procent van het aantal aangeslotenen nog niet biologisch actief was. Deze bedrijven hadden zich wel bij Skal aangemeld maar waren nog niet actief als biologische bereider of producent. De werkwijze van Skal is dat aangeslotenen die niet actief zijn ook niet door Skal worden gecontroleerd.

#### **6.3.4 *Volledigheid en juistheid van de controles (volgens wet- en regelgeving)***

Skal beschikt niet over voldoende managementinformatie over de afgelopen periode die ons in staat stelt inzicht te verkrijgen in de volledigheid van de uitgevoerde controles (zijn alle te controleren criteria in de desbetreffende controle betrokken?) en de uniformiteit van de uitgevoerde controles.

Door Skal wordt inmiddels gewerkt aan het geautomatiseerd vastleggen van het volledigheid-aspect.

#### **6.3.5 *Doelmatigheid en uniformiteit van de uitgevoerde controles***

##### ***Doelmatigheid***

In de loop der jaren zijn kengetallen ontwikkeld, die betrekking hebben op de duur van een uit te voeren controle. Hierdoor is het mogelijk geworden een goede en realistische planning te maken, waarbij kan worden aangegeven hoeveel tijd een controle c.q. inspectie gemiddeld in beslag zal nemen. Duidelijk wordt tevens hoe de beschikbare controlecapaciteit (lees: het aantal beschikbare formatieplaatsen) wordt ingezet. Ook kan daarbij worden aangegeven of het aantal beschikbare formatieplaatsen voldoende is om de planning te kunnen realiseren.

In onderstaande tabel wordt het aantal uitgevoerde controles weergegeven met daarbij (procentueel) de gemiddelde tijd per controle, de voorbereiding van de controle en de gemiddelde reistijd vanaf 1998 tot heden.

### *Tijdsbesteding per controle*

	1998	1999		2000		2001 (januari - april)
<b>Aantal controles</b>	2.815	3.932		4.525		704
		LB	Ber.	LB	Ber.	
<b>Gemiddelde tijd in % per controle</b>						
Controle op bedrijf	36	37	35	26	35	
Vorbereiding controle	8	7	6	*3	*	
Gemiddelde reistijd	23	20	26	18	24	
Overig niet gespecificeerd	33	36	33			
<b>Totaal</b>	100	100	100	100	100	

### *Toelichting*

In het jaar 2000 is het aantal controle-uren afgenomen omdat volgens Skal veel tijd geïnvesteerd is in het verbeteren van de controleformulieren. Buiten dat heeft het gebruik van 'conceptformulieren' tijdswinst opgeleverd.

Verder werd door Skal aangegeven dat met ingang van 1 januari 2001 de controletijd door de controleur zelf in het geautomatiseerd systeem dient te worden ingevoerd. Omdat nog niet iedereen de uren in het systeem had ingevoerd was het niet mogelijk voor 2001 een overzicht daarvan te genereren.

### *Uniformiteit*

De door de controleurs opgemaakte controlerapporten, waarvan een kopie wordt verstrekt aan de betreffende gecontroleerde aangeslotene, worden gezonden aan het hoofdkantoor van Skal in Zwolle. Daar wordt door de certificeerder beoordeeld of de controle juist en volledig is uitgevoerd. Zijn tijdens de controle overtredingen c.q. afwijkingen geconstateerd, dan worden die vervolgens geregistreerd in het geautomatiseerd systeem. Op die manier is het mogelijk per aangeslotene een beeld te verkrijgen omtrent het nalevinggedrag van de op hem/haar van toepassing zijnde regelgeving.

Binnen Skal worden de controleurs ook op de hoogte gehouden op welke wijze de regelgeving dient te worden gecontroleerd en hoe deze dient te worden uitgelegd. Hierdoor wordt bereikt dat de controles op uniforme wijze plaatsvinden en dat er geen verschil in optreden plaatsvindt.

---

<sup>3</sup> Er zijn voor 2000 wel cijfers bekend, echter deze zijn niet op dezelfde manier tot stand gekomen als de cijfers van de voorgaande jaren en derhalve niet te vergelijken

Met betrekking tot de eis van uniformiteit kunnen wij derhalve signaleren dat door het nadrukkelijk expliciteren van uit te voeren controles door middel van controlememoranda, werkinstructies, formulieren etc. (zie ook 6.4) er dus maatregelen zijn getroffen die uniformiteit beter mogelijk maken (vanaf 2000). Er is echter geen managementinformatie beschikbaar waar dit uit blijkt. Uit de ontvangen klachten (zie 6.4) is overigens niet gebleken dat er in belangrijke mate sprake zou zijn van onvolledig of niet uniform uitgevoerde controles.

## **6.4 Maatregelen ter waarborging kwaliteit van het controle- en certificeringproces**

In deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op een aantal wezenlijke maatregelen rondom het controle- certificeringproces die bijdragen aan de kwaliteit van de controle.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Toezicht teamleider.
- Sturing op controleproces.
- Werkinstructies.
- Controlememorandum.
- Informatievoorziening naar aangeslotenen.
- Interne audits.
- Klachtenprocedure.

In paragraaf 6.5 komen de door de Raad voor de Accreditatie uitgevoerde audits aan de orde.

### **6.4.1 Toezicht door teamleider**

Het is binnen Skal gebruikelijk geweest dat de controleurs elkaars rapporten konden beoordelen dit met als doel eventuele verschillen te kunnen signaleren. Dit was in de periode dat de controleur ook nog certificeerder was (tot 1 januari 2000). Thans is het nog steeds gebruikelijk dat teamleiders alsook controleurs regelmatig met elkaar mee gaan op controle. Het doel daarvan is zowel de kwaliteit alsook de uniformiteit van de controles te verhogen c.q. te bewaken.

Vanaf 1998 bestaat er een standaardformulier voor de beoordeling van de controlerapporten dat gebruikt wordt door de certificeerders.

### **6.4.2 Sturing van het controleproces**

Het controleproces wordt gestuurd op het aantal en de soort van de uit te voeren controles en de tijd die daarvoor ter beschikking staat. Dit wordt, zoals wij al eerder hebben gemeld, in de huidige planning nauwgezet bewaakt en desgewenst bijgesteld door het hoofd van de afdeling biologische productie Nederland.

Voorts wordt er vanaf 1998 gebruik gemaakt van een controlejaarplan. Tweemaandelijks worden er rapportages uitgegeven over de uitgevoerde controles, de aantallen, de tijdsbesteding door de controleurs per controle. Over de jaren 1998, 1999 en 2000 zijn deze cijfers beschikbaar (overzicht in paragraaf 6.2.4).

### **6.4.3 *Werkinstructies voor controles***

Geleidelijk aan zijn er steeds meer instructies gekomen door de ontwikkeling van nieuwe formulieren en de checklisten. In eerste instantie werden aan de controleurs losse lijstjes ter beschikking gesteld waarop de instructies stonden weergegeven. Het nadeel daarvan was dat men op het hoofdkantoor geen inzicht had of de controleur beschikte over alle gegeven instructies. In 1998 is men begonnen met het bundelen van deze losse instructies tot een overzichtelijke werkinstructie, die aan de controleurs ter hand is gesteld. Deze instructie bevat tevens, om verschillen in interpretaties te voorkomen, voorbeelden uit de praktijk, probleemgevallen, directe verwijzingen naar EG regelgeving enz. Een andere wijze waarop geprobeerd werd interpretatieverschillen te voorkomen, was het houden van werkoverleg met de controleurs. Deze vonden in eerste instantie wekelijks plaats, maar in verband met een efficiencyslag is dit een maandelijks overleg geworden.

Sinds 2001 hebben alle controleurs de beschikking over een laptop waarmee ze toegang hebben tot het intranet waarop het procedurehandboek staat. Bij goed gebruik zou hiermee voorkomen moeten worden dat controleurs bijvoorbeeld verkeerde formulieren gebruiken bij dezelfde procedure. Buiten de versie op intranet is aan de controleurs ook een versie van het procedurehandboek ter hand gesteld.

### **6.4.4 *Het controlememorandum***

De vertaling/interpretatie van de verordening 2092/91/EEG naar de controlepraktijk wordt door Skal gedaan in samenwerking met het Ministerie van LNV. Wanneer uit de praktijk zaken naar boven komen die de uitvoering van deze verordening bemoeilijkt of in het ergste geval onmogelijk maakt dan dient Skal dit voor te leggen aan het ministerie van LNV.

Vanaf 1999 wordt er gewerkt met een overzichtelijk controlememorandum. In samenwerking met de controleurs is elk artikel van de Verordening beoordeeld en in het memorandum vermeld. Bij elk artikel is gekeken of daarop actie moet worden ondernomen. Zo is per geïnventariseerd risico een inschatting gemaakt hoe vaak een norm door de aangeslotene overtreden zal worden. Vervolgens is er een weging gemaakt van de schade die een overtreding zou kunnen toebrengen aan het imago van de biologische landbouw. Ook is per artikel aangegeven hoe deze in de praktijk gecontroleerd dient te worden, op basis van welke documenten en/of waarnemingen. Het controlememorandum op zich vormt de basis voor de controleformulieren en instructies van de controleurs.



#### **6.4.5 *Communicatie naar de aangeslotene***

Er is sprake geweest van een filosofieomslag binnen Skal. Voorheen was het de aangeslotene niet altijd bekend waarop hij gecontroleerd zou gaan worden. Wel was bekend dat de administratie op orde diende te zijn. Vanaf 1998 werd men zich binnen Skal bewust dat er duidelijk gecommuniceerd (informerende functie van Skal) diende te worden naar de aangeslotene inzake wat werd gecontroleerd en waarom een controle door Skal werd uitgevoerd. Gebleken is dat mede hierdoor de consistentie en de kwaliteit van de controle is toegenomen. Bovendien wordt door de controleur van Skal aan de aangeslotene gevraagd het controleformulier na te lopen en te paraferen.

Samenvattend zijn de kwaliteitswaarborgende maatregelen op dit moment (onder meer):

- Teamleider gaat met andere controleurs regelmatig mee op controle.
- De aangeslotene parafeert het controlerapport.
- Kwartaalrapportages over controles.
- Checklist voor de beoordeling van de controlerapporten door certificeerders.
- Controleurs werken met standaardformulieren die op het intranet staan.
- Controleurs hebben allemaal dezelfde werkinstructie.
- Er is een controlememorandum.
- De controleurs hebben toegang tot het Procedurehandboek via intranet.

Aanvullende zekerheid over de kwaliteit van de uitgevoerde controles kan worden verkregen door kennis te nemen van de uitkomsten van klachtenprocedures (6.4.6) en de uitgevoerde interne audits (6.4.7).

#### **6.4.6 *Klachtenprocedure***

##### ***Beschrijving van de procedure***

Wanneer een klacht binnenkomt, wordt deze vervolgens op een klachtenformulier genoteerd en voorzien van een nummer. Vervolgens wordt de klacht doorgestuurd aan de Kwaliteitsmanager. De klacht wordt ingedeeld naar de aard daarvan. Er bestaan daarvoor elf categorieën. De klager krijgt een ontvangstbevestiging met daarin de verwachte termijn van afhandeling. De kwaliteitsmanager bepaalt wie de afhandelaar van de klacht wordt, geeft deze door en bewaakt de voortgang van de afhandeling middels de Task Timer (geautomatiseerd controlesysteem). Afhankelijk van de aard van de klacht wordt bepaald wie deze moet afhandelen. De medewerker die de klacht afhandelt onderzoekt de toedracht en de oorzaak en bepaalt de benodigde corrigerende actie. Dezelfde medewerker voert de corrigerende actie uit en noteert op klachtenformulier hoe klacht intern is afgehandeld. Het klachtenformulier wordt geretourneerd aan de kwaliteitsmanager. De externe afhandeling gebeurt schriftelijk en kopie hiervan wordt bij klachtenformulier gevoegd. De kwaliteitsmanager verifieert de afhandeling. Alle klachten worden opgenomen in een klachtenrapportage die onderdeel uitmaakt van de verantwoordingsrapportage.

### ***Overzicht klachten in 1998***

In 1998 zijn er 22 klachten binnengekomen, waarvan er 9% (2) betrekking hadden op de controles. Het ging hier om klachten over een bedrijf dat lang moest wachten op de eerste controle, na aanmelding (K98018). Verder kwam er een klacht van een aangeslotene die niet tevreden was over de manier waarop een controleur tijdens een controle was opgetreden.

### ***Overzicht klachten in 1999***

In 1999 zijn er 54 klachten binnengekomen, waarvan 20,4% (11) betrekking had op de controle. Er is, in het kader van dit onderzoek, voornamelijk gekeken naar de aard van de klachten over de controle, tarieven en het keurmerk. Niet gekeken is naar klachten over het internationale Keurmerk (dit valt immers buiten de publieke taken, is een private aangelegenheid).

In de loop van 1999 is men begonnen om aan de klachten klachtencodes te geven (bijv: TAR – tarieven, CON – controle etc.). Dit bevordert het inzicht doordat het mogelijk is om in één oogopslag te zien om wat voor soort klacht het gaat.

Uit bovenstaande komen twee hele duidelijke klachten naar voren die betrekking hebben op de controle: nr. K9931 betreft een interpretatieverschil, en nr. K9943 betreft een klacht over een controleur die nooit de velden zou hebben bekeken.

### ***Overzicht klachten in 2000***

In 2000 zijn er minder klachten ingediend. Het gaat in totaal om 9 klachten. Van deze 9 klachten gingen er 2 over de controles (22%).

Procentueel gezien is het aantal klachten over de controles en de tarieven ten opzichte van 1999 gelijk gebleven. Feitelijk is het aantal klachten stevig teruggelopen. Het aantal klachten ten opzichte van het aantal controles: 9:1608 geeft een percentage van 0,5%.

#### ***6.4.7 Interne audits***

Skal voert zelf interne controles uit waarbij gekeken wordt of de activiteiten uitgevoerd worden conform haar eigen Kwaliteitshandboek. Ook wordt gekeken of het kwaliteitssysteem voldoende effectief is. De procedure voor de uitvoering staat in het Procedurehandboek onder 4.46. De procedure voorziet erin dat:

- alle procedures ten minste één keer per jaar ge-audit worden;
- de auditresultaten schriftelijk worden vastgelegd en bekend worden gemaakt aan de verantwoordelijke functionarissen;
- effectieve corrigerende maatregelen worden genomen;

- resultaten en conclusies worden gerapporteerd aan de Directie om eventueel aanvullende corrigerende maatregelen te kunnen nemen.

De kwaliteitsmanager voert drie keer per jaar een interne audit uit. Hierbij wordt gekeken of hetgeen is vastgelegd in regels ook op die wijze is uitgewerkt. Uitgangspunt is dat alle onderdelen van het kwaliteitshandboek minimaal één keer per jaar ge-audit worden. De kwaliteitsmanagers streeft ernaar twee keer per jaar de systeemdokumentatie te beoordelen, waarbij alle documenten uit het Kwaliteitshandboek (KHB) zijn afgedekt.

Uit de interne audits over de jaren 1998 en 1999 kwam naar voren dat de uitvoering van de controles een zwak punt is geweest. De belangrijkste oorzaak van deze conclusie was het niet up-to-date zijn van het Kwaliteitshandboek, en daarmee de inhoud van de procedures. Een niet onbelangrijke oorzaak was dat de functie van hoofd van de afdeling controle Nederland verschillende keren vacant kwam door vertrek van het hoofd. Deze wisselingen hebben geleid tot onvolledige uitvoering van de controles. Ook de kwaliteit van de controles liep daardoor terug, hetgeen ook blijkt uit de audits.

Gebleken is dat er in 2000 geen interne audits zijn uitgevoerd. De reden daarvan was dat het gehele kwaliteitssysteem op de helling stond en aangepast diende te worden. Wel is in 2000 een audit uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie.

Uit de audit voor 2001 kwam onder andere naar voren dat sommige controlerapporten niet altijd volledig werden ingevuld.

## **6.5 Externe waarborg ten aanzien van kwaliteit van het controle- en certificeringproces**

### ***Raad voor Accreditatie***

Skal is vanaf 1996 door de Raad voor Accreditatie (RVA) geaccrediteerd. De werkwijze van de RVA is beschreven in de bijlagen.

In het kader van de QuickScan hebben wij kennis genomen van de inhoud van de rapporten van de RVA van 5 februari 1998, 7 april 2000 en 19 november 2000. Bij afwijkingen van de norm (non-conformities) is in de rapporten steeds aangegeven welke eis van de norm EN45011 het betreft en hoe ernstig de afwijking wordt beoordeeld. Er bestaan drie categorieën afwijkingen (sinds 1 januari 2001 hanteert de Raad van Accreditatie nog maar twee categorieën afwijkingen):

- Categorie A: zijn zeer ernstig. Dat wil zeggen dat er twijfel bestaat over de resultaten van het werk van Skal, de certificaten die Skal uitgeeft hebben geen waarde. Afwijkingen in deze categorie moeten direct gecorrigeerd worden.
- Categorie B: zijn ernstig. Er bestaat twijfel over de werkwijze van Skal. Deze dienen binnen drie maanden gecorrigeerd te worden.
- Categorie C: zijn niet ernstig. Er wordt gekeken naar aspecten van het kwaliteitssysteem die geen directe invloed hebben op de werkzaamheden van Skal en moeten binnen 6 maanden gecorrigeerd worden.

Het rapport van 19 november vormt een vervolgonderzoek op dat van 7 april 2000 ter controle of de gesignaleerde afwijkingen gecorrigeerd zijn.

Hieronder gaan we na welke afwijkingen de Raad voor Accreditatie in haar rapporten van de afgelopen jaren heeft gesignaleerd die uitsluitend betrekking hebben op het controle en certificeringproces van de publieke activiteiten en hoe Skal daarmee is omgegaan.

#### *Rapport van 5 februari 1998*

In het rapport van 5 februari 1998 werden uiteindelijk 2 afwijkingen in de categorie C gesignaleerd, nadat Skal op eerder geconstateerde afwijkingen corrigerende maatregelen genomen had.

Op basis van de gesignaleerde afwijkingen constateren wij dat de afwijkingen voornamelijk te maken hebben met niet volledige instructielijsten en formulieren, onvolledige dossiers, en checklisten. Skal reageert echter voldoende snel en adequaat op de opmerkingen (dat wil zeggen de non-conformities werden bij een volgende controle opgeheven). Tevens vinden wij het belangrijk te melden dat dit rapport betrekking heeft op de activiteiten uit het jaar 1997. In 1999 is er binnen Skal begonnen met een herinventarisatie van het controleproces, de opstelling van een nieuw controlememorandum etc.

#### *Rapport van 7 april 2000*

In het rapport van 7 april 2000 werden na correctie nog 11 afwijkingen in de categorie C gesignaleerd. Op basis van de onderzoeksresultaten van dit onderzoek werd geconcludeerd dat Skal in voldoende mate voldeed aan de criteria EN 45011:98.

De geconstateerde afwijkingen hadden betrekking op: onvolledige controlerapporten of checklijsten (2x), verkeerd gebruik van checklisten, trage reactie op verandering in certificatie-eis, onvolledig/verouderd kwaliteitshandboek. Op alle afwijkingen heeft Skal direct actie ondernomen..

#### *Rapport van 19 november 2000*

Het rapport van 19 november geeft aan dat van de 10 in april geconstateerde afwijkingen 9 gesloten konden worden, of tot nieuwe afwijkingen werden omgevormd. Er werden ook 10 nieuwe afwijkingen categorie B gesignaleerd, en 13 van categorie C. Skal deed meteen correcties waarna er 11 afwijkingen (categorie C) open bleven staan. Op basis hiervan werd geconcludeerd dat Skal voldeed aan de criteria EN 45011:98.

Resumerend kunnen er de volgende terugkerende afwijkingen gesignaleerd worden: interpretatieverschil, incompleet Kwaliteitshandboek, geen navolging uitkomsten interne audits, onduidelijkheid in termen, verouderd classificatieschema, verouderd instructiehandboek, traceerbaarheid certificatiebeslissing.

### *Rapport mei 2001*

In 2001 is er een hercontrole uitgevoerd die in mei is afgerond. In augustus 2001 zal er door de RVA opnieuw bekeken worden of er door Skal voldoende actie is ondernomen op de gesignaleerde afwijkingen. Het definitieve rapport verwacht men in november 2001 uit te kunnen brengen. Uit de voorlopige rapportage bleek een afwijking in de categorie A. Deze had betrekking op het feit dat er te weinig controleurs zouden zijn om ten minste alle inspecties en basiscontroles uit te voeren. Dit is volledig terug te voeren op het gerezen en inmiddels opgeloste conflict tussen Skal en de controleurs. Uitvoering van geplande controles is door Skal zeker gesteld door inhuur van controlecapaciteit. Inmiddels is het grootste deel van de controleurs van Skal weer inzetbaar voor de uitvoering van controles. Daarom zal de uitkomst van het komende onderzoek in augustus volgens de verwachting van Skal zijn dat men voldoet aan de norm.

## **6.6 Samenvattende bevindingen, conclusies en aanbevelingen**

### **6.6.1 Periode 1998 en 1999**

Samenvattend komen wij tot de conclusie dat in de periode 1998 en 1999 sprake is geweest van een aantal wezenlijke tekortkomingen in opzet en deels ook in de werking van de processen rondom controle en certificering biologische productie Nederland.

Over de mate waarin deze tekortkomingen tot kwalitatief ontoereikende controles hebben geleid kunnen wij in het kader van een QuickScan onderzoek geen uitspraak doen.

De door ons gesignaleerde onvolkomenheden betreffen de volgende punten:

- in 1998 is gewerkt met een beperkt aantal basisvragen voor het uitvoeren van controles; naar onze mening vormt dit een onvoldoende basis voor het zeker stellen van kwaliteit en uniformiteit van uitgevoerde controles; pas vanaf 1999 is er sprake van een controlememorandum waarin uit te voeren controle expliciet zijn vastgelegd;
- naar onze mening bestond er als gevolg van de heersende attitude bij controleurs een verhoogd risico dat eigen interpretaties leidden tot inconsistentie in de uitgevoerde controles; er zijn gebleken verschillen in interpretaties geconstateerd bij het later expliciteren van normen en criteria en de vastleggen daarvan in informatiehandboeken voor de aangeslotenen; daarbij is het voorgekomen dat voor 'latere omschakelaars' andere normen zijn gehanteerd;
- er werden certificeringbeslissingen genomen door controleurs; hierdoor bestond er onvoldoende zekerheid dat een kwalitatief goede certificeringbeslissing werd genomen;
- door LNV werden te laat interpretaties naar aanleiding van door Skal gestelde vragen opgesteld; hierdoor bestond het risico op onjuiste uitleg van regelgeving bij uitvoeren van controle;
- er is sprake geweest van een onvoldoende onderbouwing en traceerbaarheid van controles in dossiers;
- in 1998 heeft het nog ontbroken aan een sanctiereglement;

- werkinstructies en formulieren zijn pas later geëxpliciteerd en gebundeld tot een consistente set;
- sturing vond onvoldoende plaats door het ontbreken van een complete set kengetallen waarin volledigheid, juistheid, en doelmatigheid konden worden gemonitord; voorts was door ziekte bij de controlemanager de aansturing gedurende een bepaalde periode minder;
- er was sprake van een suboptimale inzet van beschikbare capaciteit waardoor er minder efficiënt werd gewerkt (veel indirecte uren; relatief veel tijd op controle).

### **6.6.2 Periode vanaf 2000**

Vanaf 2000 is er echter sprake van een duidelijk stijgende lijn in de kwaliteit van controle en certificering.

Daarbij noemen wij onder andere de volgende ontwikkelingen:

- het opstellen van heldere werkinstructies voor controleurs;
- het opstellen van een controlememorandum waarin enerzijds de punten van controle worden aangegeven op basis van de regelgeving en anderzijds de wijze waarop de controle moet worden uitgevoerd;
- het expliciteren van regelgeving in heldere normen en criteria en deze via informatiebladen communiceren aan de aangeslotenen;
- het invoeren van supervisie en managementreviews;
- het scheiden van ‘nemen van certificeringbeslissingen’ en ‘uitvoering van de controle’;
- het vorm geven van een controleaanpak mede gebaseerd op risicoanalyse;
- het strakker gaan sturen op resultaat door de controlemanager.

Wij zijn van mening dat door het inzetten van deze lijn Skal voor de toekomst voldoende toegerust is voor het kwalitatief voldoende uitvoeren van de publieke controle- en certificeringstaak.

### **6.6.3 Aanbevelingen**

Wij geven nog de volgende aanbevelingen in overweging.

#### ***Doelmatigheid***

De doelmatigheid kan nog worden verbeterd door het verder inzetten van geautomatiseerde hulpmiddelen bij het plannen en uitvoeren van de controle; inmiddels beschikken de controleurs over een laptop. Gedacht kan worden aan:

- het digitaliseren van dossiers ;
- het invoeren van een planningsysteem met optimaliseren van bijvoorbeeld routes en reistijden;



- het digitaal invullen en insturen van controlerapporten.

Door Skal zijn inmiddels een aantal ontwikkelingen in gang gezet.

### ***Rouleren controleurs***

Door het met een zekere regelmaat laten rouleren van controleurs kan de objectiviteit in de uit te voeren controles verder worden geoptimaliseerd; voorkomen moet worden dat ‘bedrijfsblindheid’ optreedt door dezelfde controleur gedurende een te lange periode hetzelfde bedrijf te laten controleren.

### ***Resultaat gericht aansturen***

Het stellen van duidelijk targets in kwantitatieve en kwalitatieve zin kan verder vorm worden gegeven; naast het maken van een ‘prestatieafpraak’ met de controlemanager Nederland kunnen ook op individueel controleurniveau prestatieafspraken worden gemaakt. In relatie hiermee verdient het aanbeveling een representatieve set kengetallen te ontwikkelen ter ondersteuning van gemaakte afspraken en voor het monitoren daarvan.

## 7 Tarieven en kostprijzen

### 7.1 Profijtbeginsel als uitgangspunt

Het tariefstelsel dat sinds jaren door Skal wordt gehanteerd is gebaseerd op wat genoemd wordt ‘het profijtbeginsel’. Dit stelsel is gebaseerd op het omslaan van de totale kostprijs van controle en certificatie door middel van tarieven op alle aangeslotenen. Daarbij bestaat geen rechtstreeks verband tussen de door Skal geleverde prestaties (controle en certificeringdiensten) en het in rekening gebrachte tarief.

Het tarief bestaat uit een basisbijdrage en een variabele bijdrage waarvan de hoogte van het percentage wordt vastgesteld op basis van de begroting. Daarbij is voor de ‘bereiding’ de bijdrage gebaseerd op de verkoopwaarde van de omzet en bij ‘landbouw’ op soort gewas en omvang van het areaal dan wel soort en aantal dieren.

Voorts is in beperkte mate sprake van het in rekening brengen van kosten voor hercontroles.

De voordelen van deze systematiek zijn onder andere:

- dat controlecapaciteit kan worden ingezet waar nodig zonder dat dit direct wordt vertaald in financiële consequenties voor de aangeslotene;
- werpt geen onnodige ‘financiële drempels’ op voor nieuwe toetreders;
- het recht doet aan de omstandigheid dat een biologische sector in een tijd van opbouw behoefte heeft aan het creëren van geloofwaardigheid van het biologische product.

Er zijn echter ook nadelen aan deze systematiek verbonden:

- de ‘vervuiler’ betaalt niet, dat wil zeggen dat daar waar meer controle-inspanningen nodig zijn dit niet leidt tot een grotere financiële bijdrage van de gecontroleerde;
- er minder prikkels zijn tot het doelmatiger werken; voor de controleur is er geen prikkel de controle doelmatiger uit te voeren – immers de aangeslotene zal hem daar niet op aan spreken;
- het omslagstelsel hierdoor soms onvoldoende recht doet aan een redelijke prijs/kwaliteitsverhouding.

### 7.2 Tarieven in de periode 1998-2001

Het tariefstelsel gebaseerd op het profijtbeginsel is in de periode 1998–2001 gehandhaafd. Wel zijn jaarlijks bijstellingen gedaan in de hoogte van de tarieven, de gehanteerde percentages en tabellen. Tarieven werden op basis van ingediende begrotingen en tariefvoorstellen goedgekeurd door het Ministerie van LNV. De discussie binnen de biologische sector over vermeende scheefgroei in prijs/kwaliteitsverhouding van controles leidde in 1997 tot de instelling van een permanente commissie bestaande uit leden van de Raad voor Advies en de administrateur van Skal die zich bezig ging houden met tarieven en begroting. Deze commissie heeft een voorstel opgesteld en ingediend voor een andere tariefstructuur.

De uitgangspunten van dit nieuwe stelsel waren onder meer:

- het neerleggen van kosten daar waar ze gemaakt worden ('de vervuiler betaalt');
- een duidelijke relatie tussen de geleverde controle-inspanning en de te factureren kosten.

Voor de aangeslotenen zou dit gaan betekenen dat min of meer iedere aangeslotene een vrijwel gelijk bedrag zou gaan betalen. Daarbij bestond de kans dat kleinere relatief minder goed georganiseerde bedrijfjes een hoger bedrag zouden moeten betalen dan grotere beter georganiseerde bedrijven.

Het voorstel heeft het niet gehaald. Volgens berekeningen van de commissie zou circa 80% van de bedrijven meer dan het dubbele van de oorspronkelijke bijdrage moeten gaan betalen en slechts zo'n 20% minder dan een derde. Deze financiële consequentie was naast veranderende inzichten rondom het betalen van licentiebijdragen voor het gebruik van het EKO-keurmerk en enigszins protectionistische gevoelens van de gevestigde orde naar nieuwe (vanuit commercieel gewin aangetrokken) toetreders de reden waarom het voorstel niet tot implementatie heeft geleid.

Wel zijn bijstellingen gedaan in percentages en tabellen om de 'ergste pijn' wat te verzachten. Met name het substantieel verlagen van de door bereiders en importeurs te betalen variabele bijdrage voor het jaar 2001 is daar een goed voorbeeld van.

### **7.3 Toerekening kosten aan activiteiten biologische productie Nederland**

Skal heeft zich voortdurend gerealiseerd dat scheiding tussen private en publieke taken en de daarmee verband houdende geldstromen om zoveel mogelijk transparantie te betrachten een belangrijke te realiseren doelstelling is. Ook van de zijde van het Ministerie van LNV is op dit punt meerdere malen de aandacht gevestigd. In de periode 1998-heden is scheiding tussen beide geldstromen en met name het toerekenen van kosten aan publieke en private taken echter niet optimaal geweest.

Door LNV werd in 1997 in verband met het goedkeuren van tarieven voor 1997 een aantal voorwaarden geformuleerd waaraan Skal diende te voldoen (brief van 28 februari 1997, kenmerk MKG/97783/ND).

De voorwaarden hadden betrekking op de volgende punten:

- het toelichten van een netto-tariefstijging; uit de ingediende begroting concludeerde LNV dat sprake was van een toename van de netto-opbrengst van nationale controletarieven met circa f 350.000;
- het maken van een onderscheid in de begroting tussen publieke en private taken van Skal inclusief een heldere toerekening van directe en indirecte kosten (daarbij mocht rekening worden gehouden met private taken die op korte termijn onder de publieke zouden vallen); met name is hier van belang dat LNV de zekerheid wilde dat geen financiering van private taken met de opbrengst van publieke taken zou plaatsvinden;

- Skal zich zou moeten herbezinnen op de rol die zij in de toekomst binnen de sector zou vervullen; belangrijk daarbij te formuleren welke de ‘kerntaken’ van Skal als controleorganisatie zouden moeten zijn; dit om te komen tot het verminderen van ‘overheadkosten’; aangegeven werd dat de taken die Skal tot op dat moment vervulde zeker logisch waren in relatie tot het opbouwen van de biologische sector; gerefereerd werd aan op handen zijnde ZBO-aanwijzingen (zie ook hoofdstuk 8); de indruk bestond bij LNV dat Skal op dat moment feitelijk optrad als ‘belangen-organisatie’ van de biologische sector hetgeen niet verenigbaar zou zijn met het uitvoeren van de publieke taak van onafhankelijke controleorganisatie;
- Skal met voorstellen diende te komen die efficiencywinst bij de uitvoering van controlewerkzaamheden zou moeten opleveren

Met betrekking tot het doen van een heldere toerekening van directe en indirecte kosten aan publieke en private taken is door Skal een berekening gemaakt. De berekening en de uitgangspunten zijn in het kader van dit QuickScan onderzoek niet door ons beoordeeld.

Op grond van de gemaakte berekening bleek een voorcalculatorisch verlies op buitenlandse ‘private’ activiteiten van circa f 122.000.

In reactie op deze toelichting concludeerde LNV (brief van 17 september 1997, kenmerk MKG 97.3705/nd) dat er sprake was van een kruissubsidie van de private taak door de publieke. Aangezien dit in strijd was met het uitgangspunt dat publieke en private taken geheel zelfstandig zijn diende deze kruissubsidie dan ook (eventueel fasegewijs in twee jaar) te worden ‘afgebouwd’.

Daarbij werd tevens aangegeven dat vanaf 1998 een dergelijke toerekening van de organisatiekosten onderdeel zou moeten uitmaken van de berekening van de tarieven en als zodanig opgenomen zou moeten worden in begroting 1998 en jaarverslag voor 1998. Voorts diende de administratie daarop te worden ingericht en zou LNV vanaf 1999 een accountantsverklaring eisen bij de toerekening van organisatiekosten naar de publieke en private taak.

Wij stelden vast dat aan deze aanwijzingen van LNV gedeeltelijk gevolg is gegeven. Daarbij speelt mogelijk de door LNV als ‘moeizaam verlopend’ gekwalificeerde communicatie met Skal een rol (zie ook hoofdstuk 8).

Er is geen sprake geweest van het splitsen van organisatiekosten naar publieke en private taken in de jaarrekeningen van Skal in de jaren 1998 tot en met 2000. Van het verstrekken van een accountantsverklaring vanaf 1999 bij die toerekening is eveneens geen sprake geweest. Wel is sprake van verbeteringen in de opzet van de financiële administratie en worden intern toerekeningen van baten en lasten naar met name private programma’s opgesteld.

Voor 1998 is door Skal aangegeven dat hoewel het de bedoeling was dat zowel ‘organisatorisch’ als ook ‘financieel’ er een scheiding tussen publieke en private taken zou worden gemaakt dit slechts beperkt is gelukt.

Met name vele verschuivingen van personeelsleden over verschillende afdelingen, onduidelijkheid over wat 'controle' en wat 'certificatie' was en een nog niet op de nieuwe situatie aansluitende urenregistratie leiden er toe dat er voor 1998 geen goed beeld van toerekening van kosten gerelateerd naar privaat en publiek kon worden gemaakt.

Door Skal wordt wel aangegeven dat met name de stichting SQS en Skal GmbH er de oorzaak van zijn geweest dat de private taken als geheel niet winstgevend zijn geweest in de jaren 1997 en 1999.

Voor het jaar 1999 is er intern een overzicht beschikbaar waarop voor de verschillende private programma's een matching van opbrengsten en kosten wordt gemaakt resulterend in een resultaat per programma. Uit dit overzicht blijkt een negatief resultaat op private programma's van circa f 192.000. Voor de toerekening van indirecte ('overhead') kosten wordt gebruik gemaakt van percentages variërend van 10 tot 20% van de toe te rekenen indirecte kosten. Voor de publieke taak is niet een dergelijk overzicht opgesteld. Door Skal wordt aangegeven dat dit kan worden berekend door de resultante te nemen van 'totaal minus privaat'. Het nut van een dergelijke inzicht wordt als beperkt ingeschat door Skal aangezien er geen relatie is tussen kosten en baten terwijl dit voor de private activiteiten wel nadrukkelijk het geval is (er bestaan overzichten waarbij per 'klant' de opbrengsten en kosten van de private activiteiten worden weergegeven resulterend in een 'bijdrage aan de overheadkosten'). Op grond van de door Skal gemaakt berekening kan geconcludeerd worden dat voor het jaar 1999 zeker sprake is van een financiering van private door publieke activiteiten.

Daarbij moet opgemerkt worden dat er met mogelijke positieve effecten van private activiteiten voor publieke taken geen rekening is gehouden (uitstraling, imago).

Door Skal is aangegeven dat voor het jaar 2000 aanvullend een overzicht zal worden opgesteld naar analogie van de voor 1999 gehanteerde systematiek waarbij kosten en opbrengsten gesplitst naar private en publieke activiteiten zullen worden weergegeven. Naar verwachting dragen de private activiteiten positief bij aan het resultaat.

In de begroting 2001 is sprake van een duidelijk scheiding van private en publieke activiteiten door het opstellen van deelbegrotingen voor Skal Biologische productie NL (publiek), Skal Certification & Services (privaat) en Skal Beheer (overhead). De kosten van Skal Beheer worden toegerekend aan Biologische Productie NL en C&S volgens een verdeelsleutel op basis van het aantal voorcalculatorisch bepaalde uren (inzet capaciteit medewerkers) voor publieke en private programma's en activiteiten.

In de begroting 2001 komt dit neer op het toerekenen van circa f 1,4 mln. aan de publieke taak (78%) en circa f 0,4 mln. aan de private taak (22%).

## 7.4 Samenvattende bevindingen, conclusies en aanbevelingen

### 7.4.1 *Tariefstelsel*

Het door Skal gehanteerde tariefstelsel kent geen rechtstreekse relatie tussen de voor aangeslotenen te verrichten prestaties en de daarvoor in rekening te brengen tarieven. Het stelsel kent voordelen die met name in een periode van opbouw van de biologische sector in Nederland van belang zijn. In de nu aangebroken fase van verdere professionalisering van de controle- en certificering en de mogelijke veranderingen die op stapel staan (zie onder meer Skal 2005) verdient het stelsel heroverweging.

Bij een dergelijke overweging kunnen onder meer de volgende aandachtspunten worden meegenomen.

#### *De vervuiler betaalt*

Overwogen kan worden om een koppeling te maken tussen de voor een aangeslotene te verrichten controle-inspanningen en de daarvoor in rekening te brengen kosten. Daarbij kan gedacht worden aan het hanteren van tarieven per (soort) controle. Kostendekkendheid van de tarieven kan daarbij uitgangspunt zijn. Op deze wijze is er voor de aangeslotene/gecontroleerde een rechtstreeks verband tussen de ontvangen ‘controledienst’ en het in rekening gebrachte tarief.

#### *Certificeren en controleren scheiden*

Het is heel wel mogelijk dat in de toekomst certificerende activiteiten en controlerende activiteiten in verschillende organisaties worden ondergebracht. Dit pleit voor het gaan onderkennen van een apart tarief voor certificeren en voor controleren.

#### *Prikkels tot meer doelmatigheid*

Om te komen tot een doelmatiger controle en certificering kunnen meer prikkels voor doelmatigheid worden ingebouwd. Het uitgangspunt ‘de vervuiler betaalt’ geeft reeds een prikkel om doelmatiger te gaan werken. Immers de aangeslotene wil niet meer betalen dan in de vorm van een dienst wordt geleverd. Maatregelen van de kant van de aangeslotene die het mogelijk maken dat controles efficiënter kunnen worden uitgevoerd zouden kunnen worden ‘beloond’ door het geven van een korting.

Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan aangeslotenen die zelf een ‘kwaliteitszorgsysteem’ operationeel hebben. Overigens betekent dat wel dat in dergelijke gevallen het kwaliteitszorgsysteem object van onderzoek wordt. Uiteraard is ook hier weer ‘controletijd’ mee gemoeid.

#### *Controle in concurrentie*

De mogelijkheid om controles door meerdere organisaties te laten aanbieden is mede van invloed op het te hanteren tariefstelsel. Het ligt niet voor de hand concurrentie op kwaliteit toe te staan. Concurrentie op prijs is mogelijk waarbij het de uitdaging is om door het betrachten van meer doelmatigheid een scherpere prijs te kunnen aanbieden voor het laten uitvoeren van de controle.

#### **7.4.2 *Matchen van kosten en opbrengsten privaat en publiek***

In de periode 1998-heden is nog in onvoldoende mate scheiding geweest tussen uitgaande geldstromen met betrekking tot private en publieke activiteiten.

Voor private activiteiten wordt nadrukkelijk gestuurd op het vergroten van de contributiebijdrage (sturen op resultaat = maximaliseren dekking in overheadkosten) – hierin bestaat binnen Skal dan ook voldoende inzicht. Voor de publieke activiteiten is meer sprake geweest van inputsturing (op basis van een sluitende begroting vaststellen van een tarief ter dekking van kosten en het beheersen daarvan). Het matchen van kosten en opbrengsten voor de publieke taak werd door Skal minder zinvol geacht.

Er is sprake geweest van beperkte financiering van private door publieke activiteiten.

Skal heeft in de organisatie inmiddels wijzigingen doorgevoerd die het mogelijk maken een betere toerekening van opbrengsten en kosten naar de private en publieke taken te doen. Het betreft het creëren van resultaatverantwoordelijke businessunits Biologische Productie Nederland (publiek) en C&S (privaat) en het separaat begroten en verantwoorden van kosten en opbrengsten voor deze units. In de jaarrekening van Skal wordt echter nog niet volledig dit onderscheid gemaakt.

Het verdient aanbeveling om dit ook in de jaarrekening door te voeren. Daarmee wordt de toerekening van kosten aan private en publieke activiteiten tevens object van onderzoek in de jaarlijks uit te voeren accountantscontrole.

Over de wijze waarop de indirecte (overheadkosten) van Skal Beheer dienen te worden toegerekend aan de private en publieke activiteiten dient in overleg met LNV een passende afspraak te worden gemaakt. Daarbij zijn meerdere varianten mogelijk. Deze afspraak kan onderdeel uitmaken van het definitieve aansturingprotocol.

## 8 De rol van het Ministerie van LNV als toezichthouder

### 8.1 De wettelijke basis voor het toezicht

De invloed van het Ministerie van LNV op de biologische sector is de afgelopen jaren door maatschappelijke ontwikkelingen sterk toegenomen. Tot 1992 was alles privaatrechtelijk geregeld via Skal en werden normen voor biologische productie, binnen de toen nog kleine sector, door Skal ontwikkeld.

Door de invoering van de EEG-verordening 2092/91 werden de normen voor de productie van plantaardig materiaal die Skal hanteerde op dit terrein uit de private sfeer gehaald. Het Ministerie van LNV werd ook formeel verantwoordelijk voor de implementatie van de EU-regelgeving en voor onderhandelingen op EU niveau over biologische landbouw. Biologisch geproduceerde plantaardige producten dienden door een EU erkende organisatie te worden gecontroleerd. In Nederland heeft het Ministerie Skal aangewezen als enige certificerende en controlerende instantie die nationaal mag opereren (Landbouwkwaliteitsbesluit biologische productiemethode).

De wettelijke grondslag voor de bevoegdheden voor zowel de minister als Skal zijn vastgelegd in de Landbouwkwaliteitswet. Daarbij geldt het onderstaand toezichtregime dat gebaseerd is op deze wet en de Regelen inzake het rijkstoezicht op de controle-instellingen.

Het toezichtregime voorziet in het benoemen en ontslaan van de voorzitter door de Minister en het goedkeuren van benoemen en verlenen van ontslag van de directeur. Het goedkeuren van statuten en reglementen en het goedkeuren van de tarieven. Ook kan de minister ambtenaren aanwijzen die het recht van toegang hebben tot bestuursvergaderingen en daarin een raadgevende stem hebben (rijkstoezichthouders) en hen nader omschreven bevoegdheden verlenen.

Dit rijkstoezicht moet zich richten op de juiste uitvoering van de opgedragen taak door de controle-instelling, het naar behoren functioneren van de controle-instelling en haar onderdelen, een verantwoord administratief en financieel beheer en het naar behoren functioneren van het tuchtrechtelijk stelsel. LNV dient voorts in voorkomende gevallen interpretaties van EU-regelgeving vast te stellen en deze aan Skal te communiceren.

Voor Skal geldt een informatieplicht. Skal is verplicht ten behoeve van het effectief kunnen uitvoeren van het rijkstoezicht alle inlichtingen te verstrekken en alle medewerking te verlenen. Jaarlijks dient Skal de minister verslag te doen omtrent haar verrichtingen in het voorafgaande jaar.



Door de Minister is in 1997 (brief d.d. 5 september 1997, kenmerk MKG.972301) aangegeven dat voor Skal (een private rechtspersoon met een wettelijke taak) het ZBO-regime van kracht is omdat er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering waarvoor bovendien een onafhankelijke oordeelsvorming op grond van een specifieke deskundigheid gewenst is (artikel 124c lid b en c van de Aanwijzingen inzake Zelfstandige bestuursorganen). In dat verband werd door de Minister een vervolgtraject aangekondigd om invulling te geven aan de ZBO-aanwijzingen over het ministeriële toezicht en de sturingsrelatie tussen de minister en de keuringsdiensten. Concreet betekende dat voor Skal dat:

- de vertegenwoordiging van ambtenaren, in de rol van adviseurs, in bestuursvergaderingen werd opgeheven. Formeel zou dit worden afgeschaft zodra de toezichts- en sturingsrelatie anderszins vorm zou hebben gekregen;
- uitgewerkt zou worden onder welke voorwaarden een ZBO niet-publieke werkzaamheden mag uitvoeren naast de publieke taak;
- het rijkstoezicht effectiever en efficiënter te maken onder meer door het opstellen van een jaarbrief.

## **8.2 Het functioneren van de relatie LNV-Skal tot en met heden**

Uit de door ons bestudeerde stukken en gevoerde interviews met medewerkers van Skal en het Ministerie komt het beeld naar voren dat de communicatie tussen Skal en het Ministerie in de periode 1998 tot heden niet altijd effectief is geweest. Dat blijkt onder meer uit onderstaande bevindingen.

### **Goedkeuren tarieven**

Gebleken is dat er regelmatig sprake was van het laat goedkeuren van de tarieven door LNV. De tarieven voor het jaar 1999 zijn bijvoorbeeld pas op 27 oktober 1999 (Staatscourant 1999 nr. 215) goedgekeurd.

### **Opstellen interpretaties**

LNV is verantwoordelijk voor het formuleren van interpretaties indien er vragen rijzen ten aanzien van de regelgeving. Door Skal is aangegeven dat men vaak lang moest wachten op het totstandkomen van dergelijke interpretaties. Dit wordt door LNV bevestigd in een brief van 8 mei jongstleden waarin met vertraging alsnog antwoord op door Skal gestelde vragen wordt gegeven.

## **Geen follow-up ZBO-regime**

Wij hebben geen follow-up kunnen vaststellen van de door de Minister in 1997 vastgestelde aanwijzingen met betrekking tot het 'ZBO-regime' voor Skal (zie ook 8.1). Weliswaar werd de vertegenwoordiging in het bestuur van Skal door ambtenaren van het Ministerie beëindigd, echter aan het aanscherpen van voorwaarden voor het naast publieke taken kunnen uitvoeren van private activiteiten en het concretiseren van afspraken in een op te stellen 'jaarbief' is voor zover wij hebben kunnen vaststellen geen invulling gegeven.

## **Ontbreken aanspreekpunt**

Door Skal is aangegeven dat omdat er met meerdere, wisselende personen binnen het Ministerie werd gecommuniceerd een vast aanspreekpunt werd gemist.

## **Minder effectieve communicatie**

Zeker in de jaren 1997, 1998 en 1999 was sprake van een 'minder effectieve communicatie'. Dit is ook bevestigd door LNV. Met name aan de zijde van Skal constateerden wij voor die jaren minder bereidheid tot constructief overleg met LNV.

## **Samenvatting**

Naar onze mening is er sprake van een wederzijdse verantwoordelijkheid voor het minder effectief functioneren van de communicatie, waarbij noch het Ministerie noch Skal eenzijdig in gebreke is gebleven.

Door Skal is aangegeven dat men de houding van LNV op sommige momenten als te afwachtend ervoer. Gegeven de in hoofdstuk 5 geschetste ontwikkelingen zou een meer actieve rol van LNV zeker een belangrijke bijdrage hebben kunnen leveren aan het voorkomen of oplossen van ontstane knelpunten (bijvoorbeeld de 'onduidelijke rol' van Skal binnen de sector, of het leiderschapsprobleem binnen Skal waardoor meerjarenplannen niet werden uitgevoerd).

Door LNV is aangegeven, dat het beleid met betrekking tot ZBO's, en dus ook voor Skal, vooral werd ingegeven door een scheiding van beleid en uitvoering. Dit leidde tot een sturing/toezicht door LNV op afstand, waarbij Skal gezien haar zelfstandigheid een eigen verantwoordelijkheid heeft. Voor wat betreft het toezicht op de kwaliteit van de uitvoering van de controles door Skal werd vooral gesteund op de audits van de Raad voor de Accreditatie en de signalen van het Bestuur en de Raad van Advies (waarin de sector vertegenwoordigd is) van Skal.

Skal heeft zich echter ook afstandelijk in het aangaan van de communicatie met LNV getoond. Het LNV beleid wijzigt op dit punt zoals ook gebleken is uit de in februari aan het bestuur van Skal voorgelegde vragenlijst naar aanleiding van de ontstane discussie over het functioneren van Skal. Tot nu toe waren dergelijke informatiebehoeften niet expliciet gemaakt. Het niet expliciteren van wederzijdse taken en verantwoordelijkheden en het niet altijd concreet uitspreken van verwachtingen is naar onze mening daar deels de oorzaak voor.

Inmiddels is door beide partijen onderkend dat verbetering en explicitering van verwachtingen over en weer noodzakelijk is. Met het aantreden van de nieuwe (interim-)directeur begin 2000 is op het terrein van de communicatie een duidelijke verbetering zichtbaar. Stappen zijn ondernomen om de communicatie met LNV op een aantal niveaus opnieuw op gang te brengen. Voor het maken van 'concrete' afspraken is het initiatief tot het opstellen van een aansturingprotocol en bijbehorend informatiestatuut door LNV een eerste goede stap. Hiertoe is door LNV in overleg met Skal een concept aansturingprotocol opgesteld (zie hiertoe paragraaf 8.3).

### **8.3 Het nieuwe aansturingprotocol**

Naast de hiervoor geschetste behoefte aan explicitering van taken en verantwoordelijkheden in een op te stellen aansturingprotocol bestaat er rijksbreed veel aandacht voor het verscherpen van het toezicht en sturing op onder andere keurings- en controle-instellingen (zie het rapport 'Herijking van toezicht op ZBO-controle-instellingen (1999) en het rapport van de Algemene Rekenkamer over toezicht op keuringen en toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak (1999)) en de daarmee verband houdende ontwerp kaderwet ZBO's. Ook in de beleidsnota Biologische Landbouw komt deze wens tot versterking van het toezicht tot uitdrukking.

In relatie daarmee is door het Ministerie van LNV een toezichtvisie opgesteld waarin invulling wordt gegeven aan de elementen van de 'toezichtsketen' (informatieverzameling, oordeelsvorming en interventiemogelijkheden). De uitwerking daarvan voor zover het 'keurings- en controle-instellingen' betreft is door LNV vastgelegd in het 'Handboek sturing, verantwoording en toezicht Keurings- en controle-instellingen'.

In dit handboek wordt onder andere een voorstel gedaan voor een op te zetten aansturingprotocol en informatiestatuut.

Het nu in concept opgestelde aansturingprotocol voor Skal en het informatiestatuut zijn conform dit handboek opgezet. Door Skal is het protocol positief ontvangen.

'Het doel van het aansturingprotocol is het scheppen van helderheid in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister van LNV en Skal waar het betreft het toezicht en de controle op de naleving van de voorschriften gesteld bij of krachtens het Landbouwkwaliteitsbesluit biologische productiemethode'.

In het nu voorliggende concept zijn afspraken gemaakt over taken en verantwoordelijkheden, onder meer:

- procedurele afspraken over het Controlereglement (een belangrijke basis voor het uitvoeren van controle en het certificeren);
- heldere afspraken over het opstellen van interpretaties en de termijn waarbinnen dit moet plaatsvinden;
- wederzijdse informatieplicht en informatieverstrekking;
- het opstellen van ondernemingsplan (meerjarig) en jaarplan;
- het goedkeuren van tarieven;
- het afzonderlijk administreren en verantwoorden van wettelijke taken;
- de mogelijkheden om aanvullende audits te laten uitvoeren door LNV.

Daarmee neemt het protocol in ieder geval een aantal knelpunten weg die reeds eerder zijn gesignaleerd en besproken en vormt een goede basis voor toekomstige samenwerking.

Daarbij maken wij nog de volgende opmerkingen:

- de interventiemogelijkheden van de Minister komen ons (te) beperkt voor; bijvoorbeeld indien Skal overweegt niet wettelijke/private taken te gaan verrichten is slechts sprake van een informatieplicht door Skal met de mogelijkheid voor de Minister tot het verzoeken om overleg; wij kunnen ons een zwaardere interventie voorstellen indien voorgenomen private taken het publieke belang kunnen schaden;
- de relatie tussen het meerjarige ondernemingsplan en het jaarplan is niet helder; voorts kunnen wij ons voorstellen dat het 'jaarplan wettelijke taken' door Skal wordt opgesteld en door Minister goedgekeurd; het jaarplan kan dan dienst doen als 'prestatiecontract' ter ondersteuning van resultaatgerichte sturing van Skal (zie ook bij conclusies en aanbevelingen).

#### **8.4 Samenvattende bevindingen, conclusies en aanbevelingen**

Over de periode 1998 tot 2000 is sprake geweest van een minder effectieve communicatie tussen LNV en Skal. Daarbij is naar onze mening sprake van een wederzijdse verantwoordelijkheid voor beide partners. Het expliciteren van verwachtingen en wederzijdse taken en verantwoordelijkheden in een aansturingprotocol, waarmee men in de tweede helft van 2000 is gestart, is een goede eerste stap in het verbeteren van de samenwerking en ook een invulling van het concreter maken van de toezichtrol van het Ministerie naar Skal.

Bij het verder vormgeven van deze samenwerking en het invullen van de toezichtrol door LNV geven wij nog de volgende suggesties in overweging (niet limitatief). Deze kunnen voor een deel desgewenst opgenomen worden in het aansturingprotocol.

## **Vormgeven resultaatgerichte aansturing**

Het verdient aanbeveling met name ook afspraken te maken met Skal over de te leveren prestaties in termen van kwantiteit en kwaliteit (resultaatafspraken). Gedacht kan worden aan de op jaarbasis uit te voeren controles, de kwaliteit waarmee deze dienen te worden uitgevoerd en de kosten die daarvoor nodig zijn. Resultaatgerichte afspraken kunnen worden vertaald in relevante ‘kengetallen’ waarop ook intern binnen Skal kan worden gestuurd. Door LNV is in de door haar ingediende vragenlijst reeds een aantal suggesties gedaan op dit punt. Wij adviseren deze in goed overleg verder uit te werken. Het vaststellen van deze prestatieafspraken kan worden opgenomen in de jaarlijkse (externe en interne) planning & control cyclus. Rapportage over de realisatie kan onderdeel uitmaken van het op te stellen informatiestatuut waarvoor reeds een eerste aanzet is gedaan.

## **Prikkels voor doelmatiger werken**

Doelmatiger werken kan worden bevorderd door voldoende prikkels in de omgeving van Skal en binnen de Skal-organisatie te leggen die doelmatiger werken bevorderen. Gedacht kan worden aan ‘prestatieafhankelijke beloningen’ (voorzover toegestaan) bij het realiseren van gestelde targets, het verlenen van kortingen bij uitgevoerde controles indien gecontroleerde de ‘zaken op orde heeft’ of het toestaan van reservevorming (vanuit publieke middelen) bij Skal.

## **Risicoanalyse en afdekking**

Bij het uitvoeren van haar wettelijke taken loopt Skal risico’s. Voorbeelden daarvan zijn het bloot staan aan schadeclaims vanwege mogelijke onjuiste beslissingen ten aanzien van controle en certificatie of het dreigende continuïteitsprobleem in geval van een arbeidsconflict of gebrek aan aanbod op de arbeidsmarkt. Het is van groot belang een zo compleet mogelijk beeld te hebben van deze risico’s en aan te geven of en op welke wijze deze kunnen worden afgedekt (verzekeren, zelf dragen, risico LNV). Wij stellen voor conform de systematiek zoals beschreven in de ‘instellingsvoorwaarden baten en lastendiensten’ een risicoanalyse uit te voeren en afspraken te maken over de wijze waarop risico’s zullen en kunnen worden afgedekt.

## **Het benoemen van een accountmanager als vast aanspreekpunt**

Het verdient aanbeveling aan beide zijden, zowel bij Skal als LNV, een vast aanspreekpunt te benoemen. Dit vergemakkelijkt de communicatie en draagt bij aan het verkrijgen van een compleet beeld over ‘alles wat er speelt’.

## **Communicatieafspraken**

Naast het benoemen van een vast aanspreekpunt is het aan te raden een serie afspraken te maken over de communicatie in termen van ‘wie’, ‘met wie’, ‘waarover’, ‘wanneer’.

## **Inzetten control-instrumentarium**

In het kader van het adequaat invullen van de toezichtsrol dient LNV in overleg met Skal na te gaan welke instrumenten zij daar het best voor kan inzetten naast de reeds genoemde (bij voorbeeld kengetallen) en de reeds bestaande (accountantscontrole, audits Raad voor Accreditatie etc.). Te denken valt aan reviews, evaluaties, benchmarks en dergelijke. Daarbij is het wel zo efficiënt als LNV daarbij gebruik maakt van ook door Skal ingezette of in te zetten instrumenten. Over het verstrekken van dergelijke informatie kunnen in het informatiestatuut nadere afspraken worden gemaakt.

## **Invullen informatiestatuut**

De eerste aanzet voor het opstellen van een informatiestatuut kan worden aangevuld met suggesties zoals hierboven gedaan ten aanzien van het afspreken van kengetallen en het verstrekken van informatie over uitgevoerde reviews, enquêtes, etc.

In het informatiestatuut dient aangegeven te worden in welke informatie zal worden voorzien, wanneer en op welke wijze deze zal worden opgeleverd (aard, periodiciteit en procedures). Op deze onderdelen behoeft nu voorliggende concept statuut nog aanvulling.

## **Accountantscontrole**

Overwogen kan worden om de accountantscontrole bij Skal uit te breiden met bijvoorbeeld ‘rechtmatigheids’ of ‘doelmatigheidsaspecten’. Afspraken hierover kunnen worden opgenomen in een op te stellen ‘controleprotocol’.

## **Bedrijfsvoeringparagraaf in jaarverslaggeving**

Overwogen kan worden om de huidige jaarverslaggeving van Skal uit te breiden met een zogenaamde ‘bedrijfsvoeringparagraaf’; hierin kan door het bestuur van Skal verantwoording worden afgelegd over financieel beheer en andere onderdelen van de bedrijfsvoering.

## **9 Scheiding private en publiekrechtelijke taken**

In dit hoofdstuk wordt nader in gegaan op de beantwoording van de vraag: *‘Is er een expliciet onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke taken en op welke wijze krijgt dit vorm in de organisatie en wordt dit gewaarborgd? Op welke wijze kan verstrengeling van beide voorkomen worden?’*.

### **9.1 Nut en noodzaak van het scheiden van publieke en private taken**

Skal is monopolist in Nederland op het gebied van publiekrechtelijke certificering en controle van biologische productiemethoden. Door de minister van LNV dient toezicht te worden gehouden op de wijze waarop Skal deze taak vervult. Om dit toezicht mogelijk te kunnen maken en eventueel ongewenste vermengingen van publieke en private taken en verantwoordelijkheden te voorkomen is een scheiding tussen publieke en private taken gewenst.

### **9.2 Mogelijkheden om een scheiding te effectueren**

Scheiding van publieke en private taken kan op verschillende manieren worden geëffectueerd, onder andere:

- het onderscheiden van aparte juridische eenheden;
- regelgeving en programma's;
- organisatorisch;
- aanpak en werkwijze;
- financieel;
- aanduiding (keurmerk).

### **9.3 Scheiding in de periode 1998 – heden**

Publiekrechtelijke taken worden uitgevoerd door de Stichting Skal. De Stichting Skal voert naast publieke taken ook private taken uit. In die zin is geen sprake van scheiding door het onderscheiden van aparte juridische entiteiten.

Met ingang van 1999 is een duidelijke organisatorische scheiding aangebracht tussen private certificering en controle en de privaatrechtelijke taken door het vormen van de afdelingen ‘Certification & Services’ (privaat) en Biologische Productie Nederland (publiek). De afdeling BPN wordt aangestuurd door een verantwoordelijke controlemanager. Wel is het zo dat deze afdeling beperkt nog privaatrechtelijke activiteiten op controlegebied uitvoert (bijvoorbeeld voor de Biologisch Dynamische vereniging).

Voor private en publieke taken bestaan aparte certificerings- en controleprogramma's gebaseerd op verschillende grondslagen, regels en overeenkomsten met betreffende bedrijven. Tot augustus 2000 echter kon (formeel) geen scheiding tussen private en publieke taken worden doorgevoerd. Immers de dierlijke productie is sedert augustus 2000 publiekrechtelijk geregeld en daarvoor een private aangelegenheid. Ten aanzien van aanpak en werkwijze heeft dit echter niet tot verschillen geleid.

Het privaatrechterlijke EKO-keurmerk mag ook gebruikt worden door bedrijven die voldoen aan de voorwaarden die worden gesteld volgens het (publieke) certificatieprogramma biologische productie Nederland. Daarmee worden de aanduidingen 'biologisch' en EKO naast elkaar gebruikt. Dat hierdoor verwarring kan optreden is onder meer gebleken bij de publiciteit rondom de NOVA-dossiers.

De scheiding is financieel wel goed doorgevoerd voor wat betreft de opbrengsten. Ten aanzien van de kosten is het toerekenen aan de verschillende private programma's en de publieke taak gecompliceerder. Verwezen wordt naar het hoofdstuk 7 'Tarieven en kostprijzen' voor details.

#### **9.4 Samenvattende bevindingen en conclusies**

Vastgesteld kan worden dat in de periode 1998- heden de scheiding tussen privaat en publiek niet optimaal is geweest. Dit heeft vooral geleid tot:

- verwarring over de status van het EKO-keurmerk en de aanduiding 'biologisch';
- het nog onvoldoende zuiver kunnen toerekenen van lasten met name in de jaren 1998 en 1999 aan private en publieke activiteiten waardoor ten minste de schijn is gewekt dat financiering van private activiteiten met 'publieke middelen' plaatsvond;
- 'negatieve pers' rondom private buitenlandse activiteiten met een uitstraling naar de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken;
- risico dat mogelijke claims vanuit private activiteiten de continuïteit van de publieke taken in gevaar brengt.

In dit verband is er alle reden voor na te gaan op welke wijze het best een scheiding tussen publieke en private taken in de toekomst kan worden geïmplementeerd. Hierop zullen wij nader ingaan in de hoofdstukken 12 en 13.



## 10 De discussie tussen ‘systeemdenkers en productdenkers’

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag: *‘welke invloed heeft de discussie tussen ‘systeemdenkers’ en de ‘productdenkers’ op het functioneren van Skal en welke gevolgen heeft dat voor de taakopvatting van Skal en de inspecties door Skal-controleurs’.*

### 10.1 Systeemdenkers en productdenkers

Biologische landbouw is ontstaan vanuit een zeker idealisme; daarbij stond ‘biologisch’ niet voor ‘gangbaar zonder bestrijdingsmiddelen of kunstmest’. Biologische landbouw staat daarbij voor een geheel waarbij ook ethische kwesties een belangrijke rol spelen (welzijn van dieren, bijdragen aan landschap, gezondheid van consumenten). Oorspronkelijk was slechts sprake van privaatrechterlijke regelgeving. Daarbij was meer ruimte voor afspraken en interpretaties die pasten bij dat idealisme. Met de komst van EU-regelgeving is het verder expliciteren van ‘biologisch’ in regels, criteria en normen ingezet.

De Europese en nationale overheden hebben gekozen voor het sterk reguleren van ‘biologische productie’ door het voorschrijven van vele criteria waaraan dit proces moet voldoen.

De ‘systeemdenkers’ zijn aangesloten die de biologische landbouw als ‘één geheel (systeem)’ zien. Biologische landbouw omvat daarbij meer dan door middel van regelgeving in ‘harde en expliciete’ criteria is vastgelegd. Ook waarden spelen daarbij een rol die kunnen worden uitgedrukt in principes en intenties.

Het meten daarvan aan de hand van ‘harde feiten en tabellen’ (verificatie) door een controleur is daarbij niet mogelijk. Dat zou vragen om een veel ruimere beoordeling die met name ook gericht is op uitkomsten en indrukken.

‘Productdenkers’ daarentegen kennen een dergelijke idealisme niet. Wat expliciet is gemaakt in wet- en regelgeving is voor hen genoeg. Controleren of ze voldoen aan het criterium ‘biologisch’ kan door verificatie van hun productieproces aan harde criteria. Met de ontdekking van ‘biologisch’ door de grote supermarktketens is dit productdenken meer dominant geworden. Daarbij bestaat de behoefte om het ‘biologisch zijn’ van het product uit te drukken in enkele basiskenmerken.

## 10.2 Gevolgen voor taakopvatting Skal en controles door Skal-controleurs

Voor de taakopvatting van Skal en de uit te voeren controles door de controleurs heeft het bovenstaande grote consequenties.

Vanuit de publiekrechtelijke taak dient Skal certificering en controle conform Europese en nationale regelgeving uit te voeren. Daarbij bestaat geen enkele vrijheid tot eigen interpretatie. Aangezien inmiddels praktisch de gehele biologische productie Nederland onderhevig is aan publiekrechtelijke regelgeving is controle ‘verworden’ tot het toetsen aan normen en criteria. Dit staat in schril contrast met de privaatrechtelijke beginjaren van biologische productie waarbij vanuit enkele ‘basiseisen’ een ruime mogelijkheid tot eigen interpretatie en invulling aanwezig was voor de sector. De rol van de Skal-controleur daarin was met name ook die van ‘adviseur’ waarbij ruimte was voor eigen interpretaties en afspraken met de biologische boer. Die rol werd bepaald door de opvatting van ‘de controleur’ over wat ‘bio’ was. Dit heeft in de afgelopen jaren soms geleid tot verschillen van inzicht over wat ‘biologisch verantwoord’ was en wat niet. Bedacht moet worden dat deze ontwikkeling voor controleurs een inperking van de eigen interpretatievrijheid betekende en dat het werk van ‘de controleur’ daarmee voor een aantal controleurs mogelijk minder interessant en uitdagend is geworden en dat sommigen zich zelfs zorgen maken over de ‘toekomst van de biologische landbouw’.

Dit betekent, terugkijkend over de periode 1998 – heden, echter ook dat er door het uniform en consistent toepassen van normen en criteria sprake is van een toenemende mate van concretisering van eisen aan biologische productie en door het standaardiseren en uniformeren van de controleprocedures er ook sprake is van een toenemende consistentie in de controle daarop. Gewaakt moet echter worden voor een continuering van de eigen interpretaties door controleurs. Voor de taakopvatting van Skal betekent dit dat invulling van de publieke taak uitvoering van een certificering- en controletaak omvat. Daarbij is geen ruimte meer voor het opstellen van eigen regels en interpretaties en voor het adviseren over wat ‘biologisch’ is.

## 10.3 Toekomst

Het staat de nationale overheden echter vrij om meer eisen te stellen aan biologische productie dan voorgeschreven in EU-regelgeving. De Nederlandse overheid heeft zich beperkt tot het implementeren van EU-verordeningen in de nationale regelgeving en afgezien van het stellen van aanvullende eisen. Privaatrechtelijk kunnen uiteraard ook aanvullende eisen worden gesteld. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de Biologisch Dynamische vereniging onder toekenning van het Demeter merk. (Demeter normen gaan uit van EU normen als basis met aanvullingen daarop voor verschillende terreinen).

Voor de toekomstige taakopvatting van Skal ten aanzien van certificering en controle van biologische productie in Nederland betekent dit overwegen om aanvullende (private) certificeringsprogramma's te ontwikkelen die verder gaan dan Europese en (huidige) nationale eisen. Het duidelijk scheiden van publieke en private taken blijft daarbij een belangrijke voorwaarde. Dit lijkt slechts gewenst als er een duidelijke behoefte bestaat bij de 'biologische consument' aan aanvullende eisen (conform het gedachtegoed van de systeemdenkers).

#### **10.4 Processen en producten**

Naast het onderscheid tussen systeemdenkers en productdenkers is het van groot belang onderscheid te maken tussen de wijze waarop een 'biologisch' product tot stand komt en de 'eigenschappen' van dat product. Het publiekrechtelijke predikaat 'biologisch' betekent dat wordt voldaan aan de in de wet vastgelegde normen voor de biologische productiemethode voor plantaardige productie (sinds 1992) en dierlijke productie (sinds 2000) zoals vastgelegd in EEG-verordeningen 2092/91 en 1804/1999. De aanduiding biologisch zegt dus niets over de kwaliteit van dat product zelf maar wel dat het proces van voortbrenging aan bepaalde eisen voldoet.

Overigens dient de kwaliteit van een biologisch product tevens te voldoen aan de eisen waaraan ook gangbare producten moeten voldoen (zowel op basis van publieke regelgeving als op basis van eisen die marktpartijen stellen).

Het privaatrechtelijke EKO-keurmerk is voor wat betreft de biologische productie Nederland gelijk aan de publiekrechtelijke kwalificatie 'biologisch'

Op grond van de recente discussie naar aanleiding van de NOVA-dossiers is gebleken dat hierdoor, begrijpelijk, verwarring optreedt.

Daarnaast is de biologische keten ('van zand tot klant') niet geheel 'sluitend' voor wat betreft wet- en regelgeving. Voor het vervoer van 'biologisch voortgebrachte producten' is bijvoorbeeld niets geregeld.

In het hoofdstuk 'toekomst certificering en controle biologische landbouw' zal nader worden ingegaan op deze problematiek.

Verbeteringen kunnen worden gevonden in het helder positioneren van het EKO-keurmerk en de aanduiding 'biologisch' en hierover goed communiceren.

## **11 Conclusies QuickScan onderzoek en toekomstige positionering van het certificeringproces en de controle**

### **11.1 Conclusies QuickScan onderzoek**

Naar aanleiding van het in de voorgaande hoofdstukken beschreven QuickScan onderzoek concluderen wij dat in de periode 1998 – heden het functioneren van Skal voor zover het de uitvoering van de publieke taken betreft de organisatie rondom controle en certificering in de jaren 1998 en 1999 op een aantal wezenlijke punten niet toereikend is geweest.

Naast een aantal onvolkomenheden in opzet en werking van processen rondom controle en certificering is onvoldoende scheiding geweest van publieke en private taken en heeft beperkte financiering van private taken met publieke taken plaatsgevonden.

Genoemde knelpunten zijn echter voor een deel veroorzaakt door externe factoren zoals ook in hoofdstuk 5 is aangegeven. Het bestuur en de directie van Skal hadden echter sneller en slagvaardiger kunnen optreden. Voorts kan geconcludeerd worden dat de rol van het Ministerie van LNV als toezichthouder afwachtend is geweest. Slagvaardiger optreden was mogelijk en wenselijk geweest.

Inmiddels zijn echter door bestuur en de directie van Skal en het Ministerie van LNV een aantal stappen gezet die als zeer positief kunnen worden gekwalificeerd.

Het betreft naast strikte scheiding van private en publieke taken onder meer het verder professionaliseren van de controle binnen Biologische Productie Nederland, het concretiseren van de relatie tussen Skal en LNV en het vastleggen daarvan in een aansturingprotocol en het ontwikkelen van plannen en alternatieven voor een toekomstige positionering en organisatie van certificering en controle van de biologische landbouw in Nederland.

In de hoofdstukken 6 tot en met 10 hebben wij ten aanzien van de verschillende aspecten reeds aanbevelingen gedaan. In het vervolg van dit rapport gaan wij in op de alternatieven voor positionering van certificering en controle in Nederland en zullen op dit onderdeel onze aanbevelingen presenteren.

### **11.2 Onderzoek toekomstige positionering en organisatie van certificering en controle**

Voor de toekomstige positionering en organisatie van certificering en controle bestaan meerdere alternatieven. Door LNV, Skal en andere partijen binnen de biologische sector wordt daarover nagedacht en worden tevens alternatieven ontwikkeld. Daarbij spelen onder meer de volgende vragen een rol:

- dienen certificering en controle van elkaar te worden gescheiden?;
- is concurrentie tussen verschillende marktpartijen gewenst en mogelijk en op welke wijze zou dat het best geregeld kunnen worden?;

- is er behoefte aan meerdere certificerende instellingen?;
- hoe dient te worden omgegaan met het bestaan van private en publiekrechtelijke ‘keurmerken’; op welke wijze passen het huidige EKO-keurmerk en de aanduiding ‘biologisch’ daarin?;
- waar kan de publieke taak, ten aanzien van certificeren en controleren, het best worden ondergebracht (uitvoerende dienst, baten-lastendienst, ZBO of rechtspersoon met wettelijke taak)?

In hoofdstuk 12 van ons rapport gaan wij in op de beantwoording van bovengenoemde vragen. De antwoorden op die vragen leveren een aantal criteria op voor de wijze waarop een en ander kan worden georganiseerd. De wijze van organisatie wordt door ons in hoofdstuk 13 uiteengezet.

## 12 De vragen en de beantwoording daarvan

### 12.1 Scheiden van certificering en controle

Op de vraag of certificering en controle van elkaar dienen te worden gescheiden, merken wij het volgende op.

Thans zijn certificatie en controle binnen Skal al functioneel gescheiden, in die zin dat de medewerker die de controles uitvoert een andere is dan de medewerker die certificeert. Op zich is dit al een goede stap om beide trajecten gescheiden te laten plaatsvinden.

Wij zijn echter van mening dat de scheiding tussen controle en certificering nog verder dient te worden doorgevoerd, hetgeen de volgende voordelen oplevert:

- 1 grotere mate van transparantie voor de aangeslotene; duidelijk wordt immers dat er een organisatie is die de criteria vaststelt (certificeren) en een organisatie die vaststelt dat bij voortduring aan die normen wordt voldaan (controleren);
- 2 mogelijke verhoging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van het controle- en het certificeringproces; immers de certificerende instantie kan zich geheel op het certificeren richten; de controlerende instantie geheel op het controleren;
- 3 een grotere mate van onafhankelijkheid: door het functioneel scheiden van beiden wordt een belangentegenstelling gecreëerd die de kwaliteit van de te nemen certificeringbeslissingen ten goede kan komen;
- 4 de mogelijkheid om direct of op termijn te komen tot het toestaan van concurrentie op de controlemarkt.

Bij de verdere doorvoering van genoemde scheiding dient wel extra aandacht uit te gaan naar:

- 1 het stroomlijnen van de onderlinge communicatie en coördinatie tussen certificering en controle; immers door het scheiden van beide functies wordt tegelijkertijd een coördinatiebehoefte gecreëerd;
- 2 het invoeren van aparte tarieven voor certificeringwerkzaamheden en controlewerkzaamheden;
- 3 het opzetten en bewaken van een goede communicatie tussen LNV enerzijds en certificering en controle anderzijds.

Naar onze mening verdient het scheiden van certificering en controle te worden overwogen.

## 12.2 Concurrentie tussen verschillende marktpartijen

Op de vraag of concurrentie tussen verschillende marktpartijen gewenst en mogelijk is en op welke wijze dat gerealiseerd kan worden, merken wij het volgende op.

Concurrentie tussen verschillende marktpartijen is *mogelijk* wanneer de wijze waarop de controles dienen te worden uitgevoerd, gewaarborgd zijn. Het controlereglement en het Handboek welke door Skal worden gehanteerd, geven daar duidelijkheid over en zijn bovendien in overeenstemming met de door de overheid gestelde normen. Inmiddels is veel controlekennis expliciet gemaakt en daarmee deels overdraagbaar (argument van ‘controlevolwassenheid’). Deze ontwikkeling is echter nog van een zeer recente datum. Een ander aspect is dat er dan ook controleurs moeten zijn die genoemde kennis op effectieve wijze in de praktijk kunnen brengen. Recente ervaringen met het uitbesteden zijn nog te pril om hier al een afgewogen oordeel over te kunnen uitspreken.

Een andere vraag is of het ook *gewenst* is dat er concurrentie gaat ontstaan. Met andere woorden is het verstandig meer controlerende organisaties op de markt toe te laten? Daarbij spelen meerdere argumenten een rol. Een gegeven is dat wij hier te maken hebben met de controle van biologische productiemethoden inzake voedingsmiddelen. Gelet daarop zijn wij van mening dat terughoudend dient te worden omgegaan met het toelaten van meerdere controleorganisaties. Immers de biologische markt is nog volop in de groei en heeft nadrukkelijk de aandacht van de consument die enerzijds een veilig product wil dat ook nog eens op een biologisch verantwoorde wijze is voortgebracht. Het vertrouwen in deze biologische markt moet nog worden verdiend. Het is daarom verstandig de grootst mogelijke voorzichtigheid te betrachten met het toestaan van ontwikkelingen die dit geloof en dit vertrouwen in deze prille markt kunnen bedreigen. Op dit moment zit de biologische sector niet te wachten op ‘controleschandalen’ van elkaar beconcurrerende controle instanties (geloofwaardigheidargument).

Voorts heeft LNV als toezichthouder op de biologische productie, de taak en de verplichting toe te zien dat de controles ook op een juiste en correcte wijze plaatsvinden. De controle daarop door LNV zou naar onze mening alleen maar gecompliceerder en moeilijker worden wanneer de controles door meerdere organisaties worden uitgevoerd (coördinatieargument). Bovendien zou het voor de producent en bereider mogelijk kunnen worden hun ‘eigen’ controleur te kiezen. Naar onze mening zal de concurrentiestrijd hierdoor alleen maar heviger worden. Meer klanten betekent immers meer omzet. Buiten dat hierdoor ongetwijfeld de tarieven onder druk komen te staan, leert de ervaring ook dat de kwaliteit van de geleverde prestatie onder druk komt. Met andere woorden een lagere prijs garandeert niet dat er ook kwalitatief goed werk geleverd wordt (kwaliteitsargument).

Een ander gevaar dat zich kan voordoen is dat, wanneer producenten en/of bereiders hun ‘eigen’ controleur mogen kiezen, de controlerende instantie zich zou kunnen gaan schikken naar de wens van de producent c.q. bereider. Immers doet deze dat niet, dan loopt hij het risico de controle taak bij dat bedrijf te verliezen (argument van onpartijdigheid en onafhankelijkheid).

Een voordeel om meer concurrentie op de markt toe te laten kan zijn dat daardoor een efficiëntieslag gemaakt kan worden en daardoor de controles minder kostbaar worden.

Om beide genoemde doelen te bereiken lijkt het ons niet nodig daarvoor concurrentie op de markt toe te laten. Wij zijn van mening dat een vergroting van de efficiëntie en het creëren van meer prikkels om doelmatiger te gaan werken in de keten ook bereikt kunnen worden door:

- 1 het treffen van doelmatigheidsbevorderende maatregelen bijvoorbeeld in het controleproces zelfe onder meer door het ontwikkelen van een geavanceerder planningsysteem, het verder toepassen van automatisering ter ondersteuning van de controle (zie ook hoofdstuk 6);
- 2 het maken van een prestatieafspraken met de certificerende instelling (of in de huidige situatie met LNV) over te leveren prestaties (in kwantitatieve en kwalitatieve zin) en het voortdurend monitoren van de realisatie van deze afspraak door middel van een relevante set kengetallen;
- 3 het opleggen van prestatieverplichtingen aan de controleurs van de controleorganisatie, waarover afspraken worden gemaakt en vastgelegd in functionerings- en beoordelingsgesprekken;
- 4 het creëren van prikkels voor aangeslotenen om hun ‘zaakjes nog beter op orde te brengen’ zodat doelmatiger kan worden gecontroleerd bijvoorbeeld door het gaan verlenen van kortingen;
- 5 het invoeren van een resultaatafhankelijk tariefstelsel waarbij een direct verband is tussen verrichte controle-inspanning en in rekening gebracht tarief.

Op grond van bovenstaande argumenten lijkt het ons daarom op dit moment niet wenselijk controle in concurrentie toe te staan. Over een aantal jaren echter kan deze afweging opnieuw worden gemaakt in het licht van de dan geldende omstandigheden. Daarbij kunnen dan tevens de mogelijkheden om controles (vanuit verschillende wet en regelgeving) samen te voegen tot integrale controles worden meegenomen. Ook zal dan meer duidelijkheid zijn in de mate waarin ‘eigen kwaliteitssystemen’ bij biologische producenten toestaan om tot een andere vorm van controle te komen (meer steunen op het kwaliteitssysteem zelfe).

### **12.3 Meerdere certificerende instellingen**

Dienen meerdere certificerende instellingen op de markt te worden toegelaten?

Wij zijn van mening dat één certificerende instantie in Nederland wenselijk en voldoende is. Zeker wanneer men zou besluiten, meerdere controlerende instanties in de toekomst op de concurrentiemarkt toe te laten. Nadelen van het toestaan van meerdere certificeerders zijn:

- 1 de afstemming tussen de controlerende instantie(s) en de certificeerder(s) (coördinatieargument);
- 2 de communicatie en het toezicht tussen LNV en de certificeerders;
- 3 het risico van interpretatieverschillen door certificeerders waardoor verschillende ‘normen’ gaan gelden.

Bovenstaande vergt veel inzet, tijd, toezicht en organisatievermogen.



De voordelen om te volstaan met één certificeerder zijn, dat:

- 1 gebruik gemaakt kan worden van de knowhow van de huidige certificeerder Skal;
- 2 Skal al veel ervaring heeft op het gebied van certificering en dit ook verder kan blijven ontwikkelen;
- 3 Skal reeds geaccrediteerd is door de Raad van Accreditatie;
- 4 tussen LNV en Skal duidelijke afspraken worden gemaakt, vastgelegd in het concept aanstuuringsprotocol en het informatiestatuut.

Wij adviseren daarom te kiezen voor de variant waarbij sprake is van één certificerende instelling.

#### **12.4 De private en publiekrechtelijke keurmerken**

Hoe dient te worden omgegaan met het bestaan van private en publiekrechtelijke ‘keurmerken’ en op welke wijze passen het huidige EKO-keurmerk en de aanduiding ‘biologisch’ daarin?

Ten eerste adviseren wij u te streven naar het toestaan van zo min mogelijk keurmerken (zowel publiek als ook privaot). In sommige andere lidstaten binnen de EU zijn er negatieve ervaringen opgedaan met het toestaan van meerdere keurmerken.

Ten tweede zijn wij de mening toegedaan dat keurmerken die, hoewel het kwaliteitskeurmerken zijn, toch zeer nauw verweven zijn met het aspect ‘voedselveiligheid’, publieke keurmerken moeten zijn.

In dat verband zijn wij voorzichtig met het op dit moment al te positief inschatten van het zelfregulerend vermogen van de sector op dit terrein; deze is immers volop in beweging en de discussie over wat biologisch is en wat niet wordt nog steeds gevoerd waarbij verschillende belangen een rol spelen (zie ook hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 9.4 van ons rapport trekken wij de conclusie dat verwarring is ontstaan over de status van het EKO-keurmerk en de aanduiding ‘biologisch’. Gebleken is namelijk dat het privaatrechtelijke EKO-keurmerk ook gebruikt wordt door bedrijven die voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden aan het publieke certificatieprogramma. Naar onze mening dient het EKO-keurmerk dan ook een publiekrechtelijk keurmerk te worden om aan de geconstateerde verwarring een einde te maken. Immers EKO staat voor de consument ook voor ‘biologisch’, hetgeen aansluit bij de EU-verordening en heeft daarmee een heel duidelijke waarde als ‘biologisch merk’ verkregen. Daarvan kan dankbaar gebruik worden gemaakt. Het verdient aanbeveling het EKO-keurmerk in de nationale wetgeving op te nemen. Met andere woorden, breng het EKO-keurmerk onder in het publieke domein en streef naar zo min mogelijke keurmerken op het gebied van de biologische productie. Hierover dient dan wel met Skal overeenstemming te worden bereikt.

Bovendien zal met name voor de consument duidelijk moeten worden waarop het keurmerk betrekking heeft; op het product of het proces. Dit houdt in dat hierover actief en adequaat dient te worden gecommuniceerd en voorgelicht.

Aanvullend merken wij nog op dat er op dit moment in de gehele biologische productieketen nog witte vlekken bestaan in regelgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van vervoer); voorts bestaan er voor een aantal producten nog geen regels. Wij adviseren deze leemten in regelgeving zo snel mogelijk op te vullen. Immers de keten is zo sterk als de zwakste schakel.

## **12.5 Het onderbrengen van de uitvoerende publieke taken certificeren en controleren**

De laatste vraag die beantwoord dient te worden is waar de publieke taak, ten aanzien van de uitvoering van certificeren en controleren, het best kan worden ondergebracht. Dient gekozen te worden voor het publieke domein of ligt het voor de hand om een en ander onder te brengen in het private domein.

Bij onderbrenging in het publieke domein bestaan nog verschillende keuzemogelijkheden: een uitvoerende dienst, een baten-lastendienst (voorheen ‘agentschap’) of een ZBO. In het private domein kan eveneens gekozen worden voor verschillende vormen.

In de voorgaande paragrafen hebben wij gepleit voor het onderbrengen in het publieke domein van de uitvoering van de certificerings- en controletaak. Mede in relatie tot het uit te voeren toezicht door de Minister en de beperkte (geen) beleidsvrijheid bij het uitvoeren van certificering en controle stellen wij voor beide taken onder te brengen bij zogenaamde ‘baten –lastendiensten’. Baten- lastendiensten bieden voldoende ‘vrijheid’ voor het binnen resultaatafspraken opereren door diensten en staan een bedrijfseconomische werkwijze toe die tevens de doelmatigheid ten goede kan komen (een vergelijking kan worden gemaakt met de RVV(Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees) die druk doende is om baten-lastendienst te worden) en bieden tevens de Minister voldoende mogelijkheden tot het adequaat houden van toezicht en het doen van interventies waar nodig (onverkorte ministeriële verantwoordelijkheid en hiërarchische sturingsrelatie).

## 13 De organisatie van controle en certificering

### 13.1 Inleiding

Door het beantwoorden van de vragen in het voorgaande hoofdstuk is een aantal uitgangspunten benoemd waarbij naar onze mening rekening gehouden moet worden bij de herpositionering van het controle- en certificeringproces. Het betreft:

- 1 scheiding van controleren en certificeren;
- 2 kiezen voor één certificerende en vooralsnog één controlerende instantie;
- 3 beide instanties onderbrengen in het publieke domein bij voorkeur in de vorm van een batenlastendienst.

In de volgende paragrafen gaan wij in op de wijze waarop de controle en certificering georganiseerd zou kunnen worden. Uit ons onderzoek is gebleken dat er de afgelopen jaren sprake is geweest van een (soms) wat onduidelijke rol van Skal (zie onder andere hoofdstuk 5). Daarom doen wij in de volgende paragraaf eerst een voorstel voor een mogelijke ‘rolverdeling’.

### 13.2 Toekomstige rolverdeling

Onderscheid kan worden gemaakt tussen de volgende rollen: regelgever, toezichthouder, certificeerder, controleur, belangenbehartiger en adviseur. De toekomstige rolverdeling zou er als volgt uit kunnen komen te zien.

- Het ministerie van LNV als regelgever en toezichthouder: Is verantwoordelijk toezichthouder in Nederland op de controle en certificering van de biologische productiemethoden. Is verantwoordelijk voor het vertalen van EU-regelgeving in nationale wetgeving c.q. normen;
- ‘Skal certificatie’ als certificeerder: Is belast met de certificering van ondernemers die zich bezig houden met biologische productiemethoden; voorts kan sprake zijn van ‘informerende’ (nadrukkelijk geen adviserende) activiteiten naar de aangeslotenen;
- ‘Skal controle’ als controleur: Is belast met het toezicht op en de controle van de wet- en regelgeving die er in Nederland bestaat op het gebied van de biologische productie; voorts kan sprake zijn van ‘informerende’ (nadrukkelijk geen adviserende) activiteiten naar de aangeslotenen;
- Platform Biologica: Is adviseur en ‘denktank’ voor de biologische sector in Nederland en kan een ‘schatbewaardersfunctie’ vervullen voor het totale biologische systeem.
- LTO Nederland, CBL en anderen als belangenbehartigers: belast met het behartigen van belangen van hun aangeslotenen; kunnen gezamenlijk als adviesorgaan in de keten toezichthouder, certificeerder en controleur functioneren;
- Commerciële adviesbureaus: verstrekken adviezen op maat voor individuele biologische boeren of bereiders.

### **13.3 Toekomstige organisatie rondom controle en certificering**

#### **13.3.1 *Controle blijft gewenst***

Certificatie en controle kunnen instrumenten zijn die een ondernemer helpen zicht te krijgen op de kwaliteit van zijn eigen bedrijfsmanagement. Dat is naar onze mening niet het hoofddoel van controle- en certificering namelijk dat door middel van toezicht, controle en certificering wordt bereikt dat de biologische sector zich houdt aan de door de overheid aan haar opgelegde normen. Blijkt dat die normen worden overtreden, dan dient daarop corrigerend/sanctionerend te worden opgetreden door of namens diezelfde overheid.

Wanneer uit certificering en controle mocht blijken dat er zich geen non-conformiteiten meer voordoen, mag het nimmer zo zijn dat er niet meer gecontroleerd wordt. De ervaring op andere terreinen leert en heeft geleerd (bijvoorbeeld milieuwetgeving) dat controle altijd nodig is en blijft. Verslapping van de aandacht zou om welke reden dan ook kunnen leiden tot misbruik, in dit geval het niet naleven van de normen. Men weet immers dat men toch niet meer gecontroleerd wordt of dat de eventuele pakkans gering is. Dit zou naar onze mening een ongewenste situatie opleveren.

Controle blijft dus altijd gewenst.

#### **13.3.2 *De vergroting van het draagvlak***

Een in te stellen adviesorgaan kan de minister adviseren over interpretaties en te overwegen aanpassingen in normen voor certificatie. In dit adviesorgaan kunnen onder meer belangenbehartigende organen zoals LTO, CBL en het Platform Biologica zitting nemen. Ook andere maatschappelijke organisaties kunnen zitting nemen in dit adviesorgaan. Voorkomen moet worden dat door een te groot ledental de besluitvorming binnen de raad minder effectief wordt. Bij het toelaten van andere organisaties kan als randvoorwaarde gesteld worden dat de leden materiedeskundig zijn.

Naar onze mening kan dit adviesorgaan niet bindend adviseren. De Minister dient bij het niet overnemen van het advies dit wel te motiveren. Het creëren van draagvlak wordt daarmee vergroot.

#### **13.3.3 *De rol van LNV***

Wij zijn van mening dat LNV zich nadrukkelijker moet gaan opstellen bij het toezien op de kwaliteit van het controle- en certificeringproces. Buiten hetgeen wij hebben opgemerkt in hoofdstuk 8.3 van ons rapport inzake het aansturingprotocol en hoofdstuk 8.4, zijn wij van mening dat LNV steekproefsgewijs dient na te gaan of de controles tijdig en adequaat worden uitgevoerd. Dit geldt eveneens met betrekking tot het certificeren. Uit gesprekken is

ons gebleken dat het ministerie tot nu sterk steunde op de uitgevoerde audits door de Raad |  
van Accreditatie.

- | Als toezichthouder in Nederland van de door de EU gestelde normen voor de biologisch productie, is het ons inziens gewenst dat LNV ook uit eigen wetenschap ervaart of de controle en certificering al dan niet op de voorgeschreven wijze wordt uitgevoerd. Eigen waarneming en controle wordt dan ook daarnaast door ons aanbevolen.
- | Ook dient LNV zich nadrukkelijker te bemoeien met de wijze waarop door Skal de non-conformiteiten die door de Raad van Accreditatie zijn gesignaleerd, worden opgelost.

### **13.3.4 *Van certificering naar controle***

In hoofdstuk 12 hebben wij aangegeven voorstander te zijn van een verdere doorvoering van de scheiding tussen controle en certificering. Dit zou door de volgende werkwijze kunnen worden ondersteund.

Thans is het zo dat wanneer een producent of bereider zich aanmeldt bij Skal, deze vanaf het eerste moment gecontroleerd wordt door de controleur. De nieuwe werkwijze houdt in dat de nieuw aangeslotene in eerste instantie bezocht en gecontroleerd wordt door zijn toekomstige certificeerder (het inspectiebezoek). Tijdens dat bezoek houdt de certificeerder een ‘intakegesprek’, waarin bijvoorbeeld allerlei facetten van de biologische productiemethode met de nieuw aangeslotene zouden kunnen worden besproken. Tevens zouden er ook werkafspraken kunnen worden gemaakt over bijvoorbeeld de controles die in de toekomst gaan plaatsvinden en de wijze waarop er zal worden gecertificeerd. Na genoemd inspectiebezoek worden de controles van de nieuw aangeslotene vervolgens uitgevoerd door de controleur. De afschriften van de controlerapporten gaan daarna ook naar de certificeerder, die het eerste inspectiebezoek bij de aangeslotene heeft verricht.

Voordeel van deze werkwijze is dat de certificeerder het bedrijf fysiek leert kennen. Immers zijn ‘papieren’ taak wordt versterkt door eigen optische waarnemingen. Wij hebben namelijk vastgesteld dat het certificeringsproces binnen Skal op dit moment geheel vanachter het bureau plaatsvindt. Er werd gecertificeerd, zonder dat de certificeerder het bedrijf van de aangeslotene tot op dat moment ooit zelf had bezocht c.q. geïnspecteerd. De aangeslotenen die namelijk nog niet gecertificeerd zijn worden op dit moment minimaal één keer per jaar bezocht door de controleur van Skal. Een afschrift van het controlerapport wordt daarna door de certificeerder ontvangen. Na ongeveer twee jaar gaat men tot certificering van de aangeslotene over, wanneer uit genoemde controlerapporten blijkt dat de normen door de aangeslotene worden nageleefd. Voor een nog betere scheiding tussen controle en certificering doen wij de volgende aanbeveling.

### ***Aanbeveling***

- | Een nieuw aangeslotene dient voor de eerste keer bezocht te worden door zijn toekomstige certificeerder (inspectiebezoek). De vervolgcontroles worden uitgevoerd door de controleur, die zijn

controle rapporten zendt aan de certificeerder, die het genoemde inspectiebezoek heeft uitgevoerd.  
Verder bevelen wij aan het volgende in overweging te nemen.

Vlak voor het moment dat tot certificering wordt overgegaan zou er een gezamenlijke inspectie c.q. controle kunnen worden uitgevoerd door de controleur en de certificeerder. Voordeel daarvan is dat de certificeerder, juist voor het moment dat hij tot certificering over zal gaan, door eigen waarneming kan verifiëren of de controlerapporten in overeenstemming zijn met de werkelijkheid. Door deze werkwijze wordt de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de uitgevoerde controles verhoogd. Bovendien wordt de certificeerder bij het gehele proces actiever betrokken; van reactief naar pro-actief.

### **13.3.5 De betrouwbaarheid van de controles**

Zoals uit de voorgaande paragraaf naar voren kwam kan de betrouwbaarheid van de controle worden verhoogd door een nog verder doorgevoerde functiescheiding tussen controle en certificering.

Voordeel hiervan is dat:

- de certificeerder op de hoogte blijft van de werkwijze van het betreffende bedrijf;
- de certificeerder beter in staat is te beoordelen of de controle juist is uitgevoerd, aangezien hij het bedrijf fysiek kent;
- de beoordeling van de juistheid van de controle bij meerdere personen komt te liggen. Direct bij de controleur en indirect bij de certificeerder.

Tot slot kan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de controles ook worden verhoogd, door periodiek het bedrijvenbestand van de controleurs te laten rouleren, bijvoorbeeld om de drie jaar. Dit houdt in dat een controleur niet langer dan drie jaar achtereen dezelfde aangeslotene mag controleren. Het voordeel hiervan is dat:

- voorkomen wordt dat de band tussen aangeslotene en controleur te ‘innig’ wordt;
- na wisseling, de aangeslotene door een ‘nieuwe’ controleur gecontroleerd wordt die met een frisse kijk de aangeslotene voor de volgende periode van drie jaar controleert. Het gevolg daarvan is dat er geen verslapping bij de controle optreedt. Immers het is weer een ‘nieuw’ en voor de controleur onbekend bedrijf.



## 14 Aanbevelingen

Op grond van het in de hoofdstukken 12 en 13 gestelde adviseren wij ten aanzien van de toekomstige positionering en organisatie van de controle en certificering van biologische landbouw voor zover het de publieke taak betreft het volgende.

- Het strikt scheiden van certificering en controle.
- Kiezen voor één certificerende instantie.
- Voorlopig kiezen voor één controlerende instantie.
- Breng de uitvoering van certificering en controle onder in het publieke domein.
- Overweeg de baten-lastendienstconstructie als ‘organisatievorm’.
- Creëer voldoende prikkels voor doelmatiger werken in de gehele keten o.a. door middel van tariefstelsel en kortingen.
- Kies voor een resultaatgerichte aansturing voor de controlerende en certificerende instantie.
- Breng het private keurmerk EKO in het publieke domein en communiceer op een heldere manier de betekenis van het keurmerk naar de ‘biologische consument’.
- Voorkom een wildgroei van private keurmerken.
- Kom tot een duidelijke rolverdeling waardoor een heldere scheiding tussen regelgever/toezichthouder, controle-instantie, certificerende instantie, belangenbehartiger en adviseur ontstaat.
- Overweeg aanvulling in regelgeving om de ‘keten te sluiten’.

## **15 Bijlagen**

### **15.1 Geïnterviewde personen**

J. de Bree bc. (Skal/Financieel Manager)  
Drs.P.A.M.. Davina (Ministerie van LNV/Beleidsmedewerker)  
Ir. N. van Doorn (Ministerie van LNV/Beleidsmedewerker)  
H.A. Dijkstra RA (KPMG/manager)  
Prof. Dr. Ir. E.A. Goewie (Skal/Voorzitter Raad van Bestuur)  
Ing. G.M.H.de Groot bba (Skal/Interim directeur)  
Mw. L. Lutikholt (Platform Biologica/Beleidsmedewerker)  
Ir. G.C. Maan (Skal/Beleidsmedewerker)  
Ing. J. Maris (Skal/ Hoofd Biologische Productie Nederland)  
Mw. Ir. G.J.G.M. Nuijstens (Ministerie van LNV/Beleidsmedewerker)  
Mw. Ir. I.M.F. Rentenaar (Skal/Staf Member)  
Ir. J.W. de Roode (Skal/Kwaliteitsmanager)  
B. van Ruitenbeek (Platform Biologica/Directeur)  
Ir.G.J.H. de Vries (Skal/Voorzitter Raad van Advies)

### **15.2 Overzicht geraadpleegde bronnen**

#### **15.2.1 Stukken**

- Een Biologische markt te winnen. Beleidsnota biologische landbouw 2001-2004. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag. September 2000.
- ‘Voedsel en groen – het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief’. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag. Juli 2000.
- Handboek sturing, verantwoording en toezicht Keurings- en controle-instellingen. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 28 februari 2001.
- Staatscourant 215.
- ‘De toekomstige inrichting van de biologische sector in Nederland: advies over certificering en controle’. Nota Platform Biologica, maart 2001.
- Diverse stukken Skal waaronder notitie ‘Skal 2005’.
- ‘Stichting Skal: Verslag van bevindingen feitenonderzoek en beperkt organisatieonderzoek’. KPMG Accountants N.V., Zwolle, 14 mei 2001.
- Diverse correspondentie tussen Skal en LNV.

### **15.2.2 Websites**

- [www.skal.com](http://www.skal.com)
- [www.platformbiologica.nl](http://www.platformbiologica.nl)
- [www.lto.nl](http://www.lto.nl)
- [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)

## **15.3 Terminologie**

### **EN 45011**

Europese norm voor organisaties die doen aan product/procescertificatie. Op basis van deze norm wordt Skal gecontroleerd door de Raad voor de Accreditatie. Het niet voldoen aan de eisen uit deze norm wordt door de Raad voor de Accreditatie aangeduid als een afwijking.

### **EG 2092/92**

Europese richtlijn voor biologische productiemethoden. Op basis van deze richtlijn voert Skal haar controles uit.

### **Platform Biologica**

Is een koepelorganisatie waarin de biologische primaire producenten, de toeleverende en verwerkende industrie, de handel en de detaillisten participeren (alle schakels in de keten). Naast activiteiten op het gebied van de belangenbehartiging van de sector is voor Platform Biologica een rol weggelegd op het gebied van het sluiten van de keten, het vergroten van de bekendheid met de voorschriften voor en de kennis over de biologische productiemethode en de samenwerking met de gangbare sector.

## **15.4 Raad voor de accreditatie**

De Stichting Raad voor Accreditatie (RvA) houdt ten behoeve van de overheid, bedrijfsleven en consumentenorganisaties toezicht op instellingen in de publieke en private sector die de kwaliteit beoordelen van producten, werkprocessen en meetinstrumentaria. Op verzoek kan de Raad een instelling op grond van vastgelegde criteria doorlichten en bij gebleken competentie een accreditatie verlenen. Op het moment dat een organisatie, in dit geval Skal, haar accreditatie heeft gekregen zal zij eens in de vier jaar opnieuw gecontroleerd worden. Waar nodig vinden meerdere controles plaats.

| Op grond van Europese en internationale regels worden de accreditaties verleend voor de specifiek omschreven verrichtingen in combinatie met het kwaliteitssysteem van de instelling. De Raad voor de Accreditatie controleert in het geval van Skal of zij voldoet aan EN45011. Het betreft hier een toetsing van de uitvoering aan de norm. Deze norm omvat eisen met betrekking tot de structuur van de organisatie, het proces, het kwaliteitssysteem, interne audits etc.

Skal is vanaf 1996 door de Raad geaccrediteerd. Zoals hierboven beschreven voert de Raad voor de Accreditatie in principe één keer in de vier jaar een totale audit uit. Skal heeft zij echter de afgelopen jaren meerdere keren ge-audit.