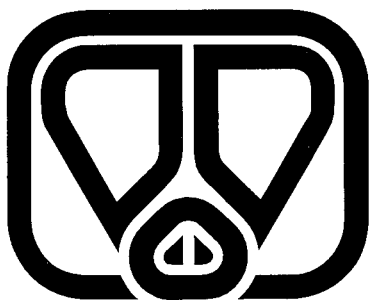


P.C. Vesseur
H.M. Hoff
M.H. Bokma-Bakker
M.F. Mul
C.W.J.M. van der Vleuten
F.B. Kramer
J.F.M. Verhagen

INTEGER

Een bedrijfscertificaat met
geïntegreerd toezicht voor
wet- en regelgeving en
minimale markteisen



Praktijkonderzoek Varkenshouderij

Redactie-adres
Postbus 83
5240 AB Rosmalen
tel: 073 - 528 65 55

Proefverslag nummer P 1.247

dr. P.C. Vesseur
ir. H.M. Hoff
ir. M.H. Bokma-Bakker
ir. M.F. Mul
ir. C.W.J.M. van der
Vleuten
ing. F.B. Kramer¹
dr. ir. J.F.M. Verhagen¹

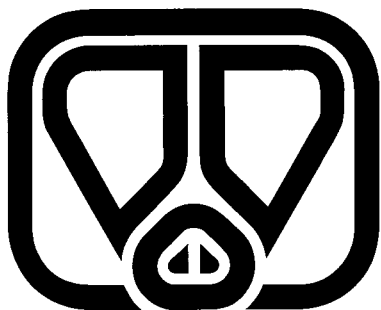
¹ Berenschot Batalas B.V.

INTEGER

Een bedrijfscertificaat met
geïntegreerd toezicht voor
wet- en regelgeving en
minimale markteisen

INTEGER

*A farm certificate with an integrated
supervisory system for rules and legis-
lation and minimum market demands*



Praktijkonderzoek Varkenshouderij

Locatie:
Proefstation voor de
Varkenshouderij
Rosmalen
Postbus 83
5240 AB Rosmalen
tel. 073 - 528 65 55

Proefverslag nummer P 1.247
september 2000
ISSN 0922 - 8586

© 2000, Praktijkonderzoek Varkenshouderij, Rosmalen

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

VOORWOORD

Er is in de gehele landbouw een toenemende belangstelling voor certificering; er lijkt zelfs sprake van een onmiskenbare trend. Deze trend komt in hoofdzaak voort uit de behoefte aan 'aantoonbaarheid', waaraan door middel van certificatie tegemoet kan worden gekomen. Steeds meer afnemers verlangen van hun toeleveranciers een certificaat. Daarnaast vormen marktprofilering, productaansprakelijkheid, voedselveiligheid en milieuverplichtingen aanleiding tot het opzetten van een certificeerbaar systeem. Certificatie is een privaatrechtelijk instrument dat ook door de overheid wordt toegepast. Door middel van certificatie kunnen maatschappelijke eisen in een controleerbare context bij de doelgroep worden geïmplementeerd.

Het projectresultaat van INTEGER is een beschrijving van een certificeerbaar systeem waarbij een varkenshouder op gestructureerde wijze verantwoording af kan leggen met betrekking tot het voldoen aan wet- en regelgeving. Het bedrijfscertificaat is het bewijs dat inderdaad aan de regels plus de meest basale markteisen voldaan wordt. Dit wordt gecontroleerd door onafhankelijke, gekwalificeerde en door de overheid gerespecteerde instanties.

Het project INTEGER is gesubsidieerd door NUBL (Nadere Uitwerking Brabant - Limburg). De Stuurgroep NUBL is van mening dat het project INTEGER een versterking is van de huidige ontwikkelingen in de var-

kenshouderij omdat het aan de lopende certificeringsprocessen zal bijdragen.

Het Praktijkonderzoek Varkenshouderij en Berenschot Batalas zijn van mening dat de verdere uitvoering dan wel de uitwerking van aanbevelingen uit dit project een zeer grote toegevoegde waarde kan hebben bij de verdere ontwikkeling van zorgsystemen in de agrofood sector.

Dit rapport is een naslagwerk waarin zowel de projectresultaten als relevante achtergrondinformatie zijn opgenomen.

Tegelijkertijd met dit rapport wordt een verkorte uitgave gepubliceerd waarin uitsluitend de belangrijkste resultaten, conclusies en aanbevelingen worden weergegeven. De verkorte publicatie heeft als doel de resultaten zo breed mogelijk onder de aandacht van de doelgroepen te brengen.

Het project INTEGER had niet uitgevoerd kunnen worden zonder de medewerking van alle personen die zijn geïnterviewd, alle personen die aan de klankbordgroep, de begeleidingscommissie en de workshop hebben deelgenomen en alle deskundigen die buiten deze activiteiten om zijn geconsulteerd. Het projectteam wil op deze plaats graag een woord van dank uitspreken aan iedereen die aan het project heeft bijgedragen.

ir. J.A.M. Voermans,
waarnemend directeur Praktijkonderzoek
Varkenshouderij

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	6
SUMMARY	11
1 INLEIDING	15
1.1 Aanleiding voor INTEGER	15
1.2 Ambitie en doel van INTEGER	16
1.3 Opbouw van het rapport	17
2 POSITIONERING NORMALISATIE EN CERTIFICATIE	18
2.1 Normalisatie en certificatie	18
2.2 Procesbeschrijving normalisatie, certificatie en accreditatie	20
2.2.1 Afspraken vastleggen door normalisatie of het opstellen van beoordelingsrichtlijnen	20
2.2.2 Nationale en internationale normalisatie	21
2.2.3 Van normalisatie naar certificatie	22
2.2.4 Accreditatie: toezicht op kwaliteit certificaten	22
2.2.5 Normalisatie, beoordelingsrichtlijnen, certificatie en accreditatie in beeld	23
2.2.6 Aanwijzing door de wet	24
2.3 Vormen van certificaten	25
2.3.1 Het systeemcertificaat	25
2.3.2 Het procescertificaat	26
2.3.3 Het productcertificaat	26
2.3.4 Het persoonscertificaat	26
2.3.5 Het bedrijfscertificaat	27
2.4 Toepassing van normalisatie en certificatie in project INTEGER	27
3 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK	29
3.1 Projectorganisatie	29
3.2 Uitvoering onderzoek	29
3.2.1 Onderzoek naar wet- en regelgeving	30
3.2.2 Onderzoek naar bestaande certificeringssystemen voor de varkenshouderij	30
3.2.3 Uitvoering van de interviews	30
3.2.4 Workshop	31
4 INVENTARISATIE WET- EN REGELGEVING	32
4.1 Wet- en regelgeving van de Europese Unie	32
4.2 Nederlandse wet- en regelgeving in relatie tot normalisatie en certificatie	33
4.3 Relevante ontwikkelingen voor normalisatie en certificatie	36
4.4 Wet- en regelgeving van toepassing op varkensbedrijven	37
4.4.1 Knelpunten in wet- en regelgeving van toepassing op de varkenshouderij	39
5 CERTIFICERINGSSYSTEMEN EN ERKENNINGSREGELINGEN	41
5.1 Systemen in ontwikkeling	44
5.2 Knelpunten beschreven systemen en regelingen	45
6 INTERVIEWRESULTATEN	47
6.1 Motivatie, randvoorwaarden, knelpunten en prikkels	47
6.2 De contouren van een betrouwbaar certificeringssysteem	48
6.2.1 Systeemvoorwaarden	48

6.2.2	Opzet van het certificeringssysteem	48
6.3	Het bedrijfscertificaat en de gevolgen voor toezicht	52
6.4	De route voor introductie van het bedrijfscertificaat	52
7	TOEKOMSTBEELD CERTIFICATIE	53
7.1	Integratie	53
7.2	Ontwikkelingsproces naar een landbouwbrede afstemming van certificaten	53
7.3	Stap 1: ontwikkeling van het bedrijfscertificaat	54
7.3.1	Aanpassing van de huidige situatie	55
7.4	Stap 2: het bedrijfscertificaat wordt basiseis in marktgerelateerde certificaten	61
7.4.1	Aanpassing van de huidige situatie	63
7.5	Stap 3: sectorbrede afstemming van certificaten	63
7.5.1	Ontwikkeling van geïntegreerd toezicht	65
7.6	Vervolgstappen in het ontwikkelingsplan	66
7.7	Kosten	67
8	DISCUSSIE	68
8.1	Mogelijkheden voor een geïntegreerd toezichtssysteem	69
8.2	Een betrouwbaar en krachtig bedrijfscertificaat	70
8.3	Kansen, bedreigingen, knelpunten, prikkels en draagvlak	71
9	CONCLUSIES	73
10	AANBEVELINGEN	77
	LITERATUUR	79
	BIJLAGEN	83
	Bijlage 1a: Verklaring van begrippen	83
	Bijlage 1b: Verklaring van afkortingen	86
	Bijlage 2: Onderdelen van een certificatieschema volgens de Raad voor Accreditatie (RvA)	88
	Bijlage 3: Samenstelling begeleidingscommissie, klankbordgroep en projectteam	90
	Bijlage 4: Overzicht van organisaties en instanties waarmee interviews gehouden zijn	92
	Bijlage 5: Overzicht interviewvragen	94
	Bijlage 6: Vrijstelling in het kader van de Mededingingswet	98
	Bijlage 7: Wet- en regelgeving van toepassing op varkensbedrijven	100
	Bijlage 8a: Interviewresultaten	108
	Bijlage 8b: Samenvatting interviewresultaten	120

SAMENVATTING

Het doel van het met dit rapport afgeronde onderdeel van INTEGER is inzicht te verschaffen in de aspecten die van belang zijn voor de ontwikkeling van een bedrijfscertificaat met een geïntegreerd toezichtstelsysteem voor wet- en regelgeving en minimale markteisen voor varkensbedrijven. Het bedrijfscertificaat is volgens de definitie van INTEGER een basiscertificaat dat aantoonst dat de certificaathouder aan de wet- en regelgeving en de meest basale markteisen voldoet en dit ook op gestructureerde wijze kan laten zien. Een geïntegreerd toezichtstelsysteem is het geheel aan afspraken tussen verschillende toezichthoudende partijen (zowel publieke als private partijen) over het uitvoeren van inspecties en/of andere aspecten van toezicht. Het onderzoek is in de periode van juli 1999 tot en met oktober 1999 uitgevoerd door middel van literatuuronderzoek, onderzoek op Internet, interviews en een work-

Resultaten en conclusies

Normalisatie, certificatie en accreditatie

Normalisatie is het proces waarbij technische afspraken (normen) volgens de principes 'all parties concerned' en 'consensus' worden opgesteld. Nederlandse normen (NEN-normen), Europese normen (EN-normen) en internationale normen (ISO-normen) worden door normalisatie-instituten opgesteld. In Nederland worden ook door andere partijen dan de normalisatie-instituten (technische) afspraken opgesteld. Deze afspraken worden dan niet vastgelegd in een norm, maar in bijvoorbeeld een beoordelingsrichtlijn. Certificatie kan plaatsvinden op grond van afspraken die in een norm, in een beoordelingsrichtlijn of op een andere wijze zijn vastgelegd. Deze afspraken maken deel uit van het certificatieschema waarmee een certificerende instelling de certificatie uitvoert. Een certificerende instelling die voor één of meer certificatieschema's door de Raad voor Accreditatie (RvA) is geaccrediteerd, wordt getoetst op kwaliteit, deskun-

digheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid.

Europese en Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot normalisatie en certificatie

De conclusie van de projectgroep INTEGER is dat wanneer voldaan wordt aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, de Nederlandse Mededingingswet en de uitspraak van de Hoge Raad dat een privaat systeem geen verlengde arm van de overheid mag zijn, er goede mogelijkheden zijn om wet- en regelgeving in een bedrijfscertificaat op te nemen en een geïntegreerd toezichtstelsysteem te ontwikkelen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) beoordeelt of een dergelijke regeling op grond van de Mededingingswet kan worden toegestaan.

Wet- en regelgeving en private (certificerings)regelingen voor de varkenshouderij

Uniformering van definities en voorschriften in wet- en regelgeving voor varkensbedrijven zal de efficiency van de bedrijfsvoering en de effectiviteit van de handhaving fors kunnen verbeteren.

Er is op dit moment geen afstemming in bedrijfscontroles tussen publieke en private toezichthouders en er is te weinig afstemming tussen de verschillende publieke toezichthouders onderling.

Door het ontbreken van uniformiteit en afstemming is de administratiedruk voor de ondernemer onnodig hoog.

College van Deskundigen voor de Varkenshouderij

De ontwikkeling van certificatieschema's en toezicht houden op het certificatieproces zijn taken van een College van Deskundigen. De initiatiefnemers die het bedrijfscertificaat gaan ontwikkelen dienen een College van Deskundigen voor de Varkenshouderij in te stellen, waarin om redenen van draagvlak en onafhankelijkheid alle belanghebbende partijen vertegenwoordigd zijn: bedrijfsleven, beleidsmakende overheid, publieke toezichthouders, certificerende instellingen, maat-



schappelijke organisaties, eventuele andere belanghebbende partijen et cetera. Een dergelijk College bestaat nu nog niet; bij geen van de huidige initiatieven voor certificatie zijn alle genoemde partijen betrokken. Vooral voor de overheid is het een randvoorwaarde dat het certificeringssysteem onder toezicht staat van de Raad voor Accreditatie (RvA). De rechtspersoon waaraan het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij gekoppeld is, zal de licenties voor toekenning van het bedrijfscertificaat daarom alleen aan geaccrediteerde certificerende instellingen mogen verstrekken.

Het normatieve document; de grondslag voor het bedrijfscertificaat

Het normatieve document dat de basis vormt voor het certificatieschema kan een beoordelingsrichtlijn zijn of een norm. Een beoordelingsrichtlijn wordt net als het certificatieschema opgesteld door een College van Deskundigen, een norm door een normalisatie-instituut. Geconcludeerd is dat scheiding van ontwikkeling en uitvoering van de eisen de transparantie en de onafhankelijkheid van het certificeringssysteem ten goede komt, en dat de eisen aan de bedrijfsvoering en de producten dienen aan te sluiten bij internationale ontwikkelingen. Om deze redenen gaat de voorkeur uit naar de ontwikkeling van een 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector'. Voor de ontwikkeling van de norm zal het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) een normcommissie samenstellen. Het NEN is wettelijk verplicht alle belanghebbenden in deze normcommissie op te nemen.

In de NEN-norm dient opgenomen te zijn dat het bedrijf moet voldoen aan internationale normen voor kwaliteitsborging (ISO 9000) en/of milieuzorg (ISO 14000), aanvullende voorschriften op het gebied van wet- en regelgeving (humane gezondheid, diergezondheid, welzijn en milieu) en minimale markteisen. De 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector' dient landbouwbreed toepasbaar te zijn. Het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij kan op grond van de NEN-norm een certificatieschema opstellen waarmee certificerende instellingen het bedrijfscertificaat af kunnen geven.

Registratie en administratie van bedrijfsgegevens

De administraties die in het kader van de verschillende wetten en regels en het bedrijfscertificaat moeten worden bijgehouden, dienen in één administratiesysteem te worden samengevoegd. Een bedrijfsdatabank, die aan het managementinformatiesysteem (MIS) van het bedrijf gekoppeld is, zal dit administratiesysteem moeten ondersteunen. Door een goed gestructureerde opslag in een eigen bedrijfsdatabank kan de ondernemer na een éénmalige invoer dezelfde gegevens op efficiënte en uniforme wijze aan private en publieke toezichthouders ter beschikking stellen. Deze gegevens dienen geborgd te zijn.

Geïntegreerd toezicht

Tussen de certificerende instellingen en de publieke toezichthouders dienen afspraken gemaakt te worden over het uitvoeren van inspecties en het elkaar melden van geconstateerde overtredingen. De inspectie van naleving van de eisen van het bedrijfscertificaat dient uitgevoerd te worden door een certificerende instelling. Publieke toezichthouders (inspectiediensten) zullen bij gecertificeerde bedrijven steekproefsgewijze controles houden. In figuur 1 is de integratie van toezicht via het bedrijfscertificaat schematisch weergegeven.

Conclusies over het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht

De ontwikkeling van een bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht voor wet- en regelgeving en minimale markteisen kan voor de varkenshouderij een belangrijke impuls zijn voor het terugwinnen van een 'License to Produce'. Het geschetste model biedt marktpartijen bovendien mogelijkheden om slagvaardig op nieuwe ontwikkelingen in te spelen.

Met de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht kan invulling worden gegeven aan een terugtrekkende overheid en zelfregulering door het bedrijfsleven. Integratie van toezicht op wet- en regelgeving en private systemen biedt belangrijke mogelijkheden tot efficiencywinst voor ondernemers en toezichthouders.

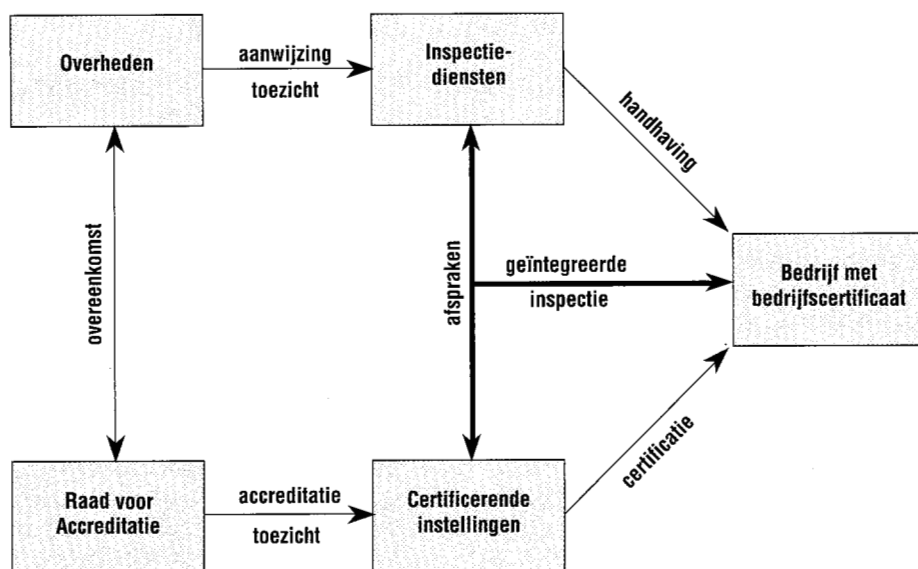
Toezicht op naleving van het bedrijfscertificaat kan het huidige toezichtstelsysteem verbonden aan wet- en regelgeving niet vervangen, maar kan er wel deel van uitmaken. Bij een vrijwillig certificatiesysteem bepalen kwaliteit van het certificaat en de gezamenlijke afspraken tussen de overheid en de certificerende instellingen of en in hoeverre het overheidstoezicht wordt afgestemd op de aanwezigheid van het certificaat. Voor het bedrijfsleven leidt het bedrijfscertificaat in eerste instantie niet tot minder controles maar wel tot afstemming in bedrijfsbezoeken.

Realisatie van het bedrijfscertificaat zal van de varkenshouders een forse inspanning vragen, zowel in tijd als financieel. Het bedrijfscertificaat zal daarom pas op grote schaal worden geïmplementeerd wanneer er voldoende prikkels vanuit de overheid en/of marktpartijen tegenover staan.

Deelname aan het certificaat zal vrijwillig moeten zijn. Het bedrijfscertificaat kan als nieuw certificaat op de markt worden gebracht of vanuit bestaande initiatieven worden ontwikkeld. Een aantal initiatieven bevat

al diverse elementen waarop een bedrijfscertificaat kan voortbouwen. Om redenen van draagvlak bij zowel overheid als bedrijfsleven is het een absolute voorwaarde dat het certificeringssysteem onafhankelijk is en door alle betrokken partijen wordt gedragen. Het bedrijfscertificaat moet landelijk toegepast kunnen worden en dient in potentie onderdeel te worden van de ketenstructuur in de varkenshouderij.

Het bedrijfscertificaat is een eerste product van een ontwikkelingsproces dat er op den duur toe zal leiden dat op de bedrijven meerdere certificaten naast elkaar bestaan, die goed op elkaar zijn afgestemd. Deze certificaten zullen onderdeel zijn van keten- en sectoroverschrijdende structuren. Zij zullen voor wat de systematiek betreft op dezelfde wijze zijn opgebouwd en zij zullen allemaal gebruik maken van hetzelfde bedrijfsadministratiesysteem dat wordt ondersteund door de bedrijfsdatabank. Er kunnen vijf stappen in het ontwikkelingsproces worden onderscheiden. Keten- en/of sectorafspraken zijn bepalend voor de volgorde waarin deze stappen tot ontwikkeling komen.



Figuur 1: Geïntegreerd toezicht op wet- en regelgeving via het bedrijfscertificaat

- Stap 1. Het ontwikkelen van een bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht. Het bedrijfscertificaat toont aan dat aan de wet- en regelgeving en minimale markteisen wordt voldaan.
- Stap 2. Het combineren van het bedrijfscertificaat uit stap 1 met marktgerelateerde initiatieven als IKB, DVI, Kolomcertificering, Milieukeur varkensvlees, EKO, bacon et cetera. Deze certificaten en keurmerken nemen het bedrijfscertificaat als basisvoorwaarde op.
- Stap 3. Sectorbrede afstemming van certificaten: alle deelnemende marktgerelateerde certificaten voor varkensbedrijven kennen dezelfde opbouw, bouwen voort op het bedrijfscertificaat en hebben hetzelfde verantwoordingsstelsel. Hierdoor kunnen zij worden beschouwd als losse plus-modules waaruit de ondernemer kan kiezen en waartussen hij eventueel kan switchen als de markt daar om vraagt.
- Stap 4. Afstemming van alle certificatieregelingen van alle schakels in de productieketen in de sector landbouw (het bedrijfscertificaat als onderdeel van ketencertificering).
- Stap 5. Afstemming van alle certificatieregelingen binnen de primaire landbouw.

Aanbevelingen

Dit rapport is een naslagwerk waarin zowel projectresultaten als relevante achtergrondinformatie zijn opgenomen. De projectgroep nodigt initiatiefnemers op het gebied van certificering uit gebruik te maken van deze informatie.

De projectgroep adviseert de overheid om wet- en regelgeving die op de varkenshouderij van toepassing is te uniformeren voor wat betreft de opbouw van de wet- en regelgeving, de definities, de wijze van gegevensverzameling en de wijze van verantwoording. Uniformering zal de efficiëntie van de handhaving belangrijk verbeteren en is mogelijk in te passen in de MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit).

De projectgroep INTEGER adviseert de belanghebbende partijen om daadwerkelijk de in dit rapport beschreven weg op te gaan en de ontwikkelingen met kracht in te zetten. De projectgroep adviseert de initiatiefnemers om bij de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezichtstelsel de volgende punten, die voor onafhankelijkheid en draagvlak cruciaal zijn, in acht te nemen:

- het bedrijfscertificaat dient landelijk toegepast te worden;
- deelname aan het bedrijfscertificaat dient vrijwillig te zijn;
- er dient een College van Deskundigen voor de Varkenshouderij ingesteld te worden waarvan alle betrokken partijen deel uitmaken. Omdat de Raad voor Accreditatie (RvA) voorwaarden stelt aan de samenstelling van een College van Deskundigen wordt aanbevolen om van begin af aan contact te onderhouden met de RvA;
- de regie voor de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat en het geïntegreerde toezichtstelsel dient in handen te zijn van het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij;
- aanbevolen wordt om inhoud en uitvoering van de eisen te scheiden door het NEN te verzoeken een 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector' te ontwikkelen. Op grond van deze norm kan het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij het certificatieschema voor het 'bedrijfscertificaat varkenshouderij' opstellen en toezicht houden op het certificatieproces;
- het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht dient door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA) geaccepteerd te worden.

Om stagnatie van de ontwikkelingen te voorkomen dienen over de kosten die verbonden zijn aan het ontwikkelingsproces van het bedrijfscertificaat goede afspraken gemaakt te worden.

De projectgroep adviseert de overheid en het bedrijfsleven om gezamenlijk een stimuleringsplan voor implementatie van het bedrijfscertificaat op grote schaal te ontwikkelen. Zonder stimuleringsplan zal implementatie niet op grote schaal plaatsvinden. Het stimuleringsplan dient door de NMA te

worden getoetst op mogelijke effecten ervan op de mededinging.

De projectgroep INTEGER stelt voor om de mogelijkheden van geïntegreerd toezicht door middel van een bedrijfscertificaat in een praktijkpilot in het NUBL-gebied verder uit te werken. In deze pilot gaat de aandacht vooral uit naar: het verzamelen en borgen van gegevens met betrekking tot wet- en regelgeving; een uniforme wijze van interpreteren; geïntegreerde bedrijfsinspectie en koppeling van gegevensstromen; het opstellen van certificatieschema's en convenanten. In deze pilot kan geïntegreerd toezicht aan de hand van deze aspecten worden getest op de meerwaarde voor alle betrokken partijen.

De projectgroep stelt tevens voor om, parallel aan het praktijkonderzoek naar geïntegreerd toezicht, onderzoek op te starten naar een efficiëntere benutting van gegevens uit managementsystemen en databases ten behoeve van borging. De toepasbaarheid van de resultaten en de meerwaarde voor de gebruikers - inclusief toezichthouders - dienen te worden uitgetest in een praktijkpilot.

Met de opzet van een bedrijfsdatabank is in de toekomst een belangrijke efficiency-winst te behalen. Oriënterende besprekingen hierover met betrokkenen zullen vanuit het project 'Praktijkimplementatie Gezondheidsplanner/DGR' worden opgestart.

SUMMARY

The objective of the part of INTEGER described in this report was to provide insight into the aspects that are important in developing a farm certificate with an integrated supervisory system for rules and legislation and minimum market demands. According to the definition in INTEGER, the farm certificate is a basic certificate that indicates that the holder observes rules and legislation and meets the most basic market demands and is able to show this in a structural manner. An integrated supervisory system is the set of agreements among different supervisory parties (public as well as private) about carrying out inspections and/or other aspects of supervision. The research was conducted from July 1999 to October 1999 by means of literature review, Internet research, interviews and a workshop.

Results and conclusions

Standardisation and certification

Standardisation is the process in which technical agreements (standards) are formulated according to the principles of 'all parties concerned' and 'consensus'. Dutch (NEN-standards), European (EN-standards) and international standards (ISO-standards) are formulated by standardisation institutions. In the Netherlands, also parties other than the standardisation institutions formulate (technical) agreements. Then these agreements are not laid down in a standard, but, for example, in an assessment directive. Certification can take place on the basis of agreements that have been laid down in a standard, assessment directive or in another way. These agreements are part of the certification scheme with which a certification institution carries out the certification. A certification institution that has been accredited by the Council of Accreditation (RvA) for one or more certification schemes is checked as to quality, professionalism, independence and reliability.

European and Dutch rules and legislation as to standardisation and certification

The conclusion of the project group INTE-

GER was that when the Treaty to establish the European Union, the Dutch Competition Law and the verdict by the Supreme Court that a private system must not be a continuation of the government are observed, there are good prospects to insert rules and legislation in a farm certificate and to develop an integrated supervisory system.

Rules and legislation and private (certification) regulations for pig husbandry

Making uniform the definitions and regulation in rules and legislation for pig farms will considerably improve farm management efficiency and effectiveness of maintaining these rules and legislation. At the moment there is no attuning between the public and private supervisors as far as control is concerned, and too little among the different public supervisors. By a lack of uniformity and adjustments the administrative pressure is unnecessarily high for the entrepreneur.

Board of Experts for Pig Husbandry

The development of certification schemes and supervision of the certification process belong to the tasks of the Board of Experts. The initiators who are going to develop the farm certificate should establish a Board of Experts for Pig Husbandry on which all interested parties serve for creating a basis and independence: private industry, policy-making bodies, public supervisors, certification institutions, social organisations, possible other interested parties et cetera. Such a Board does not exist yet; in none of the current initiatives for certification all parties mentioned are involved.

Particularly to the government it is a precondition that the certification system is supervised by the Council of Accreditation (RvA). The legal body to which the Board of Experts is connected will, therefore, only be allowed to grant the licences for allocating the farm certificate to accredited certification institutions.

Contents of the standard document; the basis for the farm certificate

The requirements as to farm management

and the products should meet international developments and should, therefore, be standardised. They can be laid down officially by the Dutch Standardisation Institution (NEN) in an 'NEN-standard for basic certification in the agrarian sector'. This NEN-standard should include that the farm is to meet international standards for quality guarantees (ISO 9000) and/or environmental protection (ISO 14000), additional regulations as to rules and legislation (human health, animal health, welfare and environment) and minimum market demands. The 'NEN-standard for basic certification in the agrarian sector' should be widely applicable in agriculture. On the basis of the NEN-standard, the Board of Experts for Pig Husbandry can set up a certification scheme with which certification institutions are allowed to issue the farm certificate.

Registration and administration of farm data

The administrative systems that have to be kept up to date within the framework of the different rules and legislation and the farm certificate should be combined into one administrative system. A farm database which is also connected to the farm's management information system (MIS) will

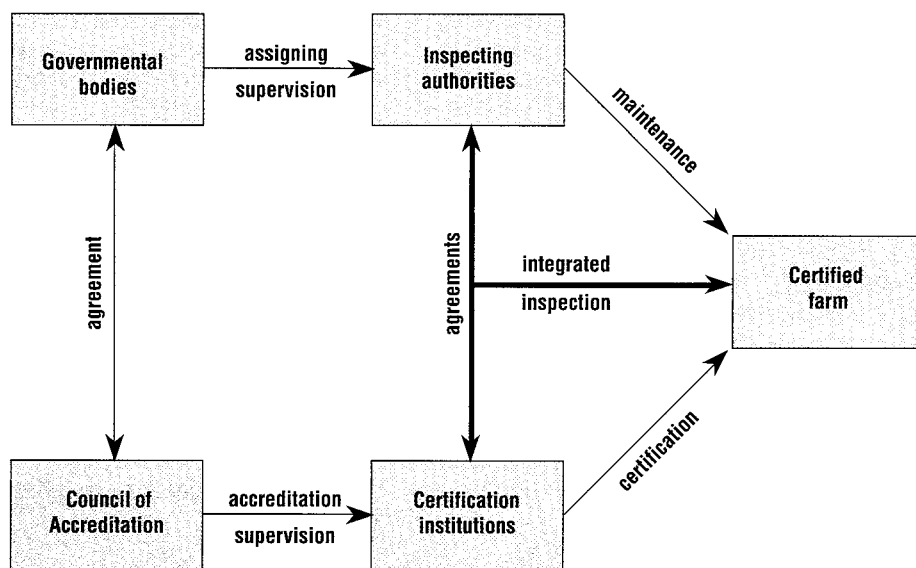
have to support this administrative system. By a well-structured input into the farm's own database, the entrepreneur can supply the private and public supervisors with the same data in an efficient and uniform manner after one single input. These data should be guaranteed.

Integrated supervision

Agreements should be made among the certification institutions and the public supervisors on carrying out inspections and on reporting breaches. Inspections of observance of the requirements as to the farm certificate should be carried out by a certification institution. Public supervisors (inspecting authorities) will randomly carry out inspections at certified farms. Figure 1 shows the integration via the farm certificate schematically.

Conclusions on the farm certificate with integrated supervision

The development of a farm certificate with integrated supervision for rules and legislation and minimum market demands can be an important incentive to regain a 'licence to produce'. The model above also offers the



Figuur 1: Integrated supervision over rules and legislation via the farm certificate

market parties possibilities of responding to new developments quickly.

The development of the farm certificate with integrated supervision can realise a retreating government and self-regulation by the private industry. Integration of supervision of rules and legislation with private systems offers important possibilities of efficiency increase to entrepreneurs and supervisors.

Supervising observance of the farm certificate cannot replace the current supervision system linked to rules and legislation, but can be part of it. In a voluntary certification system, the quality of the certificate and the joint agreements between the government and the certification institutions determine whether and to what extent governmental supervision is attuned to the presence of the certificate. For the private industry the farm certificate does not lead to fewer controls, but yet to fine-tuning of the farm visits. Realisation of the farm certificate will require a great deal of effort from the pig farmers, time-wise as well as financially. Therefore, the farm certificate will only be implemented at a large scale, if there are sufficient incentives from the government and/or market parties.

Certification participation should be voluntary. The farm certificate can be put on the market as a new certificate or be developed from existing initiatives. A number of initiatives already have various components on which a farm certificate can build. For creating a basis with the government as well as with the private industry, it is a prerequisite that the certification system is independent and supported by all parties concerned.

The farm certificate is part of a development process that in the long term will lead to farms having different certificates existing side by side. These certificates will be built in a similar way as far as the system is concerned and they will all make use of the same farm registration and administrative system which is supported by the farm database.

Five steps can be distinguished in the development process.

- Step 1. Developing a farm certificate with integrated supervision. The farm certificate indicates that rules and legislation are complied with and the minimum market demands are met.
- Step 2. Combining the farm certificate from step 1 with market-related initiatives such as Integrated Quality Control, Chain certification, Ecolabel pork, EKO, bacon et cetera. These certificates and quality marks include the farm certificate as a basic condition.
- Step 3. Sector-wide fine-tuning of certificates: all participating market-related certificates have the same set-up, build on the farm certificate and have the same accountability system. By this they can be considered separate plus-modules from which the entrepreneur can choose and from which he can switch if the market demands it.
- Step 4. Fine-tuning of all certification regularisation in all stages of the production chains in the agricultural sector (the farm certificate as a part of chain certification).
- Step 5. Fine-tuning of all certification regularisation within primary agriculture.

Recommendations

This report is a reference work in which project results as well as relevant background information are included. The project group kindly invites the initiators in the field of certification to use this information.

The project group recommends that the government makes rules and legislation concerning pig husbandry uniform as far as it concerns the formulation of rules and legislation, the definitions, the way in which data are collected and the way in which account is given. Making all this uniform will considerably improve maintenance efficiency and can possibly be fit in with the operation of market processes, deregulation and legislation quality.

The project group INTEGER recommends that the interested parties really take the road described in this report and effectively

start the developments. In developing the farm certificate with integrated supervisory system, the project group recommends that the initiators consider the following factors, which are of vital importance for independence and basis:

- the farm certificate should be applied nationally;
- participation should be voluntary;
- a Board of Experts for Pig Husbandry should be established, on which all parties concerned serve. Because the Council of Accreditation (RvA) has requirements as to the constitution of a Board of Experts, it is recommended that there is contact with the RvA from the start;
- the production of the development of the farm certificate and the integrated supervisory system should be in the hands of the Board of Experts for Pig Husbandry. It is recommended that the Board of Experts asks the NEN to develop a 'NEN-standard for basic certification in the agrarian sector' on the basis of which the certification scheme for the 'farm certificate pig husbandry' can be set up;
- the farm certificate with integrated supervision should be accepted by the Dutch Competition Authority (NMa).

To prevent stagnation in the developments, agreements have to be made about the costs inherent to the development process of the farm certificate.

The project group recommends that the government and the private industry devel-

op jointly an incentive plan for the implementation of the farm certificate at a large scale. Without such a plan, the latter will not take place. The incentive plan should be accepted by the NMa.

The project group INTEGER suggests that the possibilities of integrated supervision by means of a farm certificate be elaborated upon by a practical pilot study in the project-area of Noord-Brabant and Limburg (NUBL). In this pilot particular attention is paid to: collecting and guaranteeing data as to rules and legislation; a uniform way of interpretation; integrated farm inspection and linking data flows; setting up certification schemes and covenants. In this pilot, integrated supervision can be tested on the basis of these aspects as to extra value to all parties concerned.

The project group also suggests that, at the same time as the practical study on integrated supervision, an investigation be started on a more efficient utilisation of data from management systems and databases for the purpose of guaranteeing. The applicability of the results and the extra value to the users - including supervisors - should be tested in a practical pilot study.

A farm database will yield considerable efficiency profits in the future. Exploratory talks with the people concerned will be started by the project 'Practical implementation Health Planner/DGR'.

1 INLEIDING

De samenleving verlangt garanties en waarborgen met betrekking tot de voedselkwaliteit, de voedselveiligheid en de wijze van produceren. Wil de primaire sector aantonen dat ze aan de eisen van markt en maatschappij voldoet, dan zal ze deze waarborgen en garanties moeten afgeven.

Wet- en regelgeving moeten er voor zorgen dat een landbouwbedrijf voldoet aan de eisen van de maatschappij. Het voldoen aan wet- en regelgeving wordt gecontroleerd door publieke toezichthouders. Deze vorm van toezicht is voor de markt en de maatschappij niet zichtbaar.

Door enkele negatieve voorbeelden zijn er bij het grote publiek twijfels ontstaan over de mate waarin varkensbedrijven aan de regelgeving voldoen. Ieder nieuw incident ondermijnt de geloofwaardigheid van het toezichtstelsysteem en trekt de betrouwbaarheid van de sector in twijfel. De individuele ondernemer kan daar weinig tegen doen omdat hij geen tastbaar bewijs heeft dat zijn bedrijf wel aan de maatschappelijke eisen voldoet.

Met een certificeringssysteem kunnen ook waarborgen en garanties voor het voldoen aan wet- en regelgeving en andere maatschappelijke eisen worden gegeven. Met een certificaat heeft de ondernemer wel een tastbaar bewijs en kan hij zich van anderen die dat niet hebben onderscheiden.

Certificatie zorgt zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid voor een win-winsituatie. Het bedrijfsleven kan slagvaardiger inspelen op veranderingen in de markt en de maatschappij, en de overheid kan in een slagvaardig toezichtstelsysteem gebruik maken van op het bedrijf aanwezige informatie. Met de introductie van gecertificeerde zorgsystemen in de agrofoodsector kan op termijn invulling gegeven worden aan een terugtrekkende overheid en zelfregulering door het bedrijfsleven.

De NUBL-projecten "Milieuvergunning op hoofdlijnen voor de veehouderij" (1998) en "Reconstructie vanaf de basis. Fase 1: toekomstverkenningen van Limburgse varkenshouders" (1999) zijn aan INTEGER voorafgegaan. De uitvoering van INTEGER is afge-

stemd op de uitvoering van het project "Kolomcertificering" van de Stichting Kolomsamenwerking Varkensvlees (Skovar) dat vanaf eind 1997 loopt.

1.1 Aanleiding voor INTEGER

De directe aanleidingen voor INTEGER zijn de toename van regelgeving vanuit de overheid en de opkomst van certificatie van systemen, bedrijfsprocessen en/of producten in het bedrijfsleven. In 1998 ontstond bij het Praktijkonderzoek Varkenshouderij de gedachte om deze twee ontwikkelingen te koppelen. Met certificatie kan immers bereikt worden dat de effectiviteit van regelgeving wordt vergroot, terwijl de administratieve last en het aantal bedrijfscontroles worden verminderd.

Achtergronden

Diverse maatschappelijke en economische ontwikkelingen leiden er toe dat vanuit het overheidsbeleid verschillende regelingen naast elkaar worden ontwikkeld. Vanuit de praktijk zijn er geluiden dat de hoeveelheid regelgeving fors is toegenomen, zonder dat de inhoud en de wijze van verantwoording van verschillende regelingen goed op elkaar zijn afgestemd. Volgens het Openbaar Ministerie is de wetgeving voor de agrarische sector vaak veel te ingewikkeld en daardoor nauwelijks te handhaven. Veel wetten zijn zelfs zo ingewikkeld dat het bijna onmogelijk is een goed proces-verbaal op te maken (Agrarisch Dagblad, 22/5/99). Het gevolg hiervan is dat de effectiviteit van de regelgeving afneemt, terwijl de omvang van de administratie om het voldoen aan regelgeving te bewijzen steeds meer toeneemt. Voor wat het toezicht betreft is er overlap, die er voor zorgt dat herhaaldelijk dezelfde informatie voor verschillende doelen verzameld wordt. Een berucht voorbeeld hiervan is het tellen van het aantal aanwezige dieren. In 1994 is reeds door de werkgroep Marktwetgeving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van de Ministeries van Justitie en Economische Zaken aangegeven dat Nederland tijdig op de zich wijzigende

omstandigheden moet inspelen, zodat marktkansen optimaal worden benut en de Nederlandse concurrentiepositie verder wordt versterkt. Om een gunstige uitgangspositie op dit terrein te bereiken moet volgens de werkgroep aan vier zaken gewerkt worden, namelijk de creatie van een open markt voor keuring en certificatie, de instandhouding en bevordering van een structuur van accreditatie en normalisatie, de versterking van de rol van het bedrijfsleven bij het normalisatieproces en de bevordering van de toepassing van normalisatie en certificatie in het kader van de regelgeving (MDW, 1994). Anno 2000 gaan deze constateringën nog volledig op. INTEGER kan er toe bijdragen dat het laatste aspect, de toepassing van normalisatie en certificatie in het kader van de regelgeving, een nieuwe impuls krijgt.

1.2 Ambitie en doel van INTEGER

De ambitie van INTEGER is om alle (verantwoordings)systemen die vanuit de wet- en regelgeving naast elkaar bestaan en alle (verantwoordings)systemen die gekoppeld zijn aan certificaten, zodanig op elkaar af te stemmen dat er efficiënte toezichtsystemen en nieuwe toezichtstructuren ontwikkeld kunnen worden. Het onderzoek dat in het kader van INTEGER met dit project is afgerond, is een stap in de richting van de uiteindelijke ambitie.

Het doel van dit onderdeel van INTEGER is inzicht te verschaffen in de aspecten die van belang zijn voor de ontwikkeling van een bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht-systeem. Het bedrijfscertificaat is volgens de definitie van INTEGER een basiscertificaat dat aantoont dat de certificaathouder aan de wet- en regelgeving en de meest basale markteisen voldoet en dit ook op gestructureerde wijze kan laten zien. Met een geïntegreerd toezicht-systeem wordt bedoeld dat controles in het kader van wet- en regelgeving worden uitgevoerd tijdens de certificatie-audit (of controle-audit) door een certificerende instelling. Publieke toezichthouders behouden hun verantwoordelijkheid, maar voeren niet meer zelf alle inspecties uit. Wel zullen zij steekproeven uitvoeren. Het nut van het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht-systeem is meervoudig:

- tegreed toezicht-systeem is meervoudig:
- de ondernemer krijgt de beschikking over een structuur die het mogelijk maakt om bewuster met verschillende deelprocessen van de bedrijfsvoering om te gaan;
- voor de ondernemer vermindert de administratieve belasting omdat de overlap verdwijnt;
- voor de controlerende en handhavende instanties worden de efficiëntie en effectiviteit vergroot omdat controles gericht kunnen worden uitgevoerd;
- zelfregulering door de sector wordt mogelijk omdat er een controleerbaar en doorzichtig verantwoordingssysteem voorhanden is;
- het geïntegreerde bedrijfscertificaat kan de basis zijn waarop vrijwillige kwaliteitssystemen als Integraal Keten Beheer (IKB), Dierveiligheidsindex (DVI), Milieukeur varkensvlees, Groen Label et cetera voort kunnen bouwen.

Het bedrijfscertificaat dient uiteindelijk onderdeel te worden van keten- en sectoroverschrijdende structuren. Vanwege de complexiteit is dit onderzoek in hoofdzaak beperkt tot de ontwikkeling van een bedrijfscertificaat voor varkensbedrijven.

Voor de ontwikkeling van een bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht-systeem is een aantal aspecten onderzocht: welke randvoorwaarden stellen betrokken partijen aan een dergelijk systeem; welke prikkels kunnen ondernemers ertoe bewegen het bedrijf te laten certificeren; welke voor- en nadelen zitten aan een dergelijk systeem vast; wat moet de kwalitatieve inhoud van het systeem zijn en welk traject moet doorlopen worden om een dergelijk systeem te bouwen, te implementeren en te onderhouden? Om inzicht te krijgen in de mate waarin het bedrijfscertificaat een basis voor geïntegreerd toezicht kan zijn, zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord.

- Op welke wijze kunnen controle en handhaving onderdeel worden van audits ten behoeve van het bedrijfscertificaat?
- In hoeverre kan toezicht op naleving van het bedrijfscertificaat het huidige toezicht-systeem verbonden aan wet- en regelgeving ondersteunen, verbeteren of vervangen?

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is getracht om bij controlerende en handhavende overheden en het landbouwbedrijfsleven draagvlak voor certificering te creëren.

1.3 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 1: inleiding. Aanleiding voor INTEGER en doel van INTEGER.

Hoofdstuk 2: positionering normalisatie en certificatie. Dit hoofdstuk biedt achtergrondinformatie over normalisatie en certificatie en geeft een beeld van verschillende gangbare certificatievormen.

Hoofdstuk 3: uitvoering van het onderzoek.

Hoofdstuk 4: inventarisatie wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk wordt een relatie gelegd tussen normalisatie, certificatie en

Europese en Nederlandse wet- en regelgeving. Daarnaast wordt een overzicht gegeven van wet- en regelgeving die op het varkensbedrijf van toepassing is.

Hoofdstuk 5: certificeringssystemen en erkenningsregelingen. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van certificeringssystemen en private regelingen die op dit moment voor de varkenshouderij beschikbaar zijn of in ontwikkeling zijn.

Hoofdstuk 6: interviewresultaten.

Hoofdstuk 7: toekomstbeeld certificatie. Het groeiproces naar een landbouwbrede afstemming van certificaten (in de keten en sectoroverstijgend) is weergegeven.

Hoofdstuk 8: discussie.

Hoofdstuk 9: conclusies.

Hoofdstuk 10: aanbevelingen.

2 POSITIONERING NORMALISATIE EN CERTIFICATIE

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe certificatie op dit moment in Nederland meestal plaatsvindt. De meest voorkomende termen zullen in dit hoofdstuk de revue passeren. Een uitgebreid overzicht van begrippen en afkortingen is weergegeven in bijlage 1a en bijlage 1b.

2.1 Normalisatie en certificatie

In deze paragraaf worden allereerst de begrippen normalisatie en certificatie toegevoegd. Na deze toelichting wordt ingegaan op de motieven die de overheid, de producent of andere marktpartijen kunnen hebben om normalisatie en certificatie toe te passen.

Normalisatie

Normalisatie is het proces waarbij volgens de principes 'all parties concerned' en 'consensus' op nationaal, Europees of mondiaal niveau afspraken worden gemaakt tussen belanghebbende partijen over (technische) specificaties van producten, analyse- en bemonsteringsmethoden of bedrijfsprocessen. De belangrijkste doelen van normalisatie zijn efficiency- en/of kwaliteitsverbetering. De belanghebbende partijen kunnen zowel bedrijven als overheden of consumentenorganisaties zijn. Het product van normalisatie is een norm. De Stichting Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) is statutair de centrale instelling in Nederland om in het belang van gezondheid, veiligheid en doelmatigheid in het maatschappelijk verkeer normalisatie te bewerkstelligen en normen tot stand te brengen, te onderhouden en de invoering daarvan te bevorderen (SER, 1994).

Afspraken over eisen en eigenschappen die buiten het NEN om tot stand komen worden vaak aangeduid met termen als 'beoordelingscriteria', 'beoordelingsrichtlijn', 'eisenpakket' et cetera, maar ook wel met de term 'norm'. Deze afspraken hebben veelal dezelfde doelstelling als normalisatie. Zij kunnen zelfs ook betrekking hebben op gebieden of onderwerpen waarvoor al een Nederlandse norm door het NEN ontwikkeld is. Om verwarring te voorkomen worden in

dit rapport de termen 'normalisatie' en 'norm' alleen gebruikt voor de activiteiten en producten van internationaal erkende normalisatie-instituten.

Certificatie

Certificatie kan plaatsvinden op grond van afspraken die in een norm, in een beoordelingsrichtlijn of op een andere wijze zijn vastgelegd. Certificatie is het door een onafhankelijke partij vaststellen en kenbaar maken dat een product, dienst, proces, systeem of persoon voldoet aan gestelde eisen en dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat dit gedurende een gespecificeerde tijd het geval zal zijn (Raad voor Accreditatie, 1999). Het certificaat is het document dat bewijst dat het certificatieproces goed doorlopen is en dat aan de gestelde eisen wordt voldaan. Dit document wordt afgegeven door een certificerende instelling. Er is in Nederland een groot aantal publiek- en privaatrechtelijke certificatie-instellingen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen vrijwillige en verplichte certificatie (SER, 1994).

Certificatie is geen beschermde activiteit.

Daardoor is het voor derden moeilijk te doorgronden wanneer een certificerende instelling als onafhankelijke partij optreedt en wanneer zij als door de branche ingehuurd partij optreedt. Onafhankelijkheid van de certificerende instelling is gewaarborgd als de betreffende instelling erkend is door de Raad voor Accreditatie (RvA). Voorbeelden van systemen die niet onder toezicht van de RvA staan zijn het systeem voor Integraal Keten Beheer van de Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (PVV-IKB) en de certificatieregeling voor mestproducten van het Bureau Mestafzet (BMA). De certificerende instellingen opereren in deze systemen onder eigen vlag en zonder toezicht van derden.

Motieven voor normalisatie en certificatie

Een motivatie voor de overheid om normalisatie en certificatie in wetgeving toe te passen, is het algemene uitgangspunt dat de wetgever zoveel mogelijk gebruik maakt van

het zelfregulerende vermogen in de samenleving. Een uitwerking van dit uitgangspunt is bijvoorbeeld dat doelvoorschriften in wet- en regelgeving door de private sector met behulp van normalisatie nader ingevuld kunnen worden. Normalisatie maakt het actualiseren van eisen eenvoudiger dan wanneer alle eisen wettelijk zijn vastgelegd. Doordat bij het normalisatieproces alle betrokken

partijen worden ingezet, vindt een betere aansluiting van overheidsregulering met de praktijk plaats en wordt het draagvlak voor naleving van de normen vergroot. De motivatie van de producent en marktpartijen voor normalisatie is vooral gelegen in verbetering van de kwaliteit van processen en producten, het vergroten van de uitwisselbaarheid van producten en het behalen

Tabel 1: Motieven van enkele partijen voor normalisatie en certificatie als alternatief voor (publieke) regelgeving

Motieven	normalisatie	certificatie
van de overheid	- stimuleren van normalisatie is een manier om van het zelfregulerend vermogen van de samenleving gebruik te maken - draagvlak voor naleving doordat verschillende belangen bij normalisatie worden betrokken - actoren beschikken veelal over meer deskundigheid dan de overheid - flexibeler, dus makkelijker actueel te houden	- meer vertrouwen dat de normen ook daadwerkelijk worden toegepast - verantwoordelijkheidsverdeling: producenten zelf verantwoordelijk voor veiligheids-, milieu- en gezondheidsaspecten - doelmatiger handavingsinspanning van de overheid
van de producent	- kwaliteit van proces en product waarborgen/garanties afgeven - commercieel voordeel behalen - behoefte aan onderling uitwisselbare producten of onderdelen - voorkomen van overheidsregulering - voordelen normalisatie boven wettelijke normen: * ondernemers beslissen mee over de normen * normen flexibeler en makkelijker aan te passen aan o.a. de stand der techniek * met normen beter maatwerk te leveren	- profilering in de markt: bevordert doorzichtigheid bij de afnemer dat aan kwaliteitsnormen is voldaan. - onderscheid t.o.v. beunhazen, imagebuilding branche et cetera - doorberekende uitvoeringslasten van de overheid kunnen worden beperkt - voordelen van certificatie boven intensieve overheidscontrole: * marktwerking certificerende instellingen (CI) * eigen keuze voor een CI en dus maatwerk
van andere marktpartijen	- afnemer wil goede kwaliteit/prijs-verhouding - afnemer wil voldoen aan maatschappelijke eisen (bijvoorbeeld milieu) - betere uitwisselbaarheid van producten of onderdelen daarvan (voorbeeld: cd's)	- afnemer kan eenvoudiger controleren of product aan kwaliteitseisen voldoet, hoeft niet zelf te toetsen (veiligheidsrisico's) - certificatie heeft een zichzelf aanjagend effect, versterkt internationale handel - middel om risico's scherper in beeld krijgen - vergemakkelijkt opstellen voorwaarden verzekeringen

van commerciële voordelen.

Motieven voor certificatie liggen meestal in het verlengde van normalisatie. Certificatie is een mogelijkheid om aantoonbaar te maken dat wordt voldaan aan de eisen en afspraken zoals die in de norm zijn vastgelegd. Ook de waarborg voor de naleving van wettelijke eisen kan met behulp van certificatie vorm krijgen. Certificatie kan daardoor een belangrijke rol spelen bij de toetsing aan publieke regelgeving. Door gebruik te maken van certificatie benadrukt en benut de overheid de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor het naleven van bepalingen met een wettelijke grondslag. De motivatie van het bedrijfsleven voor certificatie heeft vooral een zakelijke invalshoek.

In tabel 1 zijn de motieven van de overheid, de producent en andere marktpartijen voor normalisatie en certificatie als alternatief voor (publieke) regelgeving samengevat. Het gaat in deze tabel om de motieven van de rijksoverheid en de producenten, zoals die uit de inventarisatie van de werkgroep Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Economische Zaken, gebleken zijn (MDW, 1995).

2.2 Procesbeschrijving normalisatie, certificatie en accreditatie

Door middel van normalisatie of het opstellen van beoordelingsrichtlijnen worden er afspraken gemaakt over bijvoorbeeld het management, de handelingen in het productieproces, eigenschappen van de producten et cetera. Vervolgens kan een bedrijf door middel van certificatie laten zien dat ook aan deze afspraken wordt voldaan. Wanneer een certificerende instelling geaccrediteerd is, dan kan erop vertrouwd worden dat deze instelling deskundig en onafhankelijk te werk gaat. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe dit proces van afspraken vastleggen, certificatie en accreditatie in Nederland en daarbuiten is georganiseerd.

2.2.1 Afspraken vastleggen door normalisatie of het opstellen van beoordelingsrichtlijnen

Het ontwikkelen en vaststellen van Nederlandse Normen (NEN), Europese Normen (EN) of Mondiale Normen (ISO), wordt uitgevoerd door respectievelijk het 'Nederlands Normalisatie-instituut (NEN)', het 'Comité Européen de Normalisation (CEN)' en de 'International Organization for Standardization (ISO)'¹, (zie ook paragraaf 2.2.2, 'Internationale normalisatie'). Het NEN is voor deze taak door de Nederlandse overheid aangewezen. In de contacten tussen het NEN en de centrale overheid speelt het Ministerie van Economische Zaken een centrale rol. Het NEN heeft het copyright op NEN- en EN-normen (NNI, 1999). Zowel de overheid als andere belanghebbenden kunnen het NEN opdracht geven een norm te ontwikkelen. De ontwikkelde norm kan verplicht of vrijwillig van aard zijn. Wanneer in een wet naar een norm verwezen wordt, is er sprake van een verplichte norm. Normen zonder wettelijke basis zijn vrijwillig.

Op internationaal niveau zijn de nationale normalisatie-instituten en de erkende instituten als de CEN en het ISO de instituten die officiële normen kunnen ontwikkelen op basis waarvan gecertificeerd kan worden. In het buitenland vindt certificatie voornamelijk op basis van deze normen plaats. In Nederland is dit niet zo. Als belanghebbende partijen bijvoorbeeld vinden dat voor een specifiek gebied een norm niet voldoet of niet voorhanden is, dan kan besloten worden een beoordelingsrichtlijn te maken. Een beoordelingsrichtlijn is vaak een interpretatie en vertaling van normen voor een specifieke situatie. Beoordelingsrichtlijnen worden niet door het NEN gemaakt, maar bijvoorbeeld door een certificerende instelling onder verantwoordelijkheid van een College van Deskundigen. Een College van Deskundigen heeft veelal geen wettelijke basis en is samengesteld uit belanghebbenden bij het

¹ Er bestaan naast NEN, CEN en ISO meer erkende normalisatie-instituten. Deze zijn buiten beschouwing gelaten omdat ze normen voor zeer specifieke sectoren buiten de landbouw ontwikkelen (bijvoorbeeld elektriciteit)

te certificeren onderwerp. Een College van Deskundigen kan in het leven worden geroepen door willekeurige initiatiefnemers. Deze situatie is internationaal uniek: in het buitenland kent men noch beoordelingsrichtlijnen noch Colleges van Deskundigen.

Een norm is altijd op basis van 'all parties concerned' en 'consensus' vastgesteld door de voor die norm in het leven geroepen normcommissie van het NEN. Het NEN is wettelijk verplicht alle belanghebbenden in de normcommissie op te nemen. Ook de overheid maakt veelal als belanghebbende deel uit van zo'n normcommissie. Als in een normcommissie veel partijen participeren met verschillende opvattingen, kan het ontwikkelen van een norm een proces van jaren zijn. Wanneer de certificeringsregeling onder het toezicht van de Raad voor Accreditatie valt, geldt bij het opstellen van een beoordelingsrichtlijn ook de eis van 'all parties concerned' en 'consensus'. De RvA stelt dit als voorwaarde; het is geen wettelijke verplichting. Er zijn geen wettelijke regelingen voor het opstellen van een beoordelingsrichtlijn of het samenstellen van een College van Deskundigen. Wel kan in de wet zowel naar een beoordelingsrichtlijn als naar een College van Deskundigen worden verwezen². Hierdoor kan een beoordelingsrichtlijn dezelfde status hebben als een norm.

Een beoordelingsrichtlijn komt in veel gevallen sneller tot stand dan een norm en kan ook sneller worden aangepast aan de ontwikkelingen, omdat de stand van de techniek wordt weergegeven. Dit is echter evengoed een nadeel als een voordeel: standaardisatie is immers niet gebaat bij snel op elkaar volgende veranderingen. Bovendien wil een College van Deskundigen dat haar beoordelingsrichtlijn zo breed mogelijk gedragen wordt en zal daar bij de samenstelling van het college rekening mee houden. Om sneller tot resultaat te komen kent het NEN inmiddels de Nederlands Technische Afspraken (NTA). Deze hebben niet de status van norm, maar ze hebben wel het voor-

deel van een veel korter ontwikkeltraject. Een NTA kan een prenormatief karakter hebben of voorzien in een dringende behoefte aan snelle branchespecifieke oplossingen. In tegenstelling tot een norm of een beoordelingsrichtlijn kent de NTA geen inspraakprocedure: een ontwerp-NTA wordt niet voor openbare kritiek gepubliceerd.

2.2.2 Nationale en internationale normalisatie

Normen die door het NEN ontwikkeld of geaccepteerd zijn worden aangeduid met de letters NEN, gevolgd door het nummer van de norm. NEN is zowel de afkorting van 'Nederlands Normalisatie-instituut' als van 'Nederlandse Norm'. Op Europees niveau vindt normalisatie plaats door het 'Comité Européen de Normalisation (CEN)'. Europese Normen die door de CEN ontwikkeld of geaccepteerd zijn, worden aangeduid met de letters EN. De 'International Organization for Standardization (ISO)' is verantwoordelijk voor normalisatie op mondiaal niveau en ontwikkelt de zogenaamde ISO-normen. Ook de voorvoegsels EN en ISO worden gevolgd door het nummer van de norm.

De internationale normen worden meestal vertaald naar Europees en/of nationaal niveau. Dit is te zien aan de combinatie van voorvoegsels die aan het nummer voorafgaan, zoals bij de norm NEN-EN-ISO 9001. Hier is de mondiale norm ISO 9001 zowel door de CEN als het NEN overgenomen en als respectievelijk Europese en Nederlandse norm uitgebracht. Hetzelfde principe geldt voor door de CEN ontwikkelde Europese normen die naar nationaal niveau worden vertaald. Aan de voorvoegsels NEN, EN of ISO en de onderlinge combinaties is dus af te lezen welke organisatie de norm heeft ontwikkeld of geaccepteerd.

De internationale afspraak is dat normen die nationaal ontwikkeld zijn komen te vervallen wanneer Europese of mondiale normen zijn ontwikkeld die hetzelfde onderwerp betreffen. Het nationale normalisatie-instituut is dan verplicht de internationale norm over te

² Voorbeelden hiervan zijn het College van Deskundigen Bodembeschermende Voorzieningen van KIWA en de beoordelingsrichtlijn asbestverwijdering

nemen en de 'oude' nationale norm in te trekken. Een bekend voorbeeld is de vervanging van de Britse norm BS 7750 door ISO 14001 in 1997. Uit dit voorbeeld blijkt ook dat een internationale norm op een oorspronkelijk nationale norm gebaseerd kan zijn.

Wanneer CEN, ISO en/of een nationaal normalisatie-instituut aan dezelfde nieuwe norm werken, dan stemmen de betreffende instituten de werkzaamheden af. Binnen Europa geldt voor nationale normalisatie-instituten het stand-still-principe voor gebieden waarvoor de CEN normen ontwikkelt: op datzelfde gebied mogen dan geen nationale normen ontwikkeld worden. Door middel van een informatieprocedure houden normalisatie-instituten binnen Europa elkaar op de hoogte van actuele ontwikkelingen in eigen land.

Alleen via het NEN kan Nederland een stem uitbrengen in het CEN en het ISO. Nederlandse Colleges van Deskundigen hebben dus in principe alleen via het NEN invloed op de ontwikkeling van CEN- en ISO-normen. Deze normen vormen in bepaalde gevallen wel mede de basis van hun beoordelingsrichtlijnen.

2.2.3 Van normalisatie naar certificatie

De basis voor certificatie is het certificatieschema (zie figuur 2, paragraaf 2.2.5). In het certificatieschema staat precies welke procedures tijdens het certificatieproces doorlopen moeten worden. Een dergelijk schema wordt meestal opgesteld door een certificerende instelling in opdracht van een initiatiefnemer. Deze initiatiefnemer zal vaak een branche zijn, maar kan ook een overheid, een particuliere organisatie, een persoon of de certificerende instelling zelf zijn. Een College van Deskundigen is geen rechtspersoon en kan daarom geen initiatiefnemer zijn. Het certificatieschema is rechtstreeks op een norm gebaseerd (bijvoorbeeld de systeemcertificaten ISO 9001, ISO 9002, ISO 14001), op een beoordelingsrichtlijn (product- en procescertificaten) of op beide. Buiten Nederland is een certificatieschema vrijwel uitsluitend op normen gebaseerd. Zodra het certificatieschema gereed is, kan het door daartoe gerechtigde certificerende instellingen gebruikt worden om het betreffende onderwerp te certificeren.

Voorafgaand aan de certificatie wordt door de certificerende instelling een certificatie-audit uitgevoerd om te controleren of het te certificeren onderwerp aan alle aspecten in het certificatieschema voldoet.

Certificerende instellingen zijn tot certificatie gerechtigd wanneer zij daarvoor een licentie hebben verkregen van de eigenaar van het certificatieschema. Bij branche-eigen regelingen is de initiatiefnemer c.q. de opdrachtgever voor het opstellen van het certificatieschema hiervan de eigenaar. Bij door de Raad voor Accreditatie erkende regelingen is de rechtspersoon die de regeling beheert de eigenaar. Dit is nooit een branche, maar bijvoorbeeld een Stichting of een certificerende instelling.

2.2.4 Accreditatie: toezicht op kwaliteit certificaten

In principe mag iedereen een certificatieschema opstellen en daarmee gaan certificeren. Er zijn geen wettelijke regelingen voor de eisen aan de inhoud van een certificaat en er is geen toezicht vanuit de overheid op de naleving van een eenmaal verkregen certificaat. Om de eigen deskundigheid en de kwaliteit van de afgegeven certificaten te garanderen, kan een certificerende instelling zich laten accrediten door de Stichting Raad voor Accreditatie (RvA) te Utrecht. Accrediten is het toetsen op technische deskundigheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid.

De Raad voor Accreditatie is een particuliere stichting die in september 1995 is ontstaan als gevolg van een fusie tussen de Raad voor de Certificatie (RvC) en de Nederlandse Stichting voor de Erkenning van Kalibratie- en Testlaboratoria en Inspectie-instellingen (voorheen NKO, STERLAB en STERIN). De RvA staat niet onder toezicht van de overheid. Wel is tussen de RvA en de overheid een overeenkomst afgesloten. Door de samenwerking met zusterorganisaties van de Raad voor Accreditatie in Europa en daarbuiten wordt gewerkt aan de

gelijkwaardigheid van kwaliteitsverklaringen in internationaal verband. Dat vergroot het wederzijds vertrouwen van ondernemingen die zaken doen buiten hun landsgrenzen (Raad voor Accreditatie, 1999).



Accredited by the
Dutch Council for
Accreditation

De normale procedure is dat de RvA een certificerende instelling voor een bepaald certificatieschema accrediteert. De accreditatie gebeurt aan de hand van Europese normen uit de EN 45000-serie. Deze normen stellen onder andere eisen aan de belangenvertegenwoordiging en dit wordt door de RvA getoetst. Vier kerngroepen dienen als belanghebbende in het College van Deskundigen van de te accrediteren certificerende instelling opgenomen te zijn: fabrikanten, afnemers, consumenten en certificerende instelling(en). De RvA beoordeelt vervolgens of het certificatieschema (inclusief het normatieve document op grond waarvan het schema is opgesteld) door alle belanghebbenden in het College van Deskundigen is geaccepteerd. De beoordeling van het certificatieschema zelf is procedureel van aard. Er wordt bijvoorbeeld getoetst of het betreffende certificatieschema correct is opgesteld en correct wordt uitgevoerd. In bijlage 2 worden de onderdelen weergegeven die volgens de Raad voor Accreditatie deel uit moeten maken van het certificatieschema. De RvA doet geen inhoudelijke beoordeling, noch van het certificatieschema noch van het normatieve document (norm of beoordelingsrichtlijn) dat daaraan ten grondslag ligt. Wanneer een certificerende instelling voor een certificatieschema is geaccrediteerd, dan houdt dat in dat het betreffende College van Deskundigen van die certificerende instelling en het normatieve document beide door de RvA zijn geaccepteerd. Het toezicht dat de RvA op de accreditatie uitvoert bestaat uit toezicht op de wijze waarop de certificaties worden uitgevoerd. Ook het toezicht is dus procedureel van aard.

Wanneer meerdere certificerende instellingen voor hetzelfde certificatieschema geaccrediteerd willen worden, dan accepteert de RvA een Centraal College van Deskundigen waarvan al deze certificerende instellingen gebruik maken. Door middel van een centraal college worden harmonisatieproblemen voorkomen en wordt de efficiency van de beoordeling door de RvA vergroot. Een Centraal College van Deskundigen (CCvD) heeft geen juridische grondslag en is daarom ondergebracht bij een rechtspersoon. Deze rechtspersoon kan één van de certifi-

cerende instellingen of een stichting zijn. De RvA speelt bij dit onderbrengen geen rol. Wanneer een certificerende instelling voor het certificatieschema is geaccrediteerd, dan zijn de rechtspersoon en het Centraal College van Deskundigen door de RvA geaccepteerd en vormen zij vervolgens een onderdeel van de accreditatie. Deze acceptatie wordt door de RvA contractueel met de rechtspersoon vastgelegd.

Een consequentie van het feit dat rechtspersoon en CCvD onderdeel uitmaken van de accreditatie is dat wanneer de acceptatie van een rechtspersoon en/of een CCvD door de RvA wordt opgezegd, dat dan alle accreditaties voor het betreffende certificatieschema automatisch komen te vervallen.

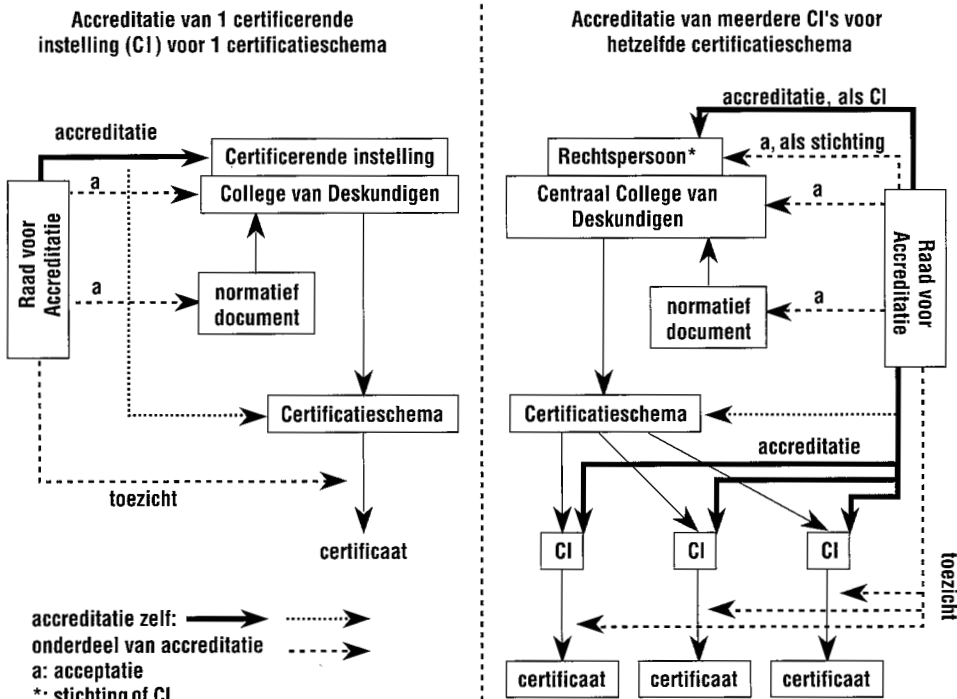
In figuur 2 worden de procedures voor accreditatie van één of meerdere certificerende instellingen tegelijk visueel weergegeven.

De RvA accrediteert alleen certificerende instellingen. De certificerende instelling dient een onafhankelijke partij te zijn ten opzichte van degene die gecertificeerd wordt. Omdat een branche niet onafhankelijk is, kan een branche-eigen regeling nooit door de Raad voor Accreditatie worden geaccrediteerd. Bij deze regelingen - zoals bijvoorbeeld IKB - is deze onafhankelijke vorm van toezicht daarom niet mogelijk zolang de certificaten en keurmerken door de branche zelf worden uitgereikt. Pas wanneer dit wordt overgelaten aan een onafhankelijke certificerende instelling komt accreditatie in beeld.

2.2.5 Normalisatie, beoordelingsrichtlijnen, certificatie en accreditatie in beeld

De beschreven structuur van normalisatie, het opstellen van beoordelingsrichtlijnen, certificatie en accreditatie wordt in figuur 3 in beeld gebracht. Deze figuur geeft een combinatie van mogelijkheden weer om tot het certificaat te komen: er is geen 'verplichte route'. Voorbeelden van mogelijkheden zijn:

- het certificatieschema kan gebaseerd zijn op normen, maar dat hoeft niet;
- het certificatieschema kan gebaseerd zijn op een beoordelingsrichtlijn, op normen of op allebei;
- een certificerende instelling kan zelf het certificatieschema opstellen en vervolgens



Figuur 2: Accreditatie van één of meerdere certificerende instellingen voor één certificatieschema

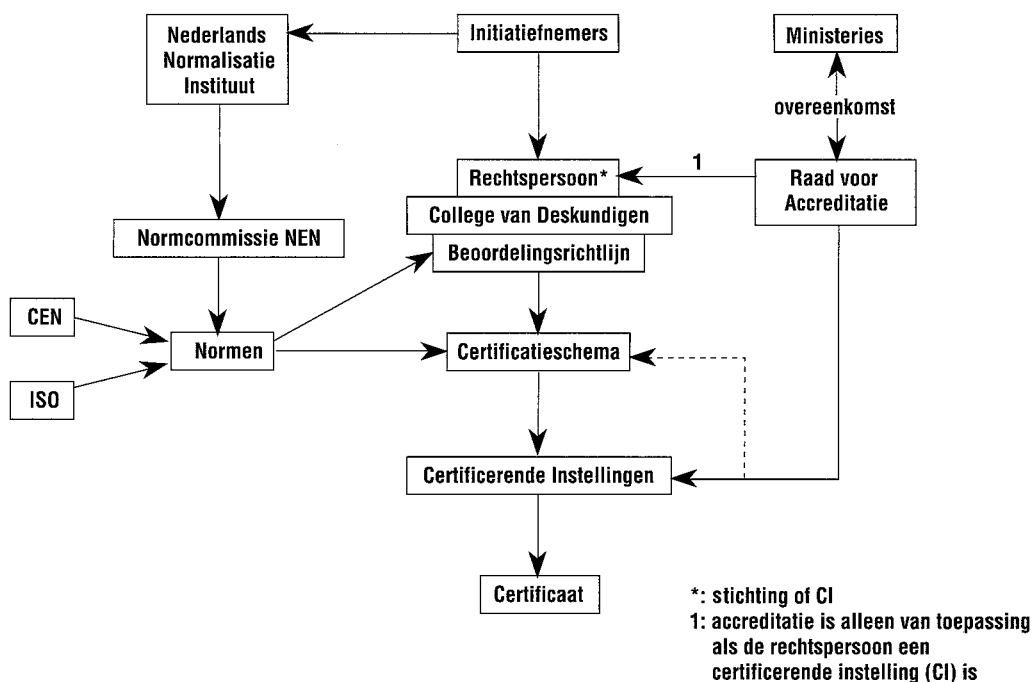
- zelf de certificaties verzorgen;
- een certificerende instelling of stichting kan licenties voor certificatie aan andere certificerende instellingen verstrekken;
 - accreditatie van certificerende instellingen voor het certificatieschema is een mogelijkheid, geen verplichting.

2.2.6 Aanwijzing door de wet

In figuur 3 zijn de meest gangbare mogelijkheden beschreven waarbij certificering op vrijwillige basis geschiedt en de keuze voor een certificerende instelling in principe vrij is. Het komt echter voor dat de overheid via de wet certificerende instellingen aanwijst die dan het (alleen)recht hebben een bepaalde certificatie uit te voeren. Voorbeelden hiervan zijn de certificering van arbodiensten, KIWA-keur voor opslagtanks en de aanwijzing van laboratoria in het kader van MINAS.

Een (certificerende) instelling kan ook voor bepaalde controles wettelijk worden aangewezen. De instelling krijgt dan de status van zelfstandig bestuursorgaan. Een voorbeeld hiervan is de Stichting Skal, die door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is aangewezen om biologische plantaardige productiemethoden³ te controleren aan de hand van de daarvoor opgestelde EG-verordening (Verordening (EG) Nr. 2092/91). Vanuit deze wettelijke basis heeft Skal een eigen tuchtrecht geïnstalleerd voor de afhandeling van overtredingen van de publiekrechtelijke voorschriften die niet strafrechtelijk worden afgedaan. Een ander voorbeeld van een zelfstandig bestuursorgaan is de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD). Voor de overheid en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) voert de GD een aantal verplichte programma's uit.

³ De EU-regelgeving voor biologische dierlijke productie is op 24 augustus 1999 gepubliceerd (Verordening 1804/1999/EG). De nieuwe regelgeving is vanaf 24 augustus 2000 van kracht.



Figuur 3: Beeldvorming certificatie in Nederland: een combinatie van opties

Voor de overheid is het van belang dat wanneer de uitvoering van controle en toezicht met betrekking tot de publieke taken naar private instellingen gedelegeerd wordt, haar verantwoordelijkheid voor het publiek belang gewaarborgd is. De werkwijze van de private instellingen moet voldoende waarborgen dat de uitgevoerde controles goed zijn. In het geval van certificatie is de werkwijze met betrekking tot controle en toezicht vastgelegd in de controle- en toezichtstructuur die bij de certificatie horen.

2.3 Vormen van certificaten

Het onderwerp van certificatie kan van alles zijn: een bedrijf, een organisatie, een systeem, een dienst of activiteit, een proces, een product, een persoon en allerlei combinaties. Deze onderwerpen kunnen door middel van verschillende soorten certificaten worden gecertificeerd.

2.3.1 Het systeemcertificaat

Het systeemcertificaat vereist dat de certificerende instelling onderzoekt of het mana-

gementsysteem van de betreffende organisatie aan de eisen van de norm voldoet. Hiertoe voert men audits uit.

Systeemcertificaten hebben bijvoorbeeld betrekking op de certificatie van kwaliteitsborgingssystemen (ISO 9001, ISO 9002, ISO 9003), van het milieuzorgsysteem (ISO 14001) en het veiligheidssysteem (Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP), Veiligheids Checklijst Aannemers (VCA)). Het toezicht op de gecertificeerde bedrijven bestaat uit halfjaarlijkse of jaarlijkse audits door de certificerende instelling. Bij accreditatie toetst de RvA of het certificatieschema voldoet aan de Europese norm EN 45012 voor systeemcertificaten.

Een systeemcertificaat geeft de betreffende organisatie niet het recht een keurmerk (logo) op de producten te plaatsen. Wel mag in publicaties, advertenties en op correspondentie een teken van het gecertificeerd zijn gebruikt worden. Meestal gebeurt dit in de vorm van een logo van de certificerende instelling met daarbij vermelding van de betreffende norm. Wanneer de certificerende instelling door de Raad voor Accreditatie

is geaccrediteerd, dan mag naast het logo van de certificerende instelling ook het logo van de Raad voor Accreditatie worden gebruikt (Raad voor Accreditatie, 1999).

2.3.2 Het procescertificaat

Het procescertificaat heeft alleen betrekking op handelingen in het bedrijfsproces en/of het voortbrengingsproces. Het verschil tussen een systeemcertificaat en een procescertificaat is dat bij het procescertificaat niet naar het totale managementsysteem van de betreffende organisatie wordt gekeken. De trend is dat managementaspecten wel steeds vaker in de procesbeschrijvingen worden meegenomen.

Het procescertificaat richt zich niet op het eindproduct zelf. Vaak is er dat niet eens. Voorbeelden van handelingen zonder eindproduct zijn het verwijderen van asbest en het saneren van ondergrondse tanks. Ook de aanleg van vloeistofdichte verhardingen is een handeling zonder eindproduct: het gaat bij de aanleg vooral om de voorbereidende handelingen.

Een proces kan worden gecertificeerd aan de hand van een procesbeschrijving, waarbij gecontroleerd wordt of er ook daadwerkelijk conform deze procesbeschrijving wordt gewerkt. Het procescertificaat heeft meestal betrekking op activiteiten die steeds op wisselende locaties worden uitgevoerd. Het procescertificaat richt zich noch op het management noch op het eindproduct zelf. Er bestaat geen Europese norm op grond waarvan de RvA certificatieschema's voor procescertificaten kan toetsen. Hoewel door certificerende instellingen verschillende 'procescertificaten' op de markt zijn gebracht, erkent de RvA ze niet als zodanig. Volgens de RvA is een procescertificaat een productcertificaat. Bij accreditatie toetst de RvA dan ook of het certificatieschema voldoet aan de Europese norm EN 45011 voor productcertificaten.

Omdat een geaccrediteerd procescertificaat kan worden beschouwd als een productcertificaat, geeft dit certificaat de certificaathouder het recht een keurmerk (logo) op de producten en correspondentie te plaatsen. Naast dit eigen logo mogen in publicaties, advertenties en op correspondentie zowel

een teken van het gecertificeerd zijn als het logo van de RvA gebruikt worden.

2.3.3 Het productcertificaat

Het productcertificaat heeft betrekking op producten, al dan niet inclusief het voortbrengingsproces. Producten kunnen zowel tastbare producten zijn als diensten. Een belangrijk kenmerk van het productcertificaat is dat het betreffende product mag worden voorzien van een keurmerk in de vorm van een logo. Bekende voorbeelden zijn het KEMA-keur, het KIWA-keurmerk, het Milieukeur, het EKO-keurmerk en het keurmerk 'Goedgekeurd door de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen'. Bij accreditatie toetst de RvA of het certificatieschema voldoet aan de Europese norm EN 45011 voor productcertificaten.

In het verleden was het productcertificaat vooral gebaseerd op de eindcontrole van een product. Vaak is het echter niet mogelijk achteraf het product op de veronderstelde kwaliteiten te toetsen, omdat die niet te meten zijn (bijvoorbeeld scharrelei of gewoon ei), of omdat daarmee het product beschadigd wordt (bijvoorbeeld vloeistofdichte verhardingen). Voor dergelijke producten maakt het voortbrengingsproces altijd deel uit van het productcertificaat. Naast het eigen logo mag in publicaties, advertenties en op correspondentie een teken van het gecertificeerd zijn gebruikt worden. Na accreditatie mag ook het logo van de RvA worden gebruikt.

2.3.4 Het persoonscertificaat

Sinds circa zes jaar worden in Nederland onder toezicht van de Raad voor Accreditatie personen gecertificeerd. Hierbij wordt een bepaalde vakbekwaamheid van personen getoetst aan vastgelegde eisen, ook wel vakbekwaamheidsprofielen genoemd. Voorbeelden van profielen op basis waarvan men zich kan laten certificeren zijn: lasser, bedrijfshulpverlener, vorkheftruckchauffeur, koerier, basisveiligheid en veiligheid voor leidinggevenden. Een initiële toetsing bij vakbekwaamheidscertificatie bestaat uit een examen, assessment en/of een praktijktest. Het verschil met diplomering is dat bij certificatie toezicht wordt gehouden door de certifice-

rende instelling. Er wordt bijvoorbeeld jaarlijks vastgesteld of de persoon nog aan de eisen voldoet. Bij accreditatie toetst de RvA of het certificatieschema voldoet aan de Europese norm EN 45013 voor persooncertificaten (Raad voor Accreditatie, 1999). Het persoonscertificaat geeft niet het recht een keurmerk (logo) op de producten te plaatsen. Wel mag in publicaties, advertenties en op correspondentie een teken van het gecertificeerd zijn gebruikt worden. Na accreditatie mag ook het logo van de RvA worden gebruikt.

2.3.5 Het bedrijfscertificaat

De term bedrijfscertificaat wordt in de praktijk regelmatig gebruikt, een eensluidende definitie is er echter niet. Het bedrijfscertificaat wordt bijvoorbeeld genoemd door het KwaliteitsProject Akkerbouw⁴ (KPA), de Stichting Milieukeur, de Gezondheidsdienst voor Dieren en de Stichting Skal. Uit het "Projectplan KwaliteitsProject Akkerbouw" blijkt dat het verschaffen van inzicht in de veiligheid en duurzaamheid van de gehele procesvoering van akkerbouwbedrijven het doel van het bedrijfscertificaat is. Het bedrijfscertificaat Milieukeur wordt in dit zelfde project genoemd. Dit bedrijfscertificaat zal zodanig worden ingevuld dat het mogelijkheden biedt om in het kader van vergroening van het fiscaal stelsel in aanmerking te komen voor fiscale beloning. De Gezondheidsdienst voor Dieren kent een bedrijfscertificaat voor rundveebedrijven. Dit certificaat heeft betrekking op de gezondheidsstatus van het bedrijf. Ook de Stichting Skal geeft een bedrijfscertificaat uit, en geeft daarmee te kennen dat het bedrijf volledig biologisch is. Dit bedrijfscertificaat heeft betrekking op de activiteit landbouw, inclusief het bereiden en in de handel brengen van de biologische producten van het eigen bedrijf. Er bestaat geen internationale norm op grond waarvan de RvA het certificatieschema voor 'het bedrijfscertificaat' kan toetsen. De RvA erkent het bedrijfscertificaat daarom niet.

2.4 Toepassing van normalisatie en certificatie in project INTEGER

Door het projectteam INTEGER is de term 'bedrijfscertificaat' gebruikt om aan te geven dat het certificaat betrekking heeft op alle bedrijfsactiviteiten die van invloed zijn op de naleving van wet- en regelgeving. Het bedrijfscertificaat is volgens de definitie van INTEGER een basiscertificaat dat aantoonst dat de certificaathouder aan de wet- en regelgeving en de meest basale markteisen voldoet en dit ook op gestructureerde wijze kan laten zien. Met deze definitie wordt voldaan aan de eis in het rapport 'Certificatie in de agrofoodsector' (Ministerie van LNV, 1995): de inhoudelijke eisen van het zorgsysteem bevatten in ieder geval de wettelijke eisen en de vertaling ervan in de voor het betrokken eindproduct en productieproces kritieke elementen.

In technisch opzicht kan het bedrijfscertificaat worden beschouwd als een kapstok waar meerdere certificaten onder vallen. Zowel een systeemcertificaat als een productcertificaat zullen in elk geval deel uitmaken van het bedrijfscertificaat. Voor deze certificaten bestaan Europese normen voor accreditatie op grond waarvan de RvA kan toetsen.

Naast de normatieve documenten die de grondslag vormen voor het systeemcertificaat en het productcertificaat dient een aanvullend normatief document opgesteld te worden waarin bepaalde wet- en regelgeving exclusief is opgenomen, inclusief de vaste, verplichte controlepunten in het kader van toezicht op naleving van deze wet- en regelgeving. Dit aanvullende normatieve document kan ofwel door een (Centraal) College van Deskundigen worden ontwikkeld of door een onafhankelijke normcommissie van het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN).

Normontwikkeling door het NEN betekent dat normontwikkeling en het opstellen van certificatieschema's (taak College van

⁴ Het KwaliteitsProject Akkerbouw is een initiatief van LTO-Nederland, Producentenvereniging Quik en Stichting Millinnova

Deskundigen) afzonderlijk plaatsvinden, waardoor inhoud en uitvoering gescheiden blijven. Het (Centraal) College van Deskundigen is dan primair gericht op de certificatieprocessen. Deze scheiding vergroot de

transparantie en de onafhankelijkheid van het systeem. Bovendien sluit normontwikkeling via een normalisatie-instituut aan bij de internationale ontwikkelingen op het gebied van normalisatie en certificatie.

3 UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

Dit onderzoek is in het projectvoorstel omschreven als 'onderzoek naar de toezichthouders in de varkenshouderij'. Het doel is inzicht te verschaffen in de wijze waarop het toezichtstelsel van een bedrijfscertificaat deel uit zou kunnen maken van controle en handhaving van publiekrechtelijke wet- en regelgeving. Het combineren van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke controles is de basis voor een geïntegreerd toezichtstelsel.

Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor een geïntegreerd toezichtstelsel is onderzocht welke privaatrechtelijke certificeringssystemen en publiekrechtelijke toezichtssystemen er nu zijn, wat de kenmerken van deze systemen zijn en wat de positieve en negatieve punten ervan zijn. Vervolgens zijn de contouren van een mogelijk certificeringssysteem met een geïntegreerd toezichtstelsel geschetst.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews met deskundigen van certificerende instellingen, het Nederlandse Normalisatie Instituut (NEN), de Raad voor Accreditatie, de beleidsmakende overheid, publieke toezichthouders en het bedrijfsleven. Het plan van aanpak en de eerste resultaten zijn besproken in een bijeenkomst van de klankbordgroep. De voorlopige resultaten zijn besproken in een workshop. Als aanvulling op de interviewresultaten is in literatuur en op Internet naar informatie gezocht op het gebied van wet- en regelgeving en certificatie.

3.1 Projectorganisatie

De projectleiding was in handen van het Praktijkonderzoek Varkenshouderij (PV). Het project is in samenwerking met Berenschot Batalas B.V te Utrecht uitgevoerd. Voor de uitvoering is een projectteam van in totaal zes personen, afkomstig van het PV, van Berenschot Batalas B.V. of als externe adviseurs, samengesteld.

Een begeleidingscommissie bestaande uit een vertegenwoordiging van de opdrachtgever (NUBL) en het projectteam heeft de voortgang van het project begeleid. Voor de inbreng van inhoudelijke deskundig-

heid is een klankbordgroep samengesteld vanuit verschillende disciplines: de Vereniging van Brabantse en Limburgse gemeenten, bureau Toepassing Emissie-arme Stallen (TES), een aantal controlerende en handhavende instanties, de Landbouworganisaties (ZLTO en LLTB) en een aantal praktiserende varkenshouders.

De samenstelling van de begeleidingscommissie, de klankbordgroep en het projectteam is weergegeven in bijlage 3.

3.2 Uitvoering onderzoek

In de inleiding (hoofdstuk 1) is een aantal onderzoeksvragen gepresenteerd. Deze onderzoeksvragen worden hier herhaald, waarbij wordt aangegeven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd.

Om inzicht te krijgen in de mate waarin het bedrijfscertificaat een basis voor geïntegreerd toezicht kan zijn, zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Op welke wijze kunnen controle en handhaving onderdeel worden van audits ten behoeve van het bedrijfscertificaat?
- In hoeverre kan toezicht op naleving van het bedrijfscertificaat het huidige toezichtstelsel verbonden aan wet- en regelgeving ondersteunen, verbeteren of vervangen?

De eerste activiteit om de bovenstaande vragen te beantwoorden was een studie naar de wet- en regelgeving die op het varkensbedrijf van toepassing is. Daarbij is uitgezocht welke instantie de controle en handhaving van de betreffende regels uitvoert.

Tegelijkertijd is in hoofdlijnen onderzocht welke certificeringssystemen op dit moment gangbaar zijn en op welke wijze de controle op de naleving van de regels, behorend bij de certificaten, is georganiseerd. Het onderzoek naar de wet- en regelgeving en de certificeringssystemen is uitgevoerd door middel van literatuurstudie, door het voeren van (telefonische) gesprekken met deskundigen en het zoeken op Internet voor het verkrijgen van niet-gedrukte informatie.

Door middel van interviews is vervolgens aan controleurs en handhavers gevraagd

hoe zij hun taak op dit moment uitvoeren en hoe zij aankijken tegen het integreren van overheidsinspecties in audits door een certificerende instelling. Om inzicht te krijgen in de wijze waarop toezicht op naleving van certificaten op dit moment plaatsvindt, zijn interviews gehouden met medewerkers van certificerende instellingen en de Raad voor Accreditatie. Ook aan hen is de vraag voorgelegd hoe zij aankijken tegen het integreren van overheidsinspecties in audits door een certificerende instelling.

Tenslotte is onderzoek gedaan naar wet- en regelgeving op het gebied van certificatie. Dit onderzoek is uitgevoerd om de verkregen resultaten met betrekking tot integratie van toezicht vanuit de overheid en certificerende instellingen in een maatschappelijke context te kunnen plaatsen.

De onderzoeksvraag: "Welke positieve prikkels op het gebied van handhaving en controle kunnen - als stimulans voor deelnemende ondernemers - in het bedrijfscertificaat ingebouwd worden?" is uitgewerkt door in alle interviews gericht naar mogelijke positieve prikkels te vragen. Daarnaast is in de literatuur en op internet gericht naar informatie gezocht. Ook tijdens de workshop is nader op het creëren van prikkels ingegaan.

Aan de deeldoelstelling om draagvlak voor certificering te creëren is invulling gegeven door betrokken partijen op te nemen in de begeleidingscommissie en de klankbordgroep, door middel van het houden van interviews, het versturen van een persbericht naar de media en het houden van een workshop. Tijdens de verschillende bijeenkomsten en de interviews heeft informatie-uitwisseling plaatsgevonden over de mogelijkheden van het bedrijfscertificaat, de motivatie, de randvoorwaarden, de knelpunten, de prikkels, de systeemvoorwaarden en de inhoud. Tenslotte zal het uitbrengen van het rapport en de overige publicaties over dit project aan het creëren van draagvlak voor het bedrijfscertificaat bijdragen.

3.2.1 Onderzoek naar wet- en regelgeving

Het onderzoek naar de wet- en regelgeving had vier invalshoeken:

- wet- en regelgeving van de Europese Unie

- met betrekking tot certificatie;
- de Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van certificatie;
- ontwikkelingen op het gebied van regelgeving met invloed op certificering;
- wet- en regelgeving van toepassing op varkensbedrijven.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten van het onderzoek naar wet- en regelgeving weergegeven.

3.2.2 Onderzoek naar bestaande certificeringssystemen voor de varkenshouderij

Het onderzoek naar bestaande certificeringssystemen is uitgevoerd om in hoofdlijnen een beeld te krijgen van de mogelijkheden die er nu al zijn om het bedrijf of een bedrijfsonderdeel te certificeren. Van de bestaande systemen zijn de knelpunten weergegeven die door geïnterviewden als belemmering worden ervaren. Een belemmering kan zowel gericht zijn op vertrouwen van een belanghebbende partij, als op een knelpunt van organisatorische of technische aard. De resultaten van het onderzoek naar bestaande certificeringssystemen worden weergegeven in hoofdstuk 5.

3.2.3 Uitvoering van de interviews

Het doel van de interviews was om van gedachten te wisselen over de mogelijkheid om handhaving van en toezicht op wet- en regelgeving onderdeel te maken van audits in het kader van een bedrijfscertificaat. Overige doelen van de interviews waren informatie-uitwisseling en het bevorderen van draagvlak voor deze vorm van certificatie van varkensbedrijven.

In de periode van juli tot en met oktober 1999 zijn 30 interviews afgenomen met in totaal 58 personen. De interviews zijn gehouden met personen werkzaam bij certificerende instellingen, bij het NEN en de Raad voor Accreditatie, beleidsmedewerkers werkzaam bij de overheid (rijksoverheid, provincie, gewest, gemeente), publieke toezichthouders en het bedrijfsleven. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de organisaties die aan de interviews hebben meegewerkt.

Aan de deelnemers van de interviews is van tevoren informatie over het project gestuurd.

Bij deze informatie was een overzicht met de aard van de interviewvragen en een overzicht van de wet- en regelgeving van toepassing op het varkensbedrijf gevoegd.

Over het algemeen werd de informatie zeer op prijs gesteld. Een enkele keer bleek de gegeven informatie veel vragen op te roepen. Tijdens de interviews was het "Normenpakket varkenshouderijen, Kolomcertificering informatiemap pilot 2" van de Stichting Kolomsamenwerking Varkensvlees (Skovar) beschikbaar. Dit normenpakket is enkele malen ter ondersteuning van de toelichting over certificatie ingezien.

De interviews zijn zoveel mogelijk afgenomen door twee personen van het projectteam met een verschillende expertise. Er is zoveel mogelijk voor gezorgd dat er bij de interviews zowel deskundigheid over de agrarische sector als deskundigheid over certificatie aanwezig was.

In de periode juli/augustus 1999 zijn beleidsmakende overheden, publieke toezichthouders en certificerende instellingen (inclusief NEN en Raad voor Accreditatie) benaderd. In deze interviews lag de nadruk op het schetsen van de contouren van een certificeringssysteem met een nieuw toezichtstelsel. De mogelijkheden die uit deze interviews naar voren kwamen zijn vervolgens in de periode september tot en met oktober 1999 in interviews aan het bedrijfsleven voorgelegd.

Alle interviews zijn gestart met een voorstelingsronde, een toelichting op het project en een toelichting van de geïnterviewden over de eigen organisatie en de eigen werkzaamheden. Vervolgens is in alle interviews gevraagd wat de organisatie zelf aan certificatie doet respectievelijk welke ervaring de geïnterviewden met certificatie hebben. Ook is gevraagd naar de meningen en ideeën over certificering. Ten slotte is gevraagd hoe handhaving en controle er uit zouden kunnen zien wanneer het bedrijfscertificaat de basis zou zijn waarmee het voldoen aan wet- en regelgeving wordt aangetoond. De slagingskans van het bedrijfscertificaat om aan te tonen dat aan wet- en regelge-

ving wordt voldaan, is afhankelijk van het draagvlak voor het systeem bij zowel overheden als ondernemers. Dit betekent dat er bij beide partijen vertrouwen moet zijn in het systeem en in elkaar. Verondersteld werd dat dit een kritiek punt zou zijn en daarom is bij alle interviews gericht gevraagd naar de wijze waarop de partijen voldoende vertrouwen kunnen krijgen.

Tijdens de interviews is geen vaste lijst met vragen afgewerkt. De interviews konden worden gekenmerkt als open discussies, waarbij het er vooral om ging dat de geïnterviewden meningen en ideeën konden uiten. Ter voorbereiding is voor elk interview wel een lijst met aandachtspunten opgesteld, om ervoor te zorgen dat de belangrijkste gespreksonderwerpen behandeld zouden worden. De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur. Van elk interview is voor intern gebruik een verslag gemaakt dat ter informatie ook aan de geïnterviewden is toegestuurd. De resultaten van de interviews zijn in hoofdstuk 6 anoniem verwerkt.

Het overzicht met de aard van de vragen, dat van tevoren is toegestuurd en een overzicht van de aandachtspunten tijdens de interviews zijn weergegeven in bijlage 5.

3.2.4 Workshop

Op 28 oktober 1999 is een workshop gehouden voor alle geïnterviewden, de begeleidingscommissie, de klankbordgroep en het projectteam. De workshop had als doel om de contouren van een certificerings- en toezichtstelsel dat op basis van de interviews is uitgewerkt, verder aan te scherpen en te concretiseren. Hiervoor zijn in vier werkgroepen de volgende thema's verder uitgediept:

- certificeringssystemen en integratie van toezicht;
- uniformering van verantwoordingsystemen;
- inhoud van het bedrijfscertificaat;
- route voor introductie bedrijfscertificaat.

Het verslag van de workshop is aan de deelnemers gestuurd. De resultaten van de workshop zijn in hoofdstuk 4 tot en met 6 verwerkt.

4 INVENTARISATIE WET- EN REGELGEVING

In paragraaf 4.1 tot en met 4.3 wordt een relatie gelegd tussen normalisatie, certificatie en Europese en Nederlandse wet- en regelgeving. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op wet- en regelgeving die van toepassing is op het varkensbedrijf.

4.1 Wet- en regelgeving van de Europese Unie

Regelgeving vanuit de Europese Unie bepaalt in de aangesloten landen steeds vaker de grenzen waarbinnen activiteiten zijn toegestaan. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag of certificatie een rol kan spelen bij de handhaving van wet- en regelgeving is het daarom belangrijk de Europese regelgeving die van toepassing is op certificatie in beeld te brengen.

De Nederlandse overheid is gehouden aan de kaders die de Europese wet- en regelgeving stelt. Nationale regulering moet altijd aan het EG-verdrag, het beginsel van wederzijdse erkenning binnen Europa en de uitzonderingen op het beginsel van vrij verkeer worden getoetst. Europese regelgeving staat boven nationale regelgeving; zij kan niet door nationale regelgeving buiten werking worden gesteld. Ook mag er geen nationale regelgeving ontwikkeld worden die in strijd is met de Europese regelgeving. Vaak kent Europese regelgeving een nationale uitwerking. Maar ook deze uitwerking kan nooit de Europese regelgeving buiten werking stellen.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat er voor certificatie specifieke Europese wetgeving bestaat. Wel is gebleken dat normalisatie en certificatie vanuit twee invalshoeken raakvlakken hebben met de Europese regelgeving. Op de eerste plaats zijn er Europese regelingen die niet speciaal voor normalisatie en certificatie gemaakt zijn, maar er wel op van invloed zijn. Het betreft 'Het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap', de 'Europese richtlijn 93/43' (HACCP), en het 'Europees aanbestedingsrecht'. Deze regelingen zullen in deze paragraaf worden beschreven.

Op de tweede plaats hebben in Europees verband normalisatie en certificatie het afgelopen decennium een grote vlucht gekregen als wetgevingstechniek. De Europese Gemeenschap maakt veelvuldig gebruik van normalisatie en certificatie voor de invulling van eisen die in de Europese Richtlijnen worden gesteld. De achtergrond van deze werkwijze is het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie. Dit vrije verkeer bracht de noodzaak tot harmonisatie en wederzijdse erkenning van wettelijke en administratieve eisen die de lidstaten aan producten stellen met zich mee. In plaats van gedetailleerde richtlijnen is gekozen voor de benadering van richtlijnen die slechts fundamentele (prestatie-)eisen bevatten. Voor een nadere invulling van deze eisen verwijzen de richtlijnen naar normen. Ook certificatie speelt hier een rol (MDW, 1995).

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bevat een aantal onderdelen die voor de ontwikkeling van certificatiesystemen van belang kunnen zijn:

- het beginsel van wederzijdse erkenning binnen Europa;
- het beginsel van vrij verkeer;
- artikel 28: het verbod op kwantitatieve handelsbeperkingen en maatregelen van gelijke werking;
- artikel 85 t/m 88: EG-mededingingsregels.

De Nederlandse Mededingingswet is een uitwerking van de EG-mededingingsregels in artikel 85 t/m 88. De Mededingingswet vervangt de EG-regels niet; bij de ontwikkeling van een certificatiesysteem dient dus met beide regelingen rekening gehouden te worden. Een vrijstelling op de EG-mededingingsregels is mogelijk door middel van een verordening van de Raad van de Europese Unie of een verordening van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. De Europese mededingingsregels kunnen ook van toepassing zijn op nationale mededingingsafspraken die een verankering (ver-

plichting) in nationale wetgeving hebben. Als bijvoorbeeld de toepassing van de Nederlandse Mededingingswet in een bepaalde Nederlandse wet uitdrukkelijk is uitgezonderd, moet nog wel aan artikel 85 en 86 van het EG-Verdrag worden voldaan; de toepassing van deze artikelen kan niet bij nationale wet worden uitgezonderd (MDW, 1995).

Europese richtlijn 93/43: introductie HACCP

De Nederlandse Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen is een uitwerking van de Europese richtlijn 93/43. In deze Europese richtlijn wordt HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points) als bewakingssysteem voor de veiligheid van voedingsproducten geïntroduceerd.

Het Europees aanbestedingsrecht

Het Europees aanbestedingsrecht beperkt de mogelijkheid van de overheid om aan normalisatie en certificatie gevolgen te verbinden. Het is de overheid bijvoorbeeld niet toegestaan om uitsluitend producten met een bepaald certificaat in te kopen. Andere leveranciers die dezelfde kwaliteit leveren mogen niet vanwege het feit dat ze niet zijn gecertificeerd worden buitengesloten.

4.2 Nederlandse wet- en regelgeving in relatie tot normalisatie en certificatie

Er bestaat geen Nederlandse regelgeving waarin regels voor certificatie zijn opgenomen. Certificatie is altijd een privaatrechtelijke aangelegenheid. Niettemin is er wet- en regelgeving en jurisprudentie waarmee rekening gehouden moet worden bij het ontwikkelen van certificatiesystemen. In deze paragraaf wordt hiervan een overzicht gegeven. Ook het opstellen van normen door een normalisatie-instelling is een private aangelegenheid. Dit geldt ook als er een wettelijke verplichting bestaat om aan een privaatrechtelijke norm te voldoen. Het is namelijk de wet die de norm in het publiekrechtelijk domein trekt: niet degenen die de norm vaststellen, maar de wetgever besluit tot algemene werking van de norm (MDW, 1995).

Algemene wet bestuursrecht, Wet openbaarheid van bestuur, Wet nationale ombudsman

De juridische gevolgen van verwijzing naar certificatie in regelgeving hangen af van de wijze waarop de regelgeving naar certificatie verwijst. Wanneer een certificaat wettelijk verplicht is, is de certificerende instelling een bestuursorgaan. De certificerende instelling is dan bekleed met de uitoefening van het openbaar gezag. Zij is gehouden haar publieke taak "zonder vooringenomenheid" te verrichten. Het feit dat een certificerende instelling als bestuursorgaan moet worden gekwalificeerd heeft als gevolg dat de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Daardoor valt de instelling ook onder de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en de Wet nationale ombudsman.

Wanneer een certificaat niet verplicht is, maar daaraan wel consequenties in de publieke sfeer worden verbonden, is de certificerende instelling zelf doorgaans geen bestuursorgaan. Wel zal certificatie in die gevallen een rol kunnen spelen bij besluiten van bestuursorganen, zodat de kwaliteit van certificatie uit bestuursrechtelijke oogpunt ook dan van belang is. Er is een grijs gebied, waarin de (bestuursrechtelijke) gevolgen afhankelijk zijn van de wijze waarop door de overheid gebruik wordt gemaakt van het certificaat (MDW, 1995).

Geen verlengde arm van de overheid

Een private regeling mag niet zodanig zijn opgezet dat de beherende organisatie louter een verlengde arm van de overheid is (SKV-arrest Hoge Raad⁵, 28-2-1997). In het arrest wordt geconcludeerd dat de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV) feitelijk functioneert als verlengde arm van het Productschap voor Vee en Vlees en het Productschap voor Veevoeder. Dit is niet toegestaan (een onaanvaardbare doorkruising van de aangewezen publiekrechtelijke weg, i.c. artikel 5 van de Wet op de economische delicten). Eén van de hoofdredenen om de SKV als verlengde arm te beschouwen was gelegen in het feit dat alleen gecontroleerd werd op verordeningen van

⁵ RVDW 1997, 66, NJ 1999, 732

het Productschap en niet op bovenwettelijke kwaliteitseisen die door de sector zelf zijn ontwikkeld (MDW, 2000).

Nederlandse Mededingingswet

De "Wet van 22 mei 1997, houdende nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet)", is de invulling van decentrale toepassing van de Europese mededingingsregels. De wet sluit aan bij regels betreffende mededinging krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap artikel 85 t/m 88. De uitvoering van de Mededingingswet is opgedragen aan de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa) te Den Haag. De NMa is wettelijk verplicht regelingen die onder het verbod van de wet vallen op te sporen en te verbieden.

In artikel 6 van de Mededingingswet wordt in algemene zin aangegeven dat afspraken die de mededinging beperken, verboden zijn: "Verboden zijn overeenkomsten tussen ondernemingen, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Nederlandse markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst." Jurisprudentie wijst uit dat in elk geval juridisch bindende overeenkomsten onder het bovenstaande verbod vallen. Het kartelverbod is van toepassing op alle vormen van concurrentiebeperkende afspraken: schriftelijk, mondeling of stilzwijgend. Concurrentiebeperkende afspraken kunnen betrekking hebben op het vaststellen van de prijzen, het verdelen van markten of voorzieningsbronnen, leveringscondities en beperking van de productie of de afzet.

De Mededingingswet kent een aantal mogelijkheden voor vrijstelling op het verbod op afspraken die de mededinging beperken. Deze mogelijkheden voor vrijstelling worden beschreven in bijlage 6. Een voorbeeld van een regeling waarvoor ontheffing is verkregen is de IKB-regeling varkens. Op 19 april 1999 is voor de periode van vijf jaar een ontheffing verleend aan de "Algemene voorwaarden overeenkomsten PVV/IKB varkens 1991".

Een recent voorbeeld van een regeling die volgens de NMa in strijd is met de Mededingingswet zijn de oorspronkelijke eisen van Keten Kwaliteit Melk (KKM) (Agrarisch Dagblad 17/12/99). In KKM werd bepaald dat melk van niet KKM-gecertificeerde veehouders buiten de voedselketen zal worden gehouden. De NMa acht deze afspraak in strijd met de Mededingingswet omdat de melk wel aan alle wettelijke normen aangaande menselijke consumptie voldoet. Deze veehouders moeten daarom op gelijke basis als voorheen kunnen leveren. De motivaties van de NMa die tot de ontheffing voor de IKB-regeling hebben geleid zijn voor de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat belangrijk: voor wat betreft de toetreding is de regeling objectief, transparant en non-discriminatoire; er is voldoende aannemelijk gemaakt dat de regeling objectieve economische voordelen oplevert; de consument heeft voordeel van de regeling (meer keuzemogelijkheden); de mededingingsbeperkingen in de regeling zijn onmisbaar om de voordelen te bewerkstelligen; de regeling schakelt de mededinging op de betrokken markt niet uit. De motivaties worden in bijlage 6 toegelicht.

In de Mededingingswet is ook aangegeven dat het verboden is misbruik te maken van een economische machtspositie. Hierdoor kan het voorkomen dat een certificatieregeling, waartegen op zichzelf in eerste aanleg geen mededingingsbezwaren hoeven te bestaan, toch nog onacceptabel kan worden. Dit is het geval wanneer door gedrag van derden de mededinging onevenredig wordt beperkt. Wanneer bijvoorbeeld afnemers of verleneren van andere diensten besluiten om alleen zaken te doen met gecertificeerden, kan dat leiden tot beperking van de markttoegang van niet-aangesloten (MDW, 1995).

Ook het optreden van overheden als opdrachtgever is met het oog op een goede marktwerking genormeerd. De Europese richtlijn met betrekking tot het aanbestedingsrecht stelt eisen aan de wijze waarop door overheidsinstellingen opdrachten worden gegund. De richtlijn beperkt het aantal mogelijke selectie- en gunningscriteria. De overheid mag bijvoorbeeld niet een certifi-

caat eisen om daarmee certificatie te stimuleren. Het is wel mogelijk dat certificaten meetellen als kwaliteitswaarborg. Het is redelijk en logisch dat aanbestedende overheden kunnen selecteren op kwaliteit. Dat mag echter niet de vorm krijgen van exclusieve werking van certificaten. Altijd moet de mogelijkheid worden opengehouden (gelijkwaardigheidsclausule) dat een inschrijver op andere wijze dan door het certificaat aan toont volgens het gevraagde kwaliteitsniveau te kunnen presteren (MDW, 1995).

Wet op de bedrijfsorganisatie, tuchtrecht

De volledige naam van de Wet op de bedrijfsorganisatie is: "Wet van 27 januari 1950 tot toepassing ten aanzien van het bedrijfsleven van de artikelen 80 en 152 tot en met 154 van de Grondwet (Wet op de bedrijfsorganisatie)". Sinds de eerste publicatie is een aantal wijzigingen in de wet aangebracht; de laatste dateert van 3 april 1999.

De Wet op de Bedrijfsorganisatie geeft aan onder welke voorwaarden en op welke wijze een bedrijfslichaam kan worden opgericht of afgeschaft. De productschappen zijn bijvoorbeeld bedrijfslichamen die op grond van de Wet op de bedrijfsorganisatie zijn ingesteld.

De Wet op de Bedrijfsorganisatie is voor certificatie van belang omdat in deze wet is vastgelegd dat bedrijfslichamen tuchtrechtelijke maatregelen kunnen opleggen bij overtreding van verordeningen. Met de laatste wijziging van de wet in 1999 is op het tuchtrecht een ander accent gelegd. Voorheen stond in de wet aangegeven dat in het Instellingsbesluit (het besluit waarin staat dat het bedrijfslichaam is ingesteld) opgenomen kon worden of een bedrijfslichaam tuchtrechtelijke maatregelen kon stellen. Nu staat in de wet dat een tuchtrechtelijke maatregel kan worden opgelegd, tenzij het Instellingsbesluit anders bepaalt. De mogelijkheid tot tuchtrecht moet wel in de verordeningen zijn aangegeven. Op dit moment is dat bijvoorbeeld het geval in de "verordening slachting en weging slachtvarkens". Op korte termijn zal ook tuchtrecht opgenomen worden in de verordening voor de bestrijding van de ziekte van Aujeszky. Tot nog toe vallen primaire bedrijven niet onder het tuchtrecht van de bedrijfsorganisaties.

Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen, HACCP

De Warenwetregeling is van toepassing op elk bedrijf dat eet- of drinkwaren bereidt, verwerkt, behandelt, verpakt, vervoert, distribueert of verhandelt. De Warenwetregeling is niet van toepassing op primaire agrarische bedrijven.

Volgens de Warenwetregeling Hygiëne van Levensmiddelen zijn bedrijven sinds 14 december 1995 verplicht hun wijze van produceren dusdanig onder controle te brengen dat zij de veiligheid van hun producten kunnen waarborgen. Dit bewakingssysteem moet gebaseerd worden op de beginselen van Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP). De introductie van HACCP is een Europese maatregel (Europese Richtlijn 93/43). Voor branche-organisaties bestaat de mogelijkheid om op basis van het HACCP-principe hygiëncodes op te stellen voor de processen die in de bedrijven binnen de branche algemeen zijn. Een bedrijf dat geen gebruik maakt van deze hygiëncodes is verplicht zelf een HACCP-systeem op te zetten. HACCP is een procesbeheersingssysteem gebaseerd op het onderkennen en beheersen van kritische punten in het productieproces. Het hele productieproces en de beheersmaatregelen worden duidelijk gedocumenteerd. Met HACCP kunnen gevaren voor de productveiligheid tijdens het proces worden beheerst in plaats van achteraf. HACCP houdt in dat bedrijven zelf aangeven waar en in welke fase van hun behandelingsproces er gevaren voor de gezondheid van de consument zouden kunnen ontstaan. Vervolgens zetten zij een bewakingssysteem op, zodanig dat de geïdentificeerde risico's beheerst worden. HACCP betekent in feite een procescontrole en beheersing van gezondheidsrisico's (IGB/KvW Enschede, 1996; O. Beijers, 1999).

De Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (Inspectie W&V) houdt toezicht op het HACCP-systeem van bedrijven. Door middel van vrijwillige certificatie van het HACCP-systeem kan een HACCP-certificaat verkregen worden (IGB/KvW Enschede, 1996).

Hoewel de Warenwetregeling niet van toepassing is op primaire bedrijven, kunnen

agrarische bedrijven wel in een certificatiesysteem in ketenverband met HACCP te maken krijgen. De regeling is immers wel van toepassing op de afnemers van de agrarische sector die de primaire producten tot eet- of drinkwaren verwerken. Een afnemer kan aan de primaire producent voorwaarden stellen die voortkomen uit zijn eigen HACCP-verplichting. In ketenverband kunnen ook aspecten als productenaansprakelijkheid (en verzekeringen!) een rol spelen.

HACCP is een voorbeeld van vrijwillige certificatie waarvoor een wettelijke grondslag bestaat. De Warenwetregeling stelt een certificaat niet verplicht; certificatie is een privaatrechtelijke aangelegenheid. Met HACCP verschuift de rol van de overheid van het keuren naar het controleren en toezicht houden op de kwaliteit van de zorgsystemen. Dit past in de ontwikkeling dat de producent in toenemende mate zelf verantwoordelijk wordt voor de veiligheid van zijn (eind)product.

Burgerlijk wetboek: productenaansprakelijkheid

Wetgeving over productenaansprakelijkheid is opgenomen in artikel 185 t/m 193 van het Burgerlijk Wetboek (Boek 6, Afdeling 3). In deze artikelen wordt gesteld dat de producent aansprakelijk is voor de schade veroorzaakt door een gebrek in zijn product. Op deze regel zijn in de wet zes uitzonderingen van algemene aard opgenomen, bijvoorbeeld wanneer het gebrek buiten de schuld of buiten de invloedssfeer van de producent is ontstaan.

Het begrip 'product' wordt in deze wet gedefinieerd als een roerende zaak, ook nadat het een bestanddeel is gaan vormen van een andere roerende of onroerende zaak, en elektriciteit.

Onbewerkte landbouwproducten en producten van de jacht zijn expliciet uitgesloten en worden niet als product beschouwd. Onder 'landbouwproducten' worden verstaan producten van de bodem, van de veefokkerij en van de visserij, met uitzondering van producten die een eerste bewerking of verwerking hebben ondergaan.

4.3 Relevante ontwikkelingen voor normalisatie en certificatie

Mededingingswet

De vorige "Wet economische mededinging" was gebaseerd op een misbruikstelsel (jams), terwijl de huidige Mededingingswet op een verbodsstelsel (nee, tenzij) is gebaseerd. De NMa is na de wetwijziging in mei 1997 wettelijk verplicht overtredingen op de Mededingingswet op te sporen. Voorheen werd vooral opgetreden naar aanleiding van klachten.

Door de wetwijziging speelt de Mededingingswet een grote rol bij de ontwikkeling van nieuwe certificatieregelingen. Dit is vooral het geval bij certificatieregelingen die door een aanzienlijk deel van de marktpartijen worden toegepast.

Tuchtrecht

Het Productschap voor Vee, Vlees en Eieren (PVE) ziet het tuchtrecht uit de Wet op de bedrijfsorganisatie als een belangrijke versterking. Het tuchtrecht kan worden toegepast bij overtreding van verordeningen van het Productschap waarin het tuchtrecht expliciet is opgenomen. IKB is geen verordening en daarom kan het tuchtrecht bij overtredingen van IKB niet worden toegepast, tenzij voor de overtreding naar een verordening kan worden verwezen. Een zelfstandig bestuursorgaan dat al langer over tuchtrecht beschikt is de Stichting Skal.

Productenaansprakelijkheid en HACCP

Op dit moment kunnen primaire bedrijven niet aansprakelijk gesteld worden voor problemen met geleverde producten (Burgerlijk Wetboek). Evenmin vallen primaire bedrijven direct onder de HACCP-verplichting uit de Warenwetregeling Hygiëne van Levensmiddelen waarmee de veiligheid van de productie kan worden bewaakt. Er zijn op dit moment geen signalen voor wettelijke wijzigingen op deze punten. Wel is het zo dat mede naar aanleiding van de dioxine-affaire in kipproducten in 1999 aansprakelijkheid op de politieke agenda staat. HACCP-maatregelen zullen indirect via de afnemers bij de agrarische sector terechtko-

men. De Stichting Skal maakt hier in 1999 al melding van: "Diverse afnemers eisen van hun leveranciers een werkwijze waarin voedselveiligheid, vaak aangevuld met andere kwaliteitseisen, gewaarborgd is." In de Bommelerwaard is op 3 februari 2000 zelfs het eerste boerenzuivelbedrijf in Nederland HACCP-gecertificeerd (Brabants Dagblad 4/2/2000).

Ook buiten Nederland is er een ontwikkeling dat HACCP-maatregelen via de afnemer bij de varkenshouder terechtkomen. In de Verenigde Staten gebeurt dat met het oog op de productenaansprakelijkheid (J. Vansickle, 1998): de productaansprakelijkheid die tot 1998 volledig bij de vleesverwerkende industrie lag, zal worden uitgebreid naar de volledige productieketen, inclusief varkenshouders. Vanuit het HACCP-programma dat de verwerkende industrie Hormel Foods Corporation te Minnesota heeft ingevoerd ter voorkoming van contaminatie van de producten, worden alleen varkens afgenomen van gecertificeerde producenten.

Nieuwe studies werkgroep Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)
In maart 1999 is door de werkgroep MDW het project 'Ketenaansprakelijkheid varkenshouderij' gestart. De aanleiding voor het project is de aanscherping van de diergezondheidseisen in het kader van de herstructurering van de varkenshouderij en het feit dat deze door de overheid te handhaven regels niet voldoende zijn om in alle schakels van het productieproces een adequaat niveau van diergezondheid te bereiken. Volgens de werkgroep MDW kan een privaatrechtelijk ketengarantiestelsel voor de varkenshouderij uitkomst bieden. In het MDW-project zijn de randvoorwaarden waaraan zo'n stelsel moet voldoen, geanalyseerd. De aandacht is onder andere uitgegaan naar:

- de toepasbaarheid van normalisatie en certificatie;
 - zelfregulering;
 - voorkomen concurrentievervalsing;
 - toepasbaarheid van privaatrechtelijke aansprakelijkheid;
 - handhaafbaarheidsaspecten;
- (Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Justitie, 1999; MDW, 2000).

4.4 Wet- en regelgeving van toepassing op varkensbedrijven

Op het varkensbedrijf zijn vele wetten en regels van toepassing. Deze wet- en regelgeving is om twee redenen in beeld gebracht. Op de eerste plaats was inzicht in wet- en regelgeving noodzakelijk om er achter te komen welke instanties een rol spelen bij toezicht, controle en handhaving. Met de meeste toezichthoudende instanties is vervolgens een interview gehouden. Tijdens deze interviews is gesproken over de huidige taken en werkwijze van de publieke handhavers. Ook is gesproken over de mogelijkheid om toezicht op wet- en regelgeving en toezicht op het bedrijfscertificaat te integreren.

Op de tweede plaats was inzicht in wet- en regelgeving nodig om een beeld te krijgen van de mogelijkheden die er zijn om aspecten van wet- en regelgeving in een certificaat op te nemen. Om deze reden is onderzocht op welk onderdeel van de bedrijfsvoering de verschillende wetten en regels van toepassing zijn. Het overzicht van de resultaten van het onderzoek naar de wet- en regelgeving die op het varkensbedrijf van toepassing is, is weergegeven in bijlage 7.

Inventarisatie wet- en regelgeving van toepassing op het varkensbedrijf.

Wetten en regels stellen meestal een begrenzing vast waarbinnen de regels van toepassing zijn. De motivatie voor de begrenzing is afkadering van het toepassingsgebied van de wet of regel. Deze begrenzingen kunnen ter plaatse met het oog waarneembaar zijn (bijvoorbeeld een gebouw), maar kunnen ook alleen op papier zichtbaar zijn (bijvoorbeeld een inrichting of een bouwblok). De begrenzingen die in de verschillende wetten zijn gedefinieerd, overlappen elkaar voor een deel. Globaal kunnen vijf begrenzingen worden onderscheiden:

- 1 regelgeving van toepassing op het bouwblok (woonhuis, erf en stallen);
- 2 regelgeving van toepassing op de inrichting (daar waar economische activiteiten plaatsvinden: stal, opslagvoorzieningen);
- 3 regelgeving van toepassing op de stallen;
- 4 regelgeving van toepassing op het woonhuis;

5 regelgeving van toepassing op de landbouwgrond.

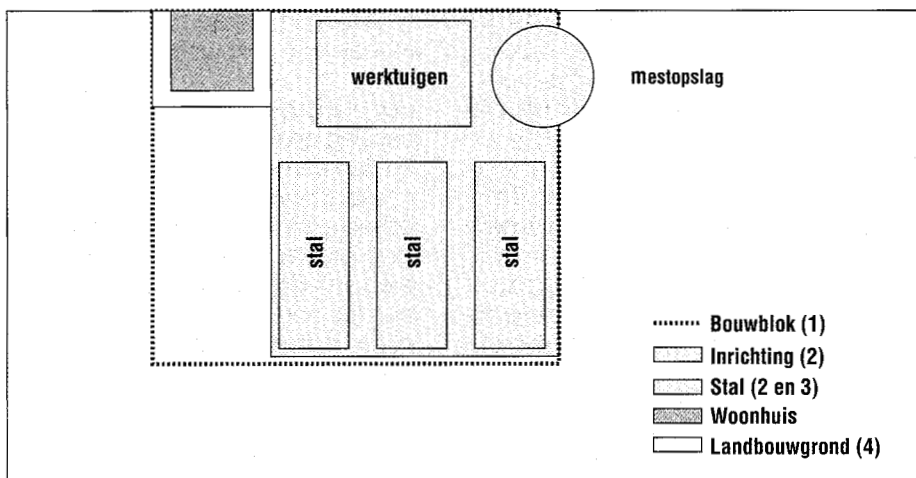
In figuur 4 zijn deze begrenzings schematisch weergegeven. Daarbij is aangegeven welke regelgeving voor de genoemde begrenzing van toepassing kan zijn. Naast deze regelgeving is er regelgeving die bedrijfsoverschrijdend is en die vooral met het management op het bedrijf te maken heeft. Dit soort regelgeving is in de figuur niet weergegeven.

Indeling van wet- en regelgeving naar bedrijfsactiviteit

De begrenzings die in wet- en regelgeving zijn aangegeven, overlappen elkaar. Er kan vaak niet aangegeven worden waar de ene wet ophoudt en de andere begint. Voor de inventarisatie is daarom gekozen om de indeling van wet- en regelgeving aan te laten sluiten bij de activiteiten op het bedrijf. Er wordt op deze wijze gewerkt vanuit het primaire bedrijf, waarbij wordt aangesloten bij de bedrijfsprocessen. Hierbij is gebruik gemaakt van het 'Informatiemodel Varkens-

houderij' (Werkgroep informatiemodel varkenshouderij, 1985). In het Informatiemodel wordt onderscheid gemaakt tussen voorzieningen en processen. Voorzieningen zijn vaste voorzieningen ten behoeve van de bedrijfsvoering (hardware). Kenmerkend is dat voorzieningen visueel waarneembaar zijn. Processen zijn besluiten of handelingen die betrekking hebben op de dagelijkse bedrijfsvoering.

De indeling van de wet- en regelgeving naar de voorzieningen of de processen waarop ze van toepassing zijn, geeft een indicatie van de kans op overlap van regels voor het betreffende onderdeel. Of er inderdaad sprake is van overlap, is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht. De reden hiervoor is dat onderzoek naar de inhoud van wet- en regelgeving in een vervolgfase van het project INTEGER plaats zal vinden. Wat duidelijk uit de resultaten naar voren komt, is dat het aantal toezichthoudende instanties dat zich met hetzelfde onderwerp bezig houdt, kan oplopen tot zeven (zie bijlage 7).



Voorbeelden van Wet-en regelgeving van toepassing op een varkensbedrijf:

1. Wet op de Ruimtelijke Ordening (bestemmingsplan) Woningwet Lozingenbesluit Wet Verontreiniging Oppervlaktewater
2. Wet Milieubeheer, Interimwet Ammoniak en Veehouderij, Richtlijn Veehouderij en Stankhinder, Regeling inzake hygiëne-voorschriften besmettelijke dierziekten, Lozingenbesluit, Meststoffenwet
3. Meststoffenwet (MINAS), Varkensbesluit, Wet Herstructurering Varkenshouderij
4. Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen, Meststoffenwet (MINAS), Lozingenbesluit, Wet Verontreiniging Oppervlaktewater

Figuur 4: Visuele weergave van de regelgeving van toepassing op een varkensbedrijf

Afbakening inventarisatie wet- en regelgeving voor varkensbedrijven

In de inventarisatie zijn niet alle mogelijke wetten en regels opgenomen. Algemene wetgeving waaraan iedere burger of ieder bedrijf zich te houden heeft, is bijvoorbeeld niet meegenomen. Dit geldt ook voor wetgeving voor het verkrijgen van subsidies en wetgeving van toepassing op het woonhuis. Ook wetgeving op het gebied van arbeid is buiten de inventarisatie gehouden.

Wet- en regelgeving die wel is onderzocht heeft betrekking op:

- varkens op het bedrijfsterrein (inclusief aan- en afvoer);
- de mestproductie: opslag, aanwenden of verhandelen;
- bouw, sloop, verbouw en inrichting van bedrijfsgebouwen. Wetgeving van toepassing op woningen is alleen opgenomen als er naar varkenshouderijbedrijven verwezen wordt;
- voer en drinkwater voor de varkens;
- inrichting bedrijfsterrein.

Toezicht op wet- en regelgeving voor varkensbedrijven

In elke wet of regel is aangegeven welke instantie bevoegd is om toezicht te houden op naleving van de wet, controles uit te voeren of de wet te handhaven (zie bijlage 7). Elke inspectie opereert zelfstandig; er is weinig afstemming tussen de werkzaamheden van de verschillende instanties. Hierdoor is het mogelijk dat in een korte tijd een groot aantal toezichthouders op het varkensbedrijf langskomt. Geluiden uit de praktijk zijn dat er dan ook nog vaak dezelfde zaken worden gecontroleerd: iedereen wil bijvoorbeeld het aantal varkens weten.

Bestuursovereenkomst milieuwethandhaving

In de publieke handhaving is er een tendens om het toezicht beter op elkaar af te stemmen. Op grond van de Augustusbrief (1997) aan de Tweede Kamer van de ministers van VROM, Verkeer en Waterstaat (V&W) en Justitie hebben de provincies Noord-Brabant en Limburg een bestuursovereenkomst milieuwethandhaving afgesloten. Met deze overeenkomst beogen de partijen de kwaliteit van de handhaving van de individuele overheid en de samenwerkende overheden te verbeteren. De partijen die bij de be-

stuursovereenkomst betrokken zijn, zijn: het College van Gedeputeerde Staten, de Minister van VROM, de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Minister van LNV, de Colleges van Burgemeester en wethouders van alle gemeenten gelegen in de provincie, het dagelijks bestuur van Hoogheemraadschappen en Waterschappen. De Provincie vervult, in nauwe samenspraak met servicepunten handhaving, de regierol bij de uitvoering van de bestuursovereenkomst (Provincie Noord-Brabant, 1999).

Bij de bestuursovereenkomst hoort een strafrechtelijk complement. De partijen die bij het strafrechtelijk complement betrokken zijn, zijn: De Hoofdofficiëren van Justitie, de Korpsbeheerders en de Korpschefs van de politieregio's in de provincie.

Doel van de Noord-Brabantse bestuursovereenkomst is het realiseren en in stand houden van een gewenste milieu-, water- en omgevingskwaliteit. Voor dit doel wordt bevorderd dat de verschillende bevoegde instanties structureel, systematisch en gezamenlijk gaan handhaven en deze nieuwe werkwijze ook vasthouden. De nieuwe werkwijze ten behoeve van toezicht- en handhavingstaken in het kader van wet- en regelgeving bestaat uit de volgende aspecten:

- het realiseren en instandhouden van een adequate werkwijze door een efficiënte en effectieve inzet van menskracht en middelen;
- het maken van gezamenlijke afspraken over de uitoefening van toezicht en handhaving ter voorkoming van rechtsongelijkheid;
- het bevorderen van een goede samenwerking tussen de verschillende bevoegde instanties bij de uitvoering van de eigen taak in zaken waarbij ook andere instanties bevoegd zijn, zoals strafrechtelijk versus bestuursrechtelijk optreden, bovenlocale en gebiedsgerichte activiteiten alsmede ketenbeheer.

4.4.1 Knelpunten in wet- en regelgeving van toepassing op de varkenshouderij

De Nederlandse Wetgeving wordt op landelijk niveau door de Ministeries ontwikkeld en bekrachtigd. Tussen de Ministeries vindt veelal afstemming plaats, wat echter niet heeft kunnen voorkomen dat elke wet een

eigen wijze van gegevensverzameling en een eigen wijze van borging en verantwoording kent. Deze niet-uniforme wijze van borging zorgt voor een grote administratieve belasting voor de ondernemers. Het gebrek aan uniformiteit zorgt ook voor overlap ten aanzien van de aan te leveren gegevens, zoals bijvoorbeeld aanwezige dieren per categorie (zeugen, gelten, mestvarkens et cetera) en wijzigingen van aantallen en categorieën.

Sommige wetten, zoals de Meststoffenwet, kennen één toezichthoudende instantie. Bij andere wetten is het toezicht gedelegeerd naar vele instanties. Vergunningverlening op grond van de Wet Milieubeheer en toezicht op naleving van deze wet is bijvoorbeeld een taak van de gemeenten. Ondanks het feit dat deze taken veelal op gewestelijk niveau gebundeld worden, moet geconstateerd worden dat eigen interpretaties tot verschillen in het gemeentelijke beleid leiden. Enkele voorbeelden zijn: locatie van de kadaverkap (aan de weg betekent soms echt aan de weg, soms wel 15 meter daar vanaf), het meetellen van hobbydieren voor de bepaling van de ammoniakemissie (wel, niet of gedeeltelijk), het vaststellen van het aantal dieren (op grond van capaciteit, of aantal werkelijk aanwezige dieren). Door onduidelijke definities - ofwel het ontbreken van normen voor het vaststellen van kengetallen - en de huidige versnippering van bevoegd gezag en toezicht is de toepassing van wet- en regelgeving niet uniform en daardoor afhankelijk van factoren als locatie van het bedrijf en de medewerking van de personen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de wet- en regelgeving.

Naast de landelijke wetgeving wordt ook op andere bestuursniveaus regelgeving ontwik-

keld. Dit betekent dat er naast de landelijke wetgeving ook door bijvoorbeeld de provincies, de gemeenten, maar ook door de waterschappen en de productschappen, verplichtende regels worden opgesteld. Vaak is deze regelgeving een uitwerking van een landelijke wet, maar dit hoeft niet. Inhoudelijke afstemming vindt soms wel en soms niet plaats. Op dit moment kan de regelgeving van de gemeenten discriminerend en concurrentievervalsend werken (Mededeling uit klankbordgroep, 1999). De inrichtingseisen van de verplichte spoelplaats kunnen bijvoorbeeld per gemeente verschillen. Een ander gevolg van het ontbreken van inhoudelijke afstemming is tegenstrijdige regelgeving (in verband met dierziekten moet de kadaverplaats aan de weg liggen, volgens het bestemmingplan mag dit soms niet). Het ontbreken van afstemming leidt ook tot overlap in de controles.

Eén van de genoemde oorzaken waardoor de toepassing van wet- en regelgeving niet uniform en daardoor van externe factoren afhankelijk is, is het feit dat de gehanteerde definities niet uniform zijn. Dit maakt verschillende interpretaties mogelijk en kan er ook de oorzaak van zijn dat wet- en regelgeving niet goed op elkaar wordt afgestemd en dat er tegenstrijdigheden ontstaan. Normalisatie van definities en kengetallen zou één van de oplossingen voor deze knelpunten kunnen zijn. Een algemeen nadeel van de versnipperde structuur van toezicht en controle is dat er geen koppelingen zijn tussen de verschillende gegevensstromen die het bedrijf verlaten. Door deze eenzijdige gegevensstromen blijven veel mogelijkheden om de huidige administratie voor de bedrijfsvoering te gebruiken, onbenut.

5 CERTIFICERINGSSYSTEMEN EN ERKENNINGSGEDELINGEN

In dit hoofdstuk komt een aantal certificeringssystemen voor de varkenshouderij aan de orde. De certificeringssystemen worden in hoofdlijnen beschreven. Bij elk systeem wordt aangegeven of het op dit moment in de varkenshouderij wordt toegepast, of dat het nog in ontwikkeling is.

Behalve certificeringssystemen kunnen ook erkenningsregelingen worden toegepast. Het verschil tussen een erkenningsregeling en certificering zit in de aanwezigheid van een onafhankelijke derde partij bij certificering. Erkenning geschiedt door of namens de branchegenoten zelf. De onafhankelijkheid van de beoordeling is daardoor van een andere orde (MDW, 2000). Enkele voor de varkenshouderij relevante erkenningsregelingen zijn in deze paragraaf meegenomen.

ISO 9000-serie en ISO 14000-serie

ISO 9000 en ISO 14000 zijn algemene normen voor managementsystemen. Algemeen betekent dat dat dezelfde norm bij elke organisatie kan worden toegepast, of die nu groot of klein⁶ is en ongeacht het product (of de dienst) dat door de organisatie wordt voortgebracht. De normen kunnen in elke sector, of het nu gaat om een onderneming of een overheidsorganisatie, worden toegepast. Wereldwijd introduceren tienduizenden bedrijven de norm ISO 9000, de richtlijn voor kwaliteitsmanagement en kwaliteitsgarantie (ISO, 1999). Certificatie van een kwaliteitsstelsel, leidend tot een NEN-EN-ISO 9000-certificaat is gericht op het geven van garanties dat de betreffende leverancier in staat is te leveren of te werken overeenkomstig gestelde eisen (IKC, 1997).

De norm ISO 14000 geeft een vergelijkbare richtlijn voor het milieumanagement van de organisatie. Het gaat er daarbij om wat de organisatie onderneemt om de schadelijke effecten van zijn activiteiten voor het milieu

te minimaliseren. Zowel ISO 9000 als ISO 14000 hebben betrekking op de wijze waarop een organisatie werkt en hoe de organisatie de processen in de bedrijfsvoering organiseert. Deze ISO-normen zijn systeemnormen en stellen daarom geen eisen aan het eindproduct. De wijze waarop een bedrijf de processen organiseert heeft natuurlijk wel effect op het eindproduct.

In het geval van ISO 9000 wordt nagegaan of alles is gedaan om te verzekeren dat het product overeenkomstig de wensen van de klant is voortgebracht. In het geval van ISO 14000 wordt nagegaan of alles is gedaan om te kunnen verzekeren dat het product zo weinig mogelijke schade aan de omgeving toebrengt. Het gaat daarbij om schade tijdens de productie, schade die het product als afval zal veroorzaken, en vervuiling en uitputting van grondstoffen (ISO, 1999).

In Nederland zijn op 12 januari 2000 de eerste Nederlandse varkenshouders ISO 9002 gecertificeerd. De DLV Adviesgroep heeft voor deze certificatie de internationale ISO-normen vertaald naar de varkenshouderijsector (DLV Adviesgroep, 2000). Het verschil met reeds bestaande kwaliteitscertificaten zoals IKB (Integraal Keten Beheer) is dat ISO 9002 een kwaliteitslabel voor het management op een bedrijf is. IKB is daarentegen een product- en procescertificaat.

Toekenning van het ISO 9002-certificaat aan Nederlandse primaire bedrijven heeft buiten de varkenssector al eerder plaatsgevonden. In 1997 is bijvoorbeeld het boerderijmanagement op 550 kalfsvleesbedrijven ISO 9002 gecertificeerd (Alpuro Groep, 1997).

In Denemarken zijn in de periode van 1995 tot 1997 door een projectmatige aanpak zestig agrarische bedrijven ISO 9002 en ISO 14001 gecertificeerd. De doelstelling van deze certificaties was om door kennis van kwaliteit de economische resultaten, het management van grondstoffen en de impact

⁶ ISO heeft een handboek uitgegeven dat speciaal gericht is op toepassing van de ISO 9000-serie in kleine bedrijven: "ISO 9000 for Small Businesses (ISBN 92-67-10238-9)."

voor het milieu te verbeteren. Een conclusie van het Deense project Kvamilla is dat een zeer grote betrokkenheid van de ondernemer, zijn vrouw en zijn werknemers vanaf het begin absoluut noodzakelijk is, omdat kwaliteitszorg en milieumanagement tot grote veranderingen in de gewoonten van de bedrijfsvoering leiden (E. Noergaard, 1997).

HACCP

HACCP is een kwaliteitszorgsysteem voor voedselveiligheid dat voor bepaalde bedrijven wettelijk is voorgeschreven door de Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen (zie paragraaf 4.2). Certificatie van het HACCP kwaliteitszorgsysteem is een vrijwillige en privaatrechtelijke aangelegenheid. Hoewel primaire bedrijven niet onder de HACCP-verplichting vallen, kunnen zij toch op vrijwillige basis tot HACCP-certificatie besluiten. Dat gebeurt bijvoorbeeld omdat afnemers van hun leveranciers een werkwijze eisen waarin voedselveiligheid, vaak aangevuld met andere kwaliteitseisen, gewaarborgd is. In paragraaf 4.2 zijn twee voorbeelden van HACCP-certificatie in de primaire sector genoemd.

Regeling Bedrijfscontrole Dierziekten (RBD)

De RBD is een gezondheidsregeling waar bedrijven verplicht aan mee moeten doen. De regeling vindt zijn oorsprong in de Veewet van 1993, en wordt tegenwoordig in het kader van de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren uitgevoerd. De Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) is wettelijk aangewezen om de regeling uit te voeren. Na de bedrijfscontrole ontvangt het bedrijf een sticker.

Aujeszkij-vrij-certificaat

Het Aujeszkij-vrij-certificaat is een vrijwillig gezondheidscertificaat, waarmee wordt verklaard dat de betreffende veestapel vrij is van de ziekte van Aujeszkij. Los van het certificaat voert de GD ook de controles op de Aujeszkij-vaccinatieplicht uit: dit is dus niet vrijwillig. De vaccinatieplicht is vastgelegd in een verordening van het productschap.

Pm-plus-vrij-certificaat

Het pm-plus-certificaat is een vrijwillig gezondheidscertificaat, waarmee wordt verklaard dat het betreffende bedrijf snuffelziekte-vrij (Atrofische Rhinitis) is. Certificering gebeurt door de GD.

Erkenningsregelingen: GMP, GHP

GMP staat voor "Good Manufacturing Practice". Binnen de vleeskolom was de GMP als eerste van toepassing op de voerleveranciers. Het productschap voor Veevoeder geeft erkenningen aan voerleveranciers als zij hun productieproces aantoonbaar beheersen. Daarnaast hebben de Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (PVE), samen met de overheid en bedrijven, GMP-codes ontwikkeld voor varkens-, runder- en kalverslakterijen en -uitsnijderijen (O. Beijers, 1999).

In 1998 is onder leiding van de PVE een ontwerpcode "Goede Hygiënische Praktijken voor het exploiteren van varkenshouderijen 1998" (GHP) opgesteld (B.G.P. Vlemmix, 2000).

IKB



IKB (Integrale Keten Beheersing) is een initiatief van de productschappen Vee, Vlees en Eieren (PVE) en bestaat sinds 1992. IKB is een kwaliteit-beheersingssysteem voor de productie van varkensvlees, dat zich richt op alle schakels

in de keten voor de productie en de distributie van varkensvlees. Het doel van de IKB-regeling is de kwaliteit van varkensvlees te garanderen door aan de productiefase en de distributiefase kwaliteitseisen te stellen. De verplichtingen hebben onder meer betrekking op de kwaliteit van het varkensvoer, de kwaliteit van de toe te dienen geneesmiddelen, controles, het bijhouden van een IKB-administratie, het terugkoppelen van gegevens door de slachterij aan de voorliggende schakels en het aan- of verkopen van IKB-varkens en varkensvlees. Traceerbaarheid is een wezenlijk doel van

de verplichtingen. De ondernemingen in de verschillende schakels in het traject zijn verplicht een IKB-overeenkomst te sluiten met de schakel voor en/of na de desbetreffende schakel in de keten.

De deelnemers aan IKB zijn: vermeerderers, vleesvarkenshouders, biggenhandelaars, varkenshandelaren, transporteurs, slachterijen, grossiers, slagers, supermarkten. De eerste en de laatste schakels zijn verplicht uitsluitend IKB-producten te leveren dan wel te verkopen. De overige schakels is toegestaan ook niet-IBK-waardige producten te verwerken of te verkopen. Inmiddels nemen 11.000 varkenshouders deel aan IKB (PVV, mondelinge informatie). Sinds 1997 valt ongeveer 80% van de slachterijen onder IKB. Voor de controle is een systeem met meerdere partijen opgezet: afspraken in de keten worden gecontroleerd door de slachterij, de veehouder wordt gecontroleerd door de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD), de slachterij wordt gecontroleerd door de RVV en TNO/SGS en de detailhandel wordt gecontroleerd door de Stichting Afzetcontrole. Het totale IKB-systeem wordt door TNO/SGS getoetst (NMA, 1999; IKC, 1997; PVE, 1994). Sancties op het niet naleven van de afspraken bestaan uit extra controles of het intrekken van de erkenning. Het PVV is systeemeigenaar van IKB. Om deze reden moet IKB als een branche-eigen regeling worden beschouwd. De regeling is niet geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.

Enkele recente ontwikkelingen op het gebied van IKB zijn de volgende:

- 1998: vleesproducten die tenminste vijftig procent IKB-waardig varkensvlees bevatten, mogen het vleeskeurmerk PVE/IKB dragen. Deze verruiming - tot nu toe moesten producten volledig uit IKB-vlees bestaan om voor het keurmerk in aanmerking te komen - maakt het mogelijk meerdere gangbare vleesproducten onder het IKB-keurmerk te verkopen (Vleesindustrie, 1998);
- in België is in 1999 het Certus-label gelanceerd. Certus is een kwaliteitslabel en staat garant voor IKB-gecontroleerd varkensvlees (F. de Letter, 1999);
- zowel de kwaliteitsregeling Veetransport als de kwaliteitsregeling Veehandel zullen

worden opgenomen in de IKB-voorwaarden. Reeds per 1 januari 2000 moeten alle IKB-waardige varkens en biggen worden vervoerd door gecertificeerde transporteurs (Saveetra 1999; Dumeco Nieuws, 1999).

Milieukeur varkensvlees



Het milieukeur varkensvlees is een productcertificaat voor het marktsegment 'milieuvriendelijk geproduceerd'. Het milieukeur varkensvlees van de Stichting Milieukeur kan

worden toegekend aan varkensvleesproducten en varkensvleesbereidingen die voldoen aan de definities in de Warenwet (Vlees- en vleeswarenbesluit, 1987) en die tevens voor 100% uit milieukeurvleesvarken bestaan. Milieukeur varkensvlees heeft een ketengerichte benadering. Het Milieukeur varkensvlees stelt deelname aan IKB verplicht. Producten met Milieukeur onderscheiden zich van biologische producten doordat het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen en kunststof bij Milieukeur beperkt is toegestaan. Volgens de Stichting Milieukeur realiseert Milieukeur door het uitgekende eisenpakket een milieuwinst die veelal vergelijkbaar is met die van biologische producten (Stichting Milieukeur, 1999). Het certificatieschema varkensvlees van de Stichting Milieukeur is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. Alleen geaccrediteerde certificerende instellingen met een licentie van de Stichting Milieukeur mogen de certificaties uitvoeren (Stichting Milieukeur, 1999).

EKO



Het EKO-keurmerk is een keurmerk voor het biologische marktsegment. In 1990 is het systeem 'Biologische productie' opgezet door BD/EKO (Biologisch Dynamisch/Ecologische landbouw).

Toezicht op zowel wettelijke facetten als op het zorgsysteem gebeurt door Skal. De betrokken schakels zijn de veevoerleverancier, de vermeerderaar, de vleesvarkenshouder, de slachterij/slager en de detailhandel. 'Biologische productie' borgt de handels-

kwaliteit en wettelijke facetten door middel van product-, proces- en ketenbeheersing en het afgeven van een keurmerk (EKO). Het EKO-keurmerk mag gebruikt worden voor biologische producten afkomstig van door de Stichting Skal gecertificeerde bedrijven (bedrijfscertificaat of productcertificaat). In principe moeten alle agrarische ingrediënten van een product van biologische oorsprong zijn. In de Skal-normen omschreven niet-biologische ingrediënten en hulpstoffen mogen in uitzonderingsgevallen tot een gehalte van maximaal 5% van het totaal worden toegevoegd. Het is niet toegestaan om biologisch en niet-biologisch vlees van dezelfde diersoort gelijktijdig onverpakt te verkopen.

De Stichting Skal is een zelfstandig bestuursorgaan dat op basis van de Landbouwkwaliteitswet als controle-instelling is aangewezen voor toezicht op het naleven van de voorschriften voor biologische landbouw en onder Rijkstoezicht staat. De voorschriften voor biologische landbouw zijn opgenomen in de EU-Verordening 2092/91 inzake de biologische productiemethode (plantaardig) en het "Landbouwkwaliteitsbesluit biologische productiemethoden". De EU-Verordening nr. 1804/1999/EG voor de biologische dierlijke productie wordt pas vanaf 24 augustus 2000 van kracht. De biologische landbouw heeft ook eigen regelgeving (Skal-normen). Sancties op het niet naleven van de afspraken bestaan uit een boete, verscherpt toezicht en uitsluiting (Skal, 1999; IKC, 1997).

De Stichting Skal is door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd.

Demeter



In Nederland bestaat ook het merk Demeter. Demeter is een keurmerk voor het biologisch dynamisch marktsegment van Belgische oorsprong. Dit merk stelt aanvullende eisen boven biologische normen.

Scharrelvlees



In 1990 is het systeem 'Scharrelvarkensvlees' opgezet door het ISC (Internationale Scharrel Controle). Later is het systeem overgenomen door het PVV. IKB is de basis voor het systeem, de scharrelaspecten zijn daaraan toegevoegd. De betrokken schakels zijn vermeerderaar, vleesvarkenshouder, dierenartsenpraktijken, toeleverende voerleveranciers, slachterij/uitsnijderij en detailhandel. Scharrelvlees borgt de handelskwaliteit en wettelijke facetten door middel van beleid en procesbeheersing en het afgeven van een keurmerk. Controle en toezicht berusten bij Deltacon-I.S.C.. In 1999 heeft de Raad voor Accreditatie aan Deltacon-I.S.C. een accreditatie verleend voor de inspecties op de voorwaarden van de PVE/IKB-scharrelvarkensregeling. Sancties op het niet naleven van de afspraken bestaan uit een boete, verscherpt toezicht en uitsluiting (Deltacon, 1999; IKC, 1997; PVV mondelinge informatie).

5.1 Systemen in ontwikkeling

Diergeveiligheidsindex (DVI)

De Diergeveiligheidsindex heeft tot doel om de risico's op insleep en verspreiding van besmettelijke ziekten versneld weg te nemen en het welzijnsniveau van de varkens te verbeteren. De Diergeveiligheidsindex (DVI) bestaat uit vier DVI-niveaus met oplopende zwaarte van doelstellingen. Er worden drie aandachtsvelden onderscheiden: contactstructuur, interne gezondheidszorg en diergeveiligheid. De bestaande regelgeving vormt het vertrekpunt.

Door de Stichting Diergeveiligheid wordt nadrukkelijk afstemming gezocht met andere ontwikkelingen op het gebied van diergeveiligheid en diergeveiligheid. Sinds eind 1999 werken de Stichting Diergeveiligheid en de Stichting SKOVAR samen in één organisatie. Binnen het project Kolomcertificering fungeerde de Stichting Diergeveiligheid als een R&D-groep, die via de ontwikkeling van de

Dierveiligheidsindex verantwoordelijk is voor het opleveren van de certificeringsmodule "gezondheid en welzijn" voor het primaire bedrijf. Daarnaast is er samenwerking met de ontwikkelaars van verbreed Groen Label (LNV/CLM en anderen) en de Kwaliteitsindex (PVE) (M.H. Bokma-Bakker, P.C. Vesseur, 1999).

Kolomcertificering

Kolomcertificering is een uitwerking van de intentieverklaring die varkenshouders (LTO), mengvoerfabrikanten (FOOM/NEVEDI), dierenartsen (KNMvD) en slachterijsector in december 1997 ondertekenden. In de intentieverklaring komen de gezamenlijke partijen onder andere tot de conclusie dat het naar de toekomst toe noodzakelijk is om via stabielere relaties en een systeem van certificering en borging, garanties te geven naar elkaar en naar de maatschappij. Het bedrijfsleven neemt met kolomcertificering de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het product en de productiewijze en kent daarbij prioriteit toe aan de gezondheid van mens en dier, aan welzijn van het dier en aan het milieu. De Stichting Kolomsamenwerking Varkensvlees ontwikkelt het certificeringssysteem.

Hoofddoel van certificering van de bedrijfskolom is het gecontroleerd produceren, verwerken en leveren van varkens of vlees aan de afnemer en consument. LTO-Nederland wil via kolomcertificering toewerken naar kwaliteitsproductie binnen vaste structuren. Met het kolomcertificaat, waarmee ook wettelijke eisen worden geborgd, wil de Stichting Skovar het vertrouwen van de markt en de maatschappij terugwinnen. De Stichting streeft naar een deelnamegraad van 70% van de sector binnen drie jaar (R. Leget, 1998; Intentieverklaring kolom-certificering varkenshouderij, 1997).

Het certificeringssysteem voor kolomcertificering is nog in ontwikkeling. De verwachting is dat begin 2000 de eerste kolomcertificaten aan primaire varkenshouders uitgereikt kunnen worden. Kolomcertificering is een branche-eigen regeling. Het certificeringssysteem is vooralsnog niet geaccrediteerd.

Schurftvrij-certificaat

Het schurftvrij-certificaat is een vrijwillig

gezondheidscertificaat, waarmee wordt verklaard dat het betreffende bedrijf vrij is van schurft. Certificering gebeurt door de GD.

Mestbewerking

In 1999 is KIWA gestart met het opstellen van een beoordelingsrichtlijn voor mestbewerking. Op grond van deze beoordelingsrichtlijn zal deze bedrijfsactiviteit gecertificeerd kunnen worden.

5.2 Knelpunten beschreven systemen en regelingen

Met name tijdens de interviews zijn knelpunten ten aanzien van de certificatiesystemen aangegeven. Opmerkingen ten aanzien van ISO-certificaties hebben vooral betrekking op certificaties op basis van normen uit de ISO 9000-serie. Geluiden uit de praktijk zijn dat er geen uniformiteit is, dat er te veel bedrijven zijn die audits uitvoeren en dat er concessies aan de kwaliteit worden gedaan. Er kunnen inhoudelijk verschillen bestaan tussen ISO 9000-gecertificeerde bedrijven. Het feit dat ISO-certificaten zowel door geaccrediteerde als door niet-geaccrediteerde certificerende instellingen uitgegeven kunnen worden, is als één van de oorzaken voor het teruglopen van de kwaliteit van het ISO 9000-certificaat genoemd. Een punt van aandacht over de norm zelf is dat de ISO 9000-serie alleen eisen aan de processen stelt en dat er geen inhoudelijke toets is. Publieke toezichthouders geven aan dat de systeemeisen van een ISO-certificaat niet afdoende zijn om daar hun controle op af te stemmen.

Het ontbreken van een inhoudelijke toets en het ontbreken van eisen aan de auditors kan eraan ten grondslag liggen dat de controlestructuur van de ISO 9000-serie door sommige geïnterviewden als zwak wordt gekwalificeerd. De nieuwe ISO 9000-norm (2000) komt aan de bezwaren tegemoet. De nieuwe norm kent namelijk zowel een inhoudelijke toets als eisen ten aanzien van de kwaliteitsprestaties (ISO, 1999).

Een belangrijk aandachtspunt voor Kolomcertificering is dat deze niet als onafhankelijk beschouwd wordt. De eisen komen niet tot stand in samenspraak met alle belangheb-

benden die in het College van Deskundigen zitten. Deze regeling is niet geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. IKB heeft een hoge deelname van de sector behaalt en een goede marktpositie verworven. Het voornaamste aandachtspunt dat uit de interviews naar voren kwam is dat het IKB niet onafhankelijk is omdat het productschap zelf de eisen bepaalt. Andere belanghebbers als maatschappelijke organisaties zijn er niet bij betrokken. Andere kritiekpunten zijn dat de normen voor IKB erg laag zijn, en dat de voorschriften bovendien ontweken kunnen worden. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat de economische prikkel ontbreekt: de slachterijen betalen de IKB-audits en het systeem levert de agrarische ondernemer netto weinig op. De functie van de slachterij is tweeslachtig: aan de ene kant dient zij sancties op te leggen aan bedrijven die niet aan de IKB-eisen voldoen (zoals het uitsluiten van bedrijven), aan de andere kant streeft zij naar een maximale benutting van de slachtcapaciteit. Daardoor verkeren slachterijen in de situatie dat ze bij het opleggen van sancties afwegingen kunnen maken tussen kwaliteit (sanctie) en eigen omzet (geen sanctie). Een opmerking van een publieke toezichthouder was dat de bewaartijd van IKB-registraties te kort is: slechts vijf jaar in plaats van de gebruikelijke tien jaar. Hierdoor kan het voorkomen dat informatie die voor een strafrechtelijk onderzoek of een overheidscontrole gebruikt zou kunnen worden, op het moment van het onderzoek reeds vernietigd is.

EKO- en Milieukeur-varkensvlees - de twee grootste certificatieregelingen voor specifieke marktsegmenten - worden wel als onafhankelijk beschouwd. De eisen voor deze

twee keurmerken komen tot stand in een College van Deskundigen waarvan ook maatschappelijke organisatie deel uit maken. Beide regelingen zijn geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. Vanwege het specifieke karakter van de regelingen voor een specifiek marktsegment kennen de regelingen echter vooralsnog een beperkte deelname vanuit de primaire sector.

Hoewel accreditatie door de Raad voor Accreditatie (RvA) voor veel geïnterviewden een bewijs van onafhankelijkheid is, is er ook kritiek geuit op de RvA. Volgens enkele geïnterviewden zou de RvA de certificatieregelingen meer inhoudelijk moeten toetsen dan nu het geval is. Dit is echter niet de taak van de RvA. Een publieke toezichthouder vindt dat het toezicht door de RvA in Europees verband moet worden afgestemd. Vanwege de open grenzen kan een certificerende instelling zich immers overal laten accrediteren. Voorkomen moet worden dat instellingen binnen Europa gaan shoppen voor het lichtste eisenpakket.

Een knelpunt dat door de RvA in het kader van certificatie is aangegeven, is de wildgroei in richtlijnen en certificaten die is ontstaan. Deze wildgroei ondermijnt de waarde die aan een certificaat toegekend kan worden.

Samenvattend kan over de certificeringssystemen worden gezegd dat de borging niet altijd onafhankelijk is (IKB, Kolomcertificering), dat er soms voor eenzelfde systeem geen uniforme wijze van borging is (ISO) en dat de verschillende systemen allemaal een eigen verantwoordingssysteem kennen. Overstappen van het ene (product)certificaat naar het andere is daardoor moeilijk.

6 INTERVIEWRESULTATEN

In dit hoofdstuk wordt een interpretatie gegeven van de interviewresultaten die in de bijlagen 8a en 8b zijn weergegeven. Voor elk onderwerp dat tijdens de interviews aan de orde is geweest, is de algemene lijn van de interviewresultaten, de aanvulling uit de klankbordgroep en de aanvulling uit de workshop verwoord. Voor de weergave van de interviewresultaten zijn de geïnterviewden onderverdeeld in vier groepen: beleidsmakende overheid, bedrijfsleven, publieke toezichthouders en certificerende instellingen (inclusief Raad voor Accreditatie en het Nederlands Normalisatie-instituut).

6.1 Motivatie, randvoorwaarden, knelpunten en prikkels

Motivaties voor certificatie

De vier interviewgroepen hebben elk hun eigen motivatie voor het bedrijfscertificaat. Toch zijn er geen tegengestelde motivaties. De algemene lijn is dat men verwacht dat handhaving en controle efficiënter en effectiever kunnen worden en dat er beter zicht komt op tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving. Voor de ondernemer voorziet men verbeteringen in de bedrijfsvoering. Voor alle groepen speelt het maatschappelijke aspect van certificering een rol: verbetering van het imago van de varkenssector.

Randvoorwaarden

Eén van de voornaamste randvoorwaarden voor een succesvol certificaat is dat er draagvlak is in de sector. Dit betekent onder andere dat het bedrijfsleven het certificaat moet kunnen gebruiken om haar bestaansrecht te behouden en dat er voldoende deelnemers zijn, ook onder familiebedrijven. Deelname aan het bedrijfscertificaat dient vrijwillig te zijn; ondernemers moeten er als het ware zelf om vragen.

De overheden zijn zeer stellig in hun mening dat certificering niet mag leiden tot vrijwaring van wet- en regelgeving. De wet kan niet door certificering worden vervangen. Ook certificerende instellingen vinden dat de verantwoordelijkheden gescheiden moeten blijven.

Het bedrijfscertificaat zal het vertrouwen van de overheid moeten verdienen. Onafhankelijkheid en een lage fraudedruk zijn daarvoor belangrijke aspecten. Het bedrijfsleven verwacht van de overheid als tegenwaarde dat die ook echt gaat handhaven.

Knelpunten

Het belangrijkste knelpunt voor ondernemers om het initiatief tot certificering te nemen is de huidige crisis in de varkenshouderij. De overleving op korte termijn is nu het belangrijkste. Een praktisch knelpunt is dat de investering in een nieuw systeem op de korte termijn tot kostenverhoging leidt. Ook de administratie zal aanvankelijk toenemen. Daarbij vraagt het bedrijfsleven zich af of de overheid dit systeem wel gaat vertrouwen en het niet naast zich neerlegt.

Daarnaast zijn er knelpunten van politieke aard die voortkomen uit een gebrek aan maatschappelijk krediet. Er is bijvoorbeeld politieke weerstand tegen een verschuiving van verantwoordelijkheden van de publieke sector naar de private sector. Ook een aantal ondernemers voelt er niets voor om voor de overheid de eigen sector te verdelen in 'goed' en 'fout'.

Prikkels

Alle geïnterviewden delen de mening dat er prikkels moeten zijn die ondernemers kunnen stimuleren om tot certificering over te gaan. Er zijn twee soorten prikkels: prikkels die kunnen worden afgeleid uit de voordelen van certificering en prikkels die vanuit de overheid kunnen worden aangeboden. Prikkels die voortkomen uit de voordelen van certificering zijn onder andere: een verbetering van het draagvlak voor de varkenshouderij, een hogere efficiëntie van de bedrijfsvoering (makkelijker werken, meer rendement), afzetgarantie, marktonderscheiding, financiële meerwaarde van het product en een hogere handelsvrijheid binnen de Europese Gemeenschap.

Prikkels vanuit de overheid zijn de aanpak van knoeiers, een lagere controledruk, bij controle rekening houden met het certificaat, een snellere toetsingsprocedure bij vergun-

ningaanvragen en prikkels van financiële en politieke aard. Prikkels van financiële en politieke aard kunnen bestaan uit:

- het afsluiten van een convenant tussen overheid en sector;
- het goedkoper maken van de overheidscontrole voor bedrijven die wel gecertificeerd zijn;
- minder afroaming van mestquota;
- financiële compensatie van bijvoorbeeld rechten;
- het inkoopbeleid van de overheid zelf afstemmen op certificering;
- het geven van vrijwaringstermijnen;
- lagere heffingen;
- een afname van de kosten voor exportkeuringen;
- een afname van kosten voor keuringen aan de slachtlijn;
- fiscale voordelen;
- subsidies, bijvoorbeeld voor het gericht ontwikkelen van een infrastructuur die nodig is voor normalisatie en certificatie.

6.2 De contouren van een betrouwbaar certificeringssysteem

In deze paragraaf worden de contouren van een betrouwbaar certificeringssysteem gegeven voor zover deze uit de resultaten kunnen worden afgeleid. De weergegeven contouren zijn een interpretatie van de resultaten die in de bijlagen 8a en 8b zijn weergegeven. Het belangrijkste aspect van het bedrijfscertificaat is dat de procedures die gevolgd moeten worden om gecertificeerd te kunnen worden samen een systeem vormen waar de ondernemer iets aan heeft in zijn bedrijfsvoering.

De opzet van het certificeringssysteem en het bepalen van de inhoud van het bedrijfscertificaat is een taak voor een College van Deskundigen waar alle belanghebbenden in zijn vertegenwoordigd. In eerste instantie zou dit College een overlegplatform voor bedrijfsleven en overheid kunnen zijn. Op een later moment kan dit platform met marktpartijen en maatschappelijke organisaties worden uitgebreid en uitgroeien naar een volwaardig College van Deskundigen voor de Varkenshouderij, waarin alle belanghebbende partijen vertegenwoordigd zijn.

6.2.1 Systeemvoorwaarden

Voor alle partijen is het belangrijk is dat het certificeringssysteem vertrouwen uitstraalt. De gegevens die door de gecertificeerde bedrijven worden gegenereerd, moeten zeer betrouwbaar zijn. Uit de interviews blijkt dat een certificaat als betrouwbaar kan worden beschouwd wanneer het door een onafhankelijke certificerende instelling wordt uitgegeven, die onder toezicht van de Raad voor Accreditatie staat. Zowel te grote concurrentie tussen certificerende instellingen als een monopoliepositie van één certificerende instelling dienen voorkomen te worden. Het bedrijfscertificaat moet gebaseerd zijn op een goed geborgd kwaliteitssysteem dat is toegespitst op het kleine bedrijf. Het systeem moet transparant en inzichtelijk zijn. Het bedrijfscertificaat dient in ketenverband en landelijk te worden opgepikt. Het certificaat moet een meerwaarde hebben voor de totale keten, waarbij elke schakel meedeelt. Uiteindelijk dient er één geïntegreerd zorgsysteem te komen waar alle certificaten aan gekoppeld kunnen worden.

6.2.2 Opzet van het certificeringssysteem

Het certificeringssysteem omvat zowel inhoudelijke criteria voor certificatie als protocollen voor de omgang met het bedrijfscertificaat. De inhoudelijke criteria dienen volgens de geïnterviewden betrekking te hebben op het type certificaat, het managementinformatiesysteem dat het bedrijf toepast, het eisenpakket dat is afgeleid van de wet- en regelgeving die op het bedrijf van toepassing is en basale markteisen. De protocollen die met name zijn genoemd zijn: een toezichtprotocol, een sanctieprotocol, een meldingenprotocol en een klachtenprocedure.

Combinatie systeemcertificaat en productcertificaat

Het bedrijfscertificaat dient een combinatie te zijn van een systeemcertificaat en een productcertificaat. Met het productcertificaat wordt het product voor de markt herkenbaar en onderscheidend omdat het mag worden voorzien van een logo. Voor het productcertificaat dienen het product 'varken' en de daarbij behorende kwaliteitseisen gedefi-

nieerd te worden. De kwaliteitseisen zullen zowel betrekking hebben op meetbare eisen aan het product als op indirecte eisen aan de houderij die achteraf aan het product niet meer meetbaar zijn, maar wel geborgd moeten zijn.

Het systeemcertificaat is onder andere een middel om deze indirecte kwaliteit te borgen. Dit certificaat heeft betrekking op het managementinformatiesysteem, het kwaliteitszorgsysteem en het milieuzorgsysteem. Voor de uitstraling van het systeem is het belangrijk dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van reeds bekende normen die bijvoorbeeld ook in andere schakels van de productieketen worden gebruikt. Dit zijn vaak normen uit de series ISO 9000 en ISO 14000.

Uit de interviews blijkt dat er nogal wat kritiek is op de normen uit de ISO 9000-serie. Zo wordt als belangrijk kritiekpunt genoemd dat deze serie alleen eisen aan de systematiek stelt en niet aan de inhoud, terwijl de discussie in het kader van het bestaansrecht of de marktwaaarde juist over de inhoud gaat. Een ander belangrijk kritiekpunt is dat de controlestructuur van ISO gedevalueerd is. Deze devaluatie wordt veroorzaakt door het afgeven van ISO-certificaten door niet-geaccrediteerde instellingen. Door deze devaluatie is ook het vertrouwen van de overheid in ISO verminderd.

Een praktische belemmering bij de toepassing van de ISO 9000-serie kan de kleinschaligheid van de bedrijven zijn.

Tijdens de workshop zijn deze kritiekpunten onderkend. Aangegeven is dat de ISO-normen inmiddels zijn vernieuwd. Eén van de nieuw opgenomen aspecten is dat aan de wetgeving voldaan moet worden (ISO, 1999).

Vanwege het voordeel van internationale bekendheid met de ISO-normen en het algemene gebruik ervan door andere schakels in de productieketen zijn de ISO-normen toch het meest geschikt om op voort te bouwen. Uit de kritiek blijkt dat de genoemde ISO-normen alleen niet afdoende zijn voor de inhoud van het systeem. Er zullen aanvullende eisen opgenomen moeten worden. Uit de interviews blijkt dat deze eisen waar mogelijk genormaliseerd moeten worden. De normen en overige eisen kunnen in

een beoordelingsrichtlijn worden vastgelegd. De Raad voor Accreditatie vindt dat Colleges van Deskundigen hiervoor meer met normcommissies van het NEN moeten werken om wildgroei van beoordelingsrichtlijnen tegen te gaan. Een certificatieschema dat door het College van Deskundigen wordt opgesteld dient door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd te worden.

Managementinformatiesysteem met geïntegreerde bedrijfsdatabank

De geïnterviewde partijen geven aan dat een kwaliteitszorgsysteem bij voorkeur moet aansluiten bij het managementinformatiesysteem van het bedrijf. In het kader van geïntegreerd toezicht dient het bedrijfscertificaat eisen te stellen aan het managementinformatiesysteem van het bedrijf. Eén van de eisen is dat aan het managementinformatiesysteem een geïntegreerde bedrijfsdatabank gekoppeld moet zijn. Met het managementinformatiesysteem en de bedrijfsdatabank kunnen varkenshouders op uniforme wijze gegevens aan derden - zoals bijvoorbeeld toezichthouders - beschikbaar stellen. Door deze combinatie kan een belangrijke verlichting van de administratiedruk gerealiseerd worden.

Het bedrijfsleven ziet bij voorkeur een managementinformatiesysteem waarmee economische beslissingen kunnen worden genomen, bijvoorbeeld met behulp van simulatiemogelijkheden. Volgens een geïnterviewde zijn "alle ingrediënten voor kwaliteitszorgsystemen reeds aanwezig. Het is vooral zaak om het ook goed te organiseren."

Markteisen en Wet- en regelgeving

Het bedrijfscertificaat moet op de eerste plaats een praktische vertaalslag van wet- en regelgeving worden waarbij de doelstelling van de wet overeind blijft. Het bedrijfscertificaat moet breed toepasbaar zijn en daarom mogen er in eerste instantie niet teveel 'plussen' in opgenomen worden. De meest basale markteisen, waar sectorbreed aan moet worden voldaan, dienen wel in het bedrijfscertificaat opgenomen te worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om markteisen met betrekking tot voedselveiligheid, welzijn en gezondheid.

Het bedrijfscertificaat moet gericht zijn op het leveren van kwaliteit. Het moet een kwaliteitswaarborg zijn voor de consument. Daarom moeten met het certificaat die processen geborgd worden die meegaan met het product. Voorbeelden van kwalitatieve eisen die in het certificaat opgenomen zouden kunnen worden zijn de eis dat alle voerproducten GMP-waardig zijn, de eis dat het bedrijf deelneemt aan IKB, of de eis dat het bedrijf een bedrijfsintern milieuplan (BIM) opstelt, uitvoert en bijhoudt. De inhoud van het certificaat moet zodanig zijn opgebouwd dat andere (marktgerelateerde) certificeringssystemen erop voort kunnen bouwen.

In eerste instantie dienen die wetten en regels opgenomen te worden waar de consument een groot belang aan hecht en die om deze reden bijdragen aan de kwaliteit van het product. Dit zijn vooral de wetten en regels die betrekking hebben op humane gezondheid, diergezondheid, welzijn en milieu. Door de Stichting Kolomsamenwerking Varkenshouderij is van de maatschappelijk relevante wet- en regelgeving al een vertaalslag gemaakt die als basis voor een beoordelingsrichtlijn zou kunnen dienen (Stichting Skovar, 1999).

Vooraf vanuit de publieke toezichthouders is erop gewezen dat regelgeving met een grote fraudedruk, zoals de mestwetgeving, vooralsnog niet opgenomen zou moeten worden. De financiële belangen die met deze wetgeving gepaard gaan zijn zeer groot, en vormen een gevaar voor het opbouwen van voldoende vertrouwen voor een nieuw systeem met een nieuwe vorm van toezicht. In de workshop is echter geconcludeerd dat ook fraudegevoelige wetgeving opgenomen moet kunnen worden. Voorwaarden daarbij zijn dat dit goed geborgd wordt en dat relevante partijen erbij betrokken worden.

Voor borging in het algemeen geldt dat er gezocht moet worden naar effectieve controlepunten die visueel of administratief waarneembaar zijn. De behoefte aan borging stelt eisen aan het systeem: veranderingen van data dienen bijvoorbeeld altijd zichtbaar te zijn (zoals in een boekhoudsysteem). Eisen die in het bedrijfscertificaat worden

opgenomen, moeten gebaseerd zijn op een norm of beoordelingsrichtlijn. "Het moet over feiten gaan". Dit betekent dat op een aantal terreinen de betrokken partijen belangrijk voorwerk moeten verrichten op het gebied van harmonisatie en uniformering.

Toekenning en toezicht

Het bedrijfscertificaat zal pas worden toegekend als een implementatie-audit heeft uitgewezen dat het bedrijf aan de voorschriften uit de beoordelingsrichtlijn voldoet. Deze audit wordt uitgevoerd door auditors van certificerende instellingen die het certificaat mogen uitreiken. De ondernemer neemt zelf het initiatief om een certificerende instelling uit te kiezen en geeft ook zelf opdracht zijn bedrijf te auditten. De kosten van de audit zijn voor de ondernemer.

Wanneer het certificaat wordt toegekend, zal het bedrijf regelmatig door de certificerende instelling worden gecontroleerd. In een toezichtprotocol is beschreven hoe vaak en hoe uitgebreid deze externe audits zullen zijn. Deze audits zullen zowel uit niet aangekondigde controles als uit vooraf aangekondigde controles bestaan. In het toezichtprotocol kan worden opgenomen dat de frequentie van de controles wordt bepaald met een bonus-malussysteem. Bedrijven die hun zaken bij herhaling goed voor elkaar blijken te hebben, worden dan minder vaak gecontroleerd. Bedrijven waar tekortkomingen zijn geconstateerd worden vaker gecontroleerd dan standaard. De kosten van de externe audits zijn voor de ondernemer.

De certificerende instelling die door de ondernemer gekozen is, moet alle controles van een audit zelf kunnen doen. Door alle partijen wordt erkend dat geen enkele controleur of inspecteur alle kennis in huis kan hebben om alle controles alleen te kunnen doen. Daarvoor is het werkterrein te breed en zijn de onderwerpen te specialistisch. Voor het bedrijfsleven is een goede interne afstemming van de specialisten binnen de certificerende instelling een randvoorwaarde voor het bestaansrecht van het systeem.

Sanctiebeleid

Aan het bedrijfscertificaat dient een sanctiebeleid te worden gekoppeld dat door de certificerende instelling wordt toegepast bij

constatering van tekortkomingen, overtredingen of ontwijking van de voorschriften. Een ondernemer die in aanmerking wil komen voor het bedrijfscertificaat zal ervoor moeten tekenen dat hij zich aan het sanctieprotocol onderwerpt. Deze ondertekening kan voorkomen dat in een privaatrechtelijke procedure een sanctie als bijvoorbeeld een boete wordt teruggedraaid.

Het sanctieprotocol dient zodanig opgesteld te worden dat diegenen die het goed doen worden beloond, en dat diegenen die het niet goed voor elkaar hebben worden bestraft. Systeemfraudeurs moeten streng worden gestraft. Een beloning zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit minder controles, gebaseerd op de goede ervaringen met het betreffende bedrijf. Van fraudeurs die willens en wetens niet volgens de richtlijnen werken dient het certificaat ingetrokken te worden. Ook het omzeilen van regels dient streng te worden bestraft, bijvoorbeeld met financieel strenge straffen waarbij de boete hoger is dan het financiële voordeel. Een geïnterviewde drukte dit als volgt uit: "En dan echt extreem streng. De omzeiler mag de hoogte van een boete niet af kunnen wegen tegen het financiële voordeel van het omzeilen." Het sanctiebeleid heeft als voornaamste doel om knoeiers te weren en fraudeurs uit te sluiten. Voor de overheden is een goed en stringent toegepast sanctiebeleid een randvoorwaarde voor vertrouwen in het bedrijfscertificaat. Voor ondernemers is een goed sanctiebeleid van belang voor de marktonderscheidende waarde van het certificaat. De gecertificeerde ondernemer moet zijn inspanningen beloond zien. Het mag niet zo zijn dat ondernemers die energie hebben gestoken in het verkrijgen van het certificaat worden gepasseerd door ondernemers die het allemaal wat minder nauw nemen.

Melden van overtredingen

Het melden van overtredingen heeft betrekking op drie aspecten. Allereerst gaat het om het (tijdelijk) niet kunnen voldoen aan de voorschriften, wat de ondernemer zelf aan de certificerende instantie meldt. In de tweede plaats gaat het om overtredingen van wet- en regelgeving die door de auditor (of

op voorschrift van de auditor door de ondernemers zelf) aan het bevoegd gezag worden gemeld. En in de derde plaats gaat het om overtredingen van de certificaatvoorschriften die door een overheidscontroleur aan de certificerende instelling worden gemeld.

Het melden van de eerste twee typen overtredingen dient opgenomen te worden in een meldingenprotocol. Door een calamiteit of door onverwachte ontwikkelingen kan het altijd voorkomen dat een ondernemer tijdelijk niet aan alle voorschriften kan voldoen. Hij dient dit te melden, om vervolgens afspraken te kunnen maken over de oplossing van het probleem en de gevolgen voor het certificaat. Aan het niet melden van calamiteiten dient een sanctie te worden verbonden.

Ook het melden van overtredingen van wet- en regelgeving aan het bevoegd gezag dient opgenomen te worden in het meldingenprotocol. Wanneer een overtreding geen deel uitmaakt van de beoordelingsrichtlijn, dan is een auditor van een certificerende instelling formeel niet verplicht dit aan het bevoegd gezag te melden. Voor zowel de certificerende instelling als de auditor geldt overigens wel de burgerplicht. Wil een College van Deskundigen dat ook overige overtredingen van wet- en regelgeving aan het bevoegd gezag worden gemeld, dan dient dit beleid in het meldingenprotocol opgenomen te worden.

Het kan voorkomen dat een overheidscontroleur tijdens een controle constateert dat de voorschriften van het bedrijfscertificaat worden overtreden. Het melden van dit soort overtredingen kan niet in het meldingenprotocol worden opgenomen. Een overheidscontroleur is daar immers niet aan gebonden. Wel is het mogelijk om hierover als College van Deskundigen afspraken te maken met het bevoegd gezag. In de praktijk komt het voor dat dergelijke overtredingen wel degelijk aan de certificerende instelling worden gemeld. Voor de betrouwbaarheid van het certificaat is het belangrijk dat een certificerende instelling op grond van zo'n melding actie onderneemt. Ook dit aspect - het omgaan met meldingen door derden - kan worden vastgelegd in het meldingenprotocol.

Klachtenprocedure

In de beoordelingsrichtlijn dient een klachtenprocedure opgenomen te worden over:

- hoe om te gaan met klachten van certificaathouders zelf;
- hoe om te gaan met klachten van derden op certificaathouders of gecertificeerde producten.

6.3 Het bedrijfscertificaat en de gevolgen voor toezicht

Handhaving en controle van wet- en regelgeving blijven volgens de geïnterviewden publiekelijke taken. Toch zijn er wel degelijk mogelijkheden om de inspecties van auditors van certificerende instellingen en publieke toezichthouders te integreren. Auditors zullen die aspecten van wet- en regelgeving controleren die deel uitmaken van het bedrijfscertificaat. Wanneer het systeem betrouwbaar blijkt, dan zullen publieke toezichthouders de controle van gecertificeerde bedrijven beperken tot aandachtspunten en steekproeven. Certificatie kan daarom voor de overheid leiden tot differentiatie in toezicht. De nadruk van overheidscontrole zal meer op niet-gecertificeerde bedrijven komen te liggen.

Voor het bedrijfsleven leidt certificering niet tot minder controles. Controles in de vorm van een audit door een certificerende instelling zullen immers regelmatig plaatsvinden. Vanwege het brede werkterrein en de vereiste deskundigheid zal het nooit mogelijk zijn dat één persoon alle controles op het bedrijf kan uitvoeren; dit principe geldt zowel voor auditors als voor publieke toezichthouders. Wel kan een audit zodanig georganiseerd worden dat door de inzet van meerdere auditors alle aspecten in één controlereeks geïnspecteerd kunnen worden. Kosten van audits door certificerende instel-

lingen zijn voor rekening van de ondernemer. Een verminderd aantal controles door de overheid kan echter financieel voordeel opleveren. Er dient onderzocht te worden wat het financiële eindplaatje zal zijn voor de kosten voor de ondernemer die aan het houden van toezicht verbonden zijn.

6.4 De route voor introductie van het bedrijfscertificaat

Uit de interviews blijkt dat het initiatief voor het opstellen van een bedrijfscertificaat uit de markt, en dan met name van de afnemers moet komen. Certificering dient privaat en in ketenverband georganiseerd te worden. Tijdens de workshop zijn ook de overheid en de varkenshouders genoemd als mogelijke initiatiefnemers.

De introductie van het bedrijfscertificaat vereist een omslag in denken, en dient daarom bij voorlopers plaats te vinden. De introductie van het bedrijfscertificaat vereist vervolgens bepaalde kwaliteiten van de ondernemer. Hij moet in staat zijn om bedrijfsprocessen systematisch aan te sturen. De ondernemer moet kiezen voor kwaliteit en ondernemerschap. Hij moet zelf de dienst op zijn bedrijf uitmaken en er moet een omslag van mentaliteit plaatsvinden: de ondernemer moet zichzelf zien als een producent van humane voeding. Tenslotte moet de ondernemer bereid zijn scholing te ondergaan en energie willen steken in het opzetten van een systeem.

De snelheid waarmee het certificaat er kan komen hangt af van de tegenwaarde die de overheid zal bieden, de betrouwbaarheid van het certificaat en de zichtbaarheid van de meerwaarde. Belangrijk voor het voortbestaan van het bedrijfscertificaat is deelname van een wezenlijk deel van de sector.

7 TOEKOMSTBEELD CERTIFICATIE

Het onderwerp 'integratie van wet- en regelgeving in het bedrijfscertificaat' is complex en veelomvattend. Het genereren van kennis roept steeds weer nieuwe vragen op, die voor zover mogelijk in dit rapport zijn beantwoord. De opgedane kennis maakt het mogelijk om stap voor stap dichterbij het eindbeeld van een landbouwbrede afstemming van certificaten te komen. In dit hoofdstuk worden het ontwikkelingsproces naar een landbouwbrede afstemming van certificaten en een toekomstbeeld voor de organisatiestructuur geschetst.

7.1 Integratie

Het begrip 'integratie' in de titel van het projectvoorstel 'Integratie van wet- en regelgeving in het bedrijfscertificaat' bleek tijdens de uitvoering van het project aan een proces van voortschrijdend inzicht onderhevig te zijn. Een conclusie is dat integratie op verschillende zaken betrekking kan hebben:

- integratie van de inhoud van wet- en regelgeving en de inhoud van een certificaat: de wettelijke regels en procedures zijn onderdeel van het certificeringssysteem en worden daarom tijdens audits door de certificerende instelling gecontroleerd;
- integratie van verantwoordingssystemen: de vraag om informatie, de wijze waarop informatie wordt verzameld, vastgelegd en gereproduceerd zijn zodanig geïntegreerd dat op uniforme wijze aan welke instantie dan ook kan worden aangetoond dat aan regels en procedures wordt voldaan;
- integratie van inspectie: certificerende instellingen en publiekrechtelijke controleurs stemmen de controles op elkaar af, waarmee dubbele controles worden voorkomen en de efficiëntie wordt verhoogd.

Deze drie aspecten zijn belangrijk voor de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat en latere vervolgonontwikkelingen naar een landbouwbrede afstemming van certificaten.

7.2 Ontwikkelingsproces naar een landbouwbrede afstemming van certificaten

Tijdens de uitvoering van het project zijn door het projectteam vijf stappen in het ont-

wikkelingsproces naar een landbouwbrede afstemming van certificaten onderscheiden. Deze vijf stappen hebben allemaal betrekking op integratie en afstemming, maar wel op een ander niveau.

Stap 1. Het ontwikkelen van een bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht.

Het bedrijfscertificaat toont aan dat aan de wet- en regelgeving en aan de meest basale markteisen wordt voldaan.

Stap 2. Het combineren van het bedrijfscertificaat uit stap 1 met marktgerelateerde initiatieven als IKB, DVI, Kolomcertificering, Milieukeur varkensvlees, EKO, bacon et cetera. Deze certificaten en keurmerken nemen het bedrijfscertificaat als basisvoorwaarde op.

Stap 3. Sectorbrede afstemming van certificaten: alle deelnemende marktgerelateerde certificaten voor varkensbedrijven kennen dezelfde opbouw, bouwen voort op het bedrijfscertificaat en hebben hetzelfde verantwoordingsstelsel. Hierdoor kunnen zij worden beschouwd als losse plusmodules waaruit de ondernemer kan kiezen en waartussen hij eventueel kan switchen als de markt daar om vraagt.

Stap 4. Afstemming van alle certificatieregelingen van alle schakels in de productiekolommen in de sector landbouw (het bedrijfscertificaat als onderdeel van ketencertificering).

Stap 5. Afstemming van alle certificatieregelingen binnen de primaire landbouw.

De sectorbrede afstemming van certificaten (stap 3) is belangrijk omdat daarmee voorkomen wordt dat er een woud aan (verantwoordings)systemen ontstaat waardoor bijvoorbeeld het integreren van inspecties onmogelijk wordt en bedrijven slecht meizaam van marktcertificaat kunnen wisselen. Het doel van stap drie is een gezamenlijke basis te ontwikkelen waarbij de nuances van verschillen in de pluscertificaten tot uiting komen.

De stappen drie tot en met vijf hebben betrekking op respectievelijk sectorbrede afstemming, ketenbrede afstemming en sectoroverschrijdende afstemming van certificaten. Deze stappen vallen buiten de invloedssfeer van de Colleges van Deskundigen van de afzonderlijke certificaten. Een centraal, onafhankelijk instituut zal de certificeringsinitiatieven moeten coördineren en de afstemming van bestaande certificaten moeten faciliteren en ondersteunen. In paragraaf 7.5 wordt voor de uitvoering van onder andere deze taken het Agro Certificatie Instituut geïntroduceerd. Wanneer een systeem als in stap vijf op nationaal niveau functioneert, zou geamبيةerd moeten worden om het naar Europees niveau te tillen.

In de volgende paragrafen worden de vijf stappen in het ontwikkelingsproces naar een landbouwbrede afstemming van certificaten beschreven. Hoewel de stappen als afzonderlijke stappen in het proces zijn gedefinieerd, wil dat niet zeggen dat de ontwikkelingen in de tijd niet parallel kunnen lopen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat tegelijkertijd met de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat (stap 1) reeds afspraken over verticale integratie in de kolom (stap 4) en horizontale integratie in de primaire sector (stap 5) worden gemaakt.

7.3 Stap 1: ontwikkeling van het bedrijfscertificaat

De huidige situatie op het gebied van wet- en regelgeving en het toezicht op de naleving ervan vormen het uitgangspunt voor de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat dat aantoont dat aan de wet- en regelgeving en de meest basale markteisen wordt voldaan.

Huidige situatie wet- en regelgeving

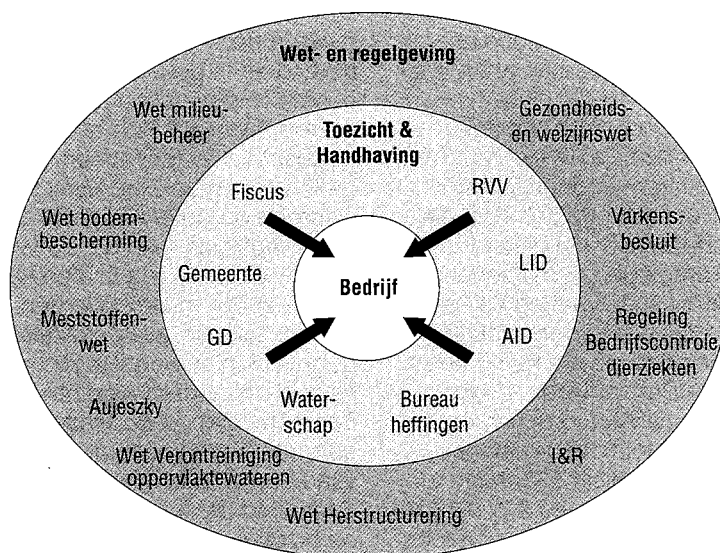
Publiekrechtelijke regelgeving wordt gemaakt door alle overheden en alle publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Inhoudelijke afstemming vindt daarbij niet voldoende plaats. Een algemeen punt van aandacht is daardoor dat er op dit moment in het totaal van wet- en regelgeving geen uniformiteit is in de gehanteerde definities. De Nederlandse Wetgeving wordt op landelijk niveau door de Ministeries ontwikkeld en

bekrachtigd. Tussen de Ministeries vindt meestal wel afstemming plaats, maar dit heeft niet kunnen voorkomen dat elke wet een eigen wijze van gegevensverzameling en een eigen wijze van verantwoording en borging kent. Deze niet-uniforme wijze van gegevensverzameling, verantwoording en borging zorgt voor een grote administratieve belasting voor de ondernemer.

Naast de landelijke wetgeving wordt op andere bestuursniveaus regelgeving ontwikkeld. Dit betekent dat er naast de landelijke wetgeving ook door bijvoorbeeld de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de productschappen verplichtende regels worden opgesteld. Inhoudelijke afstemming vindt soms wel en soms niet plaats. In de klankbordgroep is aangegeven dat de regelgeving van de gemeenten mede hierdoor discriminerend en concurrentievervalsend werkt. De inrichtingseisen van de verplichte spoelplaats of de voorwaarden voor het plaatsen van een kadaverkap kunnen bijvoorbeeld per gemeente verschillen.

Huidige situatie toezicht

Toezicht op naleving van wet- en regelgeving is een publiekrechtelijke taak die wordt uitgevoerd door publieke toezichthouders. Er zijn veel publieke toezichthouders die toezicht houden op het varkensbedrijf: gemeente-ambtenaren, ambtenaren van het Waterschap, de RVV, de AID, de politie et cetera. Door het ontbreken van éénduidigheid in de regelgeving en door versnippering van bevoegd gezag en toezicht is de toepassing van wet- en regelgeving niet uniform, en daardoor afhankelijk van externe factoren als de locatie van het bedrijf en personen die met de uitvoering van de regelgeving zijn belast. Het komt bijvoorbeeld voor dat de ene gemeente wet- en regelgeving strenger interpreteert dan andere gemeenten. De plaats waar het bedrijf gelegen is bepaalt dan mede de uitwerking van de wet. Het komt voor dat privaatrechtelijke instanties wettelijk worden aangewezen voor het uitvoeren van specifieke controles. Voorbeelden hiervan zijn Skal, de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD-IC) en de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID). In figuur 5 is de huidige situatie van toezicht op wet- en regelgeving uitgebeeld.



Figuur 5: Huidige situatie van toezicht op wet- en regelgeving

Toezicht op naleving van certificaatvoorschriften is zuiver een privaatrechtelijke aangelegenheid. Er zijn geen afspraken met publieke toezichthouders. Het toezicht wordt uitgevoerd door certificerende instellingen of door de branche zelf. In de huidige situatie is er dus geen sprake van geïntegreerd toezicht op bedrijven die zich - meestal vrijwillig - hebben laten certificeren.

7.3.1 Aanpassing van de huidige situatie

De behoefte aan een bedrijfscertificaat volgens de definitie van INTEGER (zie bijlage 1a) komt bij ondernemers voort uit een grote behoefte aan structuur in de regels waaraan voldaan moet worden, uit de behoefte aan afstemming van bedrijfsinspecties en de behoefte om de eigen situatie inzichtelijk en herkenbaar te maken. Verbetering van de huidige situatie door middel van de invoering van een bedrijfscertificaat waarmee wordt aangetoond dat aan wet- en regelgeving wordt voldaan, is echter alleen mogelijk wanneer alle relevante partijen bij de ontwikkeling van dit bedrijfscertificaat betrokken worden. Dit betekent dat het bedrijfsleven samen met beleidsmakende overheid, publieke toezichthouders, certificerende instellingen en maatschappelijke organisaties een College van Deskundigen voor de Varkenshouderij zal moeten vormen. Dit col-

lege functioneert onder de verantwoordelijkheid van een nog aan te wijzen rechtspersoon. Een dergelijk College bestaat nu nog niet; bij geen van de huidige initiatieven voor certificatie zijn alle genoemde partijen betrokken.

Deelname van verschillende partijen aan een College van Deskundigen kan het krijgen van wederzijds vertrouwen tussen partijen bevorderen. In het College van Deskundigen kunnen publieke toezichthouders invloed hebben op certificatieschema's en andere afspraken. Daarnaast kunnen zij in dit platform communiceren met private toezichthouders die de audits in het kader van het bedrijfscertificaat zullen uitvoeren. Door opgebouwd wederzijds vertrouwen en invloed op de certificatieschema's kan het gebruik van het systeem door de publieke toezichthouders uiteindelijk een feit worden.

De hoofdtaak van het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij is het ontwikkelen van het certificatieschema voor 'het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht' en het houden van toezicht op de certificatieprocessen. Voordat het certificatieschema kan worden opgesteld, moeten er eenduidige afspraken zijn gemaakt over de inhoud van het normatieve document dat hieraan ten grondslag ligt en de borging van gegevens.

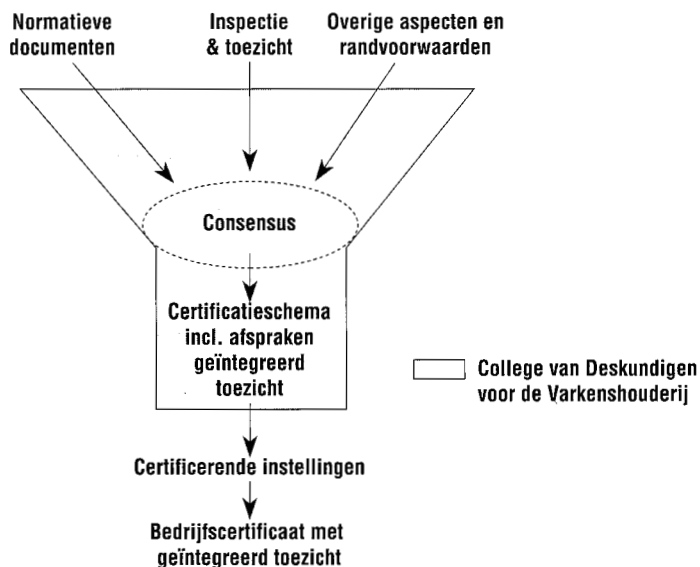
Afspraken over het normatieve document hebben betrekking op de beslissing wie het document zal maken en op de inhoud ervan. Een normatief document kan zowel een beoordelingsrichtlijn zijn als een norm. Een beoordelingsrichtlijn wordt opgesteld door het College van Deskundigen zelf, een norm door een normalisatie-instituut. In hoofdstuk twee is aangegeven dat scheiding van ontwikkeling en uitvoering van de eisen de transparantie en de onafhankelijkheid van het systeem ten goede komt. Voor de hand ligt daarom dat het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) wordt verzocht het normatieve document in de vorm van een NEN-norm te ontwikkelen. De naam voor deze norm kan bijvoorbeeld zijn: 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector'. In de normcommissie die voor de ontwikkeling van deze norm in het leven zal worden geroepen, worden afspraken gemaakt over de inhoud van de norm en de borging van gegevens.

Afspraken over de borging van gegevens waarmee aangetoond kan worden dat aan wet- en regelgeving wordt voldaan geven antwoord op vragen als: welke gegevens moeten geborgd zijn? Hoe moet de ondernemer deze gegevens verzamelen? Hoe

moeten deze gegevens worden geregistreerd en in de administratie worden opgenomen? Hoe kunnen deze gegevens daar geborgd worden? En hoe kunnen deze gegevens voor privaat en publiek gebruik geschikt gemaakt worden? Eén van de antwoorden op deze vragen is dat de verantwoordingssystemen die nu voor de verschillende wetten en regels bestaan, geüniformeerd zullen moeten worden. Zonder uniformering zal een gelijke wijze van borging van gegevens niet mogelijk zijn, want iedere wet heeft daarvoor zijn eigen methode.

Een antwoord op de vraag hoe gegevens geborgd kunnen worden is de ontwikkeling van een administratiesysteem met bedrijfsdatabank, dat in de plaats kan komen van de huidige afzonderlijke administraties en dat gekoppeld is aan het managementinformatiesysteem (MIS) van het bedrijf. Dit systeem is een belangrijke ondersteuning voor het bedrijfscertificaat, maar valt buiten het takenpakket van het College van Deskundigen of het NEN.

De uniformering van verantwoordingssystemen, de ontwikkeling van een managementinformatiesysteem met geïntegreerde bedrijfsdatabank en de ontwikkeling van de 'NEN-norm voor basiscertificering in de



Figuur 6: Rol van het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij bij de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat

agrarische sector' worden verderop in deze paragraaf uitgewerkt.

Wanneer de afspraken over borging van gegevens zijn gemaakt en de 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector' ontwikkeld is, kan het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij het certificatieschema voor 'het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht' opstellen. Naast de onderdelen die volgens de RvA deel uitmaken van het certificatieschema (zie bijlage 2), zijn de volgende aspecten voor het bedrijfscertificaat essentieel:

- het certificatieschema moet worden gebaseerd op de 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector';
- het certificatieschema dient afspraken te bevatten over geïntegreerd toezicht:
 - * uitvoeren van inspecties;
 - * melden van overtredingen;
 - * afspraken over te ondernemen acties na een melding van overtreding;
- accreditatie van het certificatieschema door de Raad voor Accreditatie.

In figuur 6 wordt het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij als een trechter weergegeven waar alle onderdelen voor het certificatieschema ingaan. Het certificatieschema en de afspraken over geïntegreerd toezicht vormen de bouwstenen voor het bedrijfscertificaat die, nadat daar binnen het College consensus over bestaat, de trechter verlaten.

De praktische invulling en de knelpunten van geïntegreerd toezicht worden verderop in deze paragraaf nader uitgewerkt.

Uniformering van verantwoordingssystemen

Zonder uniformering van het verantwoordingssysteem is het onmogelijk om overheidsregelgeving in certificaten op te nemen. Varkenshouders - in feite geldt dit voor alle agrarische ondernemers - worden geconfronteerd met een breed scala aan wet- en regelgeving. Deze wetten en regels worden door verschillende instanties gecontroleerd en gehandhaafd. Kenmerkend is dat deze instanties onafhankelijk van elkaar vaak dezelfde kengetallen van bedrijven nodig hebben en dat de afzonderlijke instanties allemaal zelf voorschrijven hoe dit kengetal moet worden aangeleverd. Een illu-

stratie kan gegeven worden met het kengetal 'aantal dierplaatsen'.

- Bureau Heffingen controleert in het kader van de Meststoffenwet het aantal dieren op een bedrijf. Hiervoor moet een varkenshouder een zogenaamde saldo-administratie bijhouden. Deze saldo-administratie dient dagelijks bijgewerkt te worden afhankelijk van het aantal mutaties op het bedrijf.
- In het kader van de Wet Milieubeheer dient de gemeente het aantal dierplaatsen op een bedrijf te controleren. Dit vindt plaats door tellingen, uitgevoerd door ambtenaren, en door middel van het controleren van de gegevens afkomstig uit de CBS-landbouwtekening. De saldo-administratie van het Bureau Heffingen wordt hiervoor niet gebruikt omdat gemeenteambtenaren onbekend zijn met deze systematiek.
- In het kader van de I&R-regeling dient een veehouder zeer frequent de mutatie van het aantal dieren op het bedrijf aan het I&R-systeem door te geven. De controle en handhaving vinden weer op een andere grondslag plaats.

Zonder uniformering is er geen standaardregistratie op grond waarvan certificatie plaats kan vinden. Zonder uniformering zullen de overheidscontroles uit blijven gaan van de eigen registratieformulieren.

Dit voorbeeld laat zien dat uniformering van de verantwoordingssystemen van wet- en regelgeving zeer gewenst is. In de interviews en tijdens de workshop is aangegeven dat het opzetten van een certificatiesysteem voor varkensbedrijven er niet toe mag leiden dat er nog meer verantwoordingssystemen opgezet zullen worden. Dit leidt namelijk zowel voor de varkenshouder als voor de publieke toezichthouder tot een verslechtering van de huidige situatie. Met een uniform verantwoordingssysteem voor de borging van de belangrijkste regels kan de administratie op het bedrijf veel efficiënter worden opgezet en effectiever worden gebruikt. Het verantwoordingssysteem is de basis voor het bedrijfscertificaat.

Om de uniformering van verantwoordingssystemen inhoud te geven, dient er ook vanuit de wet- en regelgeving bereidheid tot

uniformering te zijn. De uniformering van definities en de interpretatie van wet- en regelgeving zouden bijvoorbeeld ter hand genomen kunnen worden. Mogelijk is dit een aspect van onderzoek voor de werkgroep MDW van de Ministeries van Economische Zaken en Justitie.

Managementinformatiesysteem met geïntegreerde bedrijfsdatabank

Een managementinformatiesysteem met geïntegreerde bedrijfsdatabank is een hulpmiddel waarmee verantwoording aan derden kan worden afgelegd. Het systeem moet zodanig zijn gebouwd dat varkenshouders op basis van een éénmalige invoer op uniforme wijze geborgde gegevens aan toezichthouders en auditors beschikbaar kunnen stellen. De éénmalige gegevensinvoer die de bedrijfsdatabank van het varkensbedrijf voedt, moet in de plaats komen van de huidige afzonderlijke administraties in het kader van de wet- en regelgeving en private regelingen.

De koppeling van de bedrijfsdatabank aan het managementinformatiesysteem is om twee redenen belangrijk. Op de eerste plaats kan er met behulp van dit systeem veel meer informatie uit het managementstelsel worden benut en voor borging worden gebruikt dan nu het geval is. Deze informatie vormt de basis voor inspecties in het kader van het bedrijfscertificaat.

Op de tweede plaats kan het systeem het management op het bedrijf in belangrijke mate ondersteunen. Bij afwijkende kengetallen kunnen bijvoorbeeld de onderliggende bedrijfsrisicofactoren worden geanalyseerd. Realisering van het bedrijfscertificaat dient uiteindelijk op het bedrijf plaats te vinden. Het managementinformatiesysteem dient daarom aan te sluiten bij de structuur van management en bedrijfsprocessen zoals aangegeven in het 'Informatiemodel Varkenshouderij' (Werkgroep informatiemodel varkenshouderij, 1985). Veel bestaande managementinformatiesystemen gaan uit van deze structuur. Ook de Stichting Kolomsamenwerking Varkensvlees (Skovar) handelt inmiddels dit model.

Omdat het managementinformatiesysteem en de bedrijfsdatabank geborgde gegevens

zullen opleveren die voor het houden van toezicht van belang zijn, zal het bedrijfscertificaat eisen stellen aan het systeem. De gegevens die door middel van de databank aan private inspecteurs en publieke toezichthouders verstrekt kunnen worden zullen zo betrouwbaar moeten zijn dat een aparte registratie voor bijvoorbeeld een organisatie als Bureau Heffingen niet meer nodig is. Een eis aan het managementinformatiesysteem met bedrijfsdatabank is dat éénmaal ingevoerde gegevens niet onzichtbaar te veranderen mogen zijn. Deze eis is belangrijk in het kader van borging en kan worden ingevuld door bijvoorbeeld net als in een boekhoudstelsel met 'boekingen' en 'terugboekingen' te werken.

Door middel van certificatie van het managementinformatiesysteem met bedrijfsdatabank kan de betrouwbaarheid van de gegevens gewaarborgd worden. Bedrijven met een niet-gecertificeerd systeem zullen alle afzonderlijke administraties houden en zullen dus niet profiteren van de meerwaarden van een gecertificeerd systeem.

De ontwikkeling van een certificeerbaar managementinformatiesysteem met bedrijfsdatabank kan in principe los van de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat plaatsvinden. Een certificeerbaar managementinformatiesysteem met bedrijfsdatabank is echter wel de basis voor verantwoording in het kader van het bedrijfscertificaat, en zal om die reden als eis in de voorwaarden voor het bedrijfscertificaat worden opgenomen.

In het kader van het bedrijfscertificaat dient het managementinformatiesysteem transparant te zijn en zodanig te zijn opgezet dat het voor controleurs inzichtelijk is. Dit kan bereikt worden door wet- en regelgeving en markteisen duidelijk als zodanig herkenbaar op te nemen. De transparantie kan verder worden verhoogd door de wet- en regelgeving in twee modules te splitsen: een module met regelgeving waar geen vergunning aan verbonden is en een module met regelgeving waarvoor wel een vergunning nodig is. Op deze wijze zijn de aspecten die door het certificaat worden geborgd goed te onderscheiden en kunnen audits (inspecties) door de certificerende instelling en controle en handhaving door de overheid goed op elkaar worden afgestemd.

Een voorbeeld van een sector die met een geautomatiseerd managementinformatiesysteem werkt is de kalfsvleessector: het IVI®-kwaliteits- en informatiesysteem (Integrated Veal Information System) van de Alpuro Groep te Uddel. Dit managementinformatiesysteem is volledig geautomatiseerd, waarbij de informatievoorziening van belanghebbende partijen via Internet verloopt. Alle informatie kan in zes talen via het internet worden verstuurd, worden binnengehaald en naar de eigen database worden gedownload. De verschillende overheden kunnen de informatie die voor hen is klaargezet gemakkelijk opvragen en wetswijzigingen net zo makkelijk doorgeven (Alpuro, 1999).

NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector

Ten behoeve van de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat zullen eisen uit wet- en regelgeving, de borging ten aanzien van het voldoen aan wet- en regelgeving, en basale kwaliteitseisen⁷ in een NEN-norm vastgelegd moeten worden. In deze norm zullen ook systeemnormen als ISO 9002 (kwaliteitszorg) en ISO 14001 (milieuzorg) opgenomen worden. De NEN-norm kan op verzoek van en in samenwerking met het College van Deskundigen worden opgesteld door het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN). Door de weg van normalisatie te kiezen kan de normontwikkeling worden afgestemd op normalisatie-ontwikkelingen op Europees niveau. De 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector' dient ten minste uit de volgende elementen te bestaan:

- de procedures voor het verkrijgen van het bedrijfscertificaat;
- normen voor een managementinformatiesysteem met geïntegreerde bedrijfsdatabase, dat geborgde gegevens kan opleveren;
- een kwaliteitszorgsysteem (bijvoorbeeld ISO 9002 en ISO 14001);
- een overzicht van de eisen afkomstig uit wet- en regelgeving die in het certificaat opgenomen dienen te worden. Deze eisen

dienen geüniformeerd en waar mogelijk genormaliseerd te zijn;

- basale markteisen;
- een uniform verantwoordingssysteem waarmee de ondernemer aan kan tonen dat hij aan de eisen voldoet;
- een meldingenprotocol;
- een toezichtprotocol voor toezicht op naleving van de eisen van het certificaat;
- een sanctieprotocol;
- een klachtenprocedure.

Op grond van de 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector' kan het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij een certificatieschema opstellen. Het College heeft voor de voorbereiding van het certificatieschema de beschikking over technische commissies.

Geïntegreerd toezicht

In dit rapport is met het bedrijfscertificaat een situatie geschetst waarin er structuur is aangebracht in de informatie die op een varkensbedrijf aanwezig is. Bepaalde controles op naleving van wet- en regelgeving kunnen daardoor gebundeld worden en aan een certificerende instelling worden overgelaten. Deze situatie, waarin sprake is van geïntegreerd toezicht, wordt gekenmerkt door afspraken tussen publieke toezichthouders enerzijds en certificerende instellingen anderzijds.

Praktische invulling geïntegreerd toezicht

De overheid kan met haar aard en wijze van toezicht houden (inspectie en opsporing) rekening houden met certificering. In beginsel kan de publieke toezichthouder volstaan met te controleren of er een (betrouwbaar) certificaat is. Wanneer er geen betrouwbaar certificaat aanwezig is, zal de toezichthouder zelf moeten nagaan of aan alle wettelijke voorschriften is voldaan. Bij certificering kunnen de toezichthouders de implementatie-audit en overige auditrapporten als informatiebron gebruiken. Uit de interviews blijkt dat dit in de praktijk al wel gebeurt. Bij de controle van de milieuver-

⁷ Het bedrijfscertificaat mag geen verlengde arm van de overheid worden. Om deze reden dienen naast eisen uit wet- en regelgeving ook basale kwaliteitseisen opgenomen te worden.

gunning wordt bijvoorbeeld met de aanwezigheid van een bedrijfsmilieuzorgsysteem rekening gehouden.

De overheid ziet mogelijkheden om zich bij controles te beperken tot aandachtspunten, om differentiatie in toezicht aan te brengen en vervolgens de controles om te vormen van standaardcontroles naar controles op maat. In dit toekomstbeeld zal bij de overheidscontroles de nadruk op niet-gecertificeerde bedrijven komen te liggen, terwijl gecertificeerde bedrijven minder vaak en steekproefsgewijs zullen worden gecontroleerd. Als het systeem goed werkt, dan zullen de overheden er bij het maken van wet- en regelgeving rekening mee gaan houden.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) kan eventueel gevraagd worden om richtlijnen uit te geven met advies over hoe met het certificaat om te gaan. Deze richtlijnen kunnen de verschillen tussen gemeenten verminderen.

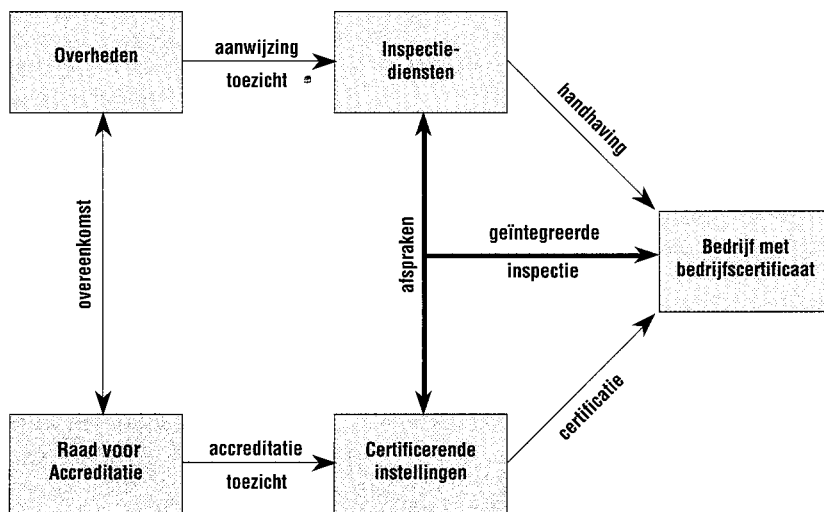
In het toekomstbeeld wordt uitgegaan van een vrijwillig systeem, omdat de ondernemers zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij aantonen dat zij aan de wet- en regelgeving voldoen. Met een vrijwillig systeem kunnen bovendien problemen op het gebied van de mededinging

voorkomen worden. Het is echter ook mogelijk geïntegreerd toezicht via de overheid af te dwingen. Een voorbeeld hiervan is de MINAS-controle.

- *Knelpunten geïntegreerd toezicht*

Een certificerende instelling is niet bevoegd om de naleving van wetgeving als zodanig te controleren. De te controleren aspecten moeten uitdrukkelijk deel uitmaken van de beoordelingsrichtlijn. Feit is dat een ondernemer vrijwillig om certificering vraagt. Voor een certificerende instelling dient er daarom een goed evenwicht te zijn tussen haar taken als commerciële dienstverlener ('certificaatverkoper') en haar taak als inspecteur: geïntegreerd toezicht mag in geen geval leiden tot een pettenprobleem voor de certificerende instelling. Voor de overheid geldt uitdrukkelijk dat handhaving en controle een publiekrechtelijke taak zal blijven. De overheid delegeert haar verantwoordelijkheden niet. Dat ook de overheid veel voordeel ziet in geïntegreerd toezicht blijkt uit het volgende interview-citaat: "Hoe betrouwbaarder het systeem, hoe lager de behoefte om te controleren".

Voor het bedrijfsleven betekent geïntegreerd toezicht dat er vaker op wet- en regelgeving gecontroleerd zal worden dan nu het geval is. De overheid komt immers



Figuur 7: Model geïntegreerd toezicht

niet ieder jaar controleren, een certificerende instelling wel. Bovendien zullen de kosten van de controles door een certificerende instelling voor de ondernemer zijn. Volgens een aantal ondernemers zal er in de huidige situatie al veel verbeterd kunnen worden als de huidige (overheids) controles beter op elkaar worden afgestemd, er alleen deskundige controleurs op pad worden gestuurd en er van tevoren een afspraak wordt gemaakt zodat de ondernemer ook tijd en aandacht voor de controle heeft. In het geval van verbetering van de huidige situatie is er volgens deze ondernemers geen noodzaak tot geïntegreerd toezicht.

- *Geïntegreerde inspectie*

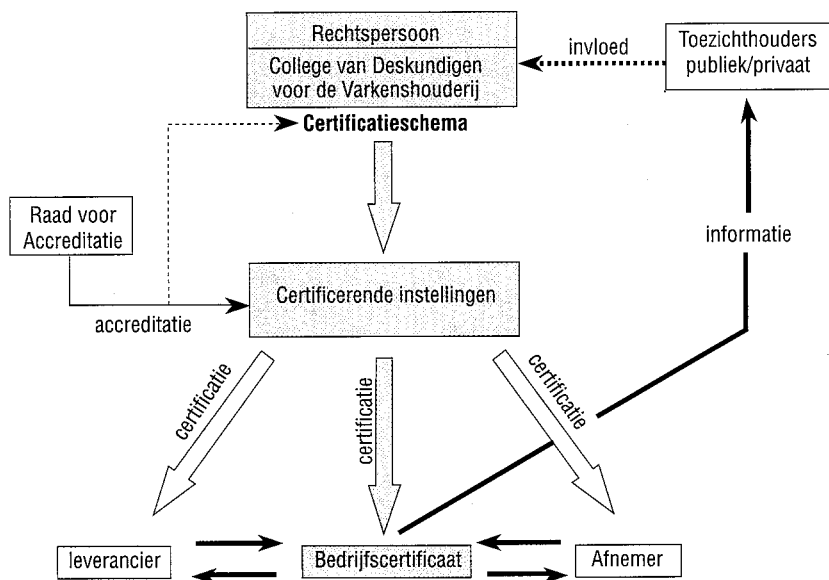
Een mogelijkheid om geïntegreerd toezicht vorm te geven zonder dat dit leidt tot een verschuiving van verantwoordelijkheden is het maken van afspraken over de inspecties door overheid en private sector. Wanneer vanwege het bedrijfscertificaat bepaalde aspecten van wet- en regelgeving automatisch door de auditor worden geïnspecteerd, dan kan een overheidscontroleur afgaan op de auditrapportage. Dit zal alleen kunnen werken als er goede afspraken zijn gemaakt waarbij zowel cer-

tificerende instellingen als publieke toezichthouders zijn betrokken. Het is een taak van het College van Deskundigen om aan deze afspraken inhoud te geven. Deze afspraken zullen vooral betrekking hebben op de te inspecteren onderwerpen en de wijze waarop dit zal moeten gebeuren. Uniformiteit speelt ook hier weer een belangrijke rol. Voor een uniforme wijze van inspecteren is uniformiteit in de interpretatie van wet- en regelgeving een voorwaarde. In figuur 7 is een model voor geïntegreerd toezicht weergegeven, waarbij afspraken tussen de inspectiediensten en de certificerende instellingen leiden tot geïntegreerde inspectie.

In figuur 8 worden de informatiestromen weergegeven die zullen ontstaan na de invoering van het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht.

7.4 Stap 2: het bedrijfscertificaat wordt basiseis in marktgerelateerde certificaten

Wanneer stap één in het integratieproces is afgerond bestaat er een bedrijfscertificaat dat aantoont dat aan de wet- en regelgeving en de meest basale marktvoorwaarden wordt



Figuur 8: Beeld van de informatiestromen na invoering van het bedrijfscertificaat

voldaan. Het gecertificeerde bedrijf wordt gecontroleerd door een geaccrediteerde certificerende instelling. In de markt bestaan naast het bedrijfscertificaat afzonderlijke certificaten en keurmerken die markt- of productgerelateerd zijn (IKB, Kolomcertificering, DVI, Milieukeur, EKO, bacon et cetera). Deze certificaten staan niet allemaal onder toezicht van de Raad voor Accreditatie.

Huidige situatie markt- en productgerelateerde certificaten en keurmerken

Kenmerkend voor de huidige certificaten en keurmerken is dat er geen onderlinge afstemming plaatsvindt. Dit geldt natuurlijk voor de inhoud - de meeste certificaten hebben marktonderscheiding als doel - maar ook voor de opzet van de systemen en het toezicht op de naleving van de certificaten. De huidige situatie van toezicht op de naleving van vrijwillige certificaten is uitgebeeld in figuur 9.

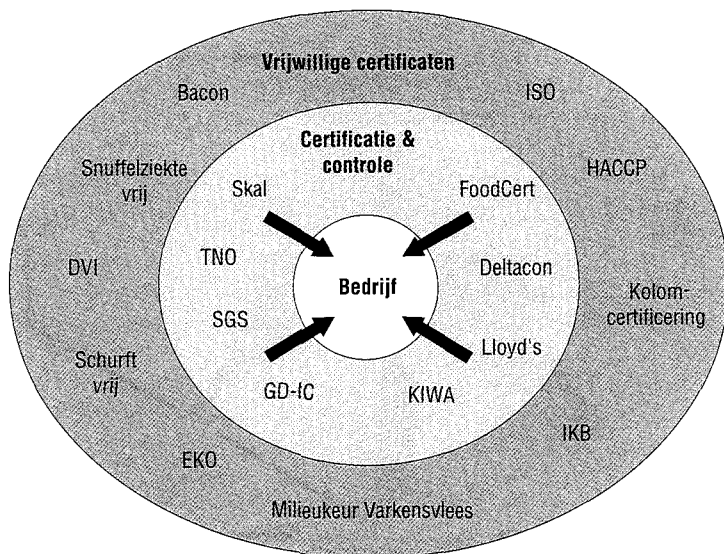
De huidige certificeringssystemen kennen allemaal eigen systeemvoorwaarden. Op dit moment kent elk certificeringssysteem bijvoorbeeld een eigen wijze van gegevensverzameling en een eigen wijze van borging en verantwoording.

Vier certificeringssystemen (IKB, Kolomcerti-

ficering, EKO, Milieukeur varkensvlees) hebben gemeen dat ze uitgaan van een ketenbenadering, maar ieder op zijn eigen wijze. Sommige certificeringssystemen zijn binnen de branche opgezet en worden als niet-onafhankelijk beschouwd. Dit geldt vooral wanneer het sanctiebeleid door een partij met conflicterende belangen wordt uitgevoerd, zoals bij IKB. In de branche-eigen systemen is tot op heden geen gebruik gemaakt van een College van Deskundigen en er vindt geen onafhankelijke toetsing door de Raad voor Accreditatie plaats. Voorbeelden van certificeringssystemen waarbij wel gebruik wordt gemaakt van een College van Deskundigen zijn het Milieukeur varkensvlees en het Skal-certificaat. Beide certificeringssystemen staan bovendien onder toezicht van de Raad voor Accreditatie.

De inhoud van de meeste huidige certificaten bestaat hoofdzakelijk uit markteisen. Kolomcertificering en DVI - inmiddels geïntegreerd tot één systeem - vormen hierop een uitzondering. In deze certificaten zijn juist ook de eisen vanuit wet- en regelgeving opgenomen.

Het komt voor dat certificeringssystemen voor een deel dezelfde inhoud hebben. Milieukeur varkensvlees en Kolomcertifi-



Figuur 9: Huidige situatie certificatie en controle vrijwillige certificaten

cing verlangen bijvoorbeeld beide dat de bedrijven voldoen aan IKB.

7.4.1 Aanpassing van de huidige situatie

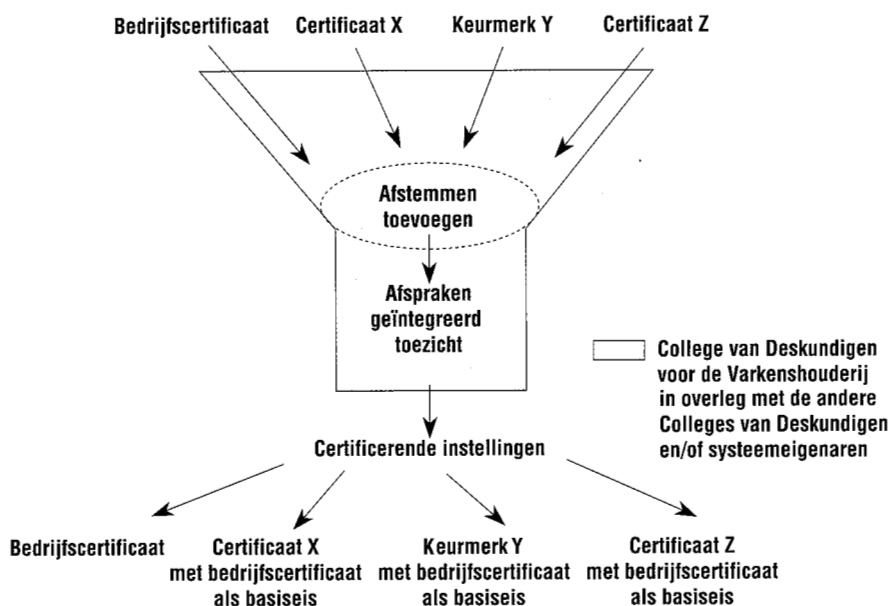
De tweede stap van integratie heeft betrekking op de markt- en productgerelateerde certificaten. De marktpartijen kunnen gebruik maken van het feit dat er een basis-systeem voorhanden is waar andere marktgerelateerde certificaten en keurmerken op kunnen voortbouwen. Het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij stimuleert in deze fase dat de markt- en productgerelateerde certificaten en keurmerken het bedrijfscertificaat als basiseis opnemen. Voor wat betreft de structuur, de opzet en de verantwoording zullen de certificaten en keurmerken nog steeds onderling verschillen. Op bestuurlijk niveau zijn de certificaten en keurmerken noch met elkaar, noch met het bedrijfscertificaat geïntegreerd. Alleen wanneer de certificerende instelling zowel voor het bedrijfscertificaat, als voor het marktgerelateerde certificaat is geaccrediteerd, kunnen de twee (certificatie)audits gecombineerd worden.

In figuur 10 is de ontwikkeling van deze aanzet tot integratie weergegeven.

7.5 Stap 3: sectorbrede afstemming van certificaten

Een volgende stap is de sectorbrede afstemming van certificaten en keurmerken. De sectorbrede afstemming heeft met name betrekking op de toepassing van hetzelfde verantwoordingsstelsel in zoveel mogelijk certificatiesystemen in de varkenssector. Een standaard-verantwoordingsstelsel voor de certificaten in de varkenshouderij maakt het mogelijk dat certificaten beter op elkaar kunnen aansluiten. Een betere aansluiting bevordert dat varkenshouders en marktpartijen goed op segmentatie, veranderende marktsituaties of andere omstandigheden kunnen anticiperen.

De sectorbrede afstemming dient op vrijwillige basis tot stand te komen; geen enkele partij kan tot afstemming worden verplicht. Een voorwaarde is dat alle partijen die aan de afstemming mee willen werken bij de invulling van het verantwoordingsstelsel en het daarbij behorende toezichtssysteem betrokken worden. Dit betekent dat de bestaande Stichtingen en systeemeigenaren een onderling samenwerkingsverband aan moeten gaan waarvan ook het College van



Figuur 10: Het bedrijfscertificaat wordt basiseis in markt- en productgerelateerde certificaten

Deskundigen voor de Varkenshouderij deel uitmaakt.

Na de sectorbrede afstemming is het bedrijfscertificaat voor alle deelnemende certificaten en keurmerken het basiscertificaat, waar specifieke pluscertificaten en keurmerken aan toegevoegd kunnen worden. De deelnemende certificaten en keurmerken hebben allemaal dezelfde opbouw en hetzelfde verantwoordingssysteem. De verschillen tussen de certificaten en keurmerken komen alleen tot uiting in de inhoud. Hierdoor kunnen zij worden beschouwd als losse modules bij het bedrijfscertificaat waaruit de ondernemer kan kiezen en waar-tussen hij eventueel kan switchen als de markt daar om vraagt. Het is mogelijk om (certificatie)audits van bedrijfscertificaat en de gewenste extra certificaten in één audit te combineren. In figuur 11 worden de mate van afstemming weergegeven na respectievelijk stap twee en stap drie van het aangegeven ontwikkelingsproces (blz. 53).

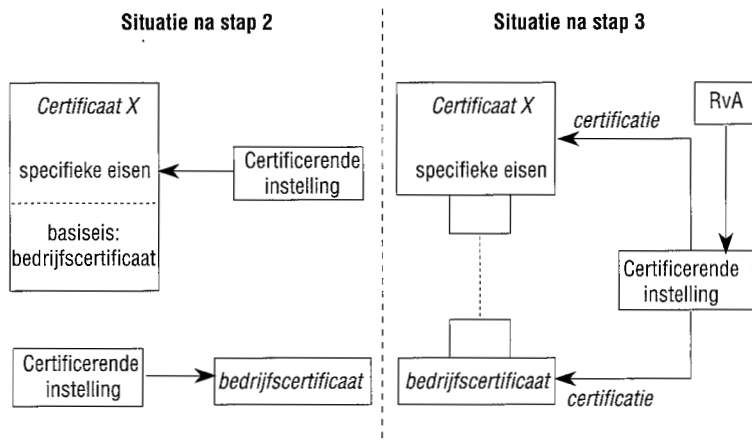
De meerwaarde van de situatie na stap drie is voor alle marktpartijen een grote slagvaardigheid. Nieuwe markteisen zijn immers naadloos en snel in te passen. Dit is alleen mogelijk als alle partijen uitgaan van dezelfde basissystematiek voor gegevensverzameling, verantwoording, borging, systeemimplementatie, toezicht et cetera.

In figuur 12 is een ideaalbeeld van de sectorbrede afstemming van certificaten en keurmerken weergegeven. De afstemming leidt in dit ideaalbeeld tot modulaire certificaten waaruit de ondernemer kan kiezen. Het bedrijfscertificaat kan als zelfstandig certificaat worden toegepast, of in combinatie met marktcertificaten waar de basiseisen zijn uitgehaald. Voor zover de verschillende marktcertificaten onderling niet strijdig zijn, kunnen ze op één bedrijf worden gecombineerd.

Het Agro Certificatie Instituut

De sectorbrede afstemming is zo vergaand dat ze niet vormgegeven kan worden door alle afzonderlijke Colleges van Deskundigen te laten fuseren tot één Supercollege. Een centraal, onafhankelijk instituut zal de certificeringsinitiatieven moeten coördineren en de afstemming van bestaande certificaten vorm moeten geven. Dit instituut kan ervoor zorgdragen dat alle deelnemende certificaten en keurmerken volgens dezelfde basis-systematiek worden opgesteld en worden gecontroleerd. Het instituut moet de potentie hebben om landbouwbreed actief te zijn. Om deze reden is gekozen voor de naam 'Agro Certificatie Instituut'.

Met een Agro Certificatie Instituut kunnen verschillende belangen in een onafhankelijke positie worden gebracht (depolitiseren),



Figuur 11: Ontwikkeling van de afstemming tussen het bedrijfscertificaat en een marktgerelateerd certificaat

waardoor inhoudelijke beslissingen los van bestuurlijke beslissingen genomen kunnen worden. Het Agro Certificatie Instituut is een onafhankelijke autoriteit waar marktpartijen vrijwillig gebruik van kunnen maken.

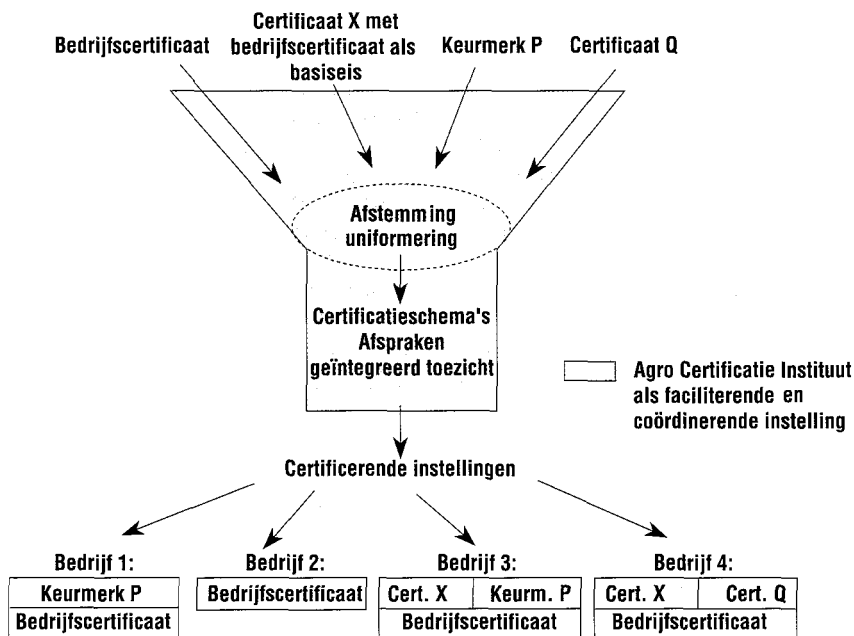
Het Agro Certificatie Instituut is een faciliteit voor elke initiatiefnemer die voor de agrarische sector een certificaat wil maken of een bestaand certificaat wil wijzigen. Het instituut maakt afspraken met de initiatiefnemer en geeft opdracht aan het Centraal College van Deskundigen dat in de plaats is gekomen van het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij. Voor de uitvoering van de opdracht werkt het Centraal College van Deskundigen samen met de Colleges van Deskundigen van de deelnemende certificaten en keurmerken. In figuur 13 worden de positie van het Agro Certificatie Instituut en de betrokken instellingen schematisch weergegeven. Het takenpakket van de instellingen is links in de figuur weergegeven.

Het uniformeren van zoveel mogelijk certificaten voor de primaire varkenshouderij op opzet, systeem, definities, gegevensverza-

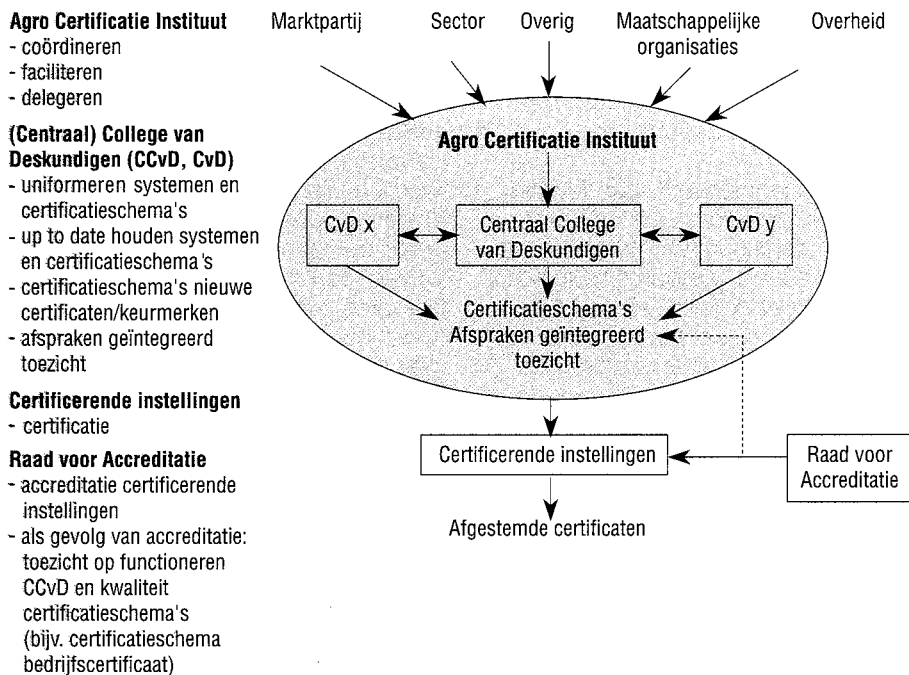
meling, borging en verantwoording zal een eerste taak van het Agro Certificatie Instituut kunnen zijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld de wijze waarop de ondernemer gegevens aanlevert voor alle certificaten en keurmerken uniform is. Na uniformering van de systemen worden alle certificaten en keurmerken op dezelfde wijze op de bedrijven geïmplementeerd en kennen de handboeken dezelfde opzet. Marktpartijen die de uniforme systematiek hanteren kunnen met de ontwikkeling van nieuwe merken snel en flexibel insprijgen op veranderingen in de markt. Na deze uniformering vervult het Agro Certificatie Instituut een rol bij de coördinatie en afstemming van nieuwe initiatieven en het onderhouden en up tot date houden van de ontwikkelde systematiek.

7.5.1 Ontwikkeling van geïntegreerd toezicht

In het toekomstbeeld is uitgegaan van een vrijwillig certificatiesysteem waarbij certificerende instellingen en publieke toezichthouders afspraken hebben gemaakt over de wijze waarop en door wie welke inspecties worden uitgevoerd. In stap één was het geïntegreerde toezicht beperkt tot het toe-



Figuur 12: Ideaalbeeld van sectorbrede afstemming van certificaten en keurmerken

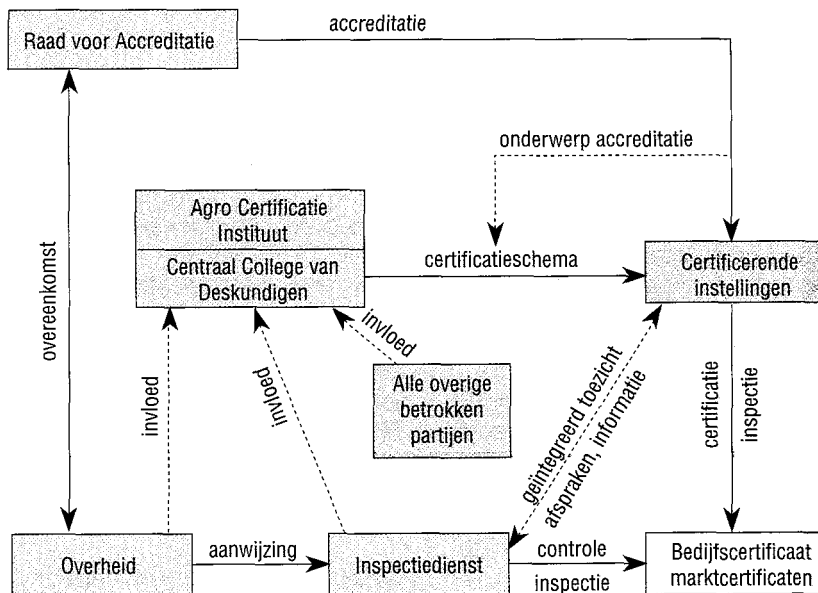


Figuur 13: Positie en takenpakket Agro Certificatie Instituut en andere betrokken instellingen

zicht op naleving van de eisen van het bedrijfscertificaat. In de loop van het integratieproces is het bedrijfscertificaat veel minder een op zichzelf staand certificaat geworden. Het vormt nu de basis van de marktgerelateerde certificaten en keurmerken. Het geïntegreerde toezichtstelsel zal met deze ontwikkeling meegroeien en zich uitbreiden naar alle certificaten en keurmerken die het bedrijfscertificaat als basismodule kennen. In de geschetste situatie is sprake van een 'toezicht op toezichtstelsel' waarbij de inspectiediensten van de overheid steekproefsgewijs de gecertificeerde bedrijven toetsen. Daarbij toetsen zij tegelijkertijd of de inspecties in de vorm van audits uitgevoerd door certificerende instellingen voldoen. In deze steekproeven zullen de inspectiediensten zich vooral richten op dat deel van de wet- en regelgeving waarvoor zij de verantwoordelijkheid voor het toezicht dragen. In figuur 14 wordt aangegeven welke plaats de verschillende instanties en instellingen in dit toezicht op toezichtstelsel innemen.

7.6 Vervolgstappen in het ontwikkelingsproces

Wanneer het Agro Certificatie Instituut op het niveau van het primaire varkensbedrijf functioneert, kan het systeem in verticale richting ontwikkeld worden naar de andere schakels in de productiekolom varken (stap 4). Het Agro Certificatie Instituut mag zich echter niet beperken tot de sector varkenshouderij. De horizontale afstemming van certificatiesystemen in de totale primaire sector (stap 5) dient daarom parallel te lopen met stap 4. Deze ontwikkeling schept goede mogelijkheden voor een volwaardige certificatie van gemengde bedrijven. Met een landbouwbreed afgestemd certificatiesysteem (stap 4 en 5) kan veel goodwill worden opgebouwd en hebben de certificaathouders een mogelijkheid om de wetgeving voor te blijven. Wanneer het systeem op nationaal niveau functioneert zou geambeeld moeten worden om het naar Europees niveau te tillen.



Figuur 14: Positie instanties en instellingen bij toezicht op toezicht

7.7 Kosten

Het is van wezenlijk belang om inzicht te krijgen in de kosten van het geschetste toekomstbeeld. Het bedrijfscertificaat zoals dat in de eerste ontwikkelingsstap is beschreven brengt zowel voor de ondernemer als voor de overheid kosten met zich mee. Op de eerste plaats zijn kosten verbonden aan het instellen en het in werking zijn van het College van Deskundigen. Uitgezocht dient te worden hoe deze kosten over de betrokken partijen verdeeld kunnen worden. Hetzelfde geldt voor de kosten verbonden aan de ontwikkeling van een NEN-norm en de kosten verbonden aan de instelling en de activiteiten van het Agro Certificatie Instituut. De kosten van de uiteindelijke certificatie zullen voor rekening van de ondernemer zijn. Hoe hoog deze kosten zullen zijn is op voorhand niet in te schatten. De netto kosten voor de ondernemer hangen immers ook af

van de financiële baten. Deze baten komen onder andere voort uit de voordelen van het bedrijfscertificaat en de financiële prikkels die vanuit de overheid gegeven worden. Ook voor het aspect toezicht dient een kosten - batenanalyse gemaakt te worden. Wanneer er bij overheidscontroles bijvoorbeeld sprake is van controlekosten die aan de ondernemer worden doorberekend, dienen de kosten voor gecertificeerde bedrijven omlaag te gaan. Doordat de controles efficiënter en effectiever kunnen worden uitgevoerd, gaan de kosten per bedrijf immers omlaag.

Wanneer er voor de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat en de vervolgentwikkelingen geen systeem voor de kostentoedeling komt, dan zullen deze ontwikkelingen stagneren. Inzicht in de hoogte van de kosten en de kostentoedeling is essentieel.

8 DISCUSSIE

In dit rapport is vrijwel uitsluitend gesproken over certificering van bedrijven met de varkenshouderij als enige bedrijfstak. De certificatie van gemengde bedrijven is in deze onderzoeksfase buiten beschouwing gelaten. De conclusies over het bedrijfscertificaat - hoe het tot stand moet komen, wat de randvoorwaarden zijn et cetera - zijn echter zo algemeen dat ze naar de andere agrarische sectoren doorgetrokken mogen worden. Het is vanzelfsprekend dat de ontwikkeling van bedrijfscertificaten voor de verschillende sectoren goed op elkaar afgestemd dient te worden. Dit is mogelijk door de 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector' die aan de certificatie ten grondslag ligt voor alle sectoren bruikbaar te maken. Certificatie van gemengde bedrijven is dan evengoed mogelijk als certificatie van bedrijven met één bedrijfstak.

In andere agrarische sectoren dan de varkenshouderij zijn er op het gebied van certificatie ook vele ontwikkelingen. In dit rapport zijn als voorbeelden genoemd het Keten Kwaliteit Melk (KKM) in de rundveehouderij en het Kwaliteits Project Akkerbouw. Naast deze voorbeelden zijn er zeer veel andere ontwikkelingen, die niet zijn genoemd. Al deze certificaten buiten de varkenssector kunnen zich ontwikkelen tot pluscertificaten die ook aan het bedrijfscertificaat voor varkensbedrijven gekoppeld kunnen worden. Met deze ontwikkeling is de landbouwbrede afstemming van certificaten een feit.

De markt vraagt geen bewijs dat aan wet- en regelgeving voldaan wordt, voor de markt is dat een uitgangspunt. De markt vraagt wel om certificaten waarmee de kwaliteit van de productie en de kwaliteit van de producten gewaarborgd zijn. De motivatie om het voldoen aan wet- en regelgeving expliciet als kwaliteitskenmerk in een bedrijfscertificaat op te nemen en herkenbaar te maken is de volgende stap. De regelgeving voor varkensbedrijven is zo complex en aan zoveel veranderingen onderhevig dat het voor niemand in één oogopslag duidelijk is of een bedrijf aan de regelgeving voldoet, achterloopt, of er zelfs op vooruit loopt. Er

zijn talloze overgangssituaties, waarbij wel aan de regelgeving wordt voldaan maar (nog) niet aan de eindnormen. Er is een grote behoefte deze situatie als kwaliteitskenmerk herkenbaar en inzichtelijk te maken.

In een privaat toezichtstelsel, waarbij toezicht op de naleving van wet- en regelgeving deel uitmaakt van het certificaat, is het van belang dat het private stelsel geen verlengde arm van de overheid wordt (uitspraak Hoge Raad). Controle en handhaving van wet- en regelgeving mag geen doel op zich worden, maar kan wel worden opgenomen als onderdeel van een kwaliteitszorgstelsel.

Vanuit het oogpunt van mededinging is het stellen van (kwaliteits)eisen - waardoor marktgedrag en mededinging geregeld worden - acceptabel als deze noodzakelijk zijn om de marktdoorzichtigheid of de kwaliteit van het aanbod te bevorderen (Mededingingswet). Het proportionaliteitsbeginsel en mededingingsrechtelijke bezwaren bepalen dat certificatieregelingen het karakter van minimumeisen dienen te hebben.

Een certificatiesysteem mag niet gepaard gaan met toetredingsdwang of -beperkingen, prijsafspraken, exclusief verkeer en soortgelijke zware mededingingsbeperkingen (Mededingingswet). Ontheffing van deze voorwaarden is mogelijk door middel van een ontheffing van de Europese Unie, een algemene maatregel van bestuur van het Ministerie van Economische Zaken of door middel van een ontheffing van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

De marktwerking mag niet door certificatie belemmerd worden (Mededingingswet). Dit geldt ook wanneer de oorzaak van de marktbelemmering buiten het certificeringssysteem zelf ligt. Een derde partij met een economische machtspositie (zoals een overheid of een marktpartij) mag bijvoorbeeld geen exclusieve betekenis toekennen aan het hebben van een certificaat. Dit betekent bijvoorbeeld dat de overheid in haar inkoopbeleid niet mag eisen dat alle aan te kopen

varkensproducten van gecertificeerde bedrijven afkomstig moeten te zijn. Evenmin mag het voorkomen dat een certificaat een zo grote marktdkking krijgt dat de toegang voor niet-certificaathouders problematisch wordt.

8.1 Mogelijkheden voor een geïntegreerd toezichtstelsysteem

Er zijn twee mogelijkheden hoe het toezichtstelsysteem van een bedrijfscertificaat deel kan uitmaken van controle en handhaving van wet- en regelgeving. Op de eerste plaats bestaat de mogelijkheid dat de overheid certificatie verplicht stelt. Het overheidstoezicht kan zich vervolgens beperken tot controle van de certificerende instellingen en steekproefsgewijze controles van de individuele bedrijven. Dit stelsysteem is vergelijkbaar met het APK-stelsysteem voor personenwagens waarbij individuele garages de auto keuren en de Rijksdienst voor het Wegverkeer steekproefsgewijs controleert. De sticker toont aan dat de auto aan de normen van de wet voldoet.

De tweede mogelijkheid berust op vrijwillige certificatie. Ook hier is het certificaat het bewijs dat er aan de norm - het voldoen aan wet- en regelgeving - voldaan wordt. Omdat er nu geen wettelijke basis aan het stelsysteem ten grondslag ligt, bepalen kwaliteit van het certificaat en gezamenlijke afspraken of en in hoeverre het overheidstoezicht wordt afgestemd op de aanwezigheid van het certificaat.

Toezicht op naleving van het bedrijfscertificaat kan het huidige toezichtstelsysteem verbonden aan wet- en regelgeving nooit volledig vervangen. De ministeriële verantwoordelijkheid en de bestuurlijke verhoudingen veranderen immers niet door de aanwezigheid van een bedrijfscertificaat. De ministeriële verantwoordelijkheid is gekoppeld aan het bestaan van een publiek belang, en niet aan de wijze waarop dat publieke belang wordt beschermd. Privaatrechtelijke organisaties die het certificeringstelsysteem organiseren en controleren zijn geen (zelfstandige) bestuursorganen zolang ze niet door de overheid voor de uitvoering van een publieke taak zijn aangewezen. Handhaving en controle van wet- en regelgeving en het

opsporen en vervolgen van overtredingen en overtreeders blijven dus publiekrechtelijke taken (SER, 1994; Ministerie van LNV, 1995, MDW, 2000).

Een auditor van een certificerende instelling heeft geen opsporingsbevoegdheid en kan dus ook niet worden belast met politietaken. Wanneer toezicht op de naleving van wet- en regelgeving een onderdeel is van het certificaat, dan moet in het certificatieschema exact worden aangegeven op welke aspecten de bedrijfsvoering dan gecontroleerd moet worden. De sanctie die een certificerende instelling kan opleggen bestaat bijvoorbeeld uit het intrekken van het certificaat en/of het opleggen van een geldboete.

Voor de naleving van wetgeving (ook van wetgeving waarin naar private normen is verwezen of certificatie verplicht is gesteld) is de producent zelf verantwoordelijk. Naarmate het bedrijfsleven meer waarborgen schept voor de goede naleving van wetgeving - hierbij kan accreditatie een belangrijke rol spelen - zal de overheid haar toezichthoudende rol meer op afstand (en minder intensief) kunnen uitoefenen (SER, 1994). Dit betekent dat privaat toezicht op naleving van de voorwaarden voor het bedrijfscertificaat wel degelijk het huidige publieke toezichtstelsysteem verbonden aan wet- en regelgeving kan ondersteunen en verbeteren.

Een geïntegreerd toezichtstelsysteem met het bedrijfscertificaat als basis houdt in dat publieke toezichthouders gebruik maken van het feit dat een bedrijf op bepaalde punten regelmatig wordt gecontroleerd. De publieke toezichthouder stemt zijn toezicht op de audit-informatie af en zal het betreffende bedrijf minder vaak en efficiënter controleren.

Een geïntegreerd toezichtstelsysteem houdt ook in dat er afspraken zijn gemaakt over het melden van overtredingen, zowel door de auditor aan de publieke toezichthouders als andersom. Een geïntegreerd toezichtstelsysteem valt of staat met de betrouwbaarheid en de kracht van het certificatiesysteem.

Een vraag die regelmatig is gesteld, is de vraag of het bedrijfscertificaat deel uit zou

kunnen maken van de milieuvergunning. Dit ligt om verschillende redenen niet voor de hand. Op de eerste plaats beschrijft de vergunning de status quo, terwijl een certificaat dynamisch is; het certificatieproces is gericht op het verbeteren van de processen binnen de bedrijfsvoering. Op de tweede plaats kan het verplicht voorschrijven van een bedrijfscertificaat in de vergunning tot mededingingsrechtelijke bezwaren leiden. Op de derde plaats omvat het bedrijfscertificaat meer beleidsterreinen dan de milieuvergunning: diergezondheid en dierwelzijn zullen er bijvoorbeeld zeker deel van uitmaken. Andersom kan de aanwezigheid van een bedrijfscertificaat wel het doorlopen van de procedures voor het verkrijgen van een nieuwe vergunning vergemakkelijken. Verschillende relevante aspecten zijn immers gestructureerd gedocumenteerd; de noodzaak tot vernieuwing zal goed onderbouwd kunnen worden.

8.2 Een betrouwbaar en krachtig bedrijfscertificaat

Om redenen van draagvlak bij zowel de overheid als het bedrijfsleven is het een absolute voorwaarde dat het certificeringssysteem onafhankelijk is en door alle betrokken partijen gedragen wordt. Het instrument dat het meest voor de hand ligt om onafhankelijkheid en betrokkenheid te waarborgen, is het College van Deskundigen. Onafhankelijkheid betekent voor de opzet van het systeem dat alle belanghebbende partijen in een College van Deskundigen voor de Varkenshouderij gezamenlijk beslissen over alle aspecten die met de opzet van het certificeringssysteem, de inhoud van het certificeringssysteem, het certificatieschema, het toezicht op de naleving van de voorschriften, het sanctieprotocol et cetera te maken hebben. De belanghebbende partijen in het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij zijn die partijen die zakelijk belang hebben bij het bedrijfscertificaat: toezichthouders, varkenshouderij, maatschappelijke organisatie et cetera.

Om vertrouwen te verkrijgen dient het systeem onder toezicht te staan van de Raad voor Accreditatie (Ministerie van LNV, 1995).

De Raad toetst systemen, certificatieschema's en certificerende instellingen op aspecten als kwaliteit, deskundigheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid.

Het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij geeft vervolgens alleen licenties voor certificatie op grond van dit certificatieschema aan geaccrediteerde certificerende instellingen. Op deze wijze is gewaarborgd dat de certificaten alleen door gekwalificeerde en onafhankelijke instellingen worden uitgereikt. Vanuit mededingingsrechtelijk oogpunt mag er geen monopolie ontstaan van één certificerende instelling.

Voor de opzet van het systeem moet gekozen worden voor een landelijke aanpak en dan bij voorkeur in ketenverband. Deelname aan het systeem dient vrijwillig te zijn.

Inhoudelijke randvoorwaarden certificeringssysteem

- Het certificeringssysteem moet ondersteund worden door een managementinformatiesysteem met daaraan gekoppeld een geïntegreerde bedrijfsdatabank. Met behulp van deze bedrijfsdatabank kunnen varkenshouders op uniforme wijze gegevens aan de auditors en toezichthouders beschikbaar stellen.
- Het bedrijfscertificaat is een basiscertificaat waarin markteisen slechts minimaal zijn opgenomen. Het certificaat is op de eerste plaats een praktische vertaalslag van wet- en regelgeving waarbij de doelstelling van de wet overeind blijft.
- In eerste instantie dienen die wetten en regels opgenomen te worden waar door de maatschappij een groot belang aan wordt gehecht en die om deze reden bijdragen aan de kwaliteit van het product. Dit zijn vooral de wetten en regels die betrekking hebben op humane gezondheid, diergezondheid, welzijn en milieu.
- De eisen op grond waarvan het bedrijfscertificaat wordt afgegeven, dienen genormaliseerd te zijn. Op verzoek van en in samenwerking met het College van Deskundigen kunnen deze eisen door het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) in een 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector' vastgelegd worden.

Positie van het bedrijfscertificaat en bestaande initiatieven

Het bedrijfscertificaat is in dit rapport gedefinieerd als een basiscertificaat dat aantoonst dat de certificaathouder aan de wet- en regelgeving en de meest basale markteisen voldoet en dit ook op gestructureerde wijze kan laten zien. Het bedrijfscertificaat kan als een nieuw certificaat op de markt worden gebracht, of vanuit bestaande initiatieven worden ontwikkeld. De bestaande initiatieven bevatten veel elementen om op voort te bouwen. Aspecten als de organisatiestructuur in ketenverband, afstemming met de NMa en het deelnamepercentage van met name de primaire sector zijn bijvoorbeeld sterke punten van IKB. De inhoudelijke vertaling van wet- en regelgeving naar eisen die in een certificatieschema opgenomen kunnen worden zijn sterke punten van Kolomcertificering en DVI. Een sterk punt van EKO en het Milieukeur varkensvlees is dat de certificeringssystemen onafhankelijk zijn opgezet. Beide systemen staan onder toezicht van de Raad voor Accreditatie.

8.3 Kansen, bedreigingen, knelpunten, prikkels en draagvlak

Deze paragraaf heeft betrekking op de ontwikkeling en introductie van het bedrijfscertificaat.

Kansen

- Uit het onderzoek blijkt dat het bedrijfscertificaat een belangrijke rol kan spelen in het verkrijgen van 'license to produce'. Het bedrijfsleven beschouwt het bedrijfscertificaat als een soort vestigingsvergunning, die een rol kan gaan spelen bij het verkrijgen van financiering, het afgeven van garanties en aansprakelijkheid.
- Door gebruik te maken van certificatie kan de overheid meer gebruik maken van het zelfregulerende vermogen van de samenleving. Dit betekent dat handhaving en controle op gecertificeerde bedrijven effectiever en efficiënter kunnen plaatsvinden en dat de handavingsinspanning in het algemeen gerichter kan worden ingezet.
- Het bedrijfscertificaat brengt structuur aan in de wet- en regelgeving. Hierdoor krijgen zowel de ondernemer als de overheid

zicht op tegenstrijdigheden.

- Het bedrijfscertificaat vergroot de transparantie van het bedrijf; grondstoffen en producten zijn traceerbaar.
- Voor de ondernemer betekent het bedrijfscertificaat verbetering in de bedrijfsvoering.
- Een goed bedrijfscertificaat biedt kansen het imago van de sector te verbeteren. Door profilering in de markt kan de sector van het free-riders-imago verlost worden.
- Het certificeringssysteem moet concurrentiekrachtig zijn op de Europese markt. De markt voor slachtvarkens is immers internationaal. De markt haalt varkens uit het buitenland en buitenlandse varkens worden in Nederland geslacht.

Bedreigingen

- De Mededingingswet vormt altijd een bedreiging voor een certificatieregeling. Ook wanneer voor de certificatieregeling zelf ontheffing in het kader van de wet is verkregen, kunnen ontwikkelingen van buiten nog voor problemen zorgen. Genoemd zijn in dit kader de waarde die een economische machtspositie (zoals een overheid, of een marktpartij) toekent aan het hebben van een certificaat en het ontstaan van een te grote marktdekking.
- Te grote concurrentie tussen certificerende instellingen vormt een bedreiging omdat de kwaliteit van de audits hieronder kan leiden. Een monopoliepositie van een certificerende instelling dient echter eveneens voorkomen te worden.
- Voor het bedrijfsleven is het een randvoorwaarde dat een certificerende instelling over voldoende specialisten beschikt die in een goede onderlinge samenwerking de volledige audit kunnen uitvoeren.
- Onzekerheid over nieuw beleid blijft er altijd. Er blijft dus altijd het risico bestaan dat nieuw beleid gemaakte afspraken onmogelijk maakt. Voor deze bedreiging geldt: hoe beter het overleg met de overheden, hoe kleiner het risico op dergelijke verrassingen. Een instrument om dit risico te verkleinen is het convenant.
- Wanneer de overheid normen te snel in wetgeving overneemt of wanneer in de markt de neiging tot overregulatie bestaat, kan normalisatie averechts werken en tot nog meer regels leiden.

- Een bedreiging voor de slagingskans is dat overheid en bedrijfsleven teveel op elkaar gaan wachten. De overheid vindt dat het bedrijfscertificaat het vertrouwen van de overheid eerst zal moeten verdienen. Het bedrijfsleven verwacht van de overheid als stimulans op voorhand politieke en financiële prikkels.
- Het bestaan van free-riders en fraudeurs zal het vertrouwen ondermijnen. Zij moeten daarom van certificatie worden buitengesloten. Handhaving van de overheid moet gericht op deze groep worden ingezet.

Knelpunten

- Het belangrijkste knelpunt is de huidige crisis in de varkenshouderij. De overleving op korte termijn is voor de varkenshouders het belangrijkste.
- De investering in een nieuw systeem leidt tot kostenverhoging en in eerste instantie tot een toename van de administratie.
- Er is een gebrek aan wederzijds vertrouwen van bedrijfsleven en overheid in elkaar: het bedrijfsleven vraagt zich bijvoorbeeld af of de overheid dit systeem wel vertrouwt en het niet naast zich neerlegt. Afwachten tot de andere partij de eerste stap zet komt ook voort uit het gebrek aan wederzijds vertrouwen. Moet de overheid eerst zekerheid bieden aan de sector of moet de sector eerst zekerheid bieden aan de overheid?
- De knelpunten van politieke aard bestaan vooral uit de weerstand tegen een verschuiving van verantwoordelijkheden van de publieke sector naar de private sector. Deze weerstand bestaat zowel bij de overheid als bij de certificerende instellingen.
- Er moeten voldoende deelnemers zijn.

Prikkels

Van het bedrijfsleven kan niet worden verwacht dat het tot normalisatie en certificatie overgaat, wanneer de investeringen in tijd en geld de te verwachten baten overtreffen (MDW, 1995). Een bedrijfscertificaat waarmee wordt aangetoond dat aan de wet- en regelgeving wordt voldaan, bevat van zichzelf te weinig economische prikkels voor toepassing op grote schaal: de economische baten zullen de investeringen niet overtreffen. Dit komt bijvoorbeeld doordat de inves-

teringen niet tot een hogere prijs voor het product zullen leiden en doordat een aantal voordelen van het bedrijfscertificaat pas voelbaar wordt wanneer het systeem goed blijkt te werken, er vertrouwen in het systeem is, het proces van uniformering van verantwoordingssystemen is afgerond en geïntegreerd toezicht vorm heeft gekregen.

Indien de overheid het belangrijk vindt dat er van het bedrijfscertificaat gebruik wordt gemaakt, kan zij dit certificaat aantrekkelijker maken door verschillende prikkels in het leven te roepen. Voorbeelden van dergelijke prikkels zijn de aanpak van knoeiers of free-riders, een lagere controledruk, bij controle rekening houden met het certificaat, een snellere toetsingsprocedure bij vergunningaanvragen en prikkels van financiële en politieke aard. De prikkels die het bedrijfscertificaat van zichzelf bevat kunnen worden afgeleid uit de kansen die het certificaat te bieden heeft. Een prikkel kan bijvoorbeeld zijn dat het certificaat het bestaansrecht van het bedrijf ondersteunt. Het zal echter nooit zo mogen zijn dat een bedrijf het bedrijfscertificaat nodig heeft voor zijn bestaansrecht. De Mededingingswet staat dit immers niet toe. Een andere prikkel is de verminderde administratiedruk na implementatie van het uniforme verantwoordingssysteem: één input levert immers meerdere outputs op. Ook vanuit het sanctieprotocol kan een prikkel uitgaan wanneer het zodanig is opgesteld dat diegenen die goed meedoen worden beloond, en dat systeemfraudeurs en zij die de regels omzeilen streng worden bestraft.

Draagvlak

Draagvlak is een belangrijke randvoorwaarde voor introductie en voortbestaan van het systeem. De genoemde bedreigingen en knelpunten bevatten aspecten die het draagvlak voor certificatie kunnen ondermijnen. De genoemde kansen en prikkels bevatten aspecten die het draagvlak voor certificatie kunnen bevorderen. Voor draagvlak bij ondernemers geldt bovendien dat de deelname aan het bedrijfscertificaat vrijwillig dient te zijn en dat de ondernemers er zelf om moeten vragen. Voor de overheden is een goed sanctiebeleid dat ook goed wordt toegepast een randvoorwaarde voor vertrouwen in het bedrijfscertificaat.

9 CONCLUSIES

INTEGER heeft de mogelijkheden voor een bedrijfscertificaat met een geïntegreerd toezichtstelsysteem onderzocht. Op grond van de resultaten concludeert het projectteam dat het zinvol is om de in dit rapport beschreven weg op te gaan. De ontwikkeling van het bedrijfscertificaat is voor de varkenshouderij een belangrijke impuls voor het verkrijgen van 'license to produce'. De volgende stappen naar een landbouwbrede afstemming van certificaten (ketenbreed en sectoroversijgend) bieden zowel aan de varkenssector als aan de overige marktpartijen grote mogelijkheden om slagvaardig op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen.

Normalisatie, certificatie en accreditatie

Normalisatie is het proces waarbij technische afspraken (normen) volgens de principes 'all parties concerned' en 'consensus' worden opgesteld. Nederlandse normen (NEN-normen), Europese normen (EN-normen) en internationale normen (ISO-normen) worden door normalisatie-instituten opgesteld. In Nederland worden ook door andere partijen dan de normalisatie-instituten (technische) afspraken opgesteld. Deze afspraken worden dan niet vastgelegd in een norm, maar in bijvoorbeeld een beoordelingsrichtlijn. Certificatie kan plaatsvinden op grond van afspraken die in een norm, in een beoordelingsrichtlijn of op een andere wijze zijn vastgelegd. Deze afspraken maken deel uit van het certificatieschema waarmee een certificerende instelling de certificatie uitvoert. Een certificerende instelling die voor



één of meer certificatieschema's door de Raad voor Accreditatie (RvA) is geaccrediteerd, wordt getoetst op kwaliteit, deskundigheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid.

Europese en Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot normalisatie en certificatie

De conclusie van de projectgroep INTEGER is dat wanneer voldaan wordt aan het

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, de Nederlandse Mededingingswet en de uitspraak van de Hoge Raad dat een privaat systeem geen verlengde arm van de overheid mag zijn, er goede mogelijkheden zijn om wet- en regelgeving in een bedrijfscertificaat op te nemen en een geïntegreerd toezichtstelsysteem te ontwikkelen. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) beoordeelt of een dergelijke regeling op grond van de Mededingingswet kan worden toegestaan.

Wet- en regelgeving en private (certificerings)regelingen voor de varkenshouderij

Uniformering van definities en voorschriften in wet- en regelgeving voor varkensbedrijven zal de efficiency van de bedrijfsvoering en de effectiviteit van de handhaving fors kunnen verbeteren.

Er is op dit moment geen afstemming in bedrijfscontroles tussen publieke en private toezichthouders, en er is te weinig afstemming tussen de verschillende publieke toezichthouders onderling.

Door het ontbreken van uniformiteit en afstemming is de administratiedruk voor de ondernemer onnodig hoog.

Ontwikkelingsproces naar een landbouwbrede afstemming van certificaten

Het bedrijfscertificaat is een eerste product van een ontwikkelingsproces dat er op den duur toe zal leiden dat op de bedrijven meerdere certificaten naast elkaar bestaan, die goed op elkaar zijn afgestemd. Deze certificaten zullen onderdeel zijn van keten- en sectoroverschrijdende structuren. Zij zullen voor wat de systematiek betreft op dezelfde wijze zijn opgebouwd en zij zullen allemaal gebruik maken van hetzelfde bedrijfsadministratiesysteem dat wordt ondersteund door de bedrijfsdatabank. Er kunnen vijf stappen in het ontwikkelingsproces worden onderscheiden:

- stap 1: ontwikkeling bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht;
- stap 2: combinatie van bedrijfscertificaat en

marktgerelateerde certificatie-initiatieven;

stap 3: sectorbrede afstemming van bedrijfs-certificaat en marktgerelateerde certificatie-initiatieven;

stap 4: afstemming certificatieregelingen in de productiekolom;

stap 5: landbouwbrede afstemming certificatieregelingen binnen de primaire landbouwsectoren.

Hoewel sprake is van een opbouwend proces, hoeft dit niet uitsluitend in chronologische volgorde doorlopen te worden. De afstemming in de productiekolom en de afstemming binnen de primaire landbouwsectoren kunnen parallel aan de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat worden opgestart.

Conclusies stap 1, de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht

De ontwikkeling van een bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht voor wet- en regelgeving en minimale markteisen kan voor de varkenshouderij een belangrijke impuls zijn voor het terugwinnen van een 'license to produce'. Het geschetste model biedt marktpartijen bovendien mogelijkheden om slagvaardig op nieuwe ontwikkelingen in te spelen.

Met de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht kan invulling worden gegeven aan een terugtredende overheid en zelfregulering door het bedrijfsleven. Integratie van toezicht op wet- en regelgeving en private systemen biedt belangrijke mogelijkheden tot efficiencywinst voor ondernemers en toezichthouders.

Deelname aan het certificaat zal vrijwillig moeten zijn. Het bedrijfscertificaat kan als nieuw certificaat op de markt worden gebracht of vanuit bestaande initiatieven worden ontwikkeld. Een aantal initiatieven bevat al diverse elementen waarop een bedrijfscertificaat kan voortbouwen. Om redenen van draagvlak bij zowel overheid als bedrijfsleven is het een absolute voorwaarde dat het certificeringssysteem onafhankelijk is en door alle betrokken partijen wordt gedragen. Het bedrijfscertificaat moet landelijk toegepast kunnen worden en dient in potentie

onderdeel te worden van de ketenstructuur in de varkenshouderij.

De ontwikkeling van certificatieschema's en toezicht op het certificatieproces zijn taken van een College van Deskundigen. De initiatiefnemers die het bedrijfscertificaat gaan ontwikkelen dienen een College van Deskundigen voor de Varkenshouderij in te stellen waarin om redenen van draagvlak en onafhankelijkheid alle belanghebbende partijen vertegenwoordigd zijn: bedrijfsleven, beleidsmakende overheid, publieke toezichthouders, certificerende instellingen, maatschappelijke organisaties, eventuele andere belanghebbende partijen et cetera. Een dergelijk College bestaat nu nog niet; bij geen van de huidige initiatieven voor certificatie zijn alle genoemde partijen betrokken.

Vooraf voor de overheid is het een randvoorwaarde dat het certificeringssysteem onder toezicht staat van de Raad voor Accreditatie (RvA). De rechtspersoon waaraan het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij gekoppeld is zal de licenties voor toekenning van het bedrijfscertificaat daarom alleen aan geaccrediteerde certificerende instellingen mogen verstrekken.

Het normatieve document dat de basis vormt voor het certificatieschema kan een beoordelingsrichtlijn zijn of een norm. Een beoordelingsrichtlijn wordt net als het certificatieschema opgesteld door een College van Deskundigen, een norm door een normalisatie-instituut. Geconcludeerd is dat scheiding van ontwikkeling en uitvoering van de eisen de transparantie en de onafhankelijkheid van het certificeringssysteem ten goede komt, en dat de eisen aan de bedrijfsvoering en de producten aan dienen te sluiten bij internationale ontwikkelingen. Om deze redenen gaat de voorkeur uit naar de ontwikkeling van een 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector'. Voor de ontwikkeling van de norm zal het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) een normcommissie samenstellen. Het NEN is wettelijk verplicht alle belanghebbenden in deze normcommissie op te nemen. In de NEN-norm dient opgenomen te zijn dat het bedrijf moet voldoen aan internationale normen voor kwaliteitsborging (ISO 9000) en/of

milieuzorg (ISO 14000), aanvullende voorschriften op het gebied van wet- en regelgeving (humane gezondheid, diergezondheid, welzijn en milieu) en minimale markteisen. De 'NEN-norm voor basiscertificering in de agrarische sector' dient landbouwbreed toepasbaar te zijn. Door het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij kan op grond van de NEN-norm een certificatieschema worden opgesteld waarmee certificerende instellingen het bedrijfscertificaat af kunnen geven.

De administraties die in het kader van de verschillende wetten en regels en het bedrijfscertificaat moeten worden bijgehouden, dienen in één administratiesysteem te worden samengevoegd. Een bedrijfsdatabank, die tevens aan het managementinformatiesysteem (MIS) van het bedrijf gekoppeld is, zal dit administratiesysteem moeten ondersteunen. Door een goed gestructureerde opslag in een eigen bedrijfsdatabank kan de ondernemer na een éénmalige invoer dezelfde gegevens op efficiënte en uniforme wijze aan private en publieke toezichthouders ter beschikking stellen. Deze gegevens dienen geborgd te zijn.

Realisatie van het bedrijfscertificaat zal van de varkenshouders een forse inspanning vragen, zowel in tijd als financieel. Het bedrijfscertificaat zal daarom pas op grote schaal worden geïmplementeerd wanneer er voldoende prikkels vanuit de overheid en/of marktpartijen tegenover staan.

Conclusies met betrekking tot geïntegreerd toezicht:

Tussen de certificerende instellingen en de publieke toezichthouders dienen afspraken gemaakt te worden over het uitvoeren van inspecties en het elkaar melden van geconstateerde overtredingen. De inspectie van naleving van de eisen van het bedrijfscertificaat dient uitgevoerd te worden door een certificerende instelling. Publieke toezichthouders (inspectiediensten) zullen bij gecertificeerde bedrijven steekproefsgewijze controles houden.

Privaat toezicht op naleving van het bedrijfscertificaat kan het huidige publieke toezicht-

systeem verbonden aan wet- en regelgeving niet vervangen, maar kan er wel deel van uitmaken. Daardoor kan privaat toezicht het publieke systeem ondersteunen en verbeteren. Bij een vrijwillig certificatiesysteem bepalen kwaliteit van het certificaat en de gezamenlijke afspraken tussen de overheid en de certificerende instellingen of en in hoeverre het overheidstoezicht wordt afgestemd op de aanwezigheid van het certificaat.

Voor het bedrijfsleven leidt het bedrijfscertificaat in eerste instantie niet tot minder controles maar wel tot afstemming in bedrijfsbezoeken. Controlekosten van audits door certificerende instellingen zijn voor rekening van de ondernemer.

Conclusies stap 2, de combinatie van bedrijfscertificaat en marktgerelateerde certificatie-initiatieven:

- Het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij stimuleert dat de markt- en productgerelateerde certificaten en keurmerken het bedrijfscertificaat als basiseis opnemen.
- De afzonderlijke audits voor het bedrijfscertificaat en het certificaat dat het bedrijfscertificaat als basiseis heeft opgenomen, kunnen in principe gecombineerd worden. Een voorwaarde is dat de betreffende certificerende instelling het recht heeft om beide (certificatie)audits uit te voeren.
- De certificaten en keurmerken zijn noch met elkaar, noch met het bedrijfscertificaat geïntegreerd.

Conclusies stap 3, sectorbrede afstemming van bedrijfscertificaat en marktgerelateerde initiatieven:

- Ten behoeve van de sectorbrede afstemming moet een onderling samenwerkingsverband worden aangegaan tussen het bedrijfscertificaat en de markt- en productgerelateerde certificaten en keurmerken.
- Dit samenwerkingsverband kan worden vormgegeven door een onafhankelijk Agro Certificatie Instituut dat in potentie landbouwbreed actief kan zijn en waarvan marktpartijen vrijwillig gebruik kunnen maken.

- De hoofdtaken van het Agro Certificatie Instituut zijn:
 - onderhouden en up-to-date houden van de basissystematiek en de inhoud van het bedrijfscertificaat;
 - de afstemming van de systemen van deelnemende certificaten en keurmerken op de basissystematiek van het bedrijfscertificaat faciliteren en coördineren;
 - de afstemming van de inhoud van de deelnemende certificaten en keurmerken op de inhoud van het bedrijfscertificaat coördineren;
 - nieuwe certificatie-initiatieven coördineren. Na de totale afstemming kunnen de markt- en productgerelateerde certificaten en keurmerken als plusmodules van het bedrijfscertificaat worden beschouwd. Voor zover ze niet strijdig zijn, kunnen op hetzelfde bedrijf meerdere certificaten en keurmerken gecombineerd worden. De marktpartijen kunnen met dit modulaire systeem eenvoudig wisselen en uitbreiden en daardoor snel op nieuwe markteisen inspelen. Het is mogelijk om (certificatie-)audits van bedrijfscertificaat en de gewenste pluscertificaten in één audit te combineren.
- Het geïntegreerde toezichtstelsysteem ontwikkelt zich naar een toezicht op toezichtstelsysteem, waarbij de inspectiediensten van de overheid steekproefsgewijs de gecertificeerde bedrijven controleren. Tijdens deze controles toetsen zij tegelijkertijd of het

certificeringssysteem zodanig werkt dat de frequentie van de overheidscontroles lager kan.

Conclusies stap 4 en 5, landbouwbrede afstemming in de primaire landbouw en de productiekolommen:

- Met een landbouwbreed afgestemd certificatiesysteem kan veel goodwill worden opgebouwd en hebben de certificaathouders een mogelijkheid om wetgeving voor te blijven.
- Wanneer het systeem op nationaal niveau functioneert zou geambieerd moeten worden om het naar Europees niveau te tillen.

Slotconclusies stap 1 tot en met 5

- Inzicht in de hoogte van de kosten van de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezichtstelsysteem en de kostentoedeling naar de belanghebbenden is essentieel. Wanneer er voor het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij, voor de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat en voor het Agro Certificatie Instituut geen systeem voor de kostentoedeling komt, zullen de geschetste ontwikkelingen stagneren.
- Vanwege het brede werkterrein en de vereiste deskundigheid zal het nooit mogelijk zijn dat één persoon alle controles op het bedrijf kan uitvoeren. Dit principe geldt zowel voor een auditor als voor een publieke toezichthouder.

10 AANBEVELINGEN

Dit rapport is een naslagwerk waarin zowel projectresultaten als relevante achtergrondinformatie zijn opgenomen. De projectgroep nodigt initiatiefnemers op het gebied van certificering uit gebruik te maken van deze informatie.

De projectgroep adviseert de overheid om wet- en regelgeving die op de varkenshouderij van toepassing is te uniformeren voor wat betreft de opbouw van de wet- en regelgeving, de definities, de wijze van gegevensverzameling en de wijze van verantwoording. Uniformering zal de efficiëntie van de handhaving belangrijk verbeteren en is mogelijk in te passen in de MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit).

De projectgroep INTEGER adviseert de belanghebbende partijen om daadwerkelijk de in dit rapport beschreven weg op te gaan en de ontwikkelingen met kracht in te zetten. De projectgroep adviseert de initiatiefnemers om bij de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezichtstelsysteem de volgende punten, die voor onafhankelijkheid en draagvlak cruciaal zijn, in acht te nemen:

- het bedrijfscertificaat dient landelijke toepassing te worden;
- deelname aan het bedrijfscertificaat dient vrijwillig te zijn;
- er dient een College van Deskundigen voor de Varkenshouderij ingesteld te worden waarvan alle betrokken partijen deel uitmaken. Omdat de Raad voor Accreditatie (RvA) voorwaarden stelt aan de samenstelling van een College van Deskundigen wordt aanbevolen om van begin af aan contact te onderhouden met de RvA;
- de regie voor de ontwikkeling van het bedrijfscertificaat en het geïntegreerde toezichtstelsysteem dient in handen te zijn van het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij;
- aanbevolen wordt om inhoud en uitvoering van de eisen te scheiden door het NEN te verzoeken een 'NEN-norm voor basiscerti-

ficerings in de agrarische sector' te ontwikkelen. Op grond van deze norm kan het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij het certificatieschema voor het 'bedrijfscertificaat varkenshouderij' opstellen en toezicht houden op het certificatieproces;

- het bedrijfscertificaat met geïntegreerd toezicht dient door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) geaccepteerd te worden.

Om stagnatie van de ontwikkelingen te voorkomen dienen over de kosten die verbonden zijn aan het ontwikkelingsproces van het bedrijfscertificaat goede afspraken gemaakt te worden.

De projectgroep adviseert de overheid en het bedrijfsleven om gezamenlijk een stimuleringsplan voor implementatie van het bedrijfscertificaat op grote schaal te ontwikkelen. Zonder stimuleringsplan zal implementatie niet op grote schaal plaatsvinden. Het stimuleringsplan dient door de NMa te worden getoetst op mogelijke effecten ervan op de mededinging.

De projectgroep INTEGER stelt voor om de mogelijkheden van geïntegreerd toezicht door middel van een bedrijfscertificaat in een praktijkpilot in het NUBL-gebied verder uit te werken. In deze pilot gaat de aandacht vooral uit naar: het verzamelen en borgen van gegevens met betrekking tot wet- en regelgeving; een uniforme wijze van interpreteren; geïntegreerde bedrijfsinspectie en koppeling van gegevensstromen; het opstellen van certificatieschema's en convenanten. In deze pilot kan geïntegreerd toezicht aan de hand van deze aspecten worden getest op de meerwaarde voor alle betrokken partijen.

De projectgroep stelt tevens voor om, parallel aan het praktijkonderzoek naar geïntegreerd toezicht, onderzoek op te starten naar een efficiëntere benutting van gegevens uit managementsystemen en databases ten behoeve van borging. Relevante onderzoeksvragen zijn:

- welke gegevens zijn nodig voor borging;

- welke informatie kan uit de bestaande managementsystemen (CBK, Comzog et cetera) en andere databases (EDI-slacht, EDI-DAP) worden gehaald;
- op welke wijze kan worden geborgd dat deze gegevens voldoende 'hard' zijn voor toezichthouders (geborgde gegevens);
- welke aanpassingen en uitbreidingen van bestaande databases zijn uit oogpunt van efficiënte informatieverzameling en borging van de gegevens wenselijk en/of noodzakelijk.

De toepasbaarheid van de resultaten en de meerwaarde voor de gebruikers - inclusief toezichthouders - dienen te worden uitgetest in een praktijkpilot. De projectgroep beveelt aan om deze pilot te koppelen aan de pilot voor geïntegreerd toezicht.

Met de opzet van een bedrijfsdatabank is in de toekomst een belangrijke efficiency-winst te behalen. Oriënterende besprekingen hierover met betrokkenen zullen vanuit het project 'Praktijkimplementatie Gezondheidsplanner/DGR' worden opgestart. Relevante onderzoeksvragen zijn:

- aan welke eisen dient het systeem in het kader van borging te voldoen;
- op welke wijze kunnen gegevens uniform en efficiënt worden ingevoerd en opgeslagen.

Vanuit de bedrijfsdatabank kunnen geborgde bedrijfsgegevens worden opgevraagd die breed toepasbaar zijn voor het houden van toezicht.

Het bedrijfscertificaat als basiseis voor marktgerelateerde certificaten

Het College van Deskundigen voor de Varkenshouderij vervult de coördinerende rol om te stimuleren dat het bedrijfscertificaat als basiseis in andere certificeringssystemen wordt opgenomen.

Aanbevolen wordt om in dit stadium de mogelijkheden voor instelling van een Agro Certificatie Instituut te onderzoeken.

Aanbevelingen voor de sectorbrede afstemming van certificaten

Er dient een Agro Certificatie Instituut te worden ingesteld, dat de integratie van de verantwoordingssystemen van de aangesloten certificatiesystemen coördineert. Het resultaat is een uniform certificeringssysteem waarbij de deelnemende markt- en productcertificaten de plusmodules vormen die voortbouwen op het bedrijfscertificaat.

Aanbevelingen voor de landbouwbrede afstemming van certificaten

Het Agro Certificatie Instituut ontwikkelt het certificeringssysteem naar een ketensysteem dat sectoroverstijgend kan worden toegepast. Het doel is landbouwbrede afstemming van certificaten.

Wanneer het systeem op nationaal niveau functioneert wordt aanbevolen om het op Europees niveau te introduceren en verder uit te bouwen.

LITERATUUR

Agrarisch Dagblad 1999. *Wetgeving landbouw nauwelijks te handhaven*. 22/5/99. Bron: LNV Knipselkrant d.d. 25-05-1999.

Agrarisch Dagblad 1999. *Juristen kraken ondeugdelijke wet- en regelgeving*. 22/5/99. Bron: LNV Knipselkrant d.d. 25-05-1999.

Agrarisch Dagblad 1999. *NMa eist aanpassingen aan KKM*. 17/12/99. Bron: AgriHolland, <http://www.agriholland.nl/nieuws>.

Agrarisch Dagblad 1999. *LVN dicht gat KKM-regels*. 18/12/99. Bron: AgriHolland, <http://www.agriholland.nl/nieuws>.

Alpuro, ongedateerd. *Verdere automatisering in de kalfsvleessector*. Bron: <http://www.webnet.nl/nl/alpuro.htm> d.d. 1999, 1 pagina.

Alpuro, ongedateerd. *IVI,-System*. Bron: <http://www.alpuro.nl> d.d. 1999, diverse pagina's.

Asseldonk, M.G.A.M. van, C.W.J.M. van der Vleuten en G.B.C. Backus 1998. *Certificering van het varkensbedrijf*. Praktijkonderzoek Varkenshouderij, Rosmalen, Proefverslag P 3.160.

Beijers, O. 1999. *Certificering leidt tot toenemende bewustwording*. Elsevier - Vleeskrant - 22 oktober 1999, pagina 6-7.

Bergen, J. van, L. den Boer en J. de Vries 1999. *Concept voorstel bedrijfsmilieukeur akkerbouw*. Centrum voor Landbouw en Milieu, maart 1999, 33 pagina's.

Bokma-Bakker, M.H. en P.C. Vesseur 1999. *Doelstellingen, inrichting en fasering van de Diervelgheidsindex*. Praktijkonderzoek Varkenshouderij, Rosmalen, Proefverslag P 1.222.

Brabants Dagblad 2000. *Den Eelder eerste zelfzuivelaar met haccp-certificaat*. 4 februari 2000.

Burgerlijk Wetboek Boek 6, Afdeling 3, artikel 185 t/m 193: *Produktaansprakelijkheid*. Bron: <http://wettenbank.sdu.nl> d.d. 3 januari 2000.

CLM 1998. *Groene financiering voor milieu-prestaties*. 6^e Nieuwsbrief van het CLM te Utrecht, jaargang 4, augustus 1998, pagina 1-2.

COV, FOOM, KNMvD, LTO 1997. *Intentieverklaring kolomcertificering varkenshouderij*. Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), Federatief Overleg Orgaan Mengvoederindustrie (FOOM), Koninklijke Maatschappij voor diergeneeskunde (KNMvD), Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), 5 december 1997, 2 pagina's.

Deltacon-I.S.C. 1999. *Profiel*. 2 pagina's. Bron: <http://www.deltacon.nl> d.d. 13 juni 2000.

Denktank varkenshouderij 1998. *Mythen & Sagen rond de varkenshouderij*. Wageningen Universiteit en Researchcentrum 15 januari 1999, 55 pagina's.

DLV Adviesgroep 2000. *Eerste Nederlandse varkenshouders ISO 9002 gecertificeerd*. 12/01/2000 Bron: AgriHolland, <http://www.agriholland.nl/nieuws>.

Dumeco Nieuws 1999. *Kwaliteitsregelingen Veetransport en Veehandel*. December 1999

Gezondheidsdienst voor Dieren, ongedateerd. *Gezondheidsdienst voor Dieren*. [Http://www.gd-dieren.nl](http://www.gd-dieren.nl), 1999, diverse pagina's.

Gezondheidsdienst voor Dieren 1998. *Informatieboekje hygiënevoorschriften varkensbedrijven*. November 1998, 25 pagina's.

Hezik, H.J.P.M. van, A. van der Lee en H. Tilburgs 1994. *Van controle naar controle op zelfcontrole; het afstemmen van overheids-toezicht op zorgsystemen in bedrijven*.

NEHEM Consulting Group, 's-Hertogenbosch 10 mei 1994, 56 pagina's.

Hezik, J. van en J. Verhagen 1997. *Kwaliteitszorg en certificering in de groente- en fruitsector*. Nehem 1997.

Manger, F. 1998. *Milieuvergunning op hoofdlijnen voor de veehouderij*. Rapportage van de tweede fase van het NUBL-project integrale milieuvergunningen Gemert en Helden. Programmaburo NUBL, Eindhoven 7 mei 1998, 50 pagina's.

Informatie- en KennisCentrum Landbouw 1997. *Borgen en certificeren in de Landbouw en Visserij*. Ede, mei 1997, 73 pagina's.

Inspectie Gezondheidsbescherming, Keuringsdienst van Waren Enschede 1996. *Informatie over de Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen artikel 30 en 31. (HACCP)*. Bron: <http://www.igb.nl> d.d. 1999, 9 pagina's.

Inspectie W&V, ongedateerd. Inspectie Gezondheidsbescherming, *Waren en Veterinaire Zaken*. <http://www.igb.nl/InspW&V.htm> d.d. 23/02/2000.

ISO 1999. *Welcome to ISO online*. Bron: <http://www.iso.ch>, diverse pagina's.

KIWA, ongedateerd. *Randvoorwaarden voor certificering binnen de varkenshouderij en Opzet van certificering van de kolom van varkenshouder tot consument*. Pagina 19-25, beschikbaar gesteld 1999.

Leget, R. 1998. *Zoeken naar evenwicht tussen economie en welzijn. Kolomcertificering maakt varkenshouderij acceptabel voor maatschappij*. Oogst 6 november 1998, pagina 20-21.

Letter, F. de 1999. *Certus wil varkensvlees meerwaarde geven*. Varkensbedrijf jaargang 10, nr. 10 d.d. 25 oktober 1999, pagina 14-16. Rehad Uitgeverij Herentals (B).

LTO Nederland 1999. *Kwaliteit en verantwoordelijkheid. De visie van LTO Nederland op de toekomst van de varkenshouderij in Nederland*. Vakgroep LTO Varkenshouderij, september 1999, 36 pagina's.

LTO Nederland, Producentenvereniging Quik, Stichting Millinnova 1999. *Kwaliteits-Project Akkerbouw*. Certificering op bedrijfsniveau. 25 februari 1999, 31 pagina's.

MDW-werkgroep 1994. *Normen, Certificatie en Open Grenzen*. HTML-versie, <http://info30.minez.nl/research/normen/h4.htm>. Overige bron: <http://info30.minez.nl/cgi-bin/pu2-retrieve.pl?26B72A>.

MDW-werkgroep Certificering 1995. *Normalisatie en Certificatie*, HTML-versie, <http://info.minez.nl/mdw/projecten/certificering/hfd01.htm>. Overige bron: <http://info.minez.nl/cgi-bin/pu2-retrieve.pl?11B73>.

MDW-werkgroep Ketengarantiestelsels 2000. *Een goede keten, een zorg minder*. Concept-rapport d.d. 09-02-2000, 85 pagina's.

Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Justitie 1999. *Nieuwe MDW-projecten*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 maart 1999, 13 pagina's.

Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995. *Certificatie in de agrofood sector. Instrument voor overheidscontrole?* Directie Milieu, Kwaliteit, Gezondheid, 71 pagina's.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 1998. *De vergunning op hoofdzaken*. VROM inspectiereeks 1998/1, mei 1998, 26 pagina's.

Nederlands Normalisatie-instituut, ongedateerd. *Heeft u kwaliteit in de hand? Expertpunt managementsystemen*. Beschikbaar gesteld 1999, 12 pagina's.

Nederlands Normalisatie-instituut, ongedateerd. *Hoe scheidt u het kaf van het koren?* Informatiefolder Landbouw & Levensmiddelen. Beschikbaar gesteld 1999, 6 pagina's.

Nederlands Normalisatie-instituut, ongedateerd. *Normalisatiestructuur voor landbouw en levensmiddelen bij het NNI*. Beschikbaar gesteld 1999, 4 pagina's.

NMa 1999. *Besluit van de directeur-generaal van de Nederlandse mededingingsautoriteit tot het verlenen van een ontheffing als bedoeld in artikel 17 van de Mededingingswet. Zaaknummer 304/Algemene voorwaarden overeenkomsten PVV/IKB Varkens 1991*. NMa, 19 april 1999. Bron: <http://www.nma-org.nl/besluiten>, HTML-versie, 8 pagina's.

NMa 1999. *Definities uit de mededingingswet. Kartelverbod. Verbod van economische machtspositie. Toezicht op concentraties*. Bron: <http://www.nma-org.nl>, d.d. 28-12-1999, 8 pagina's.

Noergaard, E. 1997. *Quality management on farms in Denmark*. 48th Annual meeting EAAP, August 1997, 8 pagina's.

Pietersma, P. 1998. *Inleiding kwaliteit*. Berenschot Batalas te Utrecht, 23 november 1998, 35 pagina's.

Productschap Vee en Vlees (PVV) 1994. *Algemene Voorwaarden Overeenkomsten PVV/IKB-Varkens 1991*. Versie 13 april 1994, 50 pagina's.

Productschap Vee en Vlees (PVV) 1996. *Algemene toelichting PVV/IKB-regeling varkens*. 19 december 1996, 5 pagina's.

Provincie Noord-Brabant 1999. *Bestuurs-overeenkomst milieuwethandhaving Noord-Brabant, Strafrechtelijk complement en Preambule*. 25 maart 1999, 54 pagina's.

Raad voor Accreditatie 1998. *CCvD betrokkenheid*, 27-10-98, 2 pagina's.

Raad voor Accreditatie 1999. *Achtergronden certificatie en accreditatie*, juli 1999, 8 pagina's.

Raad voor Accreditatie, ongedateerd. *Raad voor Accreditatie RvA*. [Http://www.rva.nl](http://www.rva.nl) 1999, diverse pagina's.

Scharenborg, L. 1998. *Nawoord Symposium "Ontwikkelingen in de varkenshouderijketen"*. d.d. 12 mei 1998 te Veghel, 1 pagina.

SER 1994. *Advies Normalisatie, certificatie en open grenzen*. Den Haag, Publikatie nr. 11 - 21 oktober 1994, 42 pagina's.

Skal 1999. *Skal-informatief over de biologische productiemethode*. Januari 1999, 28 pagina's.

Skal 1999. *Kwaliteitszorg in de biologische sector*. Skal-Nieuwsbrief, september 1999, jaargang 6 nummer 19, pagina 4-5.

Skal 1999. *Nieuws uit Brussel*. Skal Nieuwsbrief, december 1999, jaargang 6 nummer 20, pagina 4.

Staatsblad 1950-1999. *Wet van 27 januari 1950, tot toepassing ten aanzien van het bedrijfsleven van de artikelen 80 en 152 tot en met 154 van de Grondwet (Wet op de bedrijfsorganisatie)*. Laatste versie na Staatsblad 253 d.d. 1999. Bron: <http://wet-tenbank.sdu.nl> d.d. 19/10/99.

Staatsblad 1997. *Wet van 22 mei 1997, houdende nieuwe regels omtrent de economische mededinging (Mededingingswet)*. Staatsblad 242 d.d. 22-05-1997. Bron: <http://wettenbank.sdu.nl>.

Stichting Milieukeur 1999. *Certificatieschema varkensvlees*. Volgnummer AMK.10, 30 juni 1999, 20 pagina's.

Stichting Milieukeur, ongedateerd. *Milieukeur, het keurmerk voor milieukwaliteit. Visies van ondernemers*. Brochure beschikbaar gesteld 1999, 13 pagina's.

Stichting Skovar 1999. *Kolomcertificering. Informatiemap pilot 2. Normenpakket varkenshouderijen*. Versie 13 april 1999, 30 pagina's.

Stroucken-Steeghs, W.P.J., C.W.J.M. van der Vleuten, H.M. Hoff en G.B.C. Backus 1999. *Reconstructie vanaf de basis. Fase 1: toekomstverkenningen van Limburgse varkenshouders*. Praktijkonderzoek Varkenshouderij, Rosmalen, Proefverslag P1.219.

Vansickle, J. 1998. *On-Farm HACCP Programs Coming*. National Hog Farmer Volume 43, No.3, March 15, 1998, page 46-50.

Vleesindustrie 1998. *Vleesproducten onder IKB*. Vleesindustrie oktober 1998, pagina 5.

Vlemmix, B.G.P., M.H. Bokma-Bakker, D.J.P.H. van de Loo en P.C. Vesseur 2000. *Haalbaarheid van de ontwerp-GHP-code voor varkensbedrijven*. Praktijkonderzoek Varkenshouderij, Rosmalen, Proefverslag P1.235.

VNO, NCW 1990. *Normalisatie en certificatie binnen de Europese Gemeenschappen*. Ondernemen en Brussel 3. 's-Gravenhage april 1990, 96 pagina's.

Werkgroep informatiemodel varkenshouderij 1985. *Informatiemodel varkenshouderij. Rosmalen: Proefstation voor de Varkenshouderij*, Informatica Stimuleringsplan Landbouwkundig onderzoek. December 1985, 200 pagina's.

BIJLAGEN

Bijlage 1a: Verklaring van begrippen

Accreditatie: gezaghebbende erkenning van een certificerende instelling, inspectie-instelling of laboratorium door een accrediterende organisatie nadat deze instelling of dit laboratorium is getoetst op het toetsen op technische deskundigheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid volgens de criteria vastgelegd in de EN 45000-serie. Accreditatie van certificerende instellingen dient de kwaliteit en de status van de certificaten. In Nederland wordt accreditatie uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie (RvA).

Audit: systematisch en onafhankelijk onderzoek om te bepalen of de activiteiten op een bepaald gebied (bijvoorbeeld kwaliteit, milieu, voedselveiligheid, arbeidsomstandigheden, veiligheid) en de daarmee samenhangende resultaten overeenstemmen met geplande maatregelen en of deze maatregelen op doeltreffende wijze zijn geïmplementeerd en geschikt zijn voor het bereiken van de doelstellingen.

Bedrijfscertificaat: een basiscertificaat dat aantoont dat de certificaathouder aan de wet- en regelgeving en meest basale markteisen voldoet en dit ook op gestructureerde wijze kan laten zien.

Beoordelingsrichtlijn: document dat onder de verantwoording van een College van Deskundigen tot stand gekomen is en dat regels voor certificatie van een afgesproken onderwerp bevat.

Borgen: het aantonen van de kwaliteit van bijvoorbeeld een product of proces.

Borging: Het geheel van acties dat nodig is om het vertrouwen te geven dat een product of proces voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.

Borgingssysteem: het systeem dat de aantoonbaarheid van de product- of proceskwaliteit garandeert.

Certificaat: een schriftelijke verklaring van een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling dat het onderwerp van certificatie voldoet aan vooraf gestelde eisen (certificatieschema).

Certificatie/certificering: het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven onderwerp van certificatie voldoet aan vooraf gestelde eisen. De instelling blijft ook na certificatie toezicht houden op het blijvend voldoen aan die eisen.

Certificatieschema: document waarin aangegeven wordt op welke wijze een onderwerp door een certificerende instelling gecertificeerd dient te worden. In het certificatieschema is opgenomen welke normen en/of beoordelingsrichtlijnen gehanteerd moeten worden.

Certificerende instelling: instelling die op aanvraag van een klant een product, proces, dienst, persoon, systeem, bedrijf of combinaties daarvan certificeert.

College van Deskundigen (CvD): college dat is samengesteld uit personen die belanghebbende organisaties als bijvoorbeeld overheid, bedrijfsleven of maatschappelijke groeperin-

gen vertegenwoordigen. Het CvD bepaalt onder andere volgens welk systeem er wordt gecertificeerd, welke eisen en normen er worden gesteld, hoe en wanneer controle plaatsvindt en welke sancties er kunnen worden opgelegd.

Handhaving: geheel van handhavingsmechanismen (toezicht, opsporing en andere vormen van handhaving tezamen).

IKB (Integrale Ketenbeheersing): op onderdelen afgestemde en beheerste productie binnen één gesloten productieketen.

Inspectie: het onderzoek van een product, dienst, proces, persoon, systeem of bedrijf en de verificatie of dit/deze voldoet aan specifieke of algemene eisen.

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 verbonden is aan keurmerken, certificaten of andere door de keuringsdienst uit te reiken bewijsstukken.

Keurmerk: bewijs dat wordt afgegeven bij een product geproduceerd volgens de regels van een certificatiesysteem dat is ingericht overeenkomstig de eisen van de Europese Norm EN 4511.

Kolomcertificering: de aantoonbare borging van proces- en productkwaliteit over een totale productiekolom. Dit vraagt afstemming van de schakels over product- en proceskenmerken en certificatieschema's.

Kwaliteitsbeleid: overkoepelende intenties en koers van een organisatie met betrekking tot kwaliteit, zoals deze formeel door de hoogste leiding tot uitdrukking zijn gebracht.

Kwaliteitszorgsysteem: de organisatiestructuur, procedures, processen en middelen die nodig zijn voor het implementeren van kwaliteitszorg. De normenserie NEN-EN-ISO 9000 heeft betrekking op algemene criteria voor kwaliteitszorgsystemen voor bedrijven. Zie ook *zorgsysteem*.

Kwaliteitszorg: alle activiteiten die ertoe leiden dat het kwaliteitsbeleid (met daarin doelstellingen en verantwoordelijkheden) wordt vastgesteld en geïmplementeerd binnen het kwaliteits-systeem.

Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW): de operatie MDW is door het Kabinet in 1995 gestart om snel en gericht de regels in ons land te verbeteren en te stroomlijnen en de concurrentie te vergroten. De velden waarop onderwerpen zijn gedefinieerd zijn: 'volkshuisvesting, wetgevingskwaliteit en effectief bestuur', 'handhaving' en 'wegnemen belemmeringen voor ondernemerschap'. De coördinatie van MDW is in handen van de ministeries van Economische Zaken en Justitie.

Merk: handelsmerk.

Milieuzorg: het systematisch toepassen van het samenhangend geheel van beleidsmatige, organisatorische en administratieve maatregelen, gericht op inzicht krijgen, beheersen en waar mogelijk verminderen van de effecten van de bedrijfsvoering op het milieu. Door middel van ISO 14.001 kan borging van milieuzorg plaatsvinden.

Norm: document dat door een normalisatie-instituut is opgesteld en waarin de regels zijn

vastgelegd die in het algemeen betrekking hebben op de kwaliteit van producten en diensten, dat verkrijgbaar is voor het publiek en dat door de belanghebbende groeperingen in gemeenschappelijk overleg is opgesteld en aanvaard.

Normalisatie: het proces waarbij regels (onder andere met betrekking tot producten, productieprocessen, meet- en keuringsmethoden) op vrijwillige basis tot stand komen door *overeenstemming van alle belanghebbende partijen*. Het doel van normalisatie is overbodige en ongewenste verscheidenheid te voorkomen of te verminderen. Normalisatie-instellingen leggen de overeengekomen regels vast in normen. De Stichting NEN is statutair de centrale instelling in Nederland om in het belang van gezondheid, veiligheid en doelmatigheid in het maatschappelijk verkeer normalisatie te bewerkstelligen, normen tot stand te brengen en de invoering daarvan te bevorderen.

Opsporing: een activiteit gericht op de bevestiging van (gegronde) vermoedens dat de voorschriften (in ernstige mate) zijn overschreden.

Overheidstoezicht: de activiteiten die de overheid (bevoegde autoriteit) verricht, om toe te zien of voldaan wordt aan de eisen die wet- en regelgeving opleggen. Zie ook *toezicht*.

Procescertificaat: document dat garanties geeft over bepaalde processen of werkwijzen.

Productcertificaat: document dat bepaalde producteigenschappen garandeert.

Raad voor Accreditatie (RvA): zie *accreditatie*.

Standaardisatie: afspraak binnen een bedrijf of tussen een beperkt aantal bedrijven die bij de productie of gebruikte technologie uitgaan van bepaalde specificaties. Zo is bijvoorbeeld MS-DOS een standaard voor aansturing van computerprogramma's en VHS een standaard voor video.

Bovengenoemde standaarden zijn zeer breed geaccepteerd en spelen daarom een vergelijkbare rol als normen. Belangrijk verschil is de procedure van vaststelling.

Standaard verantwoordingssysteem: een geautomatiseerd administratiesysteem dat het mogelijk maakt dat het verzamelen en presenteren van gegevens op een uniforme wijze plaatsvindt.

Systeemcertificaat: document (NEN-ISO 9000-certificaat) dat verleend wordt na een beoordeling op grond van NEN-ISO 9001 t/m 9004.

Technische specificatie: document waarin technische eisen zijn vastgelegd waaraan een product, proces of dienst moet voldoen.

Toezicht: een niet systematische activiteit door of namens een bestuursorgaan, waarbij de toezichthouder steekproefsgewijs de mate van overeenstemming met wettelijke voorschriften nagaat. Een bijzondere vorm van toezicht is het overheidstoezicht op privaatrechtelijke keuringsdiensten, met het doel na te gaan of deze op de juiste wijze uitvoering geven aan de hen opgedragen werkzaamheden. Zie ook *overheidstoezicht*.

Zorgsysteem: systematische toepassing van het samenhangend geheel van beleidsmatige, organisatorische en administratieve maatregelen, gericht op het inzicht krijgen in en het beheersen van de bedrijfsvoering zodanig dat het onderwerp van zorg voldoet aan de gestelde eisen.

Bronnen: Berenschot Batalas, IKC, LNV, MDW, NEN, SER, PV.

Bijlage 1b: Verklaring van afkortingen

AID	Algemene Inspectie Dienst
AMK	Agro Milieu Keur
ATC	Agrarisch Telematica Centrum
BIM	Bedrijfsintern milieuplan
BMA	Bevordering Mestafzet
BS	British Standard (Britse norm)
CCvD	Centraal College van Deskundigen
CE	Conformité Européenne
CEN	Comité Européen de Normalisation (alternatieve naam: European Committee for Standardization)
CI	Certificerende Instellingen
CLM	Centrum Landbouw en Milieu
CvD	College van Deskundigen
DGR	Diergezondheidsregistratie
DVI	Dierveiligheidsindex
EN	Europese Norm
EU	Europese Unie
GD	Stichting Gezondheidsdienst voor Dieren
GD-IC	Inspectie- en Controledienst Gezondheidsdienst voor Dieren
GHP	Good Husbandry Practice
GMP	Good Manufacturing Practice
GVP	Good Veterinary Practice
HACCP	Hazard Analysis, Critical Control Points
I&R	Identificatie en Registratie
IKB	Integrale Keten Beheersing
IKC	Informatie- en KennisCentrum
IKZ	Integrale Keten Zorg
ISC	Internationale Scharrel Controle
ISO	International Organization for Standardization
KKM	Keten Kwaliteit Melk
KPA	KwaliteitsProject Akkerbouw
LID	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouwbond
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland
MDW	Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MINAS	Mineralen aangifte systeem
MIS	Managementinformatiesysteem
NEN	Nederlandse Norm
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NNI	Nederlands Normalisatie-instituut
NTA	Nederlands Technische Afspraken
NUBL	Nadere Uitwerking Brabant - Limburg
PBO's	Publieksrechtelijke bedrijfsorganisaties
PV	Praktijkonderzoek Varkenshouderij
PVE	Productschappen Vee, Vlees en Eieren
R&D	Research & Development
RvA	Raad voor Accreditatie
RVV	Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees
SER	Sociaal Economische Raad
SGS	SGS European Quality Certification Institute

Skal	Controle-organisatie voor biologische productiemethoden
Skovar	Stichting Kolomsamenwerking Varkensvlees
SKV	Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalveren
TES	Bureau Toepassing Emissie-arme Stallen
TNO	Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
VBG	Vereniging van Accountants en Belastingadviesbureaus
VCA	Veiligheids Checklijst Aannemers
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVR	Productschap voor Veevoeder
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WOB	Wet openbaarheid van bestuur
WVO	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie

Bijlage 2: Onderdelen van een certificatieschema volgens de Raad voor Accreditatie (RvA)

1. Noodzaak branche-specifieke interpretatierichtlijnen

Dergelijke richtlijnen moeten de gebruikers (certificeerders en bedrijven) inzicht geven in de wijze waarop de eisen uit de normstellende documenten (bijvoorbeeld ISO 9000-serie of wetgeving) moeten worden toegepast in de betreffende branche.

2. Branche-specifieke checklists en dergelijke

De interpretatierichtlijnen kunnen verder uitgewerkt worden in vragenlijsten, aandachtspuntenlijsten en dergelijke die de auditors of inspecteurs ondersteunen bij de audits of inspecties van de betreffende bedrijven of producten.

3. Criteria voor certificatie

Vastgesteld moet worden aan welke eisen een bedrijf of product moet voldoen om voor certificatie in aanmerking te komen. Bijvoorbeeld:

- voldoen aan eisen uit ISO 9000-serie of de producteisen;
- zijn er criteria waarop beslist geen afwijkingen mogen zijn geconstateerd;
- wat wordt beschouwd als een afwijking en wat is een ernstige en wat een minder ernstige afwijking ("major", "minor", "opportunity for improvement" zijn voorbeelden van soorten afwijkingen);
- wordt er een puntensysteem gebruikt en wat is de minimale score die behaald moet worden.

4. De frequentie waarmee en de wijze waarop controles worden uitgevoerd

De certificatie-instelling moet vaststellen of bij voortduring voldaan wordt aan de certificatie-eisen. Vastgesteld moet worden met welke frequentie dit moet geschieden en welke onderzoeksmethoden men hierbij hanteert (bijvoorbeeld steekproevenmethoden, ontwerpbeoordelingen, audits).

5. Kwaliteitscriteria voor certificatiepersoneel

Audit- of inspectieteams: aan welke eisen moeten auditors of inspecteurs van certificatie-instellingen voldoen?

Beslissers: welke eisen worden gesteld aan diegene die de uiteindelijke certificatiebeslissing neemt?

6. Tijdsbesteding bij audits en inspecties

Hoeveel tijd wordt een certificatie-instelling geacht te gebruiken bij de uitvoering van de audits of inspecties (initiële-, controle-, en herbeoordelingsonderzoeken)? De tijd is gerelateerd aan aspecten als:

- het aantal medewerkers;
- aard van het bedrijf; omvang van het bedrijf;
- aantal vestigingen of productielocaties;
- beoordelingen in het veld;
- et cetera.

7. Diverse aspecten van de certificatieprocedures

Te denken valt hierbij aan:

- multi-site-regeling;
- verplichte tweefasenonderzoeken (eerst documenten en daarna implementatie);
- wijze van rapportage van resultaten van onderzoeken

8. Certificatiedocumenten

Lay-out van de certificaten en voorwaarden voor gebruik logo's.

Het College van Deskundigen (CvD) dient vast te stellen welke zaken in het certificatieschema geregeld moeten te worden. Bovenstaande onderwerpen hoeven niet in alle certificatieschema's even uitgebreid behandeld te worden. De RvA toetst certificatieschema's aan de eisen uit EN 45011 of EN 45012 en beoordeelt hierbij of op basis van de schema's betrouwbare certificatie-onderzoeken kunnen worden uitgevoerd en eenduidige certificatiebeslissingen kunnen worden genomen.

Bron: Raad voor Accreditatie, 'CCvD betrokkenheid' d.d. 27-10-1998

Bijlage 3: Samenstelling begeleidingscommissie, klankbordgroep en projectteam

Samenstelling begeleidingscommissie

Provincie Noord-Brabant
Provincie Limburg
LLTB
ZLTO
Directie Zuid (LNV)
Stichting Milieufederatie Limburg
NUBL
Vereniging Brabantse Gemeenten
Vereniging Limburgse Gemeenten
Algemene Inspectiedienst (AID)
Stichting Skovar
Berenschot Batalas B.V.
Praktijkonderzoek Varkenshouderij
Hoff Advies

de heer drs. L.H.J. Verheijen (voorzitter)
de heer G.H.M. Driessen
de heer F.J.M. Vrenken
de heer G. Oosterlaken
de heer drs. J.L.H.D. Eyck
de heer dr. C.T. Bartels
de heer ir. J.G. Arkes
de heer drs. J.W. Smeets (gemeente Deurne)
de heer A.W.M. Kersten (gemeente Helden)
de heer H. A. Kamphuis MBA
de heer L.J.H. Scharenborg
de heer dr. ir. J.M.F. Verhagen
de heer dr. P.C. Vesseur (projectleider)
mevrouw ir. H.M. Hoff (projectsecretaris)

Agendaleden:

Brabantse Milieufederatie
Inspectie Milieuhygiëne
LLTB
Provincie Noord-Brabant
Provincie Noord-Brabant
Provincie Noord-Brabant
ZLTO
Projectteam Integer

mevrouw P.S. Souwerbren/de heer K. de Ruiter
de heer drs. W.K. Niessen
de heer ing. W.H. Hermans
de heer G.T.J. ter Hart
de heer A.C.J. Kuipers
mevrouw ing. J.P. Kruis
de heer ing. J.M.M. Peerlings

Samenstelling klankbordgroep

Praktijkonderzoek Varkenshouderij
NUBL
Provincie Noord-Brabant
Provincie Limburg
LLTB
ZLTO
LNV-Zuid
Stichting Milieufederatie Limburg
Stichting Skovar
Varkenshouders:

Milieubedrijf Brabant Noord-Oost
Gemeente Helden
AID
Justitie
TES/SAB
G.D.-I.C.
IKC-L
VLB
Berenschot Batalas

Hoff Advies
Praktijkonderzoek Varkenshouderij

de heer dr. P.C. Vesseur (voorzitter)
de heer ing. A. Vermeer/de heer ir. J.G. Arkes
de heer A.C.J. Kuipers
de heer M. Lemmens
de heer ing. W.H. Hermans
de heer ing. J.M.M. Peerlings/de heer G.G. Traas
de heer ing. J.A. Deij
de heer dr. C.T. Bartels
de heer J.N.M. van Beurden (Rijnconsult)
de heer H. Verhoeven, Valkenswaard
de heer J. van Hal, Boxtel
de heer J. van Kempen, Leunen
de heer J. van Bommel, Vredepeel
de heer mr. H. Capelle
de heer G. Bonekamp
de heer H.A. Kamphuis MBA
de heer dr. P. van Reenen
de heer drs. F. Stouthart
de heer drs. C.A.H. de Waal
de heer ir. G.F.V. van der Peet
de heer A.G.M. Broeks
de heer dr. ir. J.M.F. Verhagen
de heer ing. F.B. Kramer
mevrouw ir. H.M. Hoff
mevrouw ir. M.F. Mul

Agendaleden:
Inspectie Milieuhygiëne
Brabantse Milieu Federatie (BMF)
Projectteam Integer

Samenstelling projectteam Integer
Praktijkonderzoek Varkenshouderij

Berenschot Batalas B.V.

Hoff Advies
Van der Vleuten - Raadgevers B.V.

de heer drs. W.K. Niessen
de heer K. de Ruiter

de heer dr. P.C. Vesseur (projectleider)
mevrouw ir. M.H. Bokma-Bakker
mevrouw ir. M.F. Mul
de heer dr.ir. J.M.F. Verhagen
de heer ing. F.B. Kramer
mevrouw ir. H.M. Hoff
de heer ir. C.W.J.M. Van der Vleuten

Bijlage 4: Overzicht van organisaties en instanties waarmee interviews gehouden zijn

Beleidsmakende overheid

Ministerie van LNV, Directie Landbouw te 's-Gravenhage
Ministerie van LNV, Directie Zuid te Eindhoven
Ministerie van VROM, Directie Drinkwater, Water en Landbouw te 's-Gravenhage
Ministerie van Economische Zaken, Directie Chemie, Bouw en Bedrijfsvoering te 's-Gravenhage
Ministerie van Justitie, Inspectie voor de Rechtshandhaving te 's-Gravenhage
Provincie Limburg te Maastricht
Provincie Noord-Brabant te 's-Hertogenbosch
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) te Helmond
Streekgewest Brabant Noordoost te Oss
Vereniging van Brabantse Gemeenten (VBG) te Gemert

Adviesorgaan gemeenten

Bureau Toepassing Emissie-arme Stallen (TES) te Tilburg

Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties

Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (PVE) te Rijswijk

Publieke toezichtshouders/aangewezen inspectiediensten (ai)

Algemene Inspectie Dienst (AID), regio Zuid te Eindhoven
Belastingdienst Directie ondernemingen Zuid te Helmond
Bureau Heffingen, vakgroep Heffingen en Invorderingen te Assen
Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) te Hilversum (ai)
Provincie Noord-Brabant te 's-Hertogenbosch
Regionaal milieubedrijf, Streekgewest Brabant Noordoost te Oss
Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) te Voorburg

Aangewezen inspectiediensten die tevens certificerende instelling zijn

Gezondheidsdienst voor Dieren, afdeling GD-IC te Deventer
Stichting Skal te Zwolle

Certificerende instellingen

KIWA te Rijswijk
SGS Agro Control te Spijkenisse
Stichting Milieukeur te 's-Gravenhage
TNO-Certification te Zeist

Accrediterende instellingen

Raad voor Accreditatie (RvA) te Utrecht

Normalisatie-instellingen

Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) te Delft

Landbouwbedrijfsleven

Brabants Agrarisch Jongeren Kontakt (BAJK) te Tilburg
Limburgs Agrarisch Jongeren Kontakt (LAJK) te Roermond
Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders (NVV) te Putten
Stultiens, H. te Meijel
Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), directie te Tilburg
Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), vakgroep Varkenshouderij te Tilburg

Periferie

Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureaus (VLB) te Leiden

Indeling interviewresultaten

Voor de presentatie van de interviewresultaten is de volgende indeling gemaakt:

Beleidsmakende overheid: beleidsmakende overheid, PVE, TES;

Bedrijfsleven: landbouwbedrijfsleven, PVE, TES, VLB;

Publieke toezichthouders: publieke toezichthouders/aangewezen inspectiediensten,
aangewezen inspectiediensten die tevens certificerende instelling
zijn;

Certificerende instellingen: certificerende instellingen, GD-IC, Skal, RvA, NEN.

Bijlage 5: Overzicht interviewvragen

Vooraf toegezonden lijst met onderwerpen die tijdens de interviews aan bod konden komen

Algemeen

Wat is uw functie

Wat zijn uw ervaringen met certificering en/of met normalisatie

Wettelijk kader

Wettelijke eisen aan de Raad voor Accreditatie en certificerende instellingen

Wettelijke eisen aan certificerende instellingen

Wettelijke eisen aan een bedrijfscertificaat

Nederlandse regelgeving over toezicht en controle via gecertificeerde systemen

Europese regelgeving over toezicht en controle via gecertificeerde systemen

Bedrijfscertificaat

Eisen aan bedrijfscertificaat volgens de geïnterviewde

Inhoud bedrijfscertificaat volgens de geïnterviewde

- wet- en regelgeving

- borging

In stand houden toegevoegde waarde certificaat (wanneer dit na verloop van tijd als 'gewoon' wordt beschouwd)

Toezicht

Toezicht op certificerende instellingen vanuit de overheid

Beschrijving huidig toezichtstelsysteem - knelpunten, overlap

Beschrijving toezichtstelsysteem dat gebaseerd is op certificering.

- onder andere positionering huidige controle- en keuringsinstanties

Omgang met overtredingen

Juridische aspecten: het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid

Motivatie voor een vernieuwd toezichtstelsysteem

Motivatie voor de overheid

Motivaties voor de sector

Draagvlak

Voorwaarden voor draagvlak bij de overheid

Voorwaarden voor draagvlak bij de sector

Prikkels voor invoering en gebruik certificeringssysteem

Overige onderwerpen

Wat verder aan bod komt

Aandachtspunten tijdens de interviews⁸

Certificerende instellingen, NEN en Raad voor Accreditatie

Certificering

Welke accreditaties heeft uw organisatie?

Ervaringen met combicertificering?

⁸ De lijst met aandachtspunten bleef tijdens de interviews op de achtergrond. Zij was slechts richtgevend voor de discussies.

Ervaringen met certificeren van kleine ondernemingen?
Hoe kijken geïnterviewden naar certificatie van wettelijke eisen (bijvoorbeeld het KOMO-keur)?
Wat is dan persoonsgebonden en wat proces, product, systeem?
Hoe komen de normen tot stand?
Hoe komt het certificatieschema tot stand?
Kanttekeningen en aandachtspunten pagina 9 NEHEM-rapport.

Wet- en regelgeving

Wat zijn voor uw organisatie de aandachtspunten bij controle en handhaving?
Hoe vindt de controle en handhaving plaats in de praktijk (hoe vaak et cetera)?
Wat zijn knelpunten/blokkades, wat zijn mogelijke oplossingen/randvoorwaarden?
Hebt u in de praktijk ervaring met overlap/ tegenstrijdigheden van normen, wetten en regels voor dezelfde bedrijfsactiviteit?
Hoe gaat u ermee om als u wetsovertredingen constateert?
Krijgt u wel eens een melding van delicten vanuit inspecties? Hoe gaat u daar mee om?

Inhoud

Aan welke voorwaarden moet een bedrijfscertificaat voldoen?
Combineert u bij certificatie-audits product-, proces- en systeemaudits?
Beoordeelt u het systeem als u een productkeur moet afgeven? En andersom?
Samenstellen auditteam/specialismen.
Welke opleiding hebben auditors/assessors?
Hoe is geborgd dat auditors voldoen aan specificaties zoals voor milieuauditor ISO 14001?
Hoe zorgt u voor landelijke eenduidigheid bij het beoordelen?
Wat is de mogelijk tot systeemcertificatie op eenpersoonsbedrijven?
Wat zijn de ontwikkelingen in internationaal/Europees verband?

Toezicht

Wat is uw mening/antwoord op het wantrouwen van toezichthoudende overheidsinstellingen ten aanzien van accreditatie/certificatiestructuur, zoals: certificaten te koop, verschillen in eisen CI, papieren systemen, combinatie advies certificeren: onafhankelijkheid?
Welke ervaringen heeft u met systeemgericht toezicht?

Prikkels

Overig

Overheid

Bij terugtrekkende overheid is de vraag of publiekrechtelijke taken naar private ondernemingen kunnen worden gedelegeerd.

Kunnen deze dan in de accreditatie/certificatiestructuur worden ondergebracht?
Welke rol heeft de overheid bij toezicht in relatie tot de RvA en de C.I.'en?
Is het toezicht van de overheid beperkt tot de structuur of ook een controle van de output van de zorgsystemen (steekproefsgewijs)?
Hoe treedt de overheid op wanneer het zorgsysteem op een bedrijf niet functioneert?
Beoordeelt de overheid of er terecht is gecertificeerd?
Beoordeelt de RvA dit?
Welke terugkoppeling van C.I., RvA en overheid is wenselijk of noodzakelijk?
Wat is de rol van de overheid na incidenten en/of calamiteiten en ook als er een politieke of maatschappelijke roep is voor meer overheidsbemoeienis?
Is hierin een verschil tussen landelijke, regionale en lokale overheid?
Beschikt de overheid in een situatie van toezicht op toezicht nog wel over voldoende specifiek inhoudelijke deskundigheid?

Borging en certificatie in relatie tot overheidstoezicht kent vier probleemgebieden:

- juridische aspecten: het probleem van de ministeriële verantwoordelijkheid;
- garantiestelling van de kwaliteit van de certificatie;
- de waarde van certificaten na afgifte: randvoorwaarden om het kwaliteitsniveau blijvend waar te maken;
- het verbeteringstraject: randvoorwaarden om continue verbetering te bewerkstelligen.

Publieke toezichthouders

Wet en regelgeving

Welke eisen (wettelijk of anderszins) toetst⁹ uw organisatie (met andere woorden tegen welke wet, verordening)?

Wat zijn voor uw organisatie de aandachtspunten bij controle en handhaving?

Hoe vindt de controle en handhaving plaats in de praktijk (hoe vaak et cetera)?

Wat zijn knelpunten/blokkades, wat zijn mogelijke oplossingen/randvoorwaarden?

Hebt u in de praktijk ervaring met overlap/ tegenstrijdigheden van normen, wetten en regels voor dezelfde bedrijfsactiviteit?

Certificering

Kan aan de eisen die u toetst bij bedrijven worden voldaan met een certificaat?

Welke eisen stelt een toezichthouder aan een certificaat?

Hoe moet aan deze eisen voldaan worden?

Hoe beoordeelt u dat?

Welke eisen stelt u aan de manier van certificeren ((on-)aangekondigde controle)?

Inhoud

Welk vertrouwen heeft u als handhaver/controleur in de eigen verantwoordelijkheden van de boer om te laten zien dat hij aan wettelijke eisen voldoet?

Welke motivatie heeft u om mee te werken aan een nieuw toezichtstelsel dat uitgaat van certificering?

Welke gevoeligheden/blokkades zullen een rol spelen bij vervanging van het huidige toezichtstelsel?

Wat zijn de doelstellingen van het toezicht, de inspectie, de controle?

Kunt u vaststellen of aan de eisen wordt voldaan?

Kunt u vaststellen of in de geest van de wet/ conform het eigen stelsel wordt gewerkt?

Kunt u vaststellen waar verbeteringen mogelijk zijn?

Kunt u aanbevelingen doen voor verbeteringen? NB.: het is belangrijk om de insteek van de instantie te weten.

Welke criteria worden hierbij aangehouden?

Wordt gewerkt aan de hand van een norm, standaard, een checklist, met een scoremethodiek?

Hoe stelt u vast welke organisatie getoetst wordt?

Hoe wordt vastgesteld in welke organisatorische en functionele eenheden van de organisatie de toetsing moet plaatsvinden?

Hoe stelt u vast welke functies en/of individuen binnen de organisatie getoetst moeten worden?

Welke procedure of werkwijze hanteert u tijdens de toets?

Hoe worden de bevindingen van de toets vastgelegd, in welke vorm (schriftelijk in een rapport, handtekening ter goedkeuring, administratief stelsel)?

Zijn daar specifieke criteria voor?

⁹ Onder toets en toetsing verstaan we hier gemakshalve alle vormen van toezicht zoals inspectie, controle, audits, steekproeven. We vragen bij de toezichthoudende instantie wel wat ze doen en hoe ze dat zelf omschrijven.

Hoe worden de resultaten gecommuniceerd en naar wie?
Weke beroepsmogelijkheden zijn er?
Zijn er aangrenzende aspecten die u ook toetst of zou kunnen toetsen?
Welke opleiding hebben uw toezichthouders/inspecteurs?
Hoe zorgt u voor landelijke eenduidigheid bij het beoordelen?
Bij productkeuring: waar kijkt u naar?
Hoe beoordeelt u productenmerken in een systeem?
Beoordeelt u ook het systeem als u producten keurt?
Verandert het toetsen als er al elementen zijn geregeld?
Bijvoorbeeld bij risico inventarisatie en evaluatie (RI&E): verandert het toezicht als er een RI&E is uitgevoerd?
Voert u extra controles uit bij de adressen die geen RI&E hebben uitgevoerd?
Kunnen uw inspecteurs systeemgericht toetsen?

Toezicht

Welke betrokkenheid heeft de organisatie bij toezicht op systeemniveau? Specifieke aandachtspunten voor organisaties bij toezicht op gevaar van vertrouwensbreuk zijn er als bedrijven zorgsystemen invoeren en inspecteurs hun gezag willen blijven gelden.
Zijn de inspecties gericht op het toetsen van het functioneren van het systeem met productinspecties?
Hoe kunnen daadwerkelijke effecten van zorgsystemen gemeten worden?
Hoe meet je of weet je dat het zorgsysteem daadwerkelijk leeft in de organisatie?
Hoe kun je als toezichthoudende instantie een efficiënter en zakelijker optreden realiseren en daarmee aan deze verwachting van het bedrijfsleven voldoen?
Aan welke randvoorwaarden moet volgens u het toezicht vanuit het certificeringsstelsel voldoen opdat het ook kan werken?

Prikkels

Welke voordelen richting gecertificeerd bedrijf wil de wet- en regelgever tegenover diens inspanningen stellen?

Overig

Doet uw organisatie aan PR om uw "klanten" duidelijk te maken wat uw functie is?

Bijlage 6: Vrijstelling in het kader van de Mededingingswet

De Mededingingswet kent een aantal mogelijkheden voor vrijstelling op het verbod op afspraken die de mededinging beperken:

- afspraken die onder het Europees mededingingsrecht zijn vrijgesteld of waarvoor de Europese Commissie een individuele ontheffing heeft verleend;
- afspraken die door de Minister van Economische Zaken generiek zijn vrijgesteld (door middel van een algemene maatregel van bestuur);
- ontheffing die op aanvraag van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) verkregen is.

Bij algemene maatregel van bestuur kan door de Minister van Economische Zaken worden bepaald dat het verbod op beperking van de mededinging niet van toepassing is op categorieën van overeenkomsten, besluiten of gedragingen die in het algemeen vanuit een oogpunt van mededinging van duidelijk ondergeschikte betekenis zijn. Dit wil nog niet zeggen dat met een algemene maatregel van bestuur alles geoorloofd is: wanneer deze overeenkomsten in aanzienlijke mate afbreuk doen aan de mededinging kan de NMa ze *alsnog* nietig verklaren!

De NMa kan op aanvraag ontheffing verlenen op een overeenkomst waarop de Mededingingswet van toepassing is. Voor ontheffing moet aan de volgende vier voorwaarden worden voldaan:

1. de overeenkomst draagt bij tot verbetering van de productie, tot verbetering van de distributie, tot bevordering van de technische vooruitgang of tot bevordering van de economische vooruitgang;
2. een billijk aandeel in de voordelen die uit de overeenkomst voortvloeien komt de gebruikers ten goede;
3. aan de betrokken ondernemingen mogen geen beperkingen worden opgelegd die voor het bereiken van deze doelstelling niet onmisbaar zijn;
4. de betrokken ondernemingen mogen niet de mogelijkheid krijgen om voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen en diensten de mededinging uit te schakelen.

Een voorbeeld van een regeling waarvoor ontheffing is verkregen is de IKB-regeling varkens. Op 19 april 1999 is voor de periode van vijf jaar een ontheffing verleend aan de "Algemene voorwaarden overeenkomsten PVV/IKB varkens 1991".

Motivaties van de NMa die bij ontheffing van de IKB-regeling een rol speelden

Uit het ontheffingsbesluit dat betrekking heeft op de "Algemene voorwaarden overeenkomsten PVV/IKB varkens 1991" kunnen de motivaties van de NMa die voor een ontheffing van belang zijn worden afgeleid. De motivaties zijn verwoord in de omschrijving van het begrip 'kwaliteitskeurmerk' en de toetsing aan de vier vrijstellingsvoorwaarden uit de Mededingingswet.

De NMa is van mening dat een kwaliteitskeurmerk in beginsel de mededinging niet beperkt, zolang er geen concurrentiebeperkende verplichtingen aan het recht op gebruik van het keurmerk verbonden zijn.

"Overeenkomsten die uitsluitend strekken tot het gebruik van een gemeenschappelijk kwaliteitskeurmerk, ter onderscheiding van producten met een bepaalde kwaliteit, waaraan iedere concurrent onder dezelfde voorwaarden kan deelnemen, beperken de mededinging niet wanneer andere concurrenten wier producten objectief aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen, het merk onder dezelfde voorwaarden als de deelnemers aan de kwaliteitsregeling kunnen gebruiken."

Er is geen concurrentiebeperking gelegen in de verplichting om zich aan een kwaliteitscontrole van het keurmerk te onderwerpen. Ook de verplichting om uniforme behandelingsvoorwaarden op te geven of de goedgekeurde producten van een merk te voorzien, beperken de concurrentie niet.

Er kan wel sprake zijn van een concurrentiebeperking als het recht op gebruik van het kwaliteitsmerk verbonden is met verplichtingen ten aanzien van de productie, de afzet, de prijsvorming of andere, zoals wanneer de deelnemende ondernemingen worden verplicht alleen producten van gegarandeerde kwaliteit te fabriceren of in de handel te brengen."

Over de IKB-regeling oordeelt de NMa dat de IKB-regeling voor wat betreft de toe- en uittreding objectief, transparant en non-discriminatoire is. De overeenkomsten die in het kader van de IKB-regeling worden gesloten, strekken tot het gebruik van een gemeenschappelijk kwaliteitskeurmerk.

Niettemin bevat de IKB-regeling volgens de NMa twee concurrentiebeperkende voorschriften die als merkbaar op de betreffende markten zijn beoordeeld:

- de primaire producent is verplicht om uitsluitend IKB-biggen/varkens te produceren of te houden. Dit beperkt de aangesloten producenten in hun commerciële vrijheid;
- de detaillist is verplicht uitsluitend IKB-vlees te verkopen. Dit beperkt de commerciële vrijheid van de detaillist en maakt het leveranciers van niet-IBK-vlees onmogelijk om bij IKB-detaillisten vlees af te zetten.

Na de constatering dat de IKB-regeling bedoeld is voor het gebruik van een gemeenschappelijk kwaliteitskeurmerk en dat de regeling twee concurrentiebeperkende voorschriften bevat, is de aanvraag voor ontheffing getoetst op de vier voorwaarden voor ontheffing.

1. Volgens de NMa heeft het PVV voldoende aannemelijk gemaakt dat de IKB-regeling als geheel objectieve economische voordelen oplevert: verbetering van de productie en distributie en vergroting van de diversiteit van het aanbod. De regeling is een prikkel voor marktpartijen om kwalitatief hoogstaand varkensvlees te produceren.
2. De keuzemogelijkheden voor de consument worden vergroot. Dat een billijk aandeel van de door de IKB-regeling gegenereerde productie ten goede komt aan de consument is volgens de NMa inherent aan de regeling.
3. Volgens de NMa zijn de mededingingsbeperkingen onmisbaar om de voordelen te bewerkstelligen: de kern van het systeem is dat de primaire producent wordt gedwongen om bewust aandacht te besteden aan de kwaliteit van het productieproces. De verplichtingen aan de primaire producent en de detaillist zijn vanuit het oogpunt van effectieve controle noodzakelijk: de uiterlijke kenmerken van niet-IBK-vlees en IKB-vlees verschillen niet. De verplichtingen om exclusief IKB te leveren zijn bovendien een garantie naar de consument.
4. Volgens de NMa wordt de mededinging op de betrokken markten niet uitgeschakeld. Deelnemers zijn vrij in de keuze om deel te nemen of er weer uit te stappen. Deelnemende bedrijven kunnen op andere kenmerken dan kwaliteit wel concurreren, zoals bijvoorbeeld op prijs.

Bijlage 7: Wet- en regelgeving van toepassing op varkensbedrijven

Overzicht van wet- en regelgeving op het varkenshouderijbedrijf (inclusief controlerende en handhavende instanties)

Verklaringen

Voorzieningen : Vaste voorzieningen ten behoeve van de bedrijfsvoering (hardware) die visueel waarneembaar zijn.

Processen : Besluiten of handelingen die betrekking hebben op de dagelijkse bedrijfsvoering.

Afkortingen van controlerende en handhavende instanties:

AIID = Algemene Inspectie Dienst (LNV)

BH = Bureau heffingen (LNV)

Douane = douane (Financiën)

EU = Europese Unie

GD = Gezondheidsdienst voor Dieren

IMH = Inspectie Milieuhygiëne

IW&V = inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire zaken (VWS)

LID = Landelijke Inspectie Dienst (Dierenbescherming)

Pol = politie

RVV = Rijksdienst voor keuring vee en vlees (LNV)

Veever = Veeverbetering, fokkerijorganisaties

Opgenomen wet- en regelgeving heeft betrekking op:

- varkens op het bedrijfsterrein (inclusief aan- en afvoer);
- de mestproductie, het aanwenden van mest, het verhandelen van mest;
- bouw, sloop, verbouw en inrichting van bedrijfsgebouwen;
- regelgeving die expliciet van toepassing is op woningen bij varkensbedrijven;
- voer en drinkwater voor de varkens;
- inrichting bedrijfsterrein.

Niet opgenomen wet- en regelgeving heeft betrekking op:

- arbeid;
- elke burger (wetboeken, AOW ABW et cetera);
- verkrijgen van subsidies;
- het woonhuis (algemene wet- en regelgeving);
- algemene wetten waar ieder type onderneming/ bedrijf aan moet voldoen (vestigingswet, wet op de omzetbelasting).

Wetten en bijbehorende besluiten Regelingen Verordeningen		Voorzieningen		Processen						Overig	
		Bedrijf	Stal	Huis- vesting	Voeding	Gezond- heids- zorg	Voort- planting	Aan- en afvoer dieren	Milieu- zorg		Liquidi- teits- beheer
Wet milieubeheer	Asbestbesluit		gemeente								
	Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen	gemeente									
	Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B		gemeente								
	Besluit mestbassins milieubeheer	gemeente									
	Besluit milieu-effectrapportage 1994			gemeente							
	Besluit opslaan in ondergrondse tanks	gemeente									
	Besluit opslaan propaan milieubeheer	gemeente							gemeente		
	Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunning										
	Besluit goederen milieubeheer										
Interimwet ammoniak en veehouderij	Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996		gemeente						gemeente	gemeente	
	Inrichtingen en vergunningen besluit										
	Regeling inzake de ammoniak-depositie veroorzaakt door veehouderijen	gemeente	gemeente								
Meststoffenwet	Uitvoeringsregeling Interimwet ammoniak en veehouderij	gemeente	gemeente								
	Besluit administratieve verplichtingen Meststoffenwet								AID/BH/pol		
	Besluit bijzondere categorieën producten van dierlijke meststoffen								AID/BH/pol		

Wetten en bijbehorende besluiten Regelingen Verordeningen		Voorzieningen		Processen						Overig	
		Bedrijf	Stal	Huis-vesting	Voeding	Gezond-heids-zorg	Voort-planting	Aan- en afvoer dieren	Milieu-zorg	Liquidi-teits-beheer	Product-eis
	Besluit provinciale normen Meststoffenwet	AID / BH / pol	AID / BH / pol	AID / BH / pol				AID / BH / pol	AID / BH / pol		
	Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet	AID / BH / pol									
	Registratie besluit dierlijke meststoffen								AID / BH / pol		
	Uitvoeringsbesluit 30% korting mestproductierechten voor varkens en kippen	AID / BH / pol	AID / BH / pol								
	Uitvoeringsbesluit wet herstructurering varkenshouderij	AID / BH / pol	AID / BH / pol								
	Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet	AID / BH / pol	AID / BH / pol								
	Wijzigingsbesluit uitvoeringsbesluit 30% korting mestproductierechten voor varkens en kippen	AID / BH / pol	AID / BH / pol								
Wet verontreiniging oppervlakte-wateren	waterschap								water-schap		
Bestrijdings-middelenwet	AID								AID		
Wet bodembe-scherming	Besluit gebruik dierlijke meststoffen										
	Infiltratiebesluit bodembescherming	AID	AID						AID		
	Lozingenbesluit bodembescherming	gemeente	gemeente								

Wetten en bijbehorende besluiten Regelingen Verordeningen		Voorzieningen		Processen						Overlig	
		Bedrijf	Stal	Huis-vesting	Voeding	Gezond-heids-zorg	Voort-planting	Aan- en atvoer dieren	Milie-u-zorg		Liquidi-tets-beheer
Wet herstructurering	Uitvoeringsbesluit wet herstructurering varkenshouderij	AID / BH	AID / BH								
	Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij	AID / BH	AID / BH								
	Regeling administratie verplichtingen Wet herstructurering varkenshouderij								AID / BH		
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	Besluit aanwijzing diersoorten besmettelijke dierziekten										#
	Besluit bescherming tegen bepaalde zoönosen en bestrijding besmettelijke dierziekten										#
	Besluit diervervoer 1994					AID / RVV / LID / Pol		AID / RVV / LID / Pol			#
	Besluit doden van dieren					AID / RVV					#
	Besluit gebruik sera en entstoffen					AID					#
	Besluit identificatie en registratie van dieren					AID RVV		AID / RVV			#
	Besluit inzake het in de handel brengen van dieren en producten en de toepassing van maatregelen met betrekking tot in Nederland gebrachte dieren en producten								AID / RVV / douane		#
	Besluit niet gehouden dieren					AID					
	Besluit ritueel slachten	RVV / AID	RVV / AID								
	Besluit verdachte dieren					RVV		RVV			#

Wetten en bijbehorende besluiten Regelingen Verordeningen	Voorzieningen		Processen						Overig	
	Bedrijf	Stal	Huis- vesting	Voeding	Gezond- heids- zorg	Voort- planting	Aan- en afvoer dieren	Milieu- zorg	Liquidi- tels- beheer	Product- eis
Besluit vervoer van en naar besmette of van besmetting verdachte gebouwen en terreinen Besluit voortplantingstechnieken bij dieren Embryobesluit Fokkerijbesluit Ingrenbesluit Varkensbesluit Regeling dierenvervoer Regeling vrijstelling dierenvervoer Regeling vaststelling bescheiden dierenvervoer Regeling inzake hygiëne-voorschriften besmettelijke dierziekten Regeling vervoersbeperkingen varkens							RVV / AID			#
					AID / IW&V / RVV	AID / IW&V / RVV				
						AID / IW&V / RVV				
						AID				#
					AID / LID / RVV					#
		AID	AID	AID	AID		AID			#
	AID						AID			
					AID		AID			
							AID			
	AID	AID			AID		AID			
								AID		
Veewet							AID			
	Besluit ex-artikel 18 Veewet				AID / RVV		AID / RVV			#
	Besluit ex-artikel 24 Veewet				AID / RVV		AID / RVV			#
	Besluit ex-artikel 45 en 48 Veewet			AID / RVV			AID / RVV			

Wetten en bijbehorende besluiten Regelingen Verordeningen	Voorzieningen		Processen						Overig	
	Bedrijf	Stal	Huis-vesting	Voeding	Gezondheids-zorg	Voort-planting	Aan- en atvoer dieren	Milieu-zorg	Liquidi-teleits-beheer	Product-eis
			AID / RVV	AID / RVV	AID / RVV	AID / RVV	AID / RVV			#
									AID / RVV	
			AID / RVV	AID / RVV	AID / RVV	AID / RVV	AID / RVV		AID / RVV	#
							AID / RVV		AID / RVV	#
					GD / EU					
Wet op de uitoefening van de diergenees- kunde					AID / RVV					
Diergenees- middelenwet							IW&V			
Grondwaterwet	provincie									
Wijzigingswet grondwaterwet	provincie									
Wet op de ruimtelijke ordering			gemeente							
Woningwet	gemeente	gemeente								
	gemeente	gemeente								
	gemeente	gemeente	gemeente							

Wetten en bijbehorende besluiten Regelingen Verordeningen		Voorzieningen		Processen					Overig		
		Bedrijf	Stal	Huis- vesting	Voeding	Gezond- heids- zorg	Voort- planting	Aan- en afvoer dieren	Milieu- zorg	Liquidi- teits- beheer	Product- eis
Provincie	provinciale milieuverordening- instructieregels gemeente- ultirijverboden									pol / AID	
	Verordening onttrekking grondwater	provincie								provincie	
	Ammoniak-reductieplan										
Gemeente	algemene plaatselijke verordeningen										
	Verordening identificatie en registratie varkens 1998								RVV / AID		
	Meldingenbesluit I&R varkens 1998								RVV / AID		
	Besluit algemene voorwaarden voor het gebruik slaghamermerk 1998								RVV / AID		
	Merkenbesluit I&R varkens 1998								RVV / AID		
Landbouwschap	Aujesky Verordening					GD					
Totaal		gemeente, AID, BH, pol, RVV, provincie, waterschap	gemeente, AID, BH, pol, RVV	AID, BH, pol, RVV, gemeente	AID, RVV	AID, RVV, LID, pol, IW&V, GD, EU	AID, IW&V, RVV	AID, BH, pol, RVV, LID, douane	gem, AID, BH, pol, provincie, water- schap	AID, RVV	

Voorlopig geparkeerde wetten	
Algemene afleveringsvoorwaarden voor de varkenssector 1997	Handelsregisterwet
Afvalstoffenwet	Kernenergielwet
Wet agrarisch grondverkeer	Kostenwet invordering rijksbelastingen
Algemene bijstandswet	Monumentenwet
Algemene ouderdomswet	Wet op de omzetbelasting
Arbeidshygiënische strategie	Wet waardering ontroerende zaken
Arbeidsomstandighedenwet	Pachtwet
Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering	Registratieplicht
Arbeidslijdenwet	Reparatiewet
Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen	Algemene wet inzake rijksbelastingen
Wet op de bedrijfsorganisatie	Stelselwet
Besluit beschermde inheemse dier- en plantensoorten	Sloopvergunning
Bedrijvenwet	Wet op de vennootschapsbelasting
Bijstandbesluit zelfstandigen	Verplaatsingsbesluit
Wet tot de uitvoering van de verordening No. 11 van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap	Wet verplaatsing mesproductie
Wet op de economische delicten	Vestigingswet bedrijven
Elektriciteitswet	Waterschapswet
Flora- en faunawet	Werkeboosheidswet
Natuurbeschermingswet	Wetboek van burgerlijke rechtsvordering
Besluit goederenvervoer over de weg	Wetboek van strafrecht
Grondwet	Wetboek van strafvordering
Habitatrichtlijn	Ziekwet
Vogelrichtlijn	

Bijlage 8A: Interviewresultaten

Voor de presentatie van de interviewresultaten zijn de geïnterviewden onderverdeeld in vier groepen: beleidsmakende overheid, bedrijfsleven, publieke toezichthouders en certificerende instellingen (zie bijlage 4). Op een enkele plaats zijn ook relevante uitspraken over deze onderwerpen vanuit de klankbordgroep en de workshop weergegeven. In bijlage 8b zijn de interviewresultaten in twee tabellen samengevat.

B 8.1 Het bedrijfscertificaat: motivatie, randvoorwaarden, knelpunten en prikkels

In het algemeen vinden de geïnterviewden het bedrijfscertificaat een goede ontwikkeling. Het speelt een belangrijke rol in het verkrijgen van een 'license to produce'. Vooral de overheid vindt in dit kader "de overgang naar een kwaliteitszorgsysteem onvermijdelijk". Door het bedrijfsleven wordt het bedrijfscertificaat beschouwd als een soort vestigingsvergunning, die een rol kan gaan spelen bij het verkrijgen van financiering, het afgeven van garanties en aansprakelijkheid.

Er is ook scepsis over het bedrijfscertificaat: "Het bedrijfscertificaat is een idealistisch streven waaraan het risico vastzit dat het certificaat ongewenst wordt opgetuigd." En voor de vermindering van de controledruk op de bedrijven is certificering niet nodig: "Veel wet- en regelgeving wordt helemaal niet gecontroleerd. Het zijn juist de certificaten die vaak gecontroleerd worden, en dat blijft toch."

B 8.1.1 Motivaties voor het bedrijfscertificaat

Beleidsmakende overheid

Uit interviews met de beleidsmakende overheid blijkt dat de motivatie voor het bedrijfscertificaat vooral gebaseerd is op het feit dat certificatie goed past in de ontwikkeling naar meer zelfregulering door het bedrijfsleven. Door zelfregulering kunnen volgens de overheid handhaving en controle efficiënter worden uitgevoerd. Daardoor is beter toezicht mogelijk.

Bij de beleidsmakende overheid bestaat de behoefte om "te sturen op koplopers in plaats van op knoeiers". In dit verband verwacht de overheid dat certificering helpt om een goed georganiseerde sector en een beter ondernemerschap te realiseren, wat kan helpen deze omslag te maken.

Een praktisch voordeel dat volgens de geïnterviewden met het bedrijfscertificaat kan worden behaald is dat zowel overheid als bedrijfsleven meer zicht krijgen op tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving, omdat de inventarisatie van alle wet- en regelgeving inclusief inhoud deel uitmaakt van het ontwikkelingsproces.

Bedrijfsleven

Als motivatie van het bedrijfsleven voor een bedrijfscertificaat wordt onder andere het marktvoordeel dat behaald zou kunnen worden aangegeven: een garantie voor afzetmogelijkheden en financiële voordelen. In de bedrijfsvoering voorziet men een efficiënter gebruik van de tijd en minder ergernissen over bijvoorbeeld slecht op elkaar afgestemde controles of regelingen. "Er is met veel regels niet te werken, dat zou verbeterd kunnen worden".

Uit de interviews blijkt dat de motivatie van het bedrijfsleven voor het bedrijfscertificaat ook gelegen is in maatschappelijke aspecten als een verbetering van het imago van de sector en het "Beëindigen van de loopgravenoorlog met de overheid". Het bedrijfscertificaat wordt gezien als een middel om weer als volwaardige gesprekspartner te worden beschouwd.

Publieke toezichthouders

Als motivatie voor de publieke toezichthouders wordt aangegeven dat het controleren van gecertificeerde bedrijven veel effectiever en efficiënter zal kunnen gebeuren en daardoor gemakkelijker kan worden. De controlekosten per bedrijf zullen daardoor verminderen. Hierdoor wordt een verschuiving van het werkterrein voorzien van gecertificeerde bedrijven naar niet-gecertificeerde bedrijven.

De toezichthouders vinden het voor de sector belangrijk dat certificatie tot een nieuwe bedrijfscultuur kan leiden die "De uitstraling heeft dat alles in orde is". Het bedrijfscertificaat brengt de varkenssector volgens enkele geïnterviewde toezichthouders dichterbij de consument en weert knoeiers. Directe voordelen voor de ondernemer zijn een verbetering van de administratieve last en het risicobewust worden van de ondernemer zelf.

Certificerende instellingen

Instanties die betrokken zijn bij certificering geven aan dat certificerende instellingen als marktpartij een direct belang bij certificering hebben. De voordelen van certificatie voor bedrijven zijn volgens hen vooral terug te vinden in kostenbesparingen in de bedrijfsvoering. Deze kostenbesparing wordt gerealiseerd door tijdsbesparingen en het voorkomen van verspilling. Het maatschappelijke belang van certificering is volgens enkele geïnterviewden het verbeteren van het imago.

B 8.1.2 Randvoorwaarden voor het bedrijfscertificaat

Beleidsmakende overheid

Uit de interviews blijkt dat de beleidsmakende overheid vindt dat de sector het bedrijfscertificaat nodig zou moeten hebben voor het bestaansrecht van het bedrijf. Niet de overheid zou dit moeten afdwingen, maar de economie. Het bedrijfscertificaat moet voor de bedrijven meerwaarde hebben, anders komt het niet van de grond. Het systeem moet gebaseerd zijn op individuele verantwoordelijkheid en niet op sectorale verantwoordelijkheid. Een ondernemer die zich niet aan zijn certificaat houdt, moet dan ook individueel worden gestraft.

Certificatie zal volgens de beleidsmakende overheid niet leiden tot vrijwaring van regelgeving. Er zullen geen concessies worden gedaan en uitwisseling tussen regelingen is niet mogelijk: aan alle regelgeving moet worden voldaan. De wet kan niet door certificatie worden vervangen en de verantwoordelijkheid voor naleving van de wet blijft bij de overheid. Een private onderneming kan geen publieke taken overnemen.

Het certificaat mag niet in strijd zijn met de wettelijke regelingen op het concurrentiebeding. De geïnterviewden vinden dat de bedrijven zelf een certificerende instelling moeten kunnen kiezen.

Het systeem moet vertrouwen uitstralen. Voor de beleidsmakende overheid betekent dit dat er sprake moet zijn van een onafhankelijke beoordeling door een onafhankelijke organisatie. Om vertrouwen te verdienen zal het systeem zichzelf moeten bewijzen. De overheid legt zich niet op voorhand vast.

Bedrijfsleven

Uit de interviews blijkt dat het voor het bedrijfsleven essentieel is dat er draagvlak in de hele keten is, dat er voldoende deelnemers zijn en dat de deelname vrijwillig is. Deze aspecten bepalen voor hen mede de waarde van het certificaat. De ontwikkeling van het certificaat moet afgestemd worden op diegenen die het goed doen en daarbij mag het effect van de kostprijsontwikkeling niet uit het oog worden verloren.

Uit de interviews met het bedrijfsleven blijkt dat het voor hen een randvoorwaarde is dat de overheid als tegenwaarde ook echt gaat handhaven en knoeiers aanpakt. Het certificaat mag er echter volgens sommigen ook weer niet toe leiden dat de sector voor de overheid bepaalt welk bedrijf 'goed', en welk bedrijf 'slecht' is.

Het certificaat zelf moet concurrentievoordelen hebben op de Europese markt. Het certificaat mag niet leiden tot gedwongen relaties met één bepaalde marktpartij als bijvoorbeeld een verplichte afnemer van de varkens.

Publieke toezichthouders

De publieke toezichthouders vinden het belangrijk dat het bedrijfscertificaat geen juridische risico's loopt: de overstap naar privaatrechtelijke controle moet door de Europese Commissie zijn toegestaan en het systeem mag geen risico's lopen bij de Raad van State. Certificatie

kan nooit in de plaats van de overheid komen, de overheid kan hoogstens terugtreden. Uit de interviews blijkt dat het bedrijfscertificaat vertrouwen moet opbouwen. Belangrijke aspecten daarvoor zijn volgens de geïnterviewden dat de afspraken worden nagekomen en dat onafhankelijkheid gewaarborgd is. Om onafhankelijkheid te waarborgen dient elke certificerende instelling die het certificaat mag uitgeven erkend te zijn door de Raad voor Accreditatie. Een andere voorwaarde voor vertrouwen is volgens de publieke toezichthouders een voortdurend contact tussen de politiek en het beleid aangaande de inhoud en de toepassing van het bedrijfscertificaat.

De eisen aan het certificaat zelf zijn dat de belangen van de Minister goed worden ingevuld en dat de fraudedruk van het systeem laag is. Voor het draagvlak in de sector is volgens een aantal geïnterviewden de betrokkenheid van met name familiebedrijven essentieel.

Certificerende instellingen

Volgens geïnterviewden uit de groep certificerende instellingen moet het proces om tot het bedrijfscertificaat te komen voor alle partijen acceptabel zijn. Om deze reden moet ook de overheid gesprekspartner zijn. Voor het draagvlak in de sector is het van belang dat deelname aan het bedrijfscertificaat vrijwillig is.

Een certificerende instelling mag niet worden opgezadeld met een pettenprobleem: klanten onderwerpen zich vrijwillig aan controles, de instelling is geen politie.

Volgens de certificerende instellingen is een eis aan het bedrijfscertificaat zelf dat de ondernemer de voordelen van het bijhouden van zijn systeem goed moet kunnen zien. Er dienen goed gedefinieerde termen te worden gebruikt. De ondernemers moeten zelf vragen om gecertificeerd te worden en zij moeten zich vooraf committeren aan het systeem.

De ontwikkeling van het bedrijfscertificaat mag volgens een geïnterviewde niet leiden tot "Een woud van merken". Om de kwaliteit van het certificaat te bewaken dient volgens een certificerende instelling een concurrentieslag tussen certificerende instellingen voorkomen te worden door bijvoorbeeld het aantal instellingen dat het certificaat mag uitgeven te beperken.

Klankbordgroep

De klankbordgroep geeft aan dat om te voorkomen dat het mooie systeem door één individu onderuit gehaald kan worden, de inhoud van het certificaat door juristen getoetst dient te worden. Op die manier wordt de gang naar de Raad van State zoveel mogelijk voorkomen.

B 8.1.3 Knelpunten voor het bedrijfscertificaat

Beleidsmakende overheid

Volgens de beleidsmakende overheid is het belangrijkste knelpunt de crisis in de sector. Geïnterviewden zijn van mening dat er eerst rust in de sector moet komen voordat men toe is aan certificering van het varkensbedrijf. Dit betekent volgens hen dat de mestproblematiek en de financiële problemen eerst opgelost moeten worden.

Een praktisch knelpunt dat wordt voorzien is het feit dat er in een nieuw systeem geïnvesteerd moet worden, wat tijd, moeite en geld van de ondernemer vraagt. Bovendien zal volgens de geïnterviewden zeker in eerste instantie de administratiedruk niet verminderen, maar zelfs toenemen. Een ander knelpunt is dat certificering van eenmansbedrijven moeilijk is.

Bedrijfsleven

Uit de interviews met het bedrijfsleven blijkt dat in 1999 voor het bedrijfsleven de overleving op korte termijn het belangrijkste is. Knelpunten als de mestproblematiek, de lage prijzen en de implementatie van het Varkensbesluit moeten eerst opgelost worden. Naast deze praktische knelpunten worden ontwikkelingen bemoeilijkt door politieke discussies die zowel buiten als binnen de sector gevoerd worden. Een voorbeeld daarvan is de vrees dat de vrijwillige certificatie tot een tweedeling van de sector kan leiden.

Concrete knelpunten zijn het feit dat certificatie veel inspanning kost en dat daar geen extra opbrengsten tegen overstaan. De ervaring van het bedrijfsleven is juist dat certificatie kosten-

verhogend is en tot meer administratie leidt. Een geïnterviewde is van mening dat er al managementsystemen voorhanden zijn die kentallen leveren die door toezichthouders benut zouden kunnen worden. De ervaring is dat de overheid dit vooralsnog niet vertrouwt.

Publieke toezichthouders

De publieke toezichthouders vinden het feit dat de winst pas op langere termijn zichtbaar wordt een belangrijk knelpunt voor het bedrijfscertificaat. Daarnaast vraagt men zich af of de verschuiving in verantwoordelijkheid van de publieke sector naar de private sector bij onderwerpen als volksgezondheid en andere algemeen maatschappelijke belangen wel mogelijk is. Een praktisch knelpunt voor de koppeling van een certificaat aan een vergunning is volgens geïnterviewde publieke toezichthouders dat een vergunning en een certificaat met elkaar conflicteren. Een vergunning is statisch, gericht op het toelaten van de status-quo. Een certificaat is daarentegen dynamisch, juist omdat een goed certificaat gericht is op verbetering van de kwaliteit.

Certificerende instellingen

Een belangrijk knelpunt dat door de certificerende instellingen wordt genoemd is het feit dat de controle op het certificaat een kostenpost voor de ondernemer is. Naast deze controles zal de overheid aspecten die volgens het certificaat al geregeld zijn toch blijven controleren. De overheid beroept zich volgens een certificerende instelling op haar eigen verantwoordelijkheid en wil niet delegeren. Mogelijk speelt de eigen werkgelegenheid daarbij een rol.

B 8.1.4 Prikkel ten gunste van het bedrijfscertificaat

Beleidsmakende overheid

De belangrijkste prikkel zit volgens de beleidsmakende overheid in de toegevoegde waarde van het certificaat: een verbetering van het draagvlak voor de varkenshouderij en een hogere efficiëntie van de bedrijfsvoering.

De prikkels die de overheid kan bieden zijn financiële prikkels. Deze zouden ook kunnen bestaan uit het duurder maken van de overheidscontrole voor bedrijven die niet gecertificeerd zijn.

Bedrijfsleven

Prikkels die van het certificaat zelf uit moeten gaan zijn volgens het bedrijfsleven: meer rendement, financiële meerwaarde van het product en gemakkelijker werken. Prikkels vanuit de overheid zijn de aanpak van knoeiers, minder controles en prikkels van financiële aard. Deze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit minder afroaming van mestquota, lagere heffingen, goedkopere leningen en cetera.

Publieke toezichthouders

Volgens publieke toezichthouders is een prikkel die van het certificaat zelf uitgaat een hogere handelsvrijheid binnen de Europese Gemeenschap. Mogelijke prikkels vanuit de overheid zijn volgens de publieke toezichthouders een lagere controledruk, het weren van knoeiers en financiële prikkels, zoals een afname van de kosten voor exportkeuringen en een afname van kosten voor keuringen aan de slachtlijn.

Certificerende instellingen

Volgens geïnterviewden van certificerende instellingen is de afzetgarantie een commerciële prikkel vanuit het certificaat. Een andere commerciële prikkel is het feit dat ondernemers zich met een certificaat kunnen onderscheiden in de markt en daardoor in de markt herkenbaar zijn. Deze prikkel speelt bij ondernemers die kiezen voor het Skal-certificaat of het Milieukeur varkensvlees een belangrijke rol.

Volgens certificerende instellingen zijn prikkels vanuit de overheid om certificatie te stimuleren van financiële aard: fiscaal voordeel, subsidies, financiële compensatie van bijvoorbeeld rechten en het geven van vrijwaringstermijnen.

Klankbordgroep

Tijdens de bijeenkomst van de klankbordgroep is aangegeven dat de overheid een tegenwaarde kan bieden als lagere leges en een snellere toetsingsprocedure bij vergunningaanvragen die gebaseerd zijn op gecertificeerde materialen. Bij de wijze van toezicht kan rekening worden gehouden met een verleend certificaat. Volgens de klankbordgroep zou de overheid subsidie kunnen verlenen voor het gericht ontwikkelen van de normen en/of infrastructuur die nodig zijn voor normalisatie en certificatie. De overheid kan als private partij ook bewust normen en certificaten bij haar inkoopbeleid laten meewegen.

Workshop

Tijdens de workshop is aangegeven dat het afsluiten van een convenant een stimuleringsmiddel voor toepassing van het bedrijfscertificaat kan zijn.

B 8.2 Contouren van het bedrijfscertificaat volgens interviews, workshop en klankbordgroep

Tijdens de interviews is gevraagd hoe een certificeringssysteem voor varkensbedrijven er uit zou moeten zien. Uit de antwoorden bleek dat een aantal aspecten van het certificeringssysteem voor alle vier geïnterviewde groepen belangrijk zijn. Deze aspecten zijn: de systeemvoorwaarden, de inhoud van het bedrijfscertificaat, het sanctiebeleid, het melden van geconstateerde overtredingen en de gevolgen voor het toezicht. In de hierna volgende paragrafen worden de gegeven meningen tijdens de interviews, de workshop en de klankbordgroep weergegeven. De meningen die tijdens interviews zijn gegeven zijn samengevat in bijlage 8b.

B 8.2.1 Systeemvoorwaarden van het bedrijfscertificaat

Beleidsmakende overheid

Door de beleidsmakende overheid is tijdens de interviews genoemd dat voor hen belangrijk is dat borging en handhaving gescheiden blijven. De betrokkenheid van een accountant in het systeem is volgens sommigen gewenst. De certificerende instelling die het certificaat mag toekennen dient door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd te zijn. De verantwoordelijkheid voor het certificeringssysteem moet in de keten liggen. De keten stelt ook afname-eisen aan de producten.

Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven is voorstander van één geïntegreerd verantwoordingssysteem waaronder alle certificaten kunnen vallen. Alle schakels binnen de productiekolom dienen gecertificeerd te worden, waarbij het certificaat voor de ene schakel meerwaarde moet hebben voor de volgende schakel. Het systeem moet vertrouwen uitstralen.

Uit interviews met het bedrijfsleven blijkt dat voorkomen moet worden dat er een monopoliepositie voor één certificerende instelling ontstaat. De door de ondernemer gekozen certificerende instelling moet wel alle controles kunnen doen.

Uit de interviews blijkt verder dat het voor het bedrijfsleven belangrijk is dat een certificeringssysteem voor varkensbedrijven op landelijk niveau wordt aangepakt. Door enkelen is de voorkeur uitgesproken dat dat plaatsvindt door middel van aanpassing van IKB.

Bij de opzet van een certificeringssysteem moet volgens het bedrijfsleven vanuit de boer worden gedacht omdat het moet leiden tot minder controles, administratie, ergernissen en kosten, en niet tot meer van dit alles.

Publieke toezichthouders

Uit de interviews blijkt dat de publieke toezichthouders het belangrijk vinden dat het systeem transparant is. De controle moet inzichtelijk zijn en de gegevens die het systeem oplevert moeten betrouwbaar zijn.

De publieke toezichthouders vinden ook dat het certificaat iets moet voorstellen. Het moet gebaseerd zijn op een goed geborgd professioneel kwaliteitssysteem dat is toegespitst op het kleine bedrijf. Volgens geïnterviewde publieke toezichthouders moet het kwaliteitssysteem

de mogelijkheid bieden meerdere certificaten te behalen. Het is volgens hen niet wenselijk om alle mogelijke aspecten in één allesomvattend certificaat op te nemen. De certificaten moeten worden uitgegeven door een door de Raad voor Accreditatie erkende certificerende instelling. Om waardevermindering van het certificaat te voorkomen dient een te zware concurrentieslag tussen certificerende instellingen voorkomen te worden.

Certificerende instellingen

Uit de interviews blijkt dat de certificerende instellingen een onafhankelijke borging van het certificaat belangrijk vinden. Deze onafhankelijke borging kan al dan niet onder toezicht van de Raad voor accreditatie plaatsvinden.

Tijdens de interviews is de volgende structuur genoemd: de Raad voor Accreditatie houdt toezicht op het College van Deskundigen. De rechtspersoon waar dit College van Deskundigen onder valt geeft licenties voor het toekennen van het bedrijfscertificaat aan certificerende instellingen die eveneens onder toezicht van de Raad voor Accreditatie staan.

In één interview is de optie genoemd om in plaats van een individueel certificaat voor elk bedrijf een hoofdcertificaat te ontwikkelen voor een hoofdaanvrager. Door middel van een contract zouden kleine bedrijven aan dit hoofdcertificaat gebonden kunnen worden.

De Raad voor Accreditatie vindt dat Colleges van Deskundigen voor het ontwikkelen van eisen en normen die in een beoordelingsrichtlijn worden vastgelegd meer met normcommissies van het NEN moeten werken. De achtergrond van deze wens tot samenwerking is het tegengaan van de wildgroei van beoordelingsrichtlijnen.

Workshop

Het bedrijfscertificaat dient een combinatie te zijn van een systeemcertificaat en een productcertificaat. Met het productcertificaat wordt het product voor de markt herkenbaar en onderscheidend omdat het mag worden voorzien van een logo. Voor het productcertificaat dienen het product 'varken' en de bijbehorende kwaliteitseisen gedefinieerd te worden. De kwaliteitseisen zullen zowel betrekking hebben op meetbare eisen aan de samenstelling en het gebruiksdoel van het product, als op indirecte eisen aan de houderij die achteraf aan het product niet meer meetbaar zijn. Het systeemcertificaat is onder andere een middel om deze indirecte kwaliteit aan te tonen. Dit certificaat heeft betrekking op het managementinformatiesysteem (MIS), het kwaliteitszorgsysteem en het milieuzorgsysteem.

Procescertificatie is voor de varkenshouderij minder geschikt omdat allerlei managementaspecten moeilijk in een procescertificaat kunnen worden ondergebracht. Bovendien bestaat het proces slechts uit één handeling op een vaste locatie (namelijk het produceren van varkens).

B 8.2.2 Inhoud van het bedrijfscertificaat

Beleidsmakende overheid

Tijdens interviews met de beleidsmakende overheid is genoemd dat het bedrijfscertificaat verbonden zou moeten worden aan zaken die betrekking hebben op het eindproduct en die voor de afnemer van belang zijn.

Het bedrijfscertificaat dient volgens een geïnterviewde gekoppeld te zijn aan een managementinformatiesysteem met bedrijfsdatabank waaruit een ieder kan halen wat hij of zij nodig heeft.

Het bedrijfscertificaat dient volgens een geïnterviewde vervolgens gebaseerd te zijn op een normstelsel dat is ontwikkeld door het NEN, en op heldere en inzichtelijke certificatieschema's. Bedrijfsinterne Milieuzorg (BIM) dient deel uit te maken van het bedrijfscertificaat.

Devaluatie van het certificaat kan volgens de geïnterviewden worden voorkomen door op de toekomst te anticiperen.

Over de integratie van regelgeving in het bedrijfscertificaat hadden geïnterviewden van de beleidsmakende overheid tegenstrijdige meningen. Een aantal geïnterviewden vindt dat zeker in de aanloopfase de certificatie van marktaspecten en de certificatie van aspecten van wet- en regelgeving gescheiden trajecten moeten zijn. Anderen vinden daarentegen juist dat markt- en overheidsregelgeving geïntegreerd moeten worden, en dat er juist geen strikte scheiding aangebracht zou moeten worden.

Bedrijfsleven

Uit de interviews met het bedrijfsleven blijkt dat het bedrijfscertificaat gericht moet zijn op het leveren van kwaliteit. Het certificaat is volgens hen een waarborg voor de consument en niet voor de overheid. Het bedrijfsleven vindt daarom ook dat die processen geborgd moeten worden die meegaan met het product. Wat de inhoud betreft dient vanuit de markt gedacht te worden en kunnen daarna zaken uit wet- en regelgeving toegevoegd worden. De integratie van wet- en regelgeving in het bedrijfscertificaat moet volgens de geïnterviewden uit het bedrijfsleven vorm krijgen door middel van een apart pakket wettelijke eisen en een apart pakket bovenwettelijke eisen in hetzelfde certificaat.

Het bedrijfscertificaat moet volgens het bedrijfsleven op een aantal terreinen tot uniformering leiden: uniformering van handelingen (bijvoorbeeld het verplaatsen van dieren) en uniformering van administraties. Het bedrijfscertificaat moet gebaseerd zijn op een managementprogramma, bij voorkeur een programma dat simulatiemogelijkheden kent, zodat het echt als een managementtool gebruikt kan worden.

In het toezichtprotocol zou opgenomen moeten worden dat bij controles door de certificerende instelling ook trogcontroles uitgevoerd dienen te worden, om na te gaan of het voer GMP-waardig is.

Publieke toezichthouders

Volgens de publieke toezichthouders moet het bedrijfscertificaat gebouwd worden op vastgestelde normen: het moet over feiten gaan. In een interview is naar voren gebracht dat alle ingrediënten voor kwaliteitssystemen reeds aanwezig zijn. Er is bijvoorbeeld al een veterinair netwerk over de sector, gebaseerd op Europese regelgeving (EU-richtlijn 97/12). Het is volgens hen vooral zaak om alles ook goed te organiseren. Het toezicht door de certificerende instelling dient een combinatie van proces- en productcontrole te zijn.

Volgens de publieke toezichthouders zou in het bedrijfscertificaat geen regelgeving met fraudedruk opgenomen mogen worden. Het opnemen van mestwetgeving zou bijvoorbeeld tot grote problemen kunnen leiden. De integratie zou vooral plaats moeten hebben voor wet- en regelgeving die betrekking heeft op (dier)gezondheid, welzijn en milieu. De milieuvergunning zou bijvoorbeeld uiteindelijk in het bedrijfscertificaat ondergebracht kunnen worden.

De integratie van regelgeving in het bedrijfscertificaat moet volgens de publieke toezichthouders zodanig plaatsvinden dat elke toezichthoudende instantie uit het systeem kan halen wat zij nodig heeft.

Certificerende instellingen

Uit de interviews met certificerende instellingen, het NEN en de Raad voor Accreditatie bleek dat deze groep van mening is dat het bedrijfscertificaat gebaseerd moet zijn op een managementinformatiesysteem waarin wettelijke eisen zijn meegenomen. Productcertificatie is onderdeel van het bedrijfscertificaat. De inhoudelijke eisen moeten gebaseerd worden op een norm of een beoordelingsrichtlijn.

Bij de integratie van wet- en regelgeving in het bedrijfscertificaat moet onderscheid gemaakt worden tussen wettelijke en bovenwettelijke eisen. Als interpretatie van wetten en regels kunnen normen worden ingezet.

Devaluatie van het bedrijfscertificaat kan volgens een certificerende instelling voorkomen worden door het instellen van een permanent college van bestuur dat de kwaliteit en de actualiteit van het bedrijfscertificaat bewaakt. De deskundigheid van de auditors dient door middel van opleidingen gewaarborgd te zijn.

Volgens een certificerende instelling dient in het toezichtprotocol opgenomen te worden dat er naast controles op afspraak ook onverwachte controles zullen plaatsvinden.

Workshop

Over de inhoud is tijdens de workshop aangegeven dat de wetgeving die vanuit maatschappelijke hoek is opgesteld in het certificaat opgenomen dient te worden. Het certificaat moet een praktische vertaalslag worden waarbij de doelstellingen van de wet overeind blijven. Ook

fraudegevoelige wetgeving dient opgenomen te worden, onder de voorwaarden dat dit goed geborgd wordt en dat de relevante partijen bij de inhoud van het certificaat betrokken worden. Het certificaat moet breed toepasbaar zijn. In eerste instantie mogen daarom niet teveel plussen worden opgenomen. Begonnen kan worden met wet- en regelgeving en de meest basale markteisen (in elk geval IKB). In de workshop is aangegeven dat overheid en primaire sector in eerste instantie samen de inhoud dienen te bepalen. Vervolgens kan het overlegplatform met marktpartijen worden uitgebreid.

Om het systeem verder uit te bouwen kan op dat moment ook worden geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen: het certificaat dient uiteindelijk de regelgeving voor te blijven.

Tijdens de workshop is aangegeven dat aan het bedrijfscertificaat een klachtenregeling verbonden moet worden. In deze klachtenprocedure moet worden aangegeven:

- hoe om te gaan met klachten van certificaathouders;
- hoe om te gaan met klachten van derden op certificaathouders of gecertificeerde producten.

Klankbordgroep

Certificeren van wet- en regelgeving kan onderverdeeld worden in drie niveaus:

- traject waarvoor het rijk, de gemeente of de provincie vooraf toestemming moet geven door middel van het afgeven van een vergunning;
- wettelijke regels waarvoor geen toestemming (dus geen vergunning) vooraf nodig is;
- vrijwillige afspraken waarbij de bedrijfstak meer doet dan wet- en regelgeving vereist, dus bovenwettelijke afspraken die niet onder wet- en regelgeving vallen.

B 8.2.3 Sanctiebeleid voor overtreden certificaatvoorschriften

Beleidsmakende overheid

De beleidsmakende overheid wijst in interviews op het feit dat het kwijtraken van het certificaat geen juridische consequenties heeft. Het sanctiebeleid dat aan het certificaat gekoppeld is moet zodanig zijn dat het de cowboys van de sector uit het systeem elimineert. Het ontwijken van de eisen van het bedrijfscertificaat dient streng te worden gestraft. De sancties zelf dienen individueel opgelegd te worden.

Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven vindt dat goed meedoen met het systeem moet worden beloond en dat systeemfraudeurs streng gestraft moeten worden. Eventueel moet daarvoor tuchtrecht worden ingesteld. De sancties zelf dienen volgens het bedrijfsleven te bestaan uit het financieel streng straffen van de fraudeurs. De opgelegde boete moet extreem hoog zijn ten opzichte van het behaalde voordeel. Fraudeurs moeten buiten het systeem gesloten kunnen worden.

Publieke toezichthouders

De publieke toezichthouders zijn van mening dat het omzeilen van regels aangepakt moet worden. Een sanctie die volgens hen het meest voor de hand ligt is het intrekken van het certificaat.

Certificerende instellingen

Uit de interviews blijkt dat de certificerende instellingen vinden dat voor een overtreding die deel uitmaakt van de beoordelingsrichtlijn de sanctie moet zijn dat het certificaat wordt ingetrokken.

B 8.2.4 Melden van geconstateerde overtredingen

Overtredingen van wet- en regelgeving en overtreding van de certificaatvoorschriften kunnen in principe - al dan niet bij toeval - door elke controleur worden geconstateerd. Wanneer een controleur een overtreding constateert die onder zijn of haar bevoegdheid valt, dan kunnen direct maatregelen worden getroffen. Wanneer de overtreding onder de bevoegdheid van

een ander valt, dan kunnen pas maatregelen getroffen worden wanneer de overtreding gemeld is aan die instantie of instelling die bevoegd is maatregelen te treffen. Dit melden aan derden gebeurt niet automatisch; hierover dienen afspraken gemaakt te worden tussen publieke toezichthouders en certificerende instellingen. In de interviews is aan de verschillende partijen gevraagd wat de meningen zijn en/of wat het beleid is aangaande het melden van overtredingen.

Beleidsmakende overheid

De beleidsmakende overheid is van mening dat een certificerende instelling alleen gehouden kan worden aan haar burgerplicht zoals die voor een ieder geldt, om overtredingen van wet- en regelgeving aan het bevoegde gezag te melden. Uit de interviews kan niet worden opgemaakt welke mening de beleidsmakende overheid over het melden heeft in de omgekeerde situatie: wanneer een publieke toezichthouder een overtreding van de certificaatvoorschriften constateert.

Bedrijfsleven

Het melden van overtredingen is in de interviews met het bedrijfsleven niet besproken.

Publieke toezichthouders

De publieke toezichthouders zijn van mening dat een certificerende instelling geconstateerde overtredingen van wet- en regelgeving moet melden bij de betreffende toezichthouder. Omgekeerd geeft een aantal publieke toezichthouders aan dat geconstateerde overtredingen van certificaten door hen worden gemeld aan de certificerende instelling. Zij verwachten dan ook dat er naar aanleiding van de melding actie wordt ondernomen. Het aspect 'actie na een melding' speelt voor de betreffende toezichthouders een rol in de beoordeling van de waarde en betrouwbaarheid van het certificaat.

Certificerende instellingen

Tijdens de interviews met certificerende instellingen waren er verschillende geluiden over het melden van geconstateerde overtredingen aan publieke toezichthouders. Door een aantal geïnterviewden is aangegeven dat geconstateerde overtredingen van wet- en regelgeving niet automatisch aan het bevoegde gezag worden gemeld. Door enkele certificerende instellingen is aangegeven dat ernstige misstanden wel degelijk aan het bevoegde gezag worden gemeld. Deze instellingen zien dit als hun burgerplicht.

In de regel worden alleen die overtredingen gemeld die deel uitmaken van het te controleren certificaat. De geconstateerde overtreding wordt alleen aan de opdrachtgever gemeld, en niet aan derden.

Tijdens de interviews is aangegeven dat een certificerende instelling niet bevoegd is om zonder meer controle op wetgeving uit te voeren. Daarnaast is een certificaat vrijwillig; de certificaathouder kiest vrijwillig voor de controles die daar bij horen. Deze vrijwillige controle achten certificerende instellingen onverenigbaar met politietaken.

Volgens de certificerende instellingen dienen de afspraken over het melden van overtredingen aan een derde partij juridisch goed geregeld te worden, onder andere in verband met aansprakelijkheid. Deze afspraken moeten deel uitmaken van de beoordelingsrichtlijn.

B 8.2.5 Gevolgen voor toezicht

In de interviews is aan de partijen gevraagd hoe het toezicht op de wet- en regelgeving eruit zou kunnen zien wanneer een bedrijf een bedrijfscertificaat heeft waarin controle op het naleven van wet- en regelgeving door een certificerende instelling is opgenomen. In de geschetste situatie is ervan uitgegaan dat het certificaat het vertrouwen van de betrokken partijen inmiddels heeft verworven.

Beleidsmakende overheid

Uit interviews met de beleidsmakende overheid blijkt dat handhaving en controle van wet- en regelgeving publiekrechtelijke taken zullen blijven. Het is bestuurlijk bijna onmogelijk om controles samen met particuliere instellingen uit te voeren. Het is wel mogelijk de inspecties te integreren, maar de verantwoordelijkheden blijven gescheiden.

De beleidsmakende overheid voorziet wel een verschuiving in de werkzaamheden van de publieke toezichthouders. De nadruk van controles zal liggen op niet-gecertificeerde bedrijven; gecertificeerde bedrijven zullen steekproefsgewijs worden gecontroleerd. De controles zullen in totaal niet verminderen, maar er zal wel differentiatie in toezicht plaatsvinden.

De beleidsmakende overheid geeft aan dat wanneer het bedrijfscertificaat goed blijkt te werken, zij dan in beginsel bereid is daar bij het maken van wet- en regelgeving rekening mee te houden.

Bedrijfsleven

In interviews is door het bedrijfsleven aangegeven dat hun ervaring is dat certificatie tot meer controle en meer toezicht leidt. Dit geldt met name voor certificaten op het gebied van diergezondheid. Het bedrijfsleven geeft aan dat deze controles niet zullen verminderen door de komst van een bedrijfscertificaat. Een aantal geïnterviewden vindt dat ook de controles aan de slachtlijn hoe dan ook noodzakelijk blijven vanwege de risico's voor het uitbreken van dierziekten.

Een integratie van wet- en regelgeving in het bedrijfscertificaat zou volgens sommige geïnterviewden niet mogen leiden tot een frequentere controle op wet- en regelgeving. De kosten voor toezicht door een certificerende instelling dienen beperkt te blijven, bijvoorbeeld door de controle te beperken tot één administratieve controle per jaar.

Een aantal geïnterviewden geeft aan weinig problemen te hebben met de huidige controle op wet- en regelgeving. Zij zien vooral voordelen in een betere afstemming van de bestaande controles door deskundige, zakelijke en efficiënte controleurs. Men stoort zich vooral aan controleurs die ondeskundig zijn: "Ik moet eerst zelf MINAS uitleggen", aan controleurs die zonder afspraak binnen vallen: "Het is voor die controleur ook niet efficiënt als er niets klaarligt en er voor het bezoek eigenlijk geen tijd is" en aan controleurs die samen komen terwijl één persoon het alleen af zou kunnen: "Ze worden wel allebei in rekening gebracht".

Geïnterviewden uit het bedrijfsleven verwachten niet dat de overheid verantwoordelijkheden durft te delegeren naar een certificerende instelling. De overheid wil grip houden op de sector en ook aspecten als competentie en vertrouwen spelen een rol. De geïnterviewden verwachten wel dat de overheid niet-gecertificeerde bedrijven vaker zal controleren. De meningen zijn verdeeld of dit een goede ontwikkeling is. Sommigen vinden het een goede ontwikkeling dat knoeiers van het bedrijfscertificaat worden buitengesloten. Anderen vinden dat er een risico is dat niet-gecertificeerde bedrijven als knoeier gestigmatiseerd worden, terwijl dat niet zo is. Zij vinden dat de sector niet moet meewerken aan een systeem dat ervoor zorgt dat de sector zichzelf indeelt in 'goed' en 'slecht'. Deze begrippen zijn immers maar relatief. Deze geïnterviewden vinden dat de overheid de aangewezen handhaver is en dat het maken van een schifting geen taak van de sector is.

Publieke toezichthouders

De publieke toezichthouders zien veel voordelen in een goed werkend bedrijfscertificaat. Zij vinden dat toezichthouders weliswaar hun eigen verantwoordelijkheid houden, maar dat er goede mogelijkheden zijn om publieke en private inspectie te integreren. De ervaring bij een aantal controleurs is dat hoe meer je kunt bouwen op een systeem, hoe minder de behoefte wordt om alle aspecten te controleren. Steekproeven zullen in de plaats kunnen komen van een aantal reguliere controles.

De publieke toezichthouders voorzien dat bij een goed werkend bedrijfscertificaat de controle verandert van bulkcontrole naar expertise. Door een continue screening vanuit de certificerende instelling worden handhaving en controle voor de publieke toezichthouder eenvoudi-

ger. De controles zullen tot aandachtspunten beperkt worden waardoor per controle minder capaciteit nodig is.

De publieke toezichthouders geven aan dat de integrale controle van een varkensbedrijf nooit door één persoon kan worden uitgevoerd, of dat nu een handhaver of een auditor van een certificerende instelling is. Hiervoor is het werkterrein te breed en vereist het teveel deskundigheid van één persoon.

Certificerende instellingen

In interviews met certificerende instellingen is aangegeven dat de ervaring is dat de overheid haar verantwoordelijkheid niet wil delegeren, mogelijk om haar eigen werkgelegenheid niet in gevaar te brengen. Daarentegen is er ook de ervaring dat wanneer er vertrouwen is, de overheid dan wel degelijk rekening houdt met het certificaat.

Ook door de certificerende instellingen is aangegeven dat er altijd meerdere inspecteurs of auditors nodig blijven om een integrale controle van een varkensbedrijf uit te voeren. Geen enkel individu heeft alle kennis in huis.

Workshop

Tijdens de workshop is aangegeven dat er aandacht geschonken moet worden aan de kosten van het bedrijfscertificaat, en dan met name voor het aspect controle. Duidelijk moet worden welke controlekosten - afkomstig van controle-audits dan wel afkomstig van publieke controles - voor rekening van de ondernemer zullen zijn.

B 8.3 Route om tot het bedrijfscertificaat te komen

In de voorgaande resultaten is een beeld geschetst aan welke randvoorwaarden een bedrijfscertificaat moet voldoen, welke prikkels de deelname kunnen bevorderen en hoe het certificeringssysteem eruit zou kunnen zien. Wat echter ook belangrijk is, is de route die moet worden afgelegd om een bedrijfscertificaat daadwerkelijk op te stellen en op de bedrijven te introduceren. In deze paragraaf wordt op deze aspecten nader ingegaan. De meningen die worden weergegeven zijn afkomstig uit de interviews en de workshop.

Beleidsmakende overheid

Uit de interviews blijkt dat de beleidsmakende overheid van mening is dat de marktpartijen degenen zijn die het initiatief voor het opstellen van een bedrijfscertificaat behoren te nemen. Het zijn immers de afnemers die eisen stellen aan de kwaliteit van het eindproduct.

Certificatie dient privaat, in ketenverband georganiseerd te worden.

De introductie van een bedrijfscertificaat vereist bepaalde kwaliteiten van de ondernemer. Hij moet in staat zijn om bedrijfsprocessen systematisch aan te sturen. De ondernemer moet kiezen voor kwaliteit en ondernemerschap.

Bedrijfsleven

Het bedrijfsleven vindt dat certificatie uit de markt moet komen. Iedereen is van mening dat er uiteindelijk één uniform systeem voor de bedrijven beschikbaar moet zijn.

Een kwaliteitskenmerk van de ondernemer is volgens geïnterviewden dat hij zelf de dienst op zijn bedrijf uitmaakt; niet de dierenarts of de voerleverancier.

Om het bedrijfscertificaat bestaansrecht te geven dienen er voldoende deelnemers te zijn.

Publieke toezichthouders

In interviews met publieke toezichthouders is aangegeven dat de afnemers het initiatief tot certificering dienen te nemen. Het argument voor deze mening is de ervaring dat eisen van afnemers veel effectiever zijn dan eisen van de overheid.

Ook de publieke toezichthouders vinden dat de introductie van een bedrijfscertificaat bepaalde kwaliteiten van de ondernemer vraagt. Allereerst moet er omslag van de mentaliteit plaatsvinden: de ondernemer moet zichzelf zien als een producent van humane voeding.

Vervolgens moet de ondernemer bereid zijn scholing te ondergaan. De introductie van het bedrijfscertificaat zal plaatsvinden bij koplopers. Belangrijk voor het voortbestaan is deelname van een wezenlijk deel van de sector.

Certificerende instellingen

Het initiatief tot het bedrijfscertificaat ligt volgens de certificerende instellingen bij de retailers in verband met de eisen aan en de acceptatie van het systeem. De ontwikkeling van het bedrijfscertificaat dient in ketenverband plaats te vinden. De introductie van het bedrijfscertificaat dient bij voorlopers plaats te vinden.

Een belangrijke eis aan de ondernemers is dat ze energie willen steken in het opzetten van een systeem.

Workshop

Tijdens de workshop is gediscussieerd over welke partij het initiatief tot certificering zou moeten nemen. De conclusie was dat dit de overheid of de varkenshouders zouden moeten zijn. Varkensbedrijven produceren geen eindproduct. Dit betekent dat voor een aspect als voedselveiligheid alle schakels in de productieketen met het certificeringssysteem mee zullen moeten doen. Tijdens de workshop is aangegeven dat voor een certificatiesysteem in ketenverband de mentaliteit in de keten zal moeten veranderen. Met name het beleid van de slachterijen is in dit opzicht genoemd. De slachterijen zullen op kwaliteit moeten selecteren en dienen op vraag te leveren. Een beleid waarin het streven naar het benutten van de maximale capaciteit altijd voorop staat, past niet in deze benadering.

Slechts een enkele varkenshouder durft aan de gang te gaan, de meeste varkenshouders willen eerst de voordelen van het bedrijfscertificaat zien. De snelheid waarmee het certificaat er kan komen hangt af van de tegenwaarde die de overheid zal bieden, de betrouwbaarheid van het certificaat en de zichtbaarheid van de meerwaarde.

Voor het bestaansrecht van het bedrijfscertificaat is massa in de vorm van voldoende deelname noodzakelijk. Het zal echter minstens vijf jaar duren voordat er voldoende ondernemers kunnen voldoen aan de inhoudelijke eisen. Volgens sommige deelnemers aan de workshop is de massa in 2008 klaar.

Klankbordgroep

Volgens de klankbordgroep kan het draagvlak door onder andere de volgende aspecten worden bevorderd:

- heldere rapportage;
- duidelijk aangeven wat wel en niet tot de certificering behoort;
- in een blauwdruk of aanbeveling de randvoorwaarden opnemen;
- rekening houden met de behoefte vanuit de varkenssector bij de opzet van het certificaat.

Bijlage 8B: Samenvatting interviewresultaten

Meningen geïnterviewden over het bedrijfscertificaat

	Certificerende Instellingen	Bedrijfsleven	Overheid	Publieke toezichthouders
Motivatie	- kostenbesparingen in bedrijfsvoering: tijd en verspilling - imago - afzetmogelijkheden	- afzetmogelijkheden - imago sector - beëindigen loopgravenoorlog, sector gesprekspartner overheid - financiële voordelen - tijds efficiëntie - minder ergernissen - certificering is een stap in verband met de aansprakelijkheid van de sector	- zelfregulering door bedrijven: grotere rol veehouder, minder inspanning overheid - meer efficiëntie bij handhaving en controle, verbeterd toezicht mogelijk - toezicht vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen - goed georganiseerde sector, overheid kan sturen op koplopers in plaats van knoeiers - helpt beter ondernemerschap te realiseren - meer zicht op tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving	- ja, wil meedenken - afstemming is waardevol - ja, wil systeem toetsen - varkenssector dichter bij retailer/consumer brengen - voor boer: verbeteren administratieve last - voor inspectie: verschuiving werkteerrein - risicobewust maken van boeren - toezicht op welzijn kan sterk worden verbeterd - weren knoeiers - controle makkelijker, efficiënter, effectiever - controlekosten lager - verminderen overlap - uitstraling dat alles in orde is, nieuwe bedrijfscultuur
Status certificaat		- license to produce c.q. vestigingsvergunning, speelt rol bij financiering, garanties, aansprakelijkheid - het bedrijfscertificaat is een idealistisch streven waaraan het risico vastzit dat het certificaat ongewenst wordt opgetuigd	- license to produce: houder kan varkens houden en daarmee zijn geld verdienen	- license to produce - voorwaarde voor efficiënte ontwikkeling van kwaliteit en beheersing - overgang naar kwaliteitszorgsysteem is onvermijdelijk
Randvoorwaarden	- geen woud van merken - onafhankelijkheid - vrijwillige deelname - ondernemer moet voordelen van het bijhouden van zijn systeem zien - proces voor alle partijen acceptabel - goed gedefinieerde termen gebruiken - aantal CI's beperken om concurrentieslag te voorkomen - overheid gesprekspartner	- draagvlak in de hele keten, voldoende deelnemers - vrijwillige deelname - focus op diegenen die het goed doen - certificatie mag niet leiden tot gedwongen relaties met één bepaalde afnemer - tuchtrecht PVE nodig om boeren meer zelf te laten regelen - voordelen bij concurrentie op Europees niveau - effect kostprijsontwikkeling niet uit oog verliezen - overheid moet ook echt gaan handhaven en knoeiers aanpakken - overheid buiten de deur houden	- individuele verantwoordelijkheid, geen sectorale verantwoordelijkheid - afgedwongen door economie - sector moet CI's zelf kunnen kiezen - meerwaarde certificaat: win-winsituatie - niet in strijd met wettelijke regelingen concurrentiebeding - moet vertrouwen uitstralen, onafhankelijke beoordeling, onafhankelijke organisatie - systeem moet zichzelf bewijzen, vertrouwen verdienen - sector moet het nodig hebben, bestaansrecht bedrijf	- vertrouwen opbouwen - afspraken nakomen - CI erkend door RvA - onder RvA is onafhankelijkheid gewaarborgd - fraudedruk moet laag zijn - belangen van Minister goed invullen - voortdurend contact politiek en beleid - betrokkenheid van familiebedrijven - overstap naar privaatrechtelijke controle moet door EU zijn toegestaan - systeem mag geen risico's bij Raad van State lopen

	Certificerende Instellingen	Bedrijfsleven	Overheid	Publieke toezichhouders
Certificering versus	- twee petten CI onverenigbaar: politie vs vrijwillige controle - overheid blijft controleren: verantwoordelijkheid, niet willen delegeren, eigen werkgelegenheid	- certificaat is voor veel regelgeving niet nodig om de controledruk te verminderen: er is weinig controle op veel wet- en regelgeving. - er is met veel regels niet te werken, dat zou verbeterd kunnen worden	- certificering leidt niet tot vrijwaring van regelgeving, er worden geen concessies gedaan en er is geen uitwisselbaarheid - wet blijft altijd van kracht, kan niet door certificering worden vervangen - private onderneming kan nooit publieke taken overnemen, de verantwoordelijkheid blijft bij de overheid	- conflict: vergunning is statisch, certificaat dynamisch - certificering nooit in plaats van overheid, wel terugtrekkende overheid - is verschuiving verantwoordelijk bij volksgezondheid en alg maatschappelijke belangen mogelijk?
Knelpunten	- controle certificaat is kostenpost ondernemer Mening over ISO, RvA, IKB - ISO stelt alleen eisen aan procesnormen - ISO gedevalueerd door ontbreken centraal CvD - ISO stelt geen eisen aan deskundigheid auditors - slachterijen betalen IKB-audits, PVE bepaalt eisen - IKB niet onafhankelijk - volgens RvA ontstaat wildgroei in richtlijnen en certificaten	- overleving op korte termijn belangrijker: mest, lage prijzen, implementatie Varkensbesluit - er zijn al management-systemen, maar de overheid vertrouwt het niet - politieke discussies, ook binnen de sector zelf, bemoeilijken ontwikkelingen - geen extra opbrengsten - kostenverhogend - meer administratie - vrijwilligheid kan tot tweedeling sector leiden Mening over ISO, IKB - IKB levert niets op - de normen van IKB zijn te laag - ontwijken voorschriften van IKB is mogelijk - IKB is kettingvorming	- eerst rust in de sector: crisis moet voorbij zijn (mest, financieel) - investeren in nieuw systeem - geeft geen verlichting administratiedruk - certificeren kleine bedrijven moeilijk Mening over ISO, IKB - Escapademogelijkheden IKB nog veel te groot - zwakke controlestructuur ISO geeft geen vertrouwen bij overheid	- winst ligt op middellange/ lange termijn Mening over ISO, RvA, IKB - de bewaartijd van IKB-registraties is te kort - toezicht door RvA in Europees verband afstemmen - systeemeisen ISO-certificering niet afdoende
Prikkels	- fiscaal voordeel - subsidies - vrijwaringstermijnen - financiële compensatie, bijvoorbeeld rechten - commercieel voordeel: afzet	- vanuit overheid: minder afkomen mestquota, lagere heffingen, minder controles - meer rendement, financiële meerwaarde - gemakkelijker werken - aanpak knoeiers	- overheidscontrole voor bedrijven duurder maken - toegevoegde waarde: een verbetering van het draagvlak en een hogere efficiëntie - financiële prikkels	- hogere handelsvrijheid binnen EU - afname kosten exportkeuringen - verminderde keuring aan slachtlijn - lagere controledruk - weren knoeiers

Certificeringssysteem volgens geïnterviewden

	Certificerende Instellingen	Bedrijfsleven	Overheid	Publieke toezichhouders
initiatief	- ketenaanpak, mogelijk aanstellen ketenregisseur - begint bij retailers i.v.m. eisen en acceptatie - werkend systeem volgens ISO 9001 en ISO 14.001 - gebruik IKB - deelaudits en systeem-audit koppelen aan managementinformatie-systeem	- certificering moet uit de markt komen - schakelcertificering onder verantwoordelijkheid van het productschap	- marktpartijen: de afnemers stellen eisen aan kwaliteit eindproduct - privaat, in ketenverband	- afnemers: als afnemers eisen stellen is dat veel effectiever dan eisen door de overheid
deelnemers	- voorlopers - willen energie steken in opzetten systeem	- maken zelf de dienst uit, niet dierenarts of voerleverancier - voldoende deelnemers	- ondernemerschap, het systematisch kunnen aansturen van bedrijfsprocessen - kiezen voor kwaliteit	- koploper - omslag mentaliteit: boer als producent humane voeding - deelname door wezenlijk deel sector - bereidheid tot scholing
systeem	- optie: hoofdcertificaat bij hoofdaanvrager, kleine bedrijven daaraan binden d.m.v. contract - RvA houdt toezicht op CvD - samenstelling CvD bepaald door CI - CvD geeft licenties aan CI's - CI onder toezicht RvA - onafhankelijke borging, al dan niet onder RvA - toetsfrequentie en onverwachte controles	- certificaat moet meerwaarde hebben voor de volgende schakel - alle schakels certificeren - op landelijk niveau aanpakken, voorkeur d.m.v. aanpassing IKB - uiteindelijk dient er één geïntegreerd systeem te komen waar alle certificaten onder vallen - bij opzet vanuit boer denken - het systeem moet leiden tot minder en niet tot meer (controles, administratie, ergernissen, kosten) - het systeem moet vertrouwen uitstralen - geen monopolie van één CI, maar de gekozen CI moet wel alle controles kunnen doen	- keten stelt eisen aan afname producten, verantwoordelijkheid voor het systeem ligt in de keten - borging en handhaving scheiden - organisatie: CI onder RvA - betrokkenheid accountant - meerdere certificaten op basis van één management-informatiesysteem	- systeem transparant - controle inzichtelijk - gegevens moeten betrouwbaar zijn - certificaat moet iets voorstellen, uitgifte door erkende CI - concurrentie tussen CI's voorkomen - goed geborgd professioneel kwaliteitssysteem - certificaat toespitsen op klein bedrijf - meerdere certificaten binnen één zorgsysteem - dienstverleners in de keten certificeren

	Certificerende Instellingen	Bedrijfsleven	Overheid	Publieke toezichthouders
inhoud	- managementinformatie-systeem waarin wettelijke eisen zijn meegenomen - productcertificatie - eisen waar mogelijk normaliseren - baseren op norm of BRL Integratie certificaat / regelgeving - onderscheid tussen wettelijke en bovenwettelijke eisen - normen kunnen worden ingezet als interpretatie van wetten en regels Devaluatie voorkomen door - permanent collège van bestuur - opleidingen	- gericht op het leveren van kwaliteit, certificaat is waarborg voor consument, niet voor de overheid - alle voerproducten GMP-waardig - eerst vanuit markt denken en dan zaken vanuit wet- en regelgeving toevoegen - processen borgen die meegaan met het product - uniformeren van handelingen als het verplaatsen van dieren - harmoniseren / uniformeren administraties - een management-programma inclusief simulatie-mogelijkheden - trogcontrole voer in kader IKB - controle transportschakel d.m.v. steekproeven - IKB is een rudimentaire vorm van bedrijfs-certificaat voor wat betreft infrastructuur, administratie, controle - IKB is niet genormaliseerd - IKB is een commercieel instrument, een 'permit to deliver' en geen 'permit to produce' Integratie certificaat / regelgeving - een pakket wettelijke eisen en een pakket boven-wettelijke eisen	- certificaat verbinden aan zaken die betrekking hebben op het eindproduct en die voor de afnemer van belang zijn - managementinformatie-systeem met bedrijfsdatabank - normsysteem ontwikkelen door NEN - heldere en inzichtelijke certificatieschema's - BIM en ISO 14000 Integratie certificaat / regelgeving - in de aanloopfase certificering van marktaspecten en aspecten van wet- en regelgeving - geschieden trajecten - markt en overheids-regelgeving integreren, geen strikte scheiding Devaluatie voorkomen door - anticiperen op toekomst	- bouwen op vastgestelde normen, moet over feiten gaan - alle ingrediënten voor kwaliteitszorgsystemen zijn reeds aanwezig, zaak om het ook goed te organiseren - combinatie van proces- en productcontrole - geen regelgeving met fraudedruk - (dier)gezondheid, welzijn, milieu Integratie certificaat / regelgeving - elke toezichthoudende instantie moet uit het systeem kunnen halen wat zij nodig heeft - d.m.v. EU-richtlijn 97/12 is er al een veterinair netwerk over de sector - mestwetgeving groot probleem - milieuvergunning onderbrengen in certificeringssysteem
sanctiebeleid	Sancties - als overtreding deel uitmaakt BRL, dan intrekken	- goed meedoen belonen, systeemfraudeurs streng straffen - tuchtrecht Sancties - fraudeurs financieel straffen, boete extreem hoog t.o.v. behaald voordeel - fraudeurs buitensluiten	- sanctiebeleid: cowboys elimineren n.b.: kwijtraken certificaat heeft geen juridische consequenties Sancties - sancties individueel opleggen - knoeiers weren, sancties voor ontwijken	- omzeilen regels aanpakken Sancties - intrekken certificaat
melden overtredingen	- niet automatisch melden aan bevoegd gezag - melden juridisch regelen - alleen aan opdrachtgever - alleen als het deel uitmaakt van certificaat		- een CI heeft alleen burgerplicht	- CI moet wetsovertreding melden bij toezichthouder - bevoegd gezag meldt overtreding aan CI

	Certificerende Instellingen	Bedrijfsleven	Overheid	Publieke toezichhouders
gevolg toezicht	- CI is niet bevoegd controle op wetgeving uit te voeren - twee petten CI onverenigbaar: politie vs vrijwillige controle - overheid blijft controleren: verantwoordelijkheid, niet willen delegeren, eigen werkgelegenheid - als er vertrouwen is, dan houdt overheid rekening met certificaat - meerdere auditors / inspecteurs: geen enkel individu heeft alle kennis in huis	- certificeren leidt tot meer controle en toezicht is de ervaring. Zeker op onderdeel diergezondheid. Deze controles zullen blijven bestaan, worden echt niet minder door het bedrijfscertificaat. - controles aan slachtlijn blijven noodzakelijk i.v.m. risico uitbreken ziekten - wel zou een betere afstemming van controles een hele verbetering zijn. - behoefte aan deskundige controleurs, kostenefficiënt (niet met twee komen als een persoon ook genoeg is), zakelijke controleurs: op afspraak komen, niet zo maar binnen vallen - overheid durft verantwoordelijkheid niet te delegeren: grip, competentie, vertrouwen, bevoegdheden - integratie mag niet leiden tot een frequentere controle op wet- en regelgeving - kosten toezicht CI op naleving beperken tot één administratieve controle per jaar - overheid zal niet-gecertificeerde bedrijven vaker controleren	- handhaving en controle blijven publiekrechtelijke taken. Gezamenlijke controles bestuurlijk bijna onmogelijk - als het goed werkt, dan bij maken wet- en regelgeving rekening ermee houden - nadruk op niet-gecertificeerde bedrijven, steekproeven gecertificeerde bedrijven - niet minder controle, wel differentiatie in toezicht - inspecties integreren, verantwoordelijkheden blijven gescheiden	- hoe meer je kunt bouwen op een systeem, hoe minder de behoefte om te controleren - beperken tot aandachtspunten, minder capaciteit nodig - van bulkcontrole naar expertise - door continue screening worden handhaving en controle eenvoudiger - steekproeven - controle kan nooit door één persoon, of dat handhaver of CI is - toezichhouders houden eigen verantwoordelijkheid / bevoegdheid - publieke en private inspecties integreren

