

Beleidskader TOEZICHT OP CONTROLE
(Toezicht op Toezicht)

**Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit**

Inhoudsopgave

Leeswijzer

1. Inleiding

- 1.1 Aanleiding en plaatsbepaling
- 1.2 Probleemstelling
- 1.3 Doelgroep

2. Betekenis en meerwaarde Toezicht op Controle

- 2.1 Wat is toezicht op controle?
- 2.2 Op welke vormen van controle kan het systeem worden toegepast?
- 2.3 Verschillende vormen van “controle”

3. Aspecten die een rol spelen bij toezicht op controle

- 3.1 Privaatrechtelijk stelsel
- 3.2 Geen wettelijke regeling
- 3.3 Voldoende waarborgen
- 3.4 Sanctiesystemen
- 3.5 Europese aspecten
- 3.6 Voedselveiligheid
- 3.7 Niet elk systeem kan worden aanvaard
- 3.8 De rol van de overheid
- 3.9 Relatie met administratieve lasten
- 3.10 Relatie met ketenomkering
- 3.11 Situatie PBO
- 3.12 Hoe om te gaan met niet-deelnemers
- 3.13 Situatie bij import

4. Overzicht van voorwaarden voor Toezicht op controle

Bijlagen

- 1. Aanvullend Besluitvormingskader en certificering
- 2. Begrippenkader Toezicht
- 3. Ontvangen commentaren

Leeswijzer

In dit beleidskader komt het volgende aan bod:

- Het inleidende hoofdstuk 1 geeft de achtergrond, aanleiding en plaatsbepaling aan van dit Beleidskader.
- In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat toezicht op controle is. Ook komen een aantal andere vormen van toezicht aan de orde waarover dit beleidskader uitdrukkelijk niet gaat.
- In hoofdstuk 3 wordt aandacht besteed aan verschillende aspecten die bij toezicht op controle een rol spelen of aandacht behoeven.
- Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de afwegingspunten die bij de besluitvorming over toezicht op controle aan de orde zijn (checklist).
- Bijlage 1 bevat een bewerking van het afwegingskader voor alternatieve toezichtsarrangementen dat ontleend is aan het Rapport “Vreemde Ogen. Naar een andere kijk op toezichtsarrangementen” waarvan de aspecten kunnen worden betrokken bij de verdere afweging en invulling van toezicht op controle. Verder bevat het een bewerking van de kabinetsnota over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid uit 2003. Deze bewerking gaat in op de in die nota nader belichte toezichtsondersteuningsvariant. Daarnaast wordt gewezen op het Begrippenkader Toezicht waarin de verschillende gehanteerde begrippen nader worden toegelicht. Deze is als bijlage 2 opgenomen.
- Omtrent een concept van het Beleidskader heeft een tweetal discussiebijeenkomsten plaatsgevonden, zowel met vertegenwoordigers vanuit de vlees- als van de zuivelsector. Daarnaast is het concept aan een groot aantal organisaties voor commentaar gezonden. In bijlage 3 worden de gemaakte opmerkingen weergegeven en wordt daarop een reactie gegeven.

I. Inleiding

1.1 Aanleiding en plaatsbepaling

Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) ziet het de komende jaren als een belangrijke opgave om te zorgen dat meer ruimte voor initiatief voor de burger en het bedrijfsleven ontstaat. In het Hoofdlijnenakkoord geeft het kabinet aan er naar te streven de rol en taakopvatting van de overheid waar nodig en waar mogelijk te heroverwegen en te moderniseren¹. De oplossing van maatschappelijke vraagstukken moet immers niet altijd in de eerste plaats bij de overheid worden gezocht; waar mogelijk kan het initiatief door burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen worden opgepakt. Overheid en maatschappij staan niet tegenover elkaar, maar trekken samen op om gewenste doelen te bereiken. De overheid heeft maar beperkte mogelijkheden, en wil daarom initiatieven stimuleren.

De noodzakelijk geachte herstructurering wordt in *Vitaal en Samen voor de* beleidsterreinen van LNV samengevat in het credo dat de overheid niet langer moet zorgen voor, maar moet zorgen *dat*².

Ook op het terrein van het overheidstoezicht zijn er kansen voor burgers en bedrijven om initiatieven te ontplooiën. En er zijn signalen³ dat het bedrijfsleven dergelijke initiatieven wil nemen, om de (administratieve) last van het grote aantal verschillende controles te verminderen. LNV wil binnen zijn blijvende verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de gestelde wettelijke normen hierin mogelijkheden scheppen. Dan wordt de directe overheidscontrole hierop afgestemd door toezicht te houden op dergelijke initiatieven, dus de overheid ziet toe op vanuit het veld geïnitieerde controles. In breder verband zal het kabinet medio 2005 een nieuwe rijksbrede visie op toezicht presenteren (par. 3.3 uit Actieprogramma Andere Overheid⁴) en ook vanuit het ministerie van Justitie worden in dit verband initiatieven ondernomen (Nota Bruikbare Rechtsorde⁵).

Door “toezicht op controle” uit te oefenen kan aan de nieuwe rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven vorm gegeven worden. Het bedrijfsleven pakt daarbij zijn eigen verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de normen op en scheidt daartoe ook controlesystemen. De overheid oefent in het verlengde hiervan toezicht uit op deze systemen en hun naleving. Hiermee zijn wederzijds voordelen te behalen, zoals een vermindering van de lasten voor het bedrijfsleven en een meer gerichte en specifieke

¹ Meedoen, meer werk, minder regels, Kamerstukken II 2003/04, 28 637, nr 19.

² Beleidsprogramma “Vitaal en Samen” van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr 2.

³ bijvoorbeeld in de diervoedersector, veterinaire keuringen en biologische varkensproductie.

⁴ Kamerstukken II 2003/04 29 362, nr 1.

⁵ Rechtstaat en Rechtsorde, Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr 9.

inzet van de toezichts- en controlecapaciteit door de overheid. Uiteraard zal het beschermingsniveau tenminste gelijk moeten blijven. In 2005 zal de ontwikkeling van deze toezichtsarrangementen verder vormgegeven kunnen worden, waarbij ruimte aanwezig is voor maatwerk. Waar signalen zijn dat het bedrijfsleven minder overheidsdruk wil door zelf in controlesystemen te voorzien, zal LNV de ontwikkeling daarvan faciliteren.

Die facilitering begint echter met het scheppen van duidelijkheid over de mogelijkheden en het wegnemen van de bestaande vraagpunten over reikwijdte en vormgeving. Het bedrijfsleven werkt steeds vaker in grotere en grensoverschrijdende verbanden. Veel regelgeving vindt zijn oorsprong in Europa. Ook in Europees verband zal ingezet worden op een dergelijk stelsel van toezichtsarrangementen en op coalitievorming met gelijkgestemde lid-staten. Een uitgesproken begin daarmee werd tijdens het Nederlands voorzitterschap bij de informele landbouwrade in september 2004 gemaakt.

Er zijn al initiatieven ontplooid of tot stand gebracht op het gebied van eigen controlesystemen. Dergelijke initiatieven worden toegejuicht. Daarbij was echter niet altijd duidelijk welke rol partijen konden spelen op het gebied van toezicht op controle. Met dit beleidskader geeft de minister van LNV duidelijkheid over de voorwaarden waaronder een dergelijke vorm van toezicht binnen het domein van de LNV-regelgeving mogelijk is. Bij reeds bestaande arrangementen zal niet het kind met het badwater worden weggegooid, maar zal in een zekere overgangperiode naar elkaar worden toegegroeid.

1.2 Probleemstelling

Initiatieven die vanuit de overheid worden gepropageerd of vanuit het bedrijfsleven worden ondernomen om de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de handhaving van normstelling te vergroten ondervinden problemen bij realisatie omdat de randvoorwaarden voor een dergelijke betrokkenheid onduidelijk zijn. Ook bestaan er bij zowel overheid als bedrijfsleven soms verwachtingen van een dergelijk systeem van toezicht die niet haalbaar of niet zonder meer vanzelfsprekend zijn. De overheid is niet altijd helder geweest over de mogelijkheden. Dit beleidskader geeft die helderheid.

1.3 Doelgroep

Dit beleidskader beoogt in eerste instantie een antwoord te geven op de vragen die leven over de mogelijkheden van toezicht op controle. Daarmee wordt helderheid verschaft

aan het betrokken bedrijfsleven en tegelijkertijd een lijn binnen LNV uitgezet voor de toepassing.

In breder overheidsverband bestaan tal van toezichtsrelaties en vraagstukken. In veel gevallen gaat het daarbij om bijvoorbeeld tweede-lijns of bestuurlijk toezicht. Toch zou dit beleidskader voor een aantal beleidsvelden van andere ministeries eveneens betekenis kunnen hebben. Vanwege deze interdepartementale doorwerking zijn zij dan ook bij de totstandkoming betrokken. In geval van departementsoverstijgende initiatieven, zullen de relevante andere departementen worden betrokken. In dit verband wordt tevens gewezen op de zogenoemde Pakketbrief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 april 2004 waarin een samenhangend pakket aan maatregelen is gepresenteerd dat gericht is op de terugdringing van beleid en administratieve lasten en het verminderen van regelgeving⁶. Daarin heeft dit beleidskader een plaats.

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr 2.

2. Betekenis en meerwaarde Toezicht op Controle

2.1 Wat is Toezicht op controle?

Bij de mogelijkheden om op een andere wijze het overheidstoezicht in te richten gaat het in dit kader om het toezicht op de naleving van wettelijk vastgestelde normen op de naleving waarvan de overheid toeziet. Is hiervan geen sprake, bijvoorbeeld omdat het alleen om een eigen norm van het bedrijfsleven gaat zonder relatie met een overheidsnorm, dan behoort de controle op het voldoen aan die norm tot de uitsluitende bevoegdheid en taak van het bedrijfsleven. Op dit laatste wordt hier niet ingegaan.

Onder het algemene en veelomvattende begrip “toezicht” kan worden verstaan: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak (product) voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. Vaak worden voor gelijksoortige werkzaamheden van “onderzoek naar conformiteit” verschillende termen gebruikt of worden juist onder eenzelfde term in het spraakgebruik totaal verschillende werkzaamheden bedoeld of verstaan. Zie bijlage 2 voor een overzicht van de in het kader van “toezicht” vaak gebruikte termen.

Toezicht op controle is het door de overheid op basis van afspraken met het bedrijfsleven afstemmen van de eigen toezichtsactiviteiten op de activiteiten van een andere – privaatrechtelijke – instantie. Een dergelijke systematiek van toezicht houden laat de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid onverlet, maar kan tot een efficiency- en effectiviteitswinst voor de overheid leiden. Dat stelt wel eisen aan de inrichting en het functioneren van de instantie die primair de controle verricht (onder andere onafhankelijkheid, transparantie, sanctionering).

Ook degenen op wie het primaire toezicht wordt gehouden kunnen voordelen behalen. Bij een eigen stelsel kan onder meer gedacht worden aan de mogelijkheden om tevens bovenwettelijke eisen te hanteren, zich op de markt te profileren en aan lagere overheidstarieven voor bijvoorbeeld keuringen doordat de overheid zich kan beperken tot toezicht op afstand. De andere inrichting van het toezicht brengt voorts een verlaging van de door de overheid veroorzaakte administratieve lasten met zich mee. Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat aan een eigen controlestelsel natuurlijk ook kosten verbonden zijn.

Een systeem van toezicht op controle kan worden toegepast in verschillende situaties, bijvoorbeeld de situatie waarbij op één enkele norm of productspecificatie moet worden

gecontroleerd, maar ook in een situatie waarin sprake is van verschillende schakels in een keten (ketengarantiestelsels). Een *ketengarantiestelsel* is een samenhangend privaatrechtelijk stelsel van voorwaarden met in ieder geval een publiek belang, welk stelsel is gericht op verschillende, bij de productie van een product betrokken ondernemingen.

Voor de uitgangspunten van het beginsel van toezicht op controle maakt de situatie, enkele norm of hele keten, niet uit.

Dat geldt, binnen de randvoorwaarden, ook voor de systematiek waarop door het bedrijfsleven vorm wordt gegeven aan het eigen controlesysteem. Zo kan toezicht op controle worden toegepast op een stelsel waarbij bijvoorbeeld sprake is van een erkend bedrijfscontrolesysteem, waarbij controle plaatsvindt door een onafhankelijke stichting of waarbij sprake is van een certificeringsstelsel.

2.2 Op welke vormen van controle kan het systeem worden toegepast?

In beginsel kan gesteld worden dat daar waar de overheid nu keurt, controleert of erkent (uitvoeringswerkzaamheden) er reden kan zijn om systemen van toezicht op controle te introduceren. Daarbij is de overheid overigens zo veel als mogelijk faciliterend en sluit zij aan bij initiatieven van het bedrijfsleven. Dit uitgangspunt betekent ook dat toezicht op controle niet van overheidswege dwingend wordt opgelegd. Omgekeerd kan de overheid niet gedwongen worden om haar eigen toezichtstelsel aan te passen aan elk willekeurig initiatief van het bedrijfsleven.

Ook bij het toezicht op de naleving van de wet is er in beginsel plaats voor toezicht op controle; daarbij gaat het dan om het traject van het preventieve toezicht, waarbij de toezichthoudende activiteit van de overheid gericht is op de voorkoming van overtredingen.

Bij repressief optreden, het daadwerkelijk opsporen van strafbare feiten en daar een strafrechtelijk vervolg aan geven, zijn mogelijkheden tot inschakeling van eigen stelsels van het bedrijfsleven echter niet aanwezig.

Is de aard van het beleidsveld waarop toezicht wordt gehouden nog van belang? In beginsel kan een goed werkend systeem van toezicht op controle op alle velden (belangen) worden toegepast. Wel moet het gaan om normstelling met een zeker bestendig karakter.

2.3 *Verskillende vormen van “controle”*

De “controle” die zich voordoet bij een systeem van toezicht op controle, kan op verschillende wijze zijn vormgegeven of gepositioneerd.

De volgende vormen kunnen onder meer worden onderscheiden:

- Een vrijwillig privaatrechtelijk vormgegeven controle- of keuringsinstelling.
- Certificatie systeem, waarbij deelnemers aan een dergelijk systeem door een verkregen certificaat aantonen aan bepaalde eisen te voldoen.
- Een eigen bedrijfscontrolesysteem. Dit kan zowel op een publiekrechtelijke regeling zijn gebaseerd als privaatrechtelijk zijn aangegaan. Een publiekrechtelijk voorbeeld is artikel 21 van de Kaderwet diervoeders waarin is vastgelegd dat bij het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen rekening gehouden kan worden met de toepassing van een door de minister erkend bedrijfscontrolesysteem.
- Privaatrechtelijke controle-instellingen als wettelijk voorzien in de Landbouwkwaliteitswet (LKW) of de Zaaizaad- en plantgoedwet (ZPW). Aan deze instellingen is het volledig toezicht opgedragen. De overheid beperkt zich hier tot de opsporing van strafbare feiten. De instellingen worden als zelfstandig bestuursorgaan aangemerkt. Op hen vindt vanuit de overheid rijkstoezicht plaats.

Met uitzondering van de controle-instellingen ingevolge de LKW en de ZPW, kunnen de beschreven systemen allen gerekend worden tot een vorm van controle waarbij de overheid toezicht op controle als bedoeld in deze nota kan toepassen.

De situatie waarbij de overheid bij de reguliere uitoefening van overheidstoezicht al uit zichzelf rekening houdt met de kennis die men omtrent een justitiabele heeft, wordt in onderhavig kader niet bedoeld met toezicht op controle. Hoewel ook dan sprake is van afstemming door de overheid van de eigen activiteiten op de prestaties van degene op wie toezicht wordt gehouden, is hierbij in beginsel geen sprake van een afgesproken rolverdeling tussen overheid en betrokkene. Deze wijze van toezicht houden door de overheid gaat meer uit van een risicobenadering en wordt dan ook meer gerekend tot het “slim handhaven”. Belangrijk signaleringspunt is echter wel dat betrokkenen die in dat verband met minder overheidstoezicht dan anderen worden geconfronteerd, hieruit eveneens belangrijke voordelen halen. Zij krijgen immers minder toezichtslast over zich heen en worden daardoor ook met minder lasten, waaronder administratieve, geconfronteerd.

In het verlengde van het voorgaande wordt er op gewezen dat de inrichting van het toezicht op de naleving van wettelijke normen en de mate waarin een rol voor het bedrijfsleven daarin is weggelegd verschillende gradaties kan vertonen. Zo kan sprake zijn van toezichtsvormen waarbij vanuit de overheid integraal op alle betrokkenen in dezelfde mate toezicht wordt uitgeoefend, uitoefening van toezicht met het hierboven beschreven uitgangspunt van risicobenadering, toezicht waarbij informatie wordt benut uit bedrijfseigen kwaliteitssystemen (waaronder HACCP) en systemen van toezicht op controle. Er zijn dus meer vormen van toezicht mogelijk waarbij sprake is van verschoven verantwoordelijkheden. Toezicht op controle is een vorm in deze reeks. Dit beleidskader geeft hier de uitgangspunten voor. Voor de beschreven andere vormen zal worden gezien of in een later stadium eveneens een uitwerking zal plaatsvinden.

3. Aspecten die een rol spelen bij toezicht op controle

3.1 Privaatrechtelijk stelsel

In de door het kabinet voorgestane nieuwe ordening tussen overheid en civil society en de hervorming van de rolverdeling tussen burgers en overheid die daarmee gemoeid is, passen geen nieuwe taken voor - al dan niet nieuw op te richten - overheidsorganen. Om tevens tegemoet te komen aan de wens dat het bedrijfsleven zelf verantwoordelijkheid oppakt is de privaatrechtelijke vormgeving van het eigen controlestelsel van het bedrijfsleven de meest geëigende vorm. Dit biedt ook de beste kansen voor eigen initiatieven van het bedrijfsleven en voor het gebruiken van reeds bestaande initiatieven.

3.2 Geen wettelijke regeling van het systeem

Gelet op de verschillende vormen waarin controle in een systeem van toezicht op controle kan plaatsvinden (zie 2.3), wordt in het navolgende ingegaan op de meest wenselijke vorm. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn divers van aard en gaan de overheid of juist het bedrijfsleven aan, dan wel beiden.

Het verdient geen voorkeur een systeem van toezicht op controle wettelijk te regelen. De totstandbrenging van een wettelijke regeling vergt niet alleen de nodige tijd, maar is bovendien rigide. De diversiteit van de sectoren en de veelheid aan mogelijkheden die zich zou voordoen voor toepassing van het systeem, maakt dat een wettelijke regeling ook vrijwel onmogelijk is. Een wettelijke regeling is ook niet nodig zolang aan de instellingen die met de controle belast zijn geen wettelijke of bestuurstaken worden toebedeeld. Een dergelijke toebedeling zou de instellingen overigens tot bestuursorgaan maken en daarmee een deel van de overheid laten uitmaken hetgeen niet de bedoeling van de veranderde rolverdeling is. Voor de duidelijkheid wordt hier gewezen op het feit dat de normstelling vanuit de overheid uiteraard wel in regelgeving is neergelegd.

3.3 Voldoende waarborgen

Bij een systeem van toezicht op controle kan gericht en met minder overheidsinzet controle en handhaving door de overheid plaatsvinden. De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de wettelijke normen blijft echter uitdrukkelijk bij de rijksoverheid. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich dat de overheid er van op aan moet kunnen dat de controle in een systeem van toezicht op controle betrouwbaar is. Daartoe moeten voorzieningen worden getroffen en afspraken worden gemaakt met de controlerende instellingen. Hieraan zijn lasten verbonden voor de overheid. Zeker bij een

relatief groot aantal verschillende instellingen, verdeeld over verschillende sectoren, producten of organisaties vergt dit een extra inzet van de overheid. Dit aspect dient niet onderschat te worden. Afhankelijk van de concrete toezichtssituatie kunnen in dit licht bezien systemen die via certificatie werken de voorkeur verdienen. Dergelijke instellingen worden via de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd, hetgeen impliceert dat deze Raad toetst op technische kundigheid, toegepaste systemen, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid.

3.4 Sanctiesystemen

Op niet-naleving van overheidsnormen is in de betrokken wetgeving voorzien in sancties. Bij een systeem van toezicht op controle, waarbij dus een belangrijke rol is weggelegd voor een eigen controlesysteem van het bedrijfsleven, dient de overheid er van op aan te kunnen dat er bij het niet voldoen aan de normen wordt opgetreden. Het eigen privaatrechtelijk stelsel van het bedrijfsleven zal hier dus in moeten voorzien. Mogelijkheden daartoe zijn een eigen sanctiestelsel waaraan het bedrijfsleven zich onderwerpt of een systeem waarbij de controle-instelling inbreuken meldt aan de overheid.

Bij een adequaat functionerend eigen sanctiestelsel van het bedrijfsleven zal de overheid in beginsel kunnen afzien van het opleggen van eigen sancties en daarmee samenloop van het private en het publieke sanctiestelsel kunnen voorkomen. Dit zal echter mede afhangen van de ernst van de overtreden norm. Indien de ernst van overtreden norm een overheidsoptreden vereist, zullen bij strafrechtelijke sanctionering hierover nadere afspraken met Openbaar Ministerie gemaakt moeten worden. Bij vormen van bestuurlijk optreden, zoals het intrekken van een erkenning of het niet afgeven van een certificaat, dienen goede afspraken tussen de controle-instelling en de overheid gemaakt te worden.

3.5 Europese aspecten

Veel van de normstelling op de beleidsvelden van LNV vindt zijn oorsprong in Europese regelgeving. Die Europese regelgeving bepaalt niet alleen de normen, maar vaak ook de wijze van controle daarop en de verantwoordelijkheid voor de controles. In een aantal gevallen zijn rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie opgenomen. De Europese herkomst van de normen levert geen beletsel op voor een systeem van toezicht op controle. Alleen als de wijze van controle of degene die controleert uitdrukkelijk wordt voorgeschreven dient nagegaan te worden of een dergelijk systeem van toezicht nog mogelijk is. Bij een voorgeschreven wijze van controle kunnen nog afspraken worden gemaakt over die wijze van controle. Als de controle in de Europese regelgeving echter

uitdrukkelijk aan een instantie wordt toebedeeld, vergelijk de “officiële dierenarts” in de veterinaire EU-regelgeving, dan begrenst dit de mogelijkheden tot een afwijkende nationale invulling van het toezicht.

Is in de Europese regelgeving sprake van rapportageverplichtingen, dan zullen bij een systeem van toezicht op controle adequate afspraken tussen overheid en controlerende instantie gemaakt moeten worden over de te leveren informatie. Het zal dan overigens altijd de rijksoverheid zijn die aan de EU rapporteert met gebruik van de door de controlerende instantie aangeleverde informatie.

3.6 Voedselveiligheid

Hoewel systemen van toezicht op controle op tal van beleidsvelden kunnen worden toegepast, verdienen risicobeheersingssystemen binnen het domein van de voedselveiligheid aandacht. Verplicht door het bedrijfsleven toe te passen risicobeheersingssystemen hebben immers hun weerslag op door de overheid uitgeoefend toezicht dat op risicobenadering is gebaseerd. In dit verband verdient het Hazard Analysis and Critical Control Point System (HACCP) dat binnen het domein van de voedselproductie verplicht moet worden toegepast door levensmiddelenbedrijven nadere uiteenzetting.

HACCP is een preventief systeem dat beoogt op structurele wijze de handelswijze van de levensmiddelenproducent te borgen. Ingevolge de warenwetregelgeving zijn levensmiddelenbedrijven verplicht om hun werkwijze zodanig in te richten dat zij op een systematische manier de veiligheid van hun producten waarborgen. Deze verplichting houdt in dat zij een bewakingssysteem moeten hebben waarmee hun hele proces gecontroleerd wordt. Bepalende veiligheidsaspecten dienen ingevolge dit systeem van HACCP in kaart te worden gebracht, met daarbij de maatregelen die nodig zijn om de risico's te beheersen. In dit systeem dienen betrokken documenten en registraties te worden bijgehouden.

In relatie tot dit beleidskader wordt op het volgende gewezen. Op de toepassing en de juiste toepassing van het preventieve systeem van HACCP wordt overheidstoezicht uitgeoefend. Derhalve kan ook op deze vorm van overheidstoezicht het uitgangspunt van Toezicht op controle worden toegepast. In dat verband concentreert de overheidstoezichthouder (Voedsel en Warenautoriteit) zich dan op het juist functioneren van een eigen controlestelsel van het bedrijfsleven dat op HACCP is gericht in plaats van de bedrijven zelf te controleren op de toepassing van HACCP.

HACCP is een preventief systeem, gericht op risicobeheersing, en richt zich als zodanig niet uitsluitend op de (kwaliteits)normstelling van verschillende producten. Op het

concreet voldoen aan dergelijke normen zal altijd nog overheidstoezicht moeten plaatsvinden. Ook dit toezicht kan derhalve altijd nog deel uit maken van een systeem van toezicht op controle.

3.7 Niet elk systeem kan worden aanvaard

De overheid zal zoveel mogelijk op de initiatieven van het bedrijfsleven voor een eigen privaat controlestelsel ingaan. De overheid kan echter niet gedwongen worden om haar eigen toezichtstelsel aan te passen.

Een systeem van het bedrijfsleven zal in eerste instantie uiteraard aan de hier gestelde randvoorwaarden moeten voldoen. Maar ook dan zullen systemen zich eerst moeten bewijzen. Er mag dus niet van worden uitgegaan dat de overheid op voorhand haar eigen toezichtstelsel aanpast aan de nieuwe situatie. Wel ligt het voor de hand dat bij een gebleken goed werkend systeem van het bedrijfsleven, de overheid haar inspanningen aanpast en dat er voordelen voor het bedrijfsleven ontstaan.

Elk geïntroduceerd systeem van toezicht op controle zal naast mogelijke besparingen overigens ook weer eigen lasten genereren voor de overheid. De overheid zal immers altijd haar eindverantwoordelijkheid moeten kunnen waarmaken. Daartoe zal zij voorzieningen moeten treffen, gericht op het toezicht op de geïntroduceerde systemen. De overheidsverantwoordelijkheid brengt echter ook met zich mee dat de overheid bij een falend systeem van het bedrijfsleven moet kunnen ingrijpen, onder meer door zelf weer het volledige toezicht uit te oefenen. Hiertoe zal zij een apparaat beschikbaar moeten hebben.

De breedte waarop het toezichtsarrangement binnen een beleidsterrein ziet, alsmede de "dekkingsgraad" binnen een beleidsterrein of sector zijn op de overheidslasten van invloed. Bij een lage dekkingsgraad zal de overheid immers haar eigen toezichtsapparaat in stand moeten houden om toezicht op de niet-deelnemers uit te kunnen oefenen. Dit kan mede tot gevolg hebben dat de hieraan verbonden kosten relatief stijgen. Zeker bij een kostendekkend stelsel kan doorberekening van de uitvoeringslasten dan tot een prohibitief tarief leiden. Aangezien dit een onwenselijke situatie is, zal de dekkingsgraad grenzen stellen aan de mogelijkheden tot introductie.

3.8 De rol van de overheid

Hoewel er de nodige voorwaarden aan verbonden zijn, stimuleert de overheid toezichtsarrangementen waarbij systemen van toezicht op controle mogelijk worden. Dat doet zij door dergelijke arrangementen in bespreking te brengen bij het betrokken

bedrijfsleven. Zij treedt daarbij verder op als facilitator, maar niet als initiator. Een actieve rol voor het bedrijfsleven is gewenst. Dat zal immers binnen de randvoorwaarden met een concreet voorstel voor een toezichtsarrangement moeten komen.

Van de overheid mag niet verwacht worden dat regelgeving wordt versoepeld voor deelnemers aan een stelsel van toezicht op controle. Een dergelijk stelsel betreft slechts een andere inkleding van het toezicht, waaruit de voordelen zelf moeten volgen. Evenmin mag financiële overheidssteun aan het bedrijfsleven worden verwacht voor het opzetten van eigen controlesystemen. Dergelijke steun stuit op Europeesrechtelijke beperkingen. Ook hiervoor geldt dat voordelen voor het bedrijfsleven uit het systeem zelf moeten volgen.

3.9 Relatie met administratieve lasten

Het uitoefenen van toezicht door de overheid gaat veelal gepaard met administratieve en andere lasten voor het bedrijfsleven. Deze administratieve lasten worden veroorzaakt door de informatiebehoeften van de overheid bij het uitoefenen van haar toezichtsactiviteiten. Daar is tijd (o.a. opstellen, bewaren en geven van de gevraagde informatie) en geld (tijd is geld) mee gemoeid. Een systeem van toezicht op controle waarbij in de informatiebehoefte van de overheid voorzien wordt door reeds uit andere hoofde beschikbare informatie leidt tot besparingen voor het bedrijfsleven. Bij deze uit andere hoofde beschikbare informatie moet dan gedacht worden aan de deelname aan een eigen stelsel van controle die, afhankelijk van het geval, gericht kan zijn op bedrijfsmanagement, ketengarantie, conformiteitskeuring of -certificering. Door de uitkomsten van dergelijke stelsels als een gegeven te beschouwen vermindert de informatiebehoefte van de overheid en verminderen derhalve de met toezicht veroorzaakte administratieve lasten. Hier past wel de kanttekening bij dat aan een eigen stelsel van controle ook kosten voor het bedrijfsleven verbonden zijn.

De mate waarin dit beleidskader zal kunnen bijdragen aan de vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven is afhankelijk van de gerealiseerde bedrijfsinitiatieven. Thans kunnen deze dan ook nog niet worden gekwantificeerd. Hierop zal monitoring plaatsvinden.

Hoewel overheidsretributies niet tot de administratieve lasten worden gerekend, zal voorts - bij wettelijke stelsels waarbij van dergelijke retributies sprake is - een vermindering van de retributielast aan de orde kunnen zijn.

3.10 Relatie met ketenomkering (SALDO)

Informatie en informatiestromen die het bedrijfsleven nu voor eigen doeleinden bijhoudt, kunnen in een aantal gevallen de informatiebehoefte van de overheid overlappen. Ketendomkering betekent dat de overheid zijn eigen informatiebehoefte daarop afstemt. Door niet zelf opnieuw en afzonderlijk te vragen wat reeds langs andere wegen beschikbaar is of gesteld kan worden, kunnen de administratieve lasten van het bedrijfsleven sterk worden verlaagd. Het bedrijfsleven heeft het initiatief genomen om deze omgekeerde benadering verder te gaan onderzoeken en met voorstellen te komen. Hoewel het concept van de ketenomkering (inmiddels omgedoopt tot: Structurele Administratieve Lastenverlichting Door Omkering – SALDO) een veel ruimere strekking heeft, is ook een relatie te leggen met de systematiek van toezicht op controle. De informatie die het bedrijfsleven voor eigen controlestelsels genereert zal dienst kunnen doen bij de uitoefening van het toezicht door de overheid.

3.11 Situatie P.B.O.

De vraag doet zich voor wat de situatie is, indien publiekrechtelijke bedrijfsorganen (product- of bedrijfsschappen) een al dan niet eigen apparaat hebben voor de controle van de door hen gestelde regels.

Bij de beantwoording hiervan dient onderscheid gemaakt te worden naar de wijze waarop de schappen van hun bevoegdheden gebruik hebben gemaakt, namelijk in autonomie of in medebewind.

- Medebewind

Verschillende wetten kennen de mogelijkheid van het inroepen in medebewind van schappen bij de nadere regelgeving of de uitvoering van wettelijke bepalingen. Voor het stelsel als geheel, de wijze van uitvoering daarvan en de wijze waarop het toezicht en de handhaving plaatsvindt, bestaat een beleidsmatige en politieke verantwoordelijkheid bij de minister die het medebewind inroept. Tenzij daarover expliciet afspraken zijn gemaakt, volgt het toezichtsregime bij regelgeving in medebewind het regime van de wet waarop het medebewind is gebaseerd. Dit betekent dat het schap niet zelfstandig kan besluiten over de wijze waarop op de door hem in medebewind gestelde regels wordt toegezien.

- Autonomie

Regelgeving in autonomie door de schappen geschiedt binnen het eigen kader van de Wet op de bedrijfsorganisatie en de betrokken instellingsbesluiten. De schappen geven zelf

invulling aan hun bevoegdheden, waarbij denkbaar is dat daarbij ook sprake is van systemen van toezicht. De rijksoverheid heeft hier in beginsel verder geen bemoeienis mee. In dit verband wordt op het volgende aspect uitdrukkelijk de aandacht gevestigd. In het concept van toezicht op controle wordt uitgegaan van vrijwilligheid en privaatrechtelijke stelsels zonder publiekrechtelijke inbedding. Een publieke inbedding, óók als deze via de weg van een product- of bedrijfsschapsverordening plaatsvindt, komt niet tegemoet aan de uitgangspunten van het kabinet met betrekking tot de veranderde rolverdeling tussen overheid en bedrijfsleven.

Het zal dan ook niet zo kunnen zijn dat de controle door het bedrijfsleven waarop de centrale overheid toeziet, vormgegeven wordt door een autonome pbo-verordening. Dan wordt de ene overheid (het rijk) vervangen door de andere overheid (een pbo-organ).

Overigens kan er wel degelijk een rol zijn weggelegd voor de p.b.o. als overlegorgaan van de verschillende geledingen van het bedrijfsleven. Daarbij moet gedacht worden aan het op één lijn krijgen van het bedrijfsleven voor initiatieven op het gebied van toezicht op controle.

3.12 Hoe om te gaan met niet deelnemers?

Dit beleidskader gaat uit van vrijwillig door het bedrijfsleven vormgegeven controlesystemen. Er bestaat derhalve een vrije keus bij betrokkenen om aan dergelijke systemen deel te nemen. In dit verband verdient de positie van niet-deelnemers aandacht. Allereerst zij gesteld, dat niet-deelnemers uiteraard eveneens aan de gestelde wettelijke normen dienen te voldoen. In geval zij niet deelnemen aan een privaatrechtelijk toezichtstelsel van het bedrijfsleven zal op hen onverkort het reguliere stelsel van overheidstoezicht van toepassing zijn. Dit stelsel van overheidstoezicht zal zich, voor zover daartoe aanleiding bestaat, zelfs kunnen concentreren op de niet-deelnemers met alle gevolgen van dien voor deze groep, zoals hogere administratieve lasten en meer retributies waar deze aan de orde zijn. Het niet deelnemen aan een stelsel van het bedrijfsleven betekent echter nog niet dat wettelijke normen worden overschreden. Niet-deelnemers zullen op eigen kracht en kosten aan de wettelijke vereisten moeten voldoen en zij zullen zich niet via een gezamenlijk stelsel op de markt kunnen profileren.

Niet-deelnemers worden ook wel “free-riders” genoemd. Het is de vraag of dit altijd wel terecht is. Van een “free-rider” is immers slechts sprake indien de niet-deelnemer in gelijke mate geniet van de voordelen die de deelnemers aan een vrijwillig stelsel

genieten. Of hiervan sprake kan zijn, is afhankelijk van de invulling die het bedrijfsleven zelf geeft aan de eigen vrijwillige systemen en aan de reactie van de overheid op deze systemen.

3.13 Situatie bij import

Bij een systeem van toezicht op controle gaat het onder meer om de wijze waarop de overheid invulling geeft aan haar toezichtsfunctie met gebruikmaking van vrijwillig door het bedrijfsleven ingerichte controlesystemen. Aan die systemen worden in dit beleidskader voorwaarden verbonden. Een product dat in het buitenland is geproduceerd en aan de daaraan gestelde normen voldoet, zal rechtmatig in het verkeer kunnen worden gebracht. Er zal vanuit de overheid geen eis gesteld kunnen worden, dat deze producten onderworpen moeten zijn aan dezelfde voorwaarden als waar het Nederlandse bedrijfsleven zichzelf vrijwillig toe bindt.

4. Overzicht van voorwaarden voor Toezicht op Controle

In het voorgaande hoofdstuk is een groot aantal aspecten belicht die een rol spelen bij toezicht op controle.

Voor ogen moet blijven worden gehouden dat uiteindelijk de overheid, zowel institutioneel als politiek ter verantwoording kan worden geroepen voor de handhaving van de Europese of nationale regelgeving. De overheid is dus ook gehouden een passende infrastructuur voor nalevingstoezicht te onderhouden, met alle waarborgen van dien en garanties voor functioneren en sanctionering.

Systemen waarbij aan deze overheidsverantwoordelijkheid anders vorm wordt gegeven, zullen aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen als de overheid zelf nationaal of Europees gehouden is. Slechts dan kan de overheid haar eigen inspanningen verminderen.

Een en ander leidt tot ten minste de volgende voorwaarden voor toezicht op controle:

1. Toezicht op controle wordt niet dwingend opgelegd, maar is een bespreekbare optie tussen overheid en bedrijfsleven.
2. Alvorens te besluiten tot een dergelijke vorm van toezicht worden kansen en risico's in kaart gebracht. Europeesrechtelijke aspecten en gevolgen voor het uitvoeringsapparaat van de overheid (doelmatigheid en efficiency) worden daarbij betrokken.
3. De bevoegdheid voor de overheid om zelf het toezicht uit te oefenen blijft volledig in stand.
4. De verhouding tussen de overheid en initiatiefnemers vanuit het bedrijfsleven wordt vormgegeven in een toezichtsarrangement.
5. Het arrangement geeft tevens uitdrukking aan de blijvende verantwoordelijkheid van de overheid voor een aantal aspecten (eindverantwoordelijkheid toezicht, optreden richting Europa).
6. De eindverantwoordelijkheid van de overheid brengt met zich mee dat altijd zal moeten kunnen worden ingegrepen.
7. Het arrangement bevat een duidelijke en overzichtelijke looptijd (bijv. 3 jaar) en evaluatiemomenten.

8. In het arrangement worden tevens afspraken gemaakt over de aard, inrichting en vorm van de wijze waarop het bedrijfsleven de controle invult en daarover verantwoording aflegt. Dat betreft onder meer:
 - a. een onafhankelijke privaatrechtelijke instantie die controleert. Daarbij kan gedacht worden aan een stichting, een certificerende instelling etc. (brancheorganisaties zijn in deze niet onafhankelijk). Andere vormen kunnen eveneens worden betrokken. Dit zal echter afhankelijk zijn van de concrete situatie.
 - b. op de privaatrechtelijke instantie wordt toezicht uitgeoefend. Afhankelijk van de concrete toezichtssituatie bestaat hierbij een voorkeur voor een systeem van accreditatie.
 - c. deskundigheid en betrouwbaarheid;
 - d. de eigen normen omvatten in elk geval de overheidsnormen;
 - e. geen uitsluiting van partijen;
 - f. een “goed” controleplan;
 - g. adequate interne sancties bij geconstateerde niet-nakoming van de afgesproken normen (uitsluiting, serieuze privaatrechtelijke boeten e.d.) of afspraken met de overheid over de afdoening;
 - h. een informatieprotocol, o.a over resultaten van de controles en getroffen maatregelen, en
 - i. transparant functioneren.

BIJLAGE 1

Aanvullend Besluitvormingskader en certificering

Algemeen

In het navolgende wordt een aanvullend afwegings- en besluitvormingskader gepresenteerd waarvan de aspecten kunnen worden betrokken bij de verdere afweging en invulling van Toezicht op controle. Deze kaders zijn ontleend aan het Rapport “Vreemde Ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen”¹ en de kabinetsnota over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid² (dd. 14 november 2003).

A Besluitvormingskader (Vreemde Ogen)

Algemeen

In het Rapport “Vreemde Ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen” is onderzocht welke mogelijkheden en belemmeringen er zijn om meer gebruik te kunnen maken van alternatieven ten opzichte van de traditionele vorm van toezicht. Met dit laatste wordt bedoeld op de situatie dat de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt voor iedere stap binnen het traject van toezicht (normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie).

Achtergrond van het onderzoek was dat het wenselijk kan zijn om andere actoren dan de overheid een grotere rol te laten spelen in het toezicht op publieke normen dan nu meestal het geval is. De voordelen hiervan kunnen bijvoorbeeld zijn:

- grotere betrokkenheid van de samenleving zelf bij de inrichting van de maatschappij;
- grotere effectiviteit van het toezicht;
- grotere maatschappelijke aanvaarding van toezicht en sanctionering;
- minder kosten en lasten.

Om de mogelijkheden tot gebruik van alternatieve toezichtsvormen beter in beeld te brengen is een stappenplan ontwikkeld waarbij de te maken keuzes bij de normstelling en inrichting van het toezichtstraject wordt geëxpliciteerd.

Ingegaan wordt op bedoeld stappenplan. Daarbij zij echter aangetekend dat in onderhavig Beleidskader toezicht op controle het niet zozeer gaat om de fase van de normstelling, maar om de fase van informatieverzameling en oordeelsvorming, met name dus het vraagstuk van de inrichting van het toezichtstraject.

¹ Rechtstaat en Rechtsorde, Kamerstukken II 2003/04 29 279, nr 13.

² Kamerstukken II 2003/04 29 304, nr 1.

Wanneer andere toezichtarrangementen overwegen?

Verschillende kenmerken en signalen kunnen een aanwijzing vormen voor het gebrekkig functioneren van het huidig toezicht of mogelijke winst door een andere inrichting ervan. Klachten over onvoldoende invloed van de afnemers van een product of dienst, hoge belasting van het toezicht, onnodig belemmerende regelgeving en ondeskundigheid van toezichthouders duiden erop dat het toezicht onvoldoende functioneert. Als nieuwe krachten ontstaan in het veld (mondiger burgers, budgetten die rechtstreeks naar burgers gaan in plaats van naar aanbieders) of er duidelijke afhankelijkheden tussen aanbieders of tussen aanbieder en klant bestaan die onvoldoende worden benut, dan is het vaak zinvol een toezichtarrangement te overwegen waarbij grotere verantwoordelijkheden naar burgers of bedrijven verschuiven. Ook externe factoren als veranderende inzichten omtrent de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappij, taakoverheveling, bezuinigingen en reorganisaties zijn vaak een goed moment om het bestaande toezichtarrangement te heroverwegen. Hetzelfde geldt voor situaties waarin er grote verschillen bestaan in de organisatie van het toezicht in Nederland ten opzichte van vergelijkbare landen, in het bijzonder op het gebied van EG-regelgeving.

Afwegingskader meerwaarde/mogelijkheden toezicht op controle

Indien voorgaande signalen aanleiding geven om de mogelijkheden van alternatieve toezichtarrangementen te onderzoeken dient onder meer te worden bekeken of inschakelen van burgers en/of bedrijven bij het toezicht een meerwaarde kan vormen ten opzichte van de huidige situatie.

Het volgende afwegingskader geeft criteria die helpen de mogelijkheden voor het inschakelen van burgers en/of bedrijven in kaart te brengen.

Het afwegingskader helpt beleidsmakers die zich bezighouden met toezichtvraagstukken om in concrete gevallen gestructureerd te analyseren of het mogelijk en wenselijk is om meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven te leggen. Tevens helpt het om de vaak impliciete keuzes in het proces van normstelling en inrichting van het toezichttraject te expliciteren.

De nadruk bij het onderhavige “Beleidskader toezicht op controle” ligt echter bij de hierna beschreven fase 2 (Informatieverzameling) en fase 3 (Oordeelvorming).

Stap 1

Baken het publiek belang af en identificeer wie bij de borging daarvan een rol kan spelen.

Bij deze stap dient allereerst te worden bepaald of er een publiek belang aan de orde is. Indien het een terrein betreft dat niet – mede – tot de verantwoordelijkheid van de overheid moet worden gerekend, dan is er ook geen direct belang van de overheid bij toezicht op (zelf)controle.

Indien is vastgesteld dat een publiek belang aan de orde is, dan dient te worden bepaald welk publiek belang aan de orde is en welke actoren hierbij een rol spelen. Pas als bekend is wat het belang is dat men wil borgen, kan immers worden bepaald hoe dat het beste kan worden gedaan en welke actoren daarbij ingeschakeld kunnen worden.

Stap 2

Toets de mogelijkheid van de inzet van private partijen in het toezichttraject.

Als is vastgesteld welk publiek belang aan de orde is en welke actoren hierbij een rol spelen dient te worden getoetst of private partijen daadwerkelijk in het toezichttraject kunnen worden ingezet.

Omdat de manier waarop toezicht wordt ingericht samenhangt met de andere onderdelen van het toezichtproces dient te worden gekeken naar alle fasen in de toezichtketen waarin private partijen kunnen worden ingezet.

In de toezichtketen zijn vier fasen te onderscheiden: normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. Per fase dient aan een aantal criteria te zijn voldaan alvorens besloten wordt om verantwoordelijkheid in de desbetreffende fase aan burgers of bedrijven over te laten.

De fase van de normstelling wordt vaak niet aangemerkt als fase van het toezichttraject. Het is inderdaad zo dat de toezichthouder meestal niet zelf de normen zal hebben vastgesteld aan de hand waarvan het toezicht plaatsvindt.

Het inschakelen van burgers en bedrijven in deze fase kan dan ook strikt genomen niet als toezicht op controle (in de betekenis zoals gehanteerd in dit beleidskader) worden aangemerkt. Bij het denken over optimale toezichtstructuren dient de normstelling echter nadrukkelijk ook in de beschouwingen te worden betrokken. De keuzes die gemaakt worden in de fase van de normstelling hebben namelijk vaak verregaande consequenties voor de overige fasen van het toezichttraject. Om deze reden dient ook de fase van de normstelling te worden meegenomen bij het nadenken over de mogelijkheden van toezicht op controle.

Het is bij het toetsen van de mogelijkheid van inzet van private partijen in het toezichttraject van belang dat niet alleen naar de bestaande situatie wordt gekeken. Vaak kan immers, wanneer de huidige situatie daar geen mogelijkheden voor lijkt te bieden, op

termijn wel aan de noodzakelijke voorwaarden voor het overlaten van verantwoordelijkheden aan burgers of bedrijven worden voldaan.

Fase 1 Normstelling

Noodzakelijke voorwaarden om normstelling aan burgers/bedrijfsleven over te laten:

- De aard van het te normeren beleidsveld moet zich lenen voor zelfregulering.
 - Zo zal bijvoorbeeld zelfregulering niet in de rede liggen wanneer het gaat om *korte-termijn-problemen, acute problemen of grensoverschrijdende problemen*.
- De betrokken burgers/bedrijven hebben voldoende kennis en een voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht om de normstelling vorm en inhoud te kunnen geven.
- Er is een machtsevenwicht tussen de partijen die de normen stellen.
- Burgers/bedrijven hebben voldoende belang om normen te stellen en dit belang is in lijn met het publieke belang.
- Binnen de sector moet voldoende draagvlak zijn (of gecreëerd kunnen worden) om de norm die zij zichzelf oplegt na te leven.
- De overheid heeft de vrijheid om zelf geen normen te stellen.

De overheid kan bijvoorbeeld niet zonder eigen regelgeving indien:

- een verplichting tot regelgeving bestaat in bijvoorbeeld de Grondwet of het Europese recht;
- de zelfregulering “geconditioneerd” moet worden, bijvoorbeeld om te garanderen dat zij tot het juiste resultaat blijft leiden;

Fase 2: Informatieverzameling

Noodzakelijke voorwaarden om informatieverzameling aan burgers/bedrijfsleven over te laten:

- Er is voldoende kennis om de relevante informatie te verzamelen.
- De informatie is voldoende toegankelijk (te krijgen) voor burgers/bedrijven.
- Burgers/bedrijven hebben voldoende belang bij informatieverzameling en dit belang is in lijn met het publieke belang.

Fase 3: Oordeelsvorming

Noodzakelijke voorwaarden om oordeelsvorming aan burgers/bedrijfsleven over te laten:

- Burgers/bedrijven (kunnen) beschikken over de verzamelde informatie.
- Burgers/bedrijven kunnen de verzamelde informatie interpreteren.

Fase 4: Interventie

Noodzakelijke voorwaarden om interventies aan burgers/bedrijfsleven over te laten:

- Burgers/bedrijven kunnen voldoende tegenkracht bieden tegen overtreders.
- Burgers/bedrijven hebben voldoende belang om zelf te interveniëren en dit belang is in lijn met het publieke belang.

Stap 3

Toets de wenselijkheid van de inzet van private partijen in het toezichttraject.

Nadat is vastgesteld dat het mogelijk is om private partijen in het toezichttraject in te zetten dient bezien te worden of dit ook wenselijk is.

De overheid blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de regelgeving. Om deze reden is zelfcontrole voor bepaalde problemen niet het meest geëigende instrument. Zo is de inzet van private partijen bij beleidsterreinen met een groot afbreukrisico minder wenselijk.

Om te bepalen of het overdragen van verantwoordelijkheden wenselijk is, moeten de voor- en nadelen van verschillende arrangementen tegen elkaar worden afgewogen. Per fase in de toezichtketen (normstelling, informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie) is aangegeven wat de mogelijke voor- en nadelen zijn van het overdragen van verantwoordelijkheden. In algemene zin is vrijwel niet aan te geven wanneer de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. Dit moet per situatie worden bekeken. Uiteindelijk is het criterium hiervoor dat het publiek belang effectiever en/of efficiënter wordt geborgd.

Fase 1 Normstelling

Mogelijke voordelen

- Een (waarschijnlijk) grotere naleving van normen die door bedrijven/burgers zelf zijn opgesteld;
- Een betere benutting van de aanwezige kennis (met name voor het stellen van technische normen is de branche vaak veel beter geëquipeerd);
- Branches kunnen vaak beter en sneller inspelen op veranderingen in de markt.

Mogelijke nadelen

- Onvoldoende bescherming van de zwakkeren in de samenleving doordat belangengroepen slechts de belangen van de leden behartigen en zich niet bekommeren om niet-leden;

- Een mogelijke aantasting van de rechtszekerheid doordat de overheid geen algemene regels stelt die voor alle burgers of alle bedrijven in de branche gelden en die voor iedereen, zowel burgers als bedrijven, kenbaar zijn;
- Gevaar dat algemene overheidsnormen als “veilig werkklimaat” of “goede kwaliteit” minder goed te handhaven zijn wanneer de invulling daarvan aan partijen over wordt gelaten. Het is immers lastig te toetsen of aan een dergelijke norm is voldaan.

Fase 2 Informatieverzameling

Mogelijke voordelen

- Meer ogen waarmee informatie kan worden verzameld (er zijn immers meer burgers en bedrijven dan toezichthouders in dienst van de overheid);
- Scherpere ogen waarmee informatie kan worden verzameld (burgers en bedrijven zitten vaak dichterbij de situatie waarop de norm van toepassing is dan de overheidstoezichthouder die sporadisch controleert);
- Mogelijke lastenvermindering voor bedrijven doordat het verzamelen van informatie beter kan worden afgestemd op de interne bedrijfsprocessen.

Mogelijke nadelen

- Moeilijk te waarborgen dat een volledig en juist plaatje wordt geschetst;
- Moeilijker om iemand aan te spreken op fouten in de informatieverzameling. De overheid is immers niet meer primair verantwoordelijk (en dus aanspreekbaar) voor de informatieverzameling;

Fase 3 Oordeelsvorming

Mogelijke voordelen

- Creëren van meer betrokkenheid vanuit de samenleving;
- Ruimte laten voor verschillende oordelen;
- Geringere kans op reputatieschade voor de overheid;
- Het mogelijk voorkomen van onnodig werk voor de overheid;

Fase 4 Interventie

Mogelijke voordelen

- Mogelijke effectiviteits- en efficiencywinst. ‘Lik-op-stuk’ beleid is immers over het algemeen effectiever dan lange procedures. Ook is het zo dat bedrijven globaal gesproken gevoeliger zijn voor reputatieschade dan voor een eenmalige boete.

Mogelijke nadelen

- Overheid houdt geen grip meer op het geheel. Het gedrag van burgers laat zich immers moeilijk sturen.

Stap 4

Formuleer een aantal opties voor de invulling van het toezichtarrangement.

Nadat per fase in de toezichtketen is vastgesteld dat het mogelijk en wenselijk is om private partijen meer te betrekken bij het toezichttraject dient een aantal verschillende opties die het toezichtarrangement vormgeven in beeld te worden gebracht. Hierbij kan het handig zijn om eerst de meest vergaande variant in beeld te brengen en van daaruit terug te redeneren naar meer voor de hand liggende arrangementen.

Hieronder volgt per fase in de toezichttraject een beknopt overzicht van de belangrijkste wijzen waarop burgers/bedrijven kunnen worden ingezet. Hierbij is het wel van belang om te bedenken dat het overlaten van verantwoordelijkheden uit een bepaalde fase aan burgers of bedrijven veelal consequenties heeft voor het gehele (bestuurlijke) arrangement.

Verantwoordelijkheid van burgers/bedrijven bij iedere stap

Bekende instrumenten om burgers of bedrijven (meer) verantwoordelijkheid bij ieder stap te geven zijn:

- Contracten
- Algemene voorwaarden
- Normalisatie
- Gedragscodes
- Certificatie

Vaak is hierbij echter nog wel een rol voor de overheid weggelegd. Zo kan de overheid bijvoorbeeld nog op de volgende wijzen betrokken zijn:

- “Afdwingen” van zelfregulering
- Het stellen van basisnormen
- Het stellen van procesvoorwaarden
- Overheid zelf partij

Informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies door burgers/bedrijven

- Civiele processen van belangengroepen tegen multinationals
- Ketengarantiestelsels
- Visitaties

Ook hierbij is veelal nog een rol voor de overheid weggelegd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- Overheid bepaalt wie toezicht houdt.
- Overheid helpt belanghebbenden door openbaarmaking af te dwingen.
- Overheid dwingt toezicht af.
- Overheid dwingt onderling toezicht af.

Informatieverzameling door burgers/bedrijven

- Arrangementen waarbij burgers worden uitgenodigd om overtredingen van regels te melden bij de overheid, zoals bijvoorbeeld kliklijnen en klachteninstanties.

Oordeelsvorming en interventies door burgers/bedrijven

- Publicatie van inspectieresultaten door de overheid

Interventies door burgers/bedrijven

- Publicatie van namen van overtredende bedrijven door de overheid

Stap 5

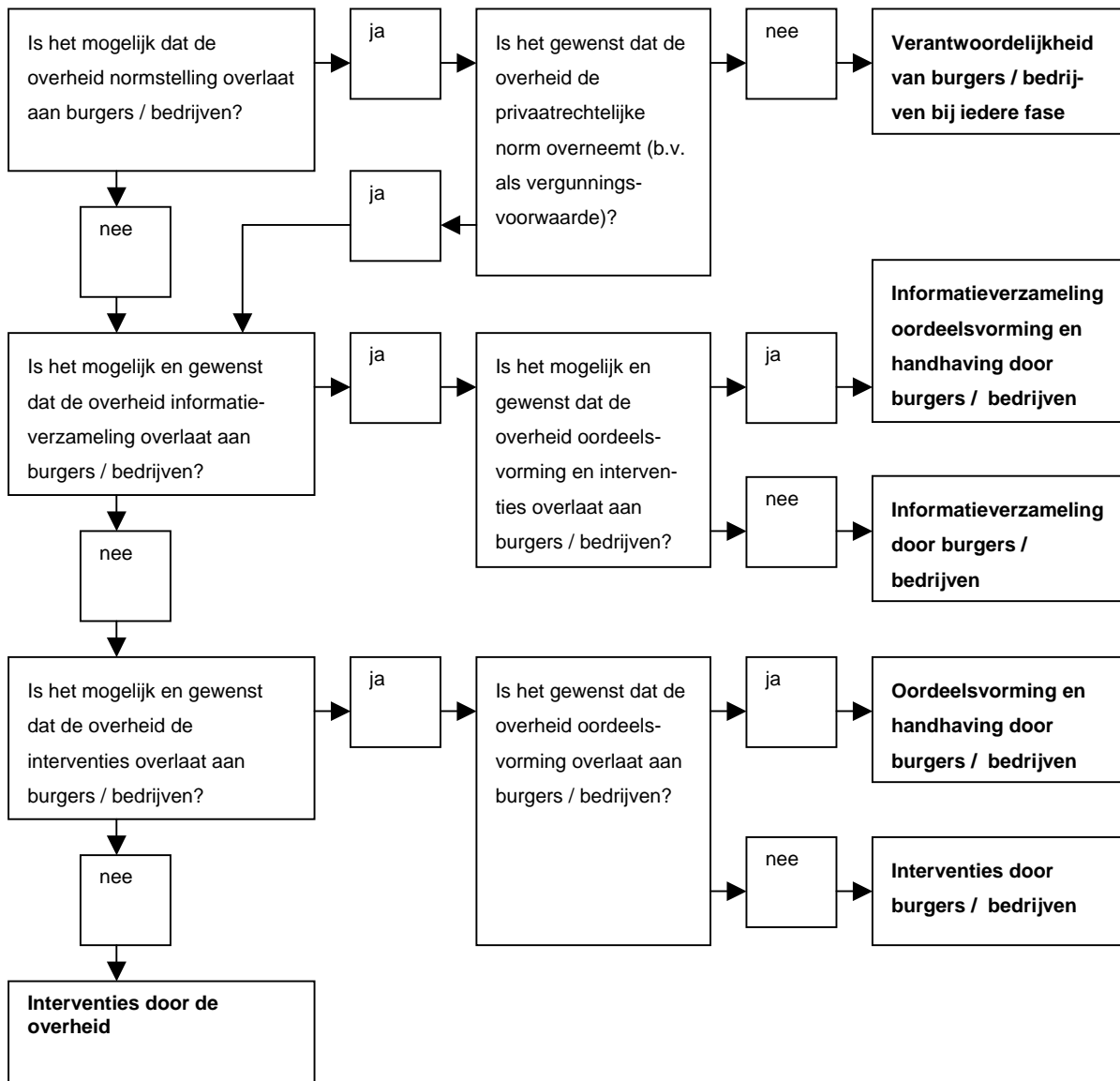
Kies het toezichtarrangement dat het publiek belang het meest effectief en efficiënt borgt.

In deze stap wordt op basis van een weging van de bij stap 4 benoemde opties een keuze gemaakt. Criterium voor de uiteindelijke keuze is dat het publiek belang zo effectief en efficiënt mogelijk wordt geborgd. Hierbij is het zaak om niet alleen naar de afzonderlijke fasen van de toezichtketen te kijken, maar om tevens te bekijken in hoeverre het publiek belang effectief en efficiënt wordt geborgd wanneer de fasen in samenhang worden bekeken.

Centrale vraag is immers welke combinatie van verdeling van verantwoordelijkheden bij de verschillende stappen (en dus niet per afzonderlijke stap) het publieke belang zo effectief en efficiënt mogelijk waarborgt.

Toepassing van het hiervoor geschetste kader bij alle fasen uit de toezichtketen leidt uiteindelijk tot het volgende stappenschema:

Stappenschema andere toezichtarrangementen



Algemene eisen aan ander toezichtarrangement

Indien besloten wordt om private partijen in het toezichttraject in te zetten is het van belang dat aan de volgende zaken aandacht wordt besteed:

- goede motivering
- mogelijke terugvaloptie

Motivering

Steeds moet worden gemotiveerd waarom er überhaupt sprake is van een door de overheid te behartigen belang, waarom de taak niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend, welke afwegingen ten aanzien van de kosten, bestuurlijke lasten en doelmatigheid is gemaakt en hoe de taakuitoefening is afgestemd op de taken van andere bestuursorganen op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau.

Mogelijke terugvaloptie

De overheid dient voor haar eigen handhavinginspanningen te kunnen terugvallen op heldere en handhaafbare publieke normen. Als overheid dien je er immers voor zorg te dragen dat je beschikt over de bevoegdheden om zelf op te kunnen treden. Deze publieke verantwoordelijkheid moet tot uitdrukking komen in een handhaafbare overheidsregelgeving.

In de regelgeving moet er dan ook voor worden zorggedragen dat de overheid de mogelijkheden bewaart om daar waar zij dit nodig acht, ook zelf toe te kunnen zien op de naleving van de regelgeving en te kunnen interveniëren. Daarvoor is het wel van belang dat er goed afspraken worden gemaakt over de afstemming tussen overheid en burgers en of bedrijven over het toezicht op de naleving.

Stap 6

Evalueer of middels het gekozen toezichtarrangement de vooraf gestelde doelen worden bereikt

Als toezicht op private controle wordt ingezet als beleidsinstrument om naleving van regels te bevorderen, dient regelmatig te worden bekeken of dit doel inderdaad wordt bereikt. Hierbij kunnen de indicatoren die in eerste instantie hebben geleid tot het onderzoeken van de mogelijkheid van toezicht op controle als hulpmiddel dienen.

Om een goede evaluatie van het gekozen toezichtarrangement mogelijk te maken is een goede informatie-uitwisseling tussen de overheid en de private partijen ten aanzien van de controle-activiteiten (van bijvoorbeeld de certificerende instelling) van belang. Deze

informatie-uitwisseling kan echter op praktische en juridische bezwaren stuiten (zie mogelijke gevaren toezicht op controle).

Eventueel Stap 7**Pas het toezichtarrangement zo nodig aan**

Als de evaluatie uitwijst dat het systeem van toezicht op controle aan de verwachtingen voldoet, kan worden overwogen de handhavingsinspanningen van de overheid hierop aan te passen.

Indien de evaluatie echter uitwijst dat de vooraf gestelde doelen niet worden bereikt, zal het toezichtarrangement dienen te worden aangepast. Veelal zal een kleine aanpassing van het toezichtarrangement, zoals betere afspraken met- of een betere informatie-uitwisseling tussen overheid en private controlerende partij, hiervoor voldoende zijn.

De overheid dient hiernaast echter te allen tijden te kunnen besluiten om het toezicht op de naleving van de normen weer geheel in eigen hand te nemen. Hiervoor is het van belang dat altijd kan worden teruggevallen op heldere en handhaafbare publieke normen. Deze dienen dan ook altijd als 'vangnet' bij het gekozen toezichtarrangement aanwezig te zijn.

Stappenschema Toezicht op controle

Stap 1:

Baken het publiek belang af en identificeer wie bij de borging daarvan een rol kan spelen

Stap 2:

Toets de mogelijkheid van de inzet van private partijen in het toezichttraject

Stap 3:

Toets de wenselijkheid van de inzet van private partijen in het toezichttraject

Stap 4:

Formuleer een aantal opties voor de invulling van het toezichtarrangement

Stap 5:

Kies het toezichtarrangement dat het publiek belang het meest effectief en efficiënt borgt

Stap 6:

Evalueer of middels het gekozen toezichtarrangement de vooraf gestelde doelen worden bereikt

Stap 7:

Pas het toezichtarrangement zo nodig aan

B. Certificering

In de kabinetsnota over het gebruik van certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid wordt aandacht geschonken aan het gebruik van het certificatie-instrument bij de uitoefening van toezicht (Toezichtsondersteuningsvariant).

In het navolgende zijn relevante aspecten uit die nota weergegeven.

Certificatie

Certificatie omvat het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen.

Certificatie wordt in het economisch verkeer veelal toegepast om transacties tussen producenten en afnemers zeker te stellen. Ook wordt het gebruikt om de uitwisselbaarheid van producten en diensten te verbeteren en de transparantie voor consumenten te vergroten. In de betekenis van het kabinetsstandpunt omvat certificatie alle beoordelingsactiviteiten die al dan niet eenmalig worden uitgevoerd. Het omvat dus ook werkzaamheden als (type-) keuring, proefneming, testen, chemische analyse, inspectie, kalibratie, en het toetsen van systemen en de vakbekwaamheid van personen, mits uitgevoerd door een onafhankelijke derde partij. In de internationale normen wordt zo'n onafhankelijke derde partij een conformiteitsverklarende instelling genoemd. In het vervolg van dit document wordt echter steeds gesproken over *certificerende instelling* (CI), ook daar waar het gaat om laboratoria en inspectie-instellingen.

De keus voor certificatie (de "of" -vraag)

- 1 *Het kabinet heeft in de aanwijzingen voor de regelgeving reeds aangegeven dat bij de keuze voor een mogelijkheid tot overheidsinterventie om een beleidsdoelstelling te verwezenlijken zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector (aanwijzing 8). Certificatie is één van de belangrijke mogelijkheden om daar inhoud aan te geven.*

Uit het verrichtte onderzoek blijkt dat de bij publieke certificatie betrokken beleidsafdelingen en private partijen als zodanig niet ontevreden zijn over het gebruik van certificatie, en dat in veel gevallen een grote kwaliteitsslag is gemaakt.

Echter ook moet geconstateerd worden dat het instrumentarium door de overheid voor gelijksoortige toepassingen op een verschillende manier wordt ingezet en dat een voldoende afstemming tussen betrokken partijen vaak ontbreekt. Mede gezien het feit dat ook aan klassieke regulering (wetgeving/toezicht) de nodige nadelen kleven blijft het kabinet van mening dat certificatie voor een aantal beleidstoepassingen een goed en nuttig instrument is. Door het zelfregulerend vermogen van marktpartijen zoveel mogelijk te benutten kan bovendien nader vorm worden gegeven aan het centrale beleidsthema 'meedoen' van het kabinet.

- 2 *De bij certificatie en accreditatie in de publieke sfeer betrokken partijen hebben ieder een eigen rol.*

Zo is de overheid verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, het wettelijk kader, het overheidstoezicht en handhaving van de wettelijke regels. De private normstellende instanties ((Centrale) Colleges van Deskundigen of NEN) zijn belast met de uitwerking van de normstellende documenten. De CI's certificeren op basis van de normen. Ten behoeve van de overheid beoordeelt of accrediteert de Raad voor Accreditatie (RvA) een CI, en de RvA ziet daarbij toe op het goed (blijven) functioneren van die CI.

- 3 *Het kabinet hecht er vanuit deze onderscheiden verantwoordelijkheden aan meer consistentie te krijgen in de toepassing van certificatie in het kader van overheidsbeleid. Nieuwe certificatieregelingen dienen qua bestuurlijke- en juridische vormgeving op een meer eenduidige manier te worden vorm gegeven.*

- 4 *Het kabinet acht de beantwoording van de vraag of de inzet van certificatie in een gegeven beleidssituatie het geëigende instrument is essentieel.*

Allereerst zal een analyse moeten worden gemaakt van de beleidsomgeving waarbinnen certificatie een rol zou kunnen spelen. Immers niet in alle gevallen is certificatie aan te bevelen. Dat certificatie een nuttige bijdrage kan leveren aan de borging van een bepaald publiek belang mag niet automatisch worden aangenomen, maar zal steeds van geval tot geval moeten worden onderzocht en gemotiveerd. Het kabinet is van mening dat het voorzien in een publiek belang zich leent voor zelfregulering of deregulering door middel van certificatie als aan de volgende voorwaarden kan worden voldaan:

- de aard en het gewicht van het betrokken publieke belang leent zich voor certificatie;

- de certificatie-eisen zijn in voldoende mate gericht op objectieve kenmerken van een product of proces of de vaardigheid van een persoon;
- de betrokken sector moet een voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht hebben om de zelfregulering vorm en inhoud te geven;
- er is voldoende parallelliteit tussen de belangen van de overheid en de sector zelf;
- er bestaat voor het betreffende beleidsterrein voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de certificatie-infrastructuur.

In het algemeen leent certificatie zich minder goed voor het voldoen aan eisen die in de praktijk door gedrag van personen wordt bepaald. Weliswaar maakt het voldoen aan enige gedragsvoorschriften deel uit van de certificatienormen en kan daarmee onderdeel zijn van een certificatieregeling.

Ook de keus voor het gebruik van certificatie als onderdeel van een wettelijke regeling dient idealiter te voldoen aan bovengenoemde criteria. In een aantal gevallen heeft de overheid echter noch in kwalitatieve zin (de juiste kennis en vaardigheden) noch in kwantitatieve zin (personeel) voldoende capaciteit in huis om het publieke belang in voldoende mate zelf te waarborgen, en is zij aangewezen op inschakeling van certificatie.

Certificatie als onderdeel van wetgeving verdient echter geen aanbeveling als:

- de certificatie zich uitsluitend richt op gedragstoezicht;
- de aard van het publieke belang en het private systeem van certificatie niet verenigbaar zijn;
- het zich niet houden aan de certificatie-eisen leidt tot een direct en aanzienlijk financieel gewin voor een certificaathouder;
- naar verwachting een onvoldoende groot deel van de betrokken sector wil deelnemen aan certificatie, en 'free-rider' gedrag de overhand zal nemen;
- het motief om tot certificatie over te gaan uitsluitend wordt ingegeven door besparing op toezichtkosten;
- direct overheidsoptreden nodig is om voor acute of korte termijn problemen een oplossing te bieden;
- er niet voldoende sanctiedreiging is bij het niet naleven van de private norm.

Bij toepassing van de wettelijke variant wordt bij voorkeur gekozen voor een niet-verplicht certificaat. Daarvan is sprake als certificatie slechts één van de mogelijkheden is om te laten zien dat aan wettelijke eisen wordt voldaan. Een verplichting tot het bezit van een certificaat biedt de betreffende ondernemers geen onderscheidend vermogen meer op de markt. Zij zullen het certificaat dan tegen de laagst mogelijke kosten trachten te verwerven. De concurrentieslag tussen aangewezen CI's die daarvan het gevolg is, kan leiden tot kwaliteitsverlies.

Een eigen afweging hoeft niet te worden gemaakt als de certificatie gebruikelijk is in een internationale context of wordt voorgeschreven in Europese regelgeving. Certificatie moet passen in het interne marktbeleid van de EU en moet in overeenstemming gebracht kunnen worden met het beginsel van de wederzijdse erkenning.

Naarmate de belangen van de overheid en private partijen meer overeenkomst vertonen nemen ook de mogelijkheden tot het inzetten van certificatie toe. De inzet van certificatie leent zich makkelijker voor de uitvoering van overheidsbeleid naarmate de relatie met wetgeving globaler is. Daarmee wordt ook het private karakter van certificatie het meest recht gedaan.

5 *Het voorgaande houdt in dat de motieven om tot certificatie over te gaan helder moeten worden geformuleerd.*

Thans gangbare en geaccepteerde motieven zijn onder meer:

- het stimuleren en bevorderen van publieke doelstellingen in het economisch en maatschappelijk verkeer;
- het komen tot regels die beter aansluiten bij de handelspraktijk in een bepaalde sector;
- het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen bij het verwerklijken van maatschappelijke belangen;
- het gebruikmaken van de grote(re) flexibiliteit die certificatie biedt ten opzichte van wetgeving op gebieden die (nog) sterk in ontwikkeling zijn;
- het benutten van de noodzakelijke expertise die de overheid zelf niet of onvoldoende in huis heeft;
- het beter en gericht kunnen inzetten van de (schaarse) toezichtscapaciteit ten behoeve van de naleving van geldende regels;

- het qua systematiek aansluiten bij gangbare Europese of internationale ontwikkelingen.

Algemene uitgangspunten bij het gebruik van certificatie

6 *Betrokkenheid overheid bij totstandkoming certificatieschema's*

Het kabinet onderschrijft het belang van een goede communicatie tussen overheid en marktpartijen. Dat geldt in het bijzonder indien certificatieschema's door Centrale Colleges van Deskundigen worden opgesteld als onderdeel van wettelijke regelingen. Betrokkenheid van de overheid bij totstandkoming van certificatieschema's heeft echter voor- en nadelen. Een door de overheid opgestelde wettelijke regeling zal voldoende duidelijk moeten zijn voor de marktpartijen om de wettelijke eisen technisch in te vullen. Vanuit de invalshoek van een duidelijk wettelijke kader lijkt een betrokkenheid van de overheid bij zelfregulering en deregulering echter niet nodig. Wat betreft overheidsparticipatie ligt er een relatie met het beleidsmotief van de overheid om het instrument certificatie in te zetten. Een overheidsbetrokkenheid ligt minder voor de hand indien de overheid het certificatieproces nadrukkelijk geheel aan de markt wil overlaten. Het kabinet is van oordeel dat overheidsvertegenwoordiging van geval tot geval en afhankelijk van de motieven en de aard van de certificering moet worden gezien. Een overheidsdeelname in bijvoorbeeld Centrale Colleges van Deskundigen zal echter zich moeten beperken tot een waarnemerstatus.

7 *Betrokkenheid overheid bij College van Deskundigen*

Ook in de operationele fase van een certificatieregeling is betrokkenheid van de overheid als waarnemer in principe aan te bevelen. Bij uitstek via dit College kan de overheid kennisnemen van de ontwikkelingen in de marktsector en het functioneren van de certificatieregeling en de rol van betrokken partijen daarbij. Bij CCvD's die opereren in een door wetgeving beheerst gebied kan zo voeling worden gehouden met de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met de wettelijke norm.

8 *Aanwijzing*

Om bestuurlijk te kunnen ingrijpen bij niet goed functioneren zullen CI's die certificeren op basis van een wettelijke taak afgeven, altijd moeten worden aangewezen. In beginsel zal een aanwijzing voor een bepaalde periode geldig zijn. Bij wettelijke certificatie is het van belang dat de CI's goed functioneren. Dit moet door de betrokken minister beoordeeld worden op het moment van de ministeriele

aanwijzing van die CI. Ook is het van belang dat de aangewezen CI goed blijft functioneren nadat deze door de betrokken minister is aangewezen. Daarom dient de betrokken minister ook periodiek toezicht te houden op de aangewezen CI.

Voor het kabinet is uitgangspunt dat er aan een aanwijzing van een CI in principe een toetsing (een 'beoordeling' of een accreditatie) van de RvA ten grondslag ligt. Een dergelijke beoordeling of accreditatie door de RvA is een steun in de rug bij het aanwijzingsbesluit. Voorwaarde is dat er voldoende garanties zijn over de kwaliteit en snelheid van werken van de RvA.

9 *Certificatie-instellingen als bestuursorganen?*

Bij toepassing van de *toelatingsvariant* kan het hebben van een bepaald certificaat worden voorgeschreven als voorwaarde om een bepaalde activiteit te mogen ondernemen. De beslissing om al dan niet tot certificering over te gaan is in deze gevallen van doorslaggevend belang voor wat de aanvrager van het certificaat wettelijk gezien wel of niet mag. In een dergelijke situatie zal een rechter de vraag of de certificeerder of accrediteerder 'in zoverre' optreedt als een bestuursorgaan dat een besluit neemt positief beantwoorden.

Het zijn van bestuursorgaan is op zichzelf niet bezwaarlijk. Het gaat er vooral om dat duidelijk moet zijn of daarvan sprake is of niet. Als bestuursorgaan moet immers voldaan worden aan een groot aantal bijzondere voorschriften. Het belangrijkste gevolg hiervan is dat 'certificatie' en 'accreditatie' in die gevallen vaak tevens 'besluiten' zullen zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, met alle gevolgen voor de wijze van optreden, de afweging van belangen, toepasselijkheid van bezwaar en beroep e.d. van dien. Eerder gaf het kabinet reeds aan dat met de duidelijkheid hierover in de sfeer van normalisatie en certificatie een probleem bestaat.

Voor wat betreft de vrijwillige varianten constateert het kabinet dat het op zichzelf niet wenselijk is om in situaties waarin uitdrukkelijk is gekozen voor aansluiting bij het zelfregulerend vermogen in een bepaalde sector, de mate waarin de sector tot zelfregulering bevoegd is vervolgens weer fors in te perken door niet alleen aan de uitkomsten van een certificatieregeling (het "certificaat") publiekrechtelijke consequenties te verbinden, maar ook het proces dat daartoe leidt en de daarbij betrokken actoren aan allerlei publiekrechtelijke vereisten te onderwerpen. Aansluiting bij het zelfregulerend vermogen van een sector vooronderstelt een bepaald vertrouwen in het vermogen van de sector om ook zelf in de benodigde waarborgen te voorzien. Dergelijke regelingen moeten derhalve zodanig worden vormgegeven dat de kans dat

de betrokken CI's aangemerkt zullen worden als bestuursorgaan zo gering mogelijk is.

10 *De positie van certificatie en accreditatie in relatie tot nalevingstoezicht*

De overheid draagt in alle gevallen de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van wetgeving. Het bezit van een certificaat vrijwaart niet van enigerlei bestuurs- of strafrechtelijke verplichting. De overheid is dan ook gehouden een passende infrastructuur voor nalevingstoezicht, opsporing en vervolging op het betreffende beleidsterrein te onderhouden.

Bij een goed functionerend systeem kan certificatie zowel in de sfeer van het 1^e lijns- als het 2^e-lijns toezicht een rol van betekenis spelen. De overheid kan dan immers bij de prioritering van haar toezichtstaken rekening houden met resultaten van certificatie. Om bij wettelijk geregelde certificatie rolvermenging tussen de private en publieke sfeer te voorkomen acht het kabinet het van belang dat daarbij enige spelregels in acht worden genomen. Bij zowel marktpartijen (certificaathouders, CI's en RvA) als de betrokken toezichthouders van de overheid moet voldoende duidelijkheid bestaan over beider positie in deze.

Algemene opmerkingen over dit onderwerp zijn:

- certificatie in zowel de publieke als private sfeer is een vorm van particuliere dienstverlening die wordt beheerst door een privaatrechtelijke overeenkomst. De verhouding tussen CI en certificaathouder draagt daarmee een horizontaal karakter. Een CI heeft uitsluitend de uitvoerende taak om het voldoen aan normen te beoordelen en zonodig aangetroffen situaties te (laten) corrigeren op straffe van schorsing of intrekking van het certificaat.

Het nalevingstoezicht is het (exclusieve) overheidstoezicht zoals bedoeld in Afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat hier om toezichtsactiviteiten door personen (van overheidsinspecties) die bij of krachtens wettelijk voorschrift belast zijn met het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. De onder toezicht gestelde is verplicht alle medewerking te verlenen aan de toezichthouder op grond van diens bevoegdheden. Het niet voldoen aan bevelen of vorderingen van een toezichthouder is strafbaar.

- certificatie kan slechts in beperkte mate dienen als instrument voor toezicht op de naleving van gedragsvoorschriften. Met name voor de certificering van personen of (bedrijfs)processen geldt dat het vertrouwen dat men vooraf in een persoon of bedrijf uitspreekt, op zichzelf geen garantie biedt dat de betreffende persoon of dat bedrijf zich vervolgens ook daadwerkelijk "aan de regels houdt", net zomin als een rijbewijs een garantie is dat de houder van dat rijbewijs niet door rood licht zal rijden.
- zoals eerder gesteld moeten in de wettelijke variant de CI's door de betrokken minister worden aangewezen. Van de CI's mag weliswaar via de aanwijzingsvoorwaarden het nodige gevraagd worden ten behoeve van 2^e-lijns toezicht, maar deze mag niet de positie van 'handhaver' worden opgedrongen. Een systematische rapportage van individuele resultaten van certificatie is slechts mogelijk indien de CI als bestuursorgaan is aangewezen.
- bij wettelijk geregelde certificatie moet de informatieplicht zich beperken tot ernstige en incidentele zaken en deze mag niet leiden tot onnodige bureaucratie. Zo zal een CI die een ernstige onrechtmatigheid bij de certificaathouder bemerkt dit moeten melden aan de inspectiedienst. Ook zal de CI aan de overheid actief kenbaar maken of certificaten zijn afgegeven, geschorst of ingetrokken. In zeer uitzonderlijke situaties bijv. fraudegevallen kunnen toezichthouders een CI vragen om medewerking. Bij de ministeriële aanwijzing van een CI mogen in uitzonderingsgevallen, bijvoorbeeld als de overheid de benodigde kennis mist, en onder bepaalde voorwaarden worden gesteld over het actief en op systematische basis rapporteren over ervaringen van de CI met de certificaathouder. Omgekeerd geeft de handhavende overheid de CI ook inzicht in de activiteiten van het overheidstoezicht voor zover dat wettelijk toelaatbaar is, zodat de werkzaamheden van certificatie en overheidstoezicht elkaar kunnen versterken. Deze reciprociteit kan echter geen automatisme zijn.
- in het geval een certificatiestelsel structureel te kort schiet in de beoogde bijdrage aan de naleving, ligt het eerder in de rede voor een andere vorm van regelgeving -wellicht zonder inschakeling van CI's- te kiezen, dan de ruimte voor de CI's te beperken of het toezicht op de CI's te versterken.
- het is van belang dat de CI, nadat deze door de minister is aangewezen, in de praktijk goed blijft functioneren. De accreditatieprocedure van de RvA voorziet

voor vier jaar in een jaarlijkse controle op hoofdlijnen, in het vijfde jaar vindt opnieuw een integraal accreditatieonderzoek plaats. Een 'beoordeling' van een CI door de RvA dient op basis van door de overheid vastgestelde criteria plaats te kunnen vinden, zo dikwijls als noodzakelijk wordt geacht. Alternatief is dat de betrokken minister zelf in eigen beheer het toezicht op de CI verricht. Hier zal de betrokken minister een keuze moeten maken. In ieder geval zal voorkomen moeten worden dat er dubbel toezicht (administratieve lasten) op de CI ontstaat. De aanwijzing van een CI dient als veiligheidsklep voor de minister om te kunnen ingrijpen als een CI niet adequaat blijkt te presteren.

11 *Laboratoria en Inspectie instellingen*

Een testresultaat of een analyserapport van een laboratorium alsmede een inspectieverslag van een inspectie-instelling wordt in dit kabinetsstandpunt beschouwd als een vorm van conformiteitsverklaring zoals een certificaat. Daarmee hebben laboratoria en private inspectiediensten in bestuurlijke zin een zelfde status als CI's. Ook hier beoordeelt de RvA de competentie van de betrokken instellingen. In de zelfreguleringsvariant kan een laboratorium of inspectie-instelling zich vrijwillig laten accrediteren door de RvA. Vanwege het kweken van vertrouwen willen veel laboratoria - naast de RvA accreditatie - tevens te beschikken over een ISO9001 certificaat. Omdat de aan het managementsysteem gestelde eisen in beide evaluaties nagenoeg gelijk is zal de RvA zich bij de accreditatie baseren op het werk van een geaccrediteerde CI in het kader van ISO9001.

In de *toezichtondersteuningsvariant* kan de overheid zich in het kader van 'smart' toezicht mede baseren op een analyserapport van een laboratorium of een inspectierapport van een inspectiedienst. Zowel een laboratorium als een inspectiedienst kan als onafhankelijke derde partij betrokken zijn. Soms zijn zij echter zelfstandige dienstonderdelen van het te inspecteren bedrijf in kwestie. In het eerste geval is een accreditatie van het laboratorium of de inspectiedienst wenselijk, in het tweede geval essentieel. De accreditatie kijkt immers mede naar aspecten als onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Daar kan bij een 'in-house' laboratorium of -inspectiedienst niet op voorhand vanuit worden gegaan.

12 **De Toezichtondersteuningsvariant**

Certificaten verstrekt onder de toezichtvariant hebben geen wettelijke status, maar zijn primair gericht op afnemers van certificaten (burgers, bedrijven, overheid). De gevolgen die aan certificatie worden toegekend liggen in de sfeer van het

uitvoeringsbeleid of de wijze van toezicht op de naleving van wettelijke regels. Het certificaat vormt een indicatie dat een bedrijf zich inzet om tegemoet te komen aan wettelijke regels of beleidsdoelstellingen, hetgeen aanleiding kan geven tot bijzondere bejegening in het kader van overheidstoezicht. Het motief voor het toepassen van deze variant zal in het algemeen zijn dat certificatie bijdraagt aan bewustwording van marktpartijen en efficiënt overheidstoezicht.

Vormgeving:

- er bestaat een relatie tussen de certificatieregeling en een wettelijk doelvoorschrift of een algemene wettelijke norm.
- in deze variant wordt de CI niet door de minister aangewezen.
- Aan het bezit van het certificaat zijn geen rechtsgevolgen verbonden.
- bij het nalevingstoezicht kan rekening gehouden worden met het bezit van een certificaat mits dit onder RvA-accreditatie is afgegeven.
- de overheid kan passief (zonder stemrecht) deelnemen aan normstellende activiteiten mits de doelvoorschriften voldoende helder zijn of de overheidsvertegenwoordiger zijn inbreng kan baseren op gepubliceerde beleidsregels ter verduidelijking op de algemene wettelijke norm.
- de overheid kan de ontwikkeling van regelingen in deze sfeer desgewenst stimuleren.

Bijlage 2 Begrippenkader toezicht, keuring, etc.

Voor een goed begrip, oordeel en besluit is een helder inzicht in het gehanteerde begrippenkader vereist. Vaak worden voor gelijksoortige werkzaamheden van “onderzoek naar conformiteit” verschillende termen gebruikt of worden juist onder eenzelfde term in het spraakgebruik totaal verschillende werkzaamheden bedoeld of verstaan.

Grosso modo zijn er drie categorieën van “onderzoek naar conformiteit”, te weten:

- a. *keuring, controle of erkenning (uitvoeringswerkzaamheden)*;
- b. *toezicht op de naleving* van het bepaalde bij of krachtens regelgeving met in het verlengde daarvan *opsporing* van strafbare feiten (*handhaving* van de regelgeving);
- c. *rijkstoezicht* (overheidscontrole op uitvoeringsorganisaties).

Voor het bovenstaande wordt ook wel in zijn algemeenheid de term “toezicht” gebruikt. Het verwarrende is echter dat daaronder niet alleen ruime, maar ook specifieke - en vaak ook beperkte - vormen van toezicht worden begrepen. Zo is bijvoorbeeld “keuring” en algemene, doorgaans niet verder omschreven term, maar is “toezicht op de naleving van de wet” een nauwkeurig door de betrokken wet en de Algemene wet bestuursrecht omschreven en ingekaderde bevoegdheid voor (in beginsel) door de minister aangewezen *ambtenaren*. Voorts kan nog onderscheid gemaakt worden tussen eerstelijns-toezicht en tweedelijns-toezicht. Onder dit laatste valt bijvoorbeeld weer het “rijkstoezicht”. Ten slotte zij nog vermeld dat de begrippen zowel bij wettelijke als niet-wettelijke stelsels worden gehanteerd (ook de vereniging van Keurslagers oefent toezicht uit en keurt).

Onder de algemene en veelomvattende term toezicht kan het volgende worden verstaan: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak (product) voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het *eventueel* naar aanleiding daarvan interveniëren (Kaderstellende visie op toezicht, kabinetsstandpunt op het rapport van de ambtelijke Cie Toezicht). Daarbij hanteert het kabinet deze term uitsluitend voor het toezicht dat extern gericht is, d.w.z. op burgers, organisaties en sectoren buiten de overheid (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en ZBO's).

A. Keuring / controle / erkenning

Keuring: een preventieve en systematisch uitgevoerde activiteit, waarbij wordt nagegaan of een producent, product of proces voldoet aan de voorschriften en waarbij de toegang

tot de markt in de regel verbonden is aan keurmerken, certificaten of andere door de keuringsinstelling uit te reiken bewijsstukken.

Controle: een met keuring vergelijkbaar onderzoek naar de conformiteit van producent, product of proces.

Erkenning, toelating, registratie: een in beginsel *eenmalige* voorafgaande uitvoeringsactiviteit die gericht is op bijv. de toelating van een persoon tot de uitoefening van een beroep, de toelating van een product tot de markt of de erkenning van een productieproces indien aan de daarvoor gestelde eisen wordt voldaan. Vergelijk bijvoorbeeld artsen en typekeuringen. In wettelijke stelsels is de erkenning een bestuurshandeling. De intrekking is dan ook een bestuursrechterlijke maatregel. De RVV of Directeur RVV is met tal van dergelijke werkzaamheden belast, doorgaans in mandaat (namens de minister), soms op grond van attributie (zelfstandig in de regelgeving gegeven bevoegdheid).

B. Toezicht op de naleving / opsporing / handhaving / preventief en repressief toezicht

Toezicht op de naleving van de wet: De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of wettelijke voorschriften worden nageleefd. Dit omvat *alle* toezichtsactiviteiten die gericht zijn op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (Bron: aantekening 3 en 4 bij afd. 5.2 van de Awb). Heeft een wettelijke grondslag in de betrokken wet. Er bestaat ministeriële verantwoordelijkheid voor dit toezicht op de naleving. Wordt in beginsel uitgeoefend door aan het bestuursorgaan (de minister) hiërarchisch ondergeschikte ambtenaren. Kan uitmonden in bestuursrechtelijke maatregelen of strafrechtelijk vervolg (via opsporingsambtenaren/ OM / rechter).

Door de bijzondere inrichting van de Landbouwkwaliteitswet vindt het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften plaats door de in die kaders aangewezen privaatrechtelijke keuringsinstellingen.

Preventief toezicht (is toezicht op de naleving): activiteiten van toezicht die steekproefsgewijs plaatsvinden en/of niet aangekondigd zijn en gericht zijn op de naleving en het voorkomen van overtredingen (bron: rapport Maathouden).

Repressief toezicht (is opsporing): activiteiten van toezicht die zijn gebaseerd op een redelijk vermoeden van een strafbaar feit of het overtreden van een bestuursrechtelijk gestelde en te handhaven norm (bron: rapport Maathouden).

Opsporing: het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen. Het verrichten van opsporingsactiviteiten kan in Nederland slechts onder gezag van het OM door de politie of een daartoe aangewezen bijzondere opsporingsdienst plaatsvinden (Kaderstellende visie op toezicht, kabinetsstandpunt op het rapport van de ambtelijke Cie Toezicht). Medeverantwoordelijkheid voor betrokken minister.

Handhaving: het geheel van activiteiten gericht op (het bereiken van) normconform gedrag of het optreden bij constatering van niet-conform gedrag.

C. Rijkstoezicht: Hiermee wordt ten algemene bedoeld het door of vanwege de minister uitgeoefende toezicht op een ZBO of medeoverheid. Deze term is binnen de LNV-wetgeving gebruikt voor het toezicht op privaatrechtelijke controle-instellingen als bedoeld in de Landbouwkwaliteitswet. Betreft tweedelijns-toezicht en omvat feitelijk elk door of vanwege de minister uitgeoefend toezicht op ZBO's.

D. Toezicht op controle: het afstemmen van de eigen toezichtsactiviteiten van de overheid op de activiteiten van een andere - doorgaans privaatrechtelijke - instantie. Laat de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden onverlet, maar kan indien aan de gestelde voorwaarden (van onafhankelijkheid, transparantie, sanctionering, etc) wordt voldaan, tot een efficiencywinst leiden.

Het voorgaande laat zien dat elk van de hiervoor omschreven toezichtsactiviteiten een eigen betekenis heeft. Vaak zijn aan dezelfde organisaties meerdere van deze activiteiten toebedeeld (geen regel) of worden opvolgende activiteiten door verschillende instanties verricht.

Bijlage 3 Ontvangen commentaren

Het concept van het Beleidskader Toezicht op controle is op verschillende wijze aan het bedrijfsleven, stakeholders of betrokkenen toegezonden.

Met vertegenwoordigers uit de sectoren “vlees” en “zuivel” hebben op respectievelijk 29 oktober en 11 november 2004 gespreksessies plaatsgevonden. De vertegenwoordigers uit de sector “plantaardig” is, onder verwijzing naar de reeds plaatsgevonden intensieve contacten in het kader van de verschillende keuringen in de sector, om schriftelijk commentaar gevraagd.

Schriftelijk commentaar is eveneens gevraagd aan een groot aantal organisaties.

In het navolgende wordt op de gemaakte opmerkingen en ontvangen commentaren ingegaan.

Schriftelijk commentaar is ontvangen van LTO-Nederland, het College van Voorzitters van Productschappen, Saveetra, de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, Rabobank Nederland, Arcadis, Productschappen Vee Vlees en Eieren, Productschap Diervoeder, DSM Food specialities, Nutreco, Productschap Tuinbouw, KAVB, Tuinbouketenoverleg en de Nederlandse Aardappel Organisatie.

Bij de discussiebijeenkomst met de zuivelsector waren vertegenwoordigers aanwezig van: LTO, NZO, BvB, Productschap Zuivel, Gemzu, Friesland Coberco Dairy Foods, Campina, het COKZ en het CBL.

Bij de discussiebijeenkomst met de vleessector waren vertegenwoordigers aanwezig van: Productschappen Vee Vlees en Eieren, de Van Drie-Groep, Alpuro, Sovion, Nutreco, Storteboom-groep, LTO, NBHV, CBL, NVV, COV, Nepluvi, Denkavit, Bestmeat en Anevei.

Ten algemene wordt de komst van dit beleidskader toegejuicht en kunnen de uitgangspunten daarvan worden onderschreven. In geen enkel commentaar of ontvangen reactie wordt het Beleidskader en het daarin neergelegde gedachtegoed afgewezen. Wel bestonden op een aantal punten vragen of zijn opmerkingen gemaakt.

Door een aantal organisaties en vertegenwoordigers (Nepluvi, FCDF, NZO, NBHV) is gewezen op het algemene karakter van het beleidskader en deze organisaties leggen het verzoek neer om dit toe te schrijven naar de verschillende sectoren.

Dienaangaande wordt opgemerkt dat het beleidskader de algemene lijn neerlegt waarbinnen systemen van toezicht op controle mogelijk zullen zijn. Dergelijke systemen zullen in beginsel op alle beleidsvelden kunnen worden toegepast zodat het toeschrijven

van het beleidskader naar een specifieke sector niet voor de hand ligt. In het kader van de toepassing van het beleidskader zal ruimte aanwezig om het betrokken arrangement af te stemmen op de verschillende sectoren of beleidsvelden. In dat verband zal maatwerk mogelijk zijn, zoals ook Rabobank Nederland bepleit.

Door verschillende organisaties wordt gewezen op het Nederlandse exportbelang en de internationale context die bij veel van de regelgeving en de controle daarop aan de orde is.

Het spreekt voor zich dat hiermee rekening zal worden gehouden bij de verdere uitwerking van toezichtarrangementen. In paragraaf 3.5 Europese aspecten is aan dit punt aandacht besteed. Daarnaast is ook in Europees verband ingezet op een systeem van toezicht op controle als voorgesteld in dit kader.

Door de LTO, het Productschap Tuinbouw, KAVB, het College van Voorzitters van de Productschappen en Bestmeat wordt gepleit voor een bredere werking van het beleidskader en toepassing bij andere domeinen van het overheidsbeleid en andere overheden. In dit verband merkt de LTO ook op dat het primaire bedrijf van doen heeft met verschillende ketens en reguleringsstelsels.

Het beleidskader zal een bredere werking kunnen hebben. Het kan van betekenis zijn voor beleidsvelden van andere ministeries en overheden. In dit verband wordt er op gewezen dat het onderwerp Toezicht op controle, juist vanwege de interdepartementale doorwerking, in breder verband binnen de overheid aan de orde is gesteld. Het beleidskader wordt na behandeling in het kabinet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gezonden. Toezicht op controle is in het Kabinetsplan aanpak administratieve lasten als interdepartementaal onderwerp aangemeld. Er zal derhalve breder toepassing aan kunnen worden gegeven. Het is niet beperkt tot voedselproducerende bedrijven en zal derhalve tevens op het primaire bedrijf toepassing kunnen vinden. De mate waarin zal mede afhankelijk zijn van de initiatieven die het bedrijfsleven in bespreking brengt. In dit verband wordt er ten slotte op gewezen dat het kabinet in de loop van 2005 zal komen met een nieuwe Kaderstellende visie op toezicht waarin het onderhavige beleidskader een plaats zal hebben.

Door het College van Voorzitters van de Productschappen, LTO, Saveetra, Denkavit, worden vraagtekens geplaatst bij het niet-wettelijk verankeren van een dergelijk systeem van toezicht. Zo vraagt men zich af of een ander politiek klimaat niet tot wijziging van inzichten kan leiden. Daarnaast wordt gepleit voor regelgeving om ook niet-deelnemers aan bepaalde normen te binden.

Dienaangaande wordt opgemerkt dat uitgangspunt bij het systeem van Toezicht op controle is dat het bedrijfsleven zijn eigen verantwoordelijkheid oppakt en kansen benut. Overheidsregulering past hier niet bij, immers oplossingen dienen niet altijd in de eerste plaats bij de overheid te worden gezocht.

Omtrent niet-deelnemers, de zogenoemde free-riders, waar tevens aandacht voor is gevraagd door de Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren, Denkvit, NBHV, de Van Drie-groep, Sovion en Nutreco, is een passage in het beleidskader opgenomen. De overheidsnormen zijn op niet-deelnemers aan privaatrechtelijke toezichtsystemen van het bedrijfsleven uiteraard onverkort van toepassing. Vanuit het overheidstoezicht zal juist extra aandacht uit kunnen gaan naar dergelijke niet-deelnemers.

Door de LTO wordt gevraagd om ook de regelgeving af te stemmen op private regelingen, mede gelet op de intensivering van de relatie tussen de keten en de overheid. Door Bestmeat wordt verzocht of niet ook in dit verband de vele middelvoorschriften moeten worden omgezet in doelvoorschriften.

Er zijn door het kabinet verschillende initiatieven genomen om bestaande stelsels van regelgeving tegen het licht te houden, onder meer vanwege de relatie met het uit te oefenen toezicht en de handhaving van die regelgeving. Gewezen wordt op de door de minister van Justitie uitgebrachte Nota Bruikbare Rechtsorde waarin nieuwe wetgevingsconcepten worden ontwikkeld, onder meer met het oog op de uitoefening van toezicht.

Door het CBL is aandacht gevraagd voor de positie van geïmporteerde producten in het beleidskader.

Naar aanleiding van dit verzoek is een paragraaf 3.13 toegevoegd aan het beleidskader. Het moge overigens duidelijk zijn dat aan geïmporteerde producten geen zwaardere eisen gesteld mogen worden.

NZO en het Productschap Zuivel stellen dat de Europese regelgeving reeds uitgaat van een risicobenadering en vragen wat de meerwaarde van het voorgestelde systeem nog kan zijn boven de intern reeds verrichte controles.

Naar aanleiding hiervan is in het beleidskader een specifieke passage opgenomen omtrent de Europese voedselveiligheidsregelgeving waarmee de zuivelsector in het bijzonder van doen heeft. Daarbij wordt gedoeld op het systeem van HACCP waartoe levensmiddelenbedrijven verplicht zijn. Op de hantering van HACCP vindt van overheidswege uiteraard toezicht plaats. Ook dit toezicht kan verder worden vormgegeven met een systeem van Toezicht op controle. Dit geldt evenzeer voor het

toezicht op concrete normen die aan producten zijn gesteld. Verwezen wordt naar paragraaf 3.6 van het beleidskader.

Wat betreft de eventuele consequenties van dit beleidskader voor het COKZ dat ingevolge de Landbouwkwaliteitsregelgeving is aangewezen als controle-instelling, waarnaar het Productschap Zuivel eveneens heeft gevraagd, wordt opgemerkt dat het beleidskader niet de intentie heeft om verandering te brengen in de positie van het COKZ.

Het Productschap Zuivel heeft voorts gevraagd tussen wie de arrangementen gesloten worden.

De eindverantwoordelijkheid voor de vormgeving en inhoud van het toezicht op de naleving van wettelijke normen berust bij de overheid die vertegenwoordigd wordt door de (betrokken) minister. Arrangementen zullen dan ook met de minister worden gesloten al staat het hem vrij om daarover nadere interne afspraken te maken.

Door Nepluvi is de vraag gesteld of de verantwoordelijkheid voor de normstelling eveneens verandert.

Dienaangaande wordt opgemerkt dat dit beleidskader uitgaat van toezicht op wettelijk gestelde normen. De verantwoordelijkheid voor de normstelling blijft bij de overheid berusten. Dit neemt niet weg dat de vraag of de overheid op bepaalde gebieden nog normen moet stellen eveneens aan de orde is, bijvoorbeeld in het kader van het denken over andere wetgevingsconcepten of een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en maatschappij. Als de overheid na afweging van alle belangen en rekening houdend met verantwoordelijkheden die opgepakt worden, op een bepaald gebied geen of minder normen meer zou stellen, dan is echter evenmin overheidstoezicht als in het beleidskader bedoeld, aan de orde.

Door het College van Voorzitters van de Productschappen en de NBHV wordt opgemerkt dat er thans in veel sectoren private controlesystemen bestaan waarop door de overheid nu al toezicht wordt uitgeoefend. Het college ziet graag hoe omgegaan zal worden met bestaande situaties. Naar de mening van het college behoeven voor goed werkende systemen geen nieuwe toezichtsarrangementen te worden gesloten.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat daar waar goed werkende systemen bestaan - in paragraaf 2.3 wordt dienaangaande gewezen op de privaatrechtelijke controle-instellingen als voorzien in onder andere de Zaaizaad- en plantgoedwet - er op zich geen nieuwe arrangementen gesloten hoeven te worden. Wel zal van geval tot geval

bezien moeten worden of aanpassing van arrangementen noodzakelijk is. Daarbij zal uiteraard zorgvuldigheid betracht worden en, bij gebleken noodzaak tot aanpassing, voorzien worden in een overgangperiode.

Door het Productschap Diervoeder en het COKZ wordt gevraagd of rekening is gehouden met het “SKV-arrest”.

Ja, dit is het geval. In het “SKV-arrest” werd uitgesproken dat met de eigen sanctieregeling van de SKV het publiekrechtelijk regime van artikel 5 van de Wet op de Economische delicten werd doorkruist. Hier lag aan ten grondslag dat de normen waarop het SKV controleerde en de overige regelgeving aangaande het stelsel met controles door de SKV publiekrechtelijk was vormgegeven. Bij het in het beleidskader voorgestane systeem van vrijwillige en niet wettelijk verankerde privaatrechtelijk vormgegeven controles door het bedrijfsleven zelf, is een dergelijke vermenging of stapeling niet aan de orde.

Door Saveetra wordt er van uitgegaan dat er overheidsbijdragen worden verstrekt voor de werkzaamheden van de controle-instellingen.

Dienaangaande wordt opgemerkt dat bijdrageverlening door de overheid aan het bedrijfsleven dat uit eigen vrije wil initiatieven ontplooit of zijn eigen verantwoordelijkheid neemt, niet aan de orde kan zijn.

De Nederlandse Vereniging tot bescherming van dieren onderschrijft de doelstelling van het beleidskader, namelijk het scheppen van duidelijkheid over de mogelijkheden van toezicht op controle en de verschillende verantwoordelijkheden van betrokkenen. De vereniging merkt daarbij op dat zij van mening is dat de eindverantwoordelijkheid voor het dierenwelzijnsbeleid te allen tijde bij de overheid ligt, en ongeconditioneerde zelfregulering geen volwaardig alternatief is voor wetgeving.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het beleidskader op zich geen wijziging beoogt aan te brengen in de verantwoordelijkheden voor wat betreft het stellen van wettelijke normen. In dit verband wordt tevens naar de reactie op de door Nepluvi gestelde vraag verwezen. Het beleidskader behandelt de vraag hoe aan het toezicht op de wettelijk vastgelegde normstelling anders vorm gegeven kan worden met behoud voor de overheid van de eindverantwoordelijkheid voor dat toezicht.

Door DSM Food Specialities, Saavetra en de KAVB worden bij gelegenheid van de commentaarreeds reeds initiatieven naar voren gebracht.

Deze initiatieven zullen met de betrokkenen nader worden besproken en worden gezien op de mogelijkheden tot toepassing van het voorgestane systeem van toezicht op controle.

Door Arcadis wordt opgemerkt dat bij de uitvoering van werkzaamheden regelmatig wordt gekozen voor niet-gecertificeerde bureaus. Gecertificeerde bureaus lopen daarbij het risico dat zij zich uit de markt prijzen. Nutreco vraagt of certificering een absolute eis is. Alpuro spreekt een voorkeur voor een accreditatiesysteem.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat het antwoord op de vraag of een systeem van certificatie door een geaccrediteerde instelling noodzakelijk is bij het voor ogen staande systemen van toezicht op controle zal afhangen van het concrete initiatief. Het Beleidskader spreekt hier wel een voorkeur voor uit. Bij een systeem met vele deelnemers worden de nodige eisen gesteld aan een goed functionerende controle-instelling. Accreditatie zal dan een voor de hand liggend hulpmiddel zijn om aan te tonen dat de controle-instelling goed functioneert.

Door het CBL en de NBHV wordt aandacht gevraagd voor de omgang met controle-resultaten.

Opgemerkt wordt dat een goed werkend toezichtssysteem gebaat is bij een transparante werkwijze, zowel naar buiten toe als richting overheid die de eindverantwoordelijkheid behoudt voor het toezicht op de naleving van wettelijke normen. In dat verband zal tevens in een informatieprotocol tussen controle-instelling en overheid worden voorzien. Het spreekt voor zich dat de overheid met de door haar verkregen informatie op een zorgvuldige wijze zal omgaan.