

# Evaluatie Skal Biocontrole

Eindrapport



**KWINK**  
GROEP

# Evaluatie Skal Biocontrole

Eindrapport

Den Haag, 6 april 2018

Auteurs: Ir. Maarten Noordink  
Ir. Freek Kuipéri  
Laura de Leeuw, MSc.

# Samenvatting

## Inleiding

Skal Biocontrole is belast met het houden van toezicht op en het certificeren van producten afkomstig van de biologische productiemethoden. Sinds 1 januari 2010 valt Skal onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die voorschrijft dat Skal periodiek wordt geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is opdrachtgever van deze evaluatie. De centrale onderzoeksvraag is: *in hoeverre heeft Skal de wettelijke taken doelmatig en doeltreffend uitgevoerd over de jaren 2010 – 2016?*

We hebben onderzoek gedaan naar de kosten, de taakuitvoering en de resultaten van Skal, en of Skal daarmee bijdraagt aan de aantoonbare betrouwbaarheid van biologische producten. Daarnaast hebben we gereflecteerd op het functioneren van Skal vanuit het achterliggende doel van de Europese verordening: eerlijke handel en consumentenvertrouwen. De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op de uitkomsten van een documentstudie, een door Skal ingevulde zelfevaluatie en interviews met Skal, het ministerie van LNV, de NVWA, RVO.nl, de Douane en sector- en brancheorganisaties.

## Doeltreffendheid

We concluderen dat Skal op wettelijk voorgeschreven en kwalitatief voldoende wijze uitvoering geeft aan certificatie en toezicht, en daarmee de goede aanduiding van biologische producten bevordert. Wel volgen uit de evaluatie een aantal aandachtspunten. We baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies:

- Skal groeit mee met de biologische sector en voert jaarlijks ten minste het minimaal aantal wettelijk voorgeschreven inspecties uit. Skal constateert daarbij afwijkingen en treedt handhavend op.
- Het komt weinig voor dat Skal iets aantoonbaar onterecht afkeurt. Of en hoe vaak het voorkomt dat Skal bedrijven onterecht certificeert, hebben we hebben op basis van de beschikbare gegevens niet kunnen vaststellen.
- Skal handelt over het algemeen zorgvuldig. De inspectiedienst heeft voorzieningen getroffen om een zorgvuldige en uniforme uitvoering van inspecties te waarborgen. We zijn in de evaluatieperiode niet gestuit op misstanden of zorgwekkende signalen ten aanzien van zorgvuldigheid. Juridische deskundigheid vormt een aandachtspunt. Skal heeft maatregelen getroffen om juridische deskundigheid beter te borgen, waarvan nog zal moeten blijken of die afdoende zijn. Een ander aandachtspunt is de personele continuïteit bij Skal: we zien veel personele wisselingen op sleutelposities en een uitdaging bij het vinden van gekwalificeerd personeel.
- Skal opereert onafhankelijk. Hiervoor zijn waarborgen getroffen op zowel bestuurlijk niveau als in de uitvoering. Deze waarborgen functioneren in de praktijk voldoende: in dit onderzoek zijn geen signalen naar boven gekomen dat de onafhankelijkheid van Skal in het geding is geweest.
- Skal opereert over het algemeen transparant. Een aandachtspunt betreft de communicatie door Skal over de afhandeling van afwijkingen en meldingen. Daarnaast verliep de procescommunicatie rondom een aantal strategische besluiten en ontwikkelingen in de evaluatieperiode moeizaam.
- Skal voert inspecties volgens wettelijke voorschriften uit en zet risicogebaseerd toezicht in om zijn effectiviteit te vergroten. Een belangrijk aandachtspunt heeft betrekking op handhaving en

sanctionering. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het totale palet aan handhavings- en sanctiemogelijkheden voor de biologische sector momenteel niet optimaal wordt toegepast. Zo maakt Skal weinig gebruik van tuchtrecht en functioneert de overdracht van zaken aan de NVWA-IOD voor strafrechtelijke opsporing onvoldoende. We constateren daarnaast dat Skal meer kan doen aan detectie van oneigenlijk gebruik van het biologisch keurmerk door niet-geregistreerden.

- De effectiviteit van de samenwerking met de NVWA is een belangrijk aandachtspunt. Biologisch heeft bij de NVWA een lage prioriteit, met als gevolg dat meldingen van Skal met vertraging worden opgepakt en signalen vanuit de NVWA Skal mogelijk niet of te laat bereiken. De samenwerking tussen Skal en het ministerie van LNV heeft zich positief ontwikkeld in de evaluatieperiode. De relatie tussen Skal en het ministerie kan echter wel meer volwassen worden ingevuld: waar Skal zelfstandiger en zelfbewuster kan acteren, zou het ministerie meer ruimte kunnen geven.

### Doelmatigheid

We vinden het aannemelijk dat de doelmatigheid in de uitvoering van de wettelijke taken door Skal gedurende de evaluatieperiode is verbeterd.

- Skal is professioneler en efficiënter geworden. Met name vanaf 2014 zijn er verschillende maatregelen en voorzieningen getroffen om de efficiëntie van de taakuitvoering te verbeteren.
- De tarieven van Skal zijn in de periode 2013 – 2016 met niet meer dan 2% gestegen.<sup>1</sup> Er zijn weinig kritische geluiden uit de sector over de hoogte van de tarieven.
- Skal heeft zijn taakuitvoering gedigitaliseerd. Zowel primaire werkprocessen als ondersteunende werkprocessen zijn geautomatiseerd.
- Gemiddeld genomen is de doorlooptijd van inspectierapporten langer dan de norm, behalve als kritieke of ernstige afwijkingen zijn geconstateerd en rapporten met voorrang worden opgesteld.

### Aanbevelingen

Wij doen de aanbeveling aan Skal om:

- Het maatschappelijk doel uit de Europese verordening centraler te stellen in de strategie en de sturing binnen de organisatie. Skal is taakgericht en heeft veel aandacht voor het optimaliseren van bestaande werkprocessen, terwijl onderwerpen van strategische aard onderbelicht blijven. Ook maakt Skal weinig gebruik van de mogelijkheid om onderwerpen te agenderen bij het ministerie van LNV, samenwerkingspartners of de sector als zijn eigen mogelijkheden tekortschieten. Door strategischer te opereren kan Skal zijn maatschappelijke meerwaarde vergroten.
- Effectiever te leren sturen in het netwerk. Dit is met name van belang bij onderwerpen waarop Skal moet samenwerken om meer resultaat te kunnen bereiken, zoals bij risicogebaseerd toezicht en handhaving en sanctionering. Het vereist dat Skal gezag uitstraalt, zich waar nodig stevig opstelt en gevoel heeft voor politiek-bestuurlijke verhoudingen.
- Het interventiebeleid door te ontwikkelen, waarbij het beter benutten van de beschikbare handhavings- en sanctiemogelijkheden (waaronder het tuchtrecht) en een effectievere samenwerking met de NVWA-IOD prioriteit hebben. En om de inzet en effectiviteit van handhaving en sanctionering te monitoren, zodat Skal zijn interventiebeleid kan bijsturen indien nodig.

<sup>1</sup> Door wijzigingen in de tariefstructuur zijn de tarieven in de periode 2010 – 2012 niet goed vergelijkbaar met de jaren erna.

- Proactief invulling te geven aan het opsporen van oneigenlijk gebruik van de biologische aanduiding door niet-geregistreerden.
- De huidige methodiek voor risicogebaseerd toezicht verder door te ontwikkelen, bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van eigen en externe data en het gebruik van risicoanalyses bij bedrijven te stimuleren.
- Te monitoren of de juridische deskundigheid bij Skal voldoende is geborgd en – waar nodig – aanvullende maatregelen te treffen.
- De voorgenomen wijziging in de governance, waarin raadpleging van de sector en besluitvorming door het bestuur nog duidelijker worden gescheiden, zorgvuldig in te bedden.
- De interne organisatie verder te professionaliseren en daarbij voldoende oog te houden voor doelmatigheid. Door: 1) Een strategische personeelsplanning te hanteren, waarmee wordt ingespeeld op de uitdagingen met betrekking tot personele continuïteit. 2) Werkprocessen te automatiseren en de ontsluiting daarvan via het digitaal klantportaal en de website door te ontwikkelen. 3) Het kennismanagement te verbeteren door de informatiehuishouding meer structureel en digitaal vorm te geven. 4) De groeiende overhead te monitoren.



# Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	8
1.1. Achtergrond	8
1.2. Onderzoeksvragen	8
1.3. Evaluatiekader	9
1.4. Aanpak	10
1.5. Leeswijzer	10
2. Skal Biocontrole	12
2.1. Taken Skal	12
2.2. Activiteiten en bevoegdheden	13
2.3. Organisatie	14
2.4. Ontwikkelingen in de biologische sector	15
3. Resultaten en effecten	16
3.1. Geregistreerde bedrijven en inspecties	16
3.2. Afwijkingen, handhaving en sancties	16
3.3. Onterechte af- en goedkeuringen	17
3.4. Vertrouwen consumenten en bedrijven	18
4. Toetsingscriteria	20
4.1. Zorgvuldigheid	20
4.1.1. Algemeen	20
4.1.2. Deskundigheid	22
4.2. Onafhankelijkheid	23
4.2.1. Governance	23
4.2.2. Uitvoering	25
4.3. Transparantie	26
4.4. Effectgerichtheid	28
4.4.1. Certificatie- en toezichtsmethodiek	28
4.4.2. Toezicht niet-geregistreerden	29
4.4.3. Handhaving en sanctionering	30
4.5. Efficiënt georganiseerd	32
4.6. Betrokken organisaties	35
4.6.1. Ministerie van LNV	35

4.6.2. NVWA	36
4.6.3. Douane en RVO.nl	37
4.6.4. Andere keuringsdiensten	38
5. Conclusies en aanbevelingen	39
5.1. Conclusie doeltreffendheid	39
5.2. Conclusie doelmatigheid	41
5.3. Aanbevelingen	41
Bijlage I: Feitenoverzicht	45
Bijlage II: Gesprekspartners	50
Bijlage III: Documenten	51

# 1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond van het onderzoek. Vervolgens lichten we de onderzoeksvragen toe en beschrijven we het evaluatiekader en de onderzoeksaanpak.

## 1.1. Achtergrond

Skal Biocontrole (hierna: Skal) is als stichting belast met het houden van toezicht op en het certificeren van producten afkomstig van de biologische productiemethoden. Momenteel staan meer dan 4000 biologische boeren en levensmiddelenfabrikanten onder toezicht van Skal. Het toezicht van Skal als controlerende autoriteit wordt gefinancierd door de geregistreerde bedrijven.

Sinds 1 januari 2010 valt Skal als privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Stb. 2009, 550 en Stb. 2009, 625). In artikel 39, eerste lid, van deze wet is bepaald dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan. Met deze evaluatie wordt invulling gegeven aan deze verplichting. Het ministerie is in het bijzonder geïnteresseerd in hoeverre Skal als controlerende autoriteit de sterke groei in de biologische sector kan 'bijbenen', met name op het gebied van deskundigheid en de organisatie van het eigen werk.

## 1.2. Onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is inzicht verkrijgen in de uitvoering door Skal van de wettelijke taken op basis van de artikelen 15 en 17, tweede lid, Landbouwkwaliteitsbesluit 2007, artikel 2.12 van de Regeling dierlijke producten en artikel 2.5 van het Besluit diervoeders 2012. De centrale onderzoeksvraag is: *in hoeverre heeft Skal de wettelijke taken doelmatig en doeltreffend uitgevoerd over de jaren 2010 – 2016?*

Hierbij worden de volgende definities gebruikt:

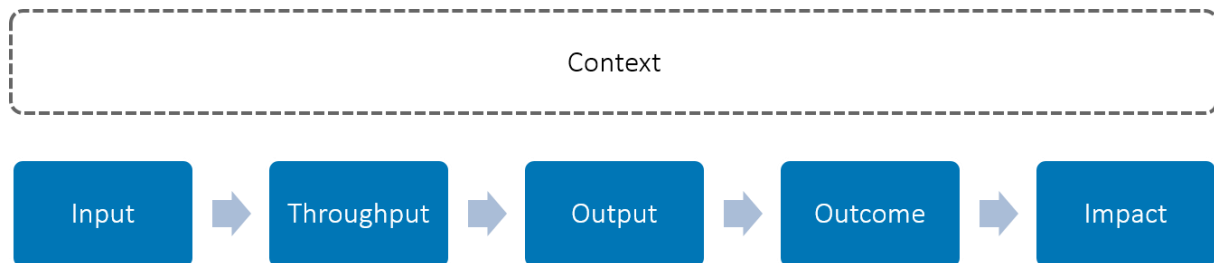
- Doelmatig: de mate waarin kosten die Skal maakt in verhouding staan tot de inspanningen die gepleegd worden dan wel de resultaten die geboekt worden.
- Doeltreffend: de mate waarin inspanningen van Skal daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van de beoogde (maatschappelijke) doelstellingen.

De evaluatie beslaat de periode 2010 – 2016. In het onderzoek zijn echter ook feiten en percepties over 2017 en begin 2018 verzameld. Indien relevant zijn deze feiten en percepties wel in het rapport opgenomen, waarbij de eerste keer expliciet is vermeld dat ze betrekking hebben op 2017 of 2018.



## 1.3. Evaluatiekader

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag is gebruikt gemaakt van het hierna opgenomen evaluatiekader (figuur 1).



Figuur 1 Evaluatiekader Skal.

*Input* bestaat uit de taken en bevoegdheden die aan Skal zijn meegegeven. Ook het beschikbare budget en het aantal fte vallen hieronder. Ze vormen de uitgangspunten en kaders voor het functioneren van Skal.

Het onderdeel *throughput* heeft betrekking op de wijze waarop Skal uitvoering geeft aan zijn (wettelijke) taken en hoe Skal het budget inzet (en beheerst) om zoveel mogelijk resultaat te boeken op elk van die (wettelijke) taken. Bij de analyse van *throughput* zijn de volgende criteria gehanteerd:

- *Zorgvuldigheid*. De mate waarin *checks and balances* zijn getroffen om een zorgvuldige uitvoering van taken te waarborgen.
- *Onafhankelijkheid*. De mate waarin Skal onafhankelijk opereert ten opzichte van beleidsmakers en (de schijn van) partijdigheid vermijdt ten aanzien van partijen in de sector.
- *Transparantie*. De mate waarin Skal inzicht geeft in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten aan de samenleving, de politiek en de sector(en).
- *Effectgerichtheid*. De mate waarin de werkwijze erop is ingericht dat de belangrijkste problemen in de sector(en) tijdig worden gesignaleerd en voorkomen of opgelost.
- *Efficiënt georganiseerd*. De mate waarin de organisatie en de inrichting van de werkwijze een efficiënte uitvoering van taken bevordert.

Bij *output* gaat het om de directe resultaten van certificatie en toezicht door Skal, gedeeltelijk uit te drukken in kengetallen. Voorbeelden daarvan zijn het aantal uitgevoerde inspecties, het aantal geconstateerde afwijkingen, het aantal ontvangen klachten en de aard van die klachten.

*Outcome* betreft de bijdrage die Skal met het uitoefenen van certificatie en toezicht levert aan de goede aanduiding van producten afkomstig van de biologische productiemethode. Het gaat er om dat wat 'biologisch' wordt genoemd dat ook daadwerkelijk is. Als zichtbaar teken hiervan mogen ondernemers het biologisch keurmerk voeren op producten die afkomstig zijn van een gecontroleerd biologisch productieproces.

Bij *impact* gaat het ten slotte om de bijdrage van Skal als controlerende autoriteit aan het doel van de Europese verordening nr. 834/2007: de effectieve werking van de interne markt, eerlijke concurrentie, consumentenvertrouwen en consumentenbescherming (art. 1).

We analyseren en beoordelen de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van Skal door de verschillende onderdelen van het evaluatiekader aan elkaar te relateren. We onderzoeken of Skal zijn taak conform wettelijke voorschriften en kwalitatief voldoende uitvoert door te toetsen aan de criteria (*throughput*), welke resultaten dat oplevert (*output*) en of Skal daarmee een goede aanduiding bevordert (*outcome*). En we onderzoeken of dat gebeurt tegen aanvaardbare kosten (*input*). Tot slot reflecteren we vanuit het achterliggende doel van de Europese verordening op het functioneren van Skal (*impact*).

In de evaluatie zijn we tegen een aantal onderzoekstechnische beperkingen aangelopen bij het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Skal. Ten eerste is de beoogde *outcome* (het bevorderen van een goede aanduiding) nergens vertaald in concrete, meetbare doelen waaraan het functioneren van Skal kan worden afgemeten. Ten tweede is sprake van een causaliteits- en attributieprobleem, omdat niet in alle gevallen is vast te stellen of, en in welke mate, een bepaald resultaat of effect is toe te schrijven aan Skal. Ook andere factoren zijn van invloed op de goede aanduiding van biologische producten. Ten derde is er geen nulmeting beschikbaar waarmee het huidige functioneren van Skal vergeleken kan worden. Het voorgenoemde heeft consequenties voor de hardheid waarmee wij uitspraken kunnen doen.

## 1.4. Aanpak

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode oktober 2017 tot en met maart 2018. In het onderzoek is gebruik gemaakt van een gefaseerde aanpak.

*Documentanalyse.* Beschikbare informatie over Skal is geanalyseerd om een feitelijk beeld te krijgen van de werkzaamheden van Skal. Bijlage III bevat een overzicht van de documenten die voor de evaluatie van Skal zijn geraadpleegd. Het gaat bijvoorbeeld om jaarverslagen, rapportages inzake de accreditaties door de Raad voor Accreditatie en wet- en regelgeving.

*Informatieverzoek en zelfevaluatie.* Op basis van de documentenanalyse zijn vervolgvragen geformuleerd, die in een aanvullend informatieverzoek zijn uitgezet bij Skal. Het informatieverzoek is aangevuld met een aantal kwalitatieve vragen om een eerste beeld te krijgen hoe Skal zelf oordeelt over zijn werkwijze en de resultaten.

*Verdiepende interviews.* Vervolgens zijn verdiepende interviews gehouden met Skal, sectororganisaties (Bionext, BioNederland, Biohuis en CBL), het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: ministerie van LNV), de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna: NVWA), de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO.nl) en de Douane. Zie bijlage II voor een lijst met gesprekspartners.

*Toetsing conceptbevindingen.* Op basis van de verzamelde informatie zijn conceptbevindingen opgesteld. Deze zijn getoetst bij Skal en het ministerie van LNV.

*Rapportage.* De conceptbevindingen zijn uitgewerkt in dit eindrapport.

## 1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de taken en werkzaamheden van Skal. In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens de resultaten en effecten van Skal in de evaluatieperiode. In hoofdstuk 4 beschrijven we het functioneren van Skal aan de hand van vijf toetsingscriteria: zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, transparantie,

effectgerichtheid en efficiënt georganiseerd. Bij elk toetsingscriterium komen de relevante feiten en percepties aan de orde die betrekking hebben op dat toetsingscriterium. Tevens beschrijven we in hoofdstuk 4 de relatie van Skal met andere organisaties. In hoofdstuk 5 volgen de conclusies en aanbevelingen, waarbij eerst wordt ingegaan op doeltreffendheid en vervolgens op doelmatigheid.

De bijlagen bevatten een feitenoverzicht met belangrijke kengetallen (bijlage I), een overzicht van de gesprekspartners (bijlage II) en een overzicht van de bestudeerde documenten (bijlage III).

## 2. Skal Biocontrole

Dit hoofdstuk bevat een toelichting op de taken, de activiteiten en de organisatie van Skal. We sluiten het hoofdstuk af met een beschrijving van relevante ontwikkelingen in de biologische sector.

### 2.1. Taken Skal

#### Europese regelgeving

De Europese regelgeving voor biologische productie en handel is vastgelegd in verschillende verordeningen:

- Verordening 834/2007: Europese regels voor de biologische productie en etikettering.
- Verordening 889/2008: Uitvoeringsbepalingen voor de biologische productie en etikettering.
- Verordening 1235/2008: Bepalingen voor de import van biologische producten.
- Verordening 882/2004: Horizontale controleverordening.
- Europese Guidelines (bijvoorbeeld Richtsnoer voor import uit Kazachstan, Oekraïne en de Russische Federatie).

Deze verordeningen bevatten voorschriften voor productie, handel, distributie, verwerking, etikettering en de controle daarop, en vormen de basis voor de werkzaamheden van Skal.

De Europese regelgeving heeft als doel het bieden van een grondslag voor een duurzame ontwikkeling van de biologische productie waarbij de effectieve werking van de interne markt gewaarborgd wordt, eerlijke concurrentie wordt gegarandeerd, het vertrouwen van de consument wordt verzekerd en de belangen van de consument worden beschermd.<sup>2</sup>

#### Nationale wet- en regelgeving

In Nederland is Skal belast met het toezicht op de biologische productie. Skal is een privaatrechtelijke zbo en valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV. Skal is aangewezen als controlerende autoriteit als bedoeld in de Europese verordening 834/2007. Het ministerie van LNV fungeert als zg. bevoegde autoriteit als bedoeld in deze verordening.

Skal is aangewezen als controlerende autoriteit voor verschillende productgroepen:

- *Landbouwproducten*. Op grond van de artikelen 15 en 17, tweede lid, van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 is Skal belast met het toezicht op biologische productiemethoden in de landbouw en de uitvoering van de registratie van marktdeelnemers die biologische producten produceren, verwerken of opslaan.
- *Dierlijke producten*. Op grond van artikel 2.12 van de Regeling dierlijke producten is Skal aangewezen als de controlerende autoriteit voor de biologische productie van dierlijke producten.
- *Diervoeders*. Op grond van artikel 2.5 van het Besluit diervoeders 2012 is Skal belast met het toezicht op de biologische productie van diervoeders en de keuring daarvan, of met het toezicht op die keuringen, en bevoegd tot het uitreiken van bewijsstukken ten aanzien van de kwaliteit van volgens de biologische productie geproduceerde diervoeders.

---

<sup>2</sup> Zie: Verordening 834/2007: Europese regels voor de biologische productie en etikettering. Artikel 1.

## 2.2. Activiteiten en bevoegdheden

Skal voert verschillende activiteiten uit in het kader van certificatie en toezicht, en beschikt over bevoegdheden als toezichthouder, handhavinginstrumenten en sanctiemiddelen.

### Registratie en certificering nieuwe bedrijven

Voorafgaand aan de registratie stelt Skal een marktdeelnemer die daarom verzoekt op de hoogte van de hoofdzaken van de aanvraagprocedure, de daarbij te hanteren werkwijze en de kosten die aan certificatie zijn verbonden. Nadat Skal het door de marktdeelnemer ingevulde registratieformulier heeft ontvangen, verstuurt Skal een bevestiging van registratie. Skal neemt na gereedmelding van de marktdeelnemer contact op met de marktdeelnemer om een afspraak te maken voor het uit te voeren (toelatings)onderzoek. Indien de marktdeelnemer bij het toelatingsonderzoek aan de voorschriften voldoet, verkrijgt de marktdeelnemer het certificaat.

### Toezicht op gecertificeerde bedrijven

Op het moment dat een bedrijf gecertificeerd is, valt het onder het toezicht van Skal. Skal voert inspecties uit en heeft handhavingsmogelijkheden om naleving af te dwingen.

#### *Inspecties*

De inspectiecyclus die Skal hanteert, bestaat uit een toelatingsonderzoek (nulmeting), een inspectie hercertificering (vooraf aangekondigde inspectie waarbij alle relevante normelementen worden beoordeeld) in het eerste jaar, een basisinspectie (vooraf aangekondigde inspectie waarbij alleen prioriteitsvragen worden beoordeeld) in het tweede en derde jaar, en een inspectie hercertificering in het vierde jaar. Vervolgens vindt elk jaar een inspectie plaats, waaronder eens in de drie jaar een inspectie hercertificering.

#### *Aanvullende inspecties*

Op basis van afwijkingen of naar eigen inzicht kan Skal verschillende aanvullende inspectiemogelijkheden inzetten. De meest voorkomende zijn:

- *Gerichte inspectie.* Inspectie op één of meerdere specifieke onderdelen binnen de biologische bedrijfsvoering. Dit kan zowel onaangekondigd als aangekondigd plaatsvinden.
- *Herinspectie.* Verificatie van openstaande afwijkingen op locatie.
- *Monstername.* Het verzamelen van fysieke monsters ten behoeve van laboratoriumanalyse. Dit kan zowel onaangekondigd als aangekondigd plaatsvinden.

#### *Bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten*

Afhankelijk van de ernst van de afwijking wordt door Skal sanctionerend opgetreden.<sup>3</sup> Skal beschikt daarbij over de volgende instrumenten:

- Verplichting de naar de biologische productiemethode verwijzende aanduidingen te verwijderen van (of deze niet aan te brengen op) de afwijkende producten.
- Intrekking van de biologische status van het product/perceel.
- Intrekken of opschorten van het certificaat van een bedrijf.<sup>4</sup>

#### *Tuchtrecht*

Skal heeft daarnaast de mogelijkheid om zaken voor te leggen aan het tuchtgerecht.<sup>5</sup> Het bestuur van Skal benoemt een tuchtgerecht, dat belast is met de uitoefening van de tuchtrechtspraak. De samenstelling en de

<sup>3</sup> In paragraaf 4.4.3 worden de verschillende afwijkingen die Skal constateert verder toegelicht.

<sup>4</sup> Skal Biocontrole (2017). Reglement Certificatie en Toezicht. P.13.

<sup>5</sup> Zie artikel 13 van de Landbouwkwaliteitswet.

bevoegdheid van het tuchtgerecht alsmede de rechtsgang van het tuchtrechtelijk geding zijn vastgelegd in het Tuchtreglement van Skal. Het tuchtgerecht kan één of meer van de volgende maatregelen treffen:

- Berisping;
- Geldboete (met een maximum van € 20.750,- per overtreding)<sup>6</sup>;
- Het stellen van de betrokkene onder verscherpte controle op zijn kosten voor ten hoogste twee jaren;
- Openbaarmaking van de uitspraak op kosten van de betrokkene.

In bijlage I is een overzicht opgenomen van het aantal tuchtrechtzaken per jaar gedurende de evaluatieperiode.<sup>7</sup>

#### *Strafrechtelijke opsporing door de NVWA-IOD/OM*

Naast de eigen handhavingsbevoegdheden van Skal en het sanctiemiddel tuchtrecht, maakt Skal overtredingen waarbij mogelijk sprake is van een economisch delict<sup>8</sup> aanhangig via de NVWA-Inlichtingen- en Opsporingsdienst (hierna: NVWA-IOD). Het Openbaar Ministerie (OM) besluit om al dan niet over te gaan tot strafrechtelijke vervolging.<sup>9</sup>

#### **Toezicht op oneigenlijk gebruik van de biologische aanduiding**

Skal ziet er op toe dat geen oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van certificaten en aanduidingen door geregistreerden of door niet-geregistreerden. Hieronder wordt onder andere verstaan het wekken van de indruk dat producten of voortbrengingsprocessen, waarvoor een aanvraag is ingediend, reeds gecertificeerd zijn. Ook kan het daarbij gaan om het wekken van de indruk dat een certificaat betrekking heeft op andere producten of voortbrengingsprocessen dan waarvoor certificatie is verleend. Daarnaast ziet Skal erop toe dat niet de indruk wordt gewekt dat een certificaat nog geldig is tijdens een periode van opschorting van de certificatie. Tot slot ziet Skal toe op het gebruik van onjuiste aanduidingen.<sup>10</sup>

## 2.3. Organisatie

Skal is een stichting en heeft een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks Bestuur bestaat uit 3 leden, waaronder een voorzitter, een secretaris en een penningmeester.<sup>11</sup> Het Algemeen Bestuur bestaat uit 7 leden, waaronder de voorzitter waarvan het besluit tot de benoeming en het ontslag door de minister van LNV moet worden goedgekeurd.<sup>12</sup> Van de 7 leden van het bestuur, zijn er 4 voorgedragen door de sectororganisaties Biohuis, BioNederland en CBL.

Het kantoor van Skal is gevestigd in Zwolle. Eind 2016 waren 43 fte werkzaam voor Skal, waarvan 34 fte in dienst en 9 fte ingehuurd krachten. In 2016 werkte 7 fte voor Team Toezicht en Handhaving, 19 fte voor Team Inspectie en 5 fte voor Team Certificatie.<sup>13</sup> De jaarlijkse begroting van Skal bedraagt rond de € 4 miljoen.<sup>14</sup>

<sup>6</sup> De geldboete bedraagt ten minste € 3 en ten hoogste een bedrag van de derde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2018: € 8.300). Indien de waarde van de goederen, met betrekking tot welke een overtreding is begaan, of de waarde van het wederrechtelijk genoten voordeel dat geheel of gedeeltelijk door middel van de overtreding is verkregen, hoger is dan een kwart van de geldboete van de derde categorie, kan een geldboete worden opgelegd van ten hoogste de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2018: € 20.750).

<sup>7</sup> In bijlage I is een overzicht opgenomen van het aantal tuchtrechtzaken per jaar gedurende de evaluatieperiode.

<sup>8</sup> Zie artikel 18 lid 2 Landbouwkwaliteitswet juncto artikel 1 Wet op de economische delicten.

<sup>9</sup> Skal Biocontrole (2017). Reglement certificatie en toezicht. P.8.

<sup>10</sup> Skal Biocontrole (2017). Reglement certificatie en toezicht. Artikel 16.

<sup>11</sup> Skal Biocontrole (2009). Statuten. Artikel 10 lid 5.

<sup>12</sup> Zie Landbouwkwaliteitswet, Artikel 12 lid 1.

<sup>13</sup> Skal Biocontrole (2017). Jaarverslag 2016, p.33.

<sup>14</sup> Skal Biocontrole (2017). Jaarrekening 2016, p.2.

## 2.4. Ontwikkelingen in de biologische sector

Het aantal bij Skal geregistreerde bedrijven is in de evaluatieperiode toegenomen met 45%.<sup>15</sup> Ook de internationale handel in biologische producten heeft een vlucht genomen. De toename in het aantal verwerkings-/handelsbedrijven is 61%, ten opzichte van de toename in landbouwbedrijven met 18%.<sup>16</sup> We zien daarnaast dat biologische bedrijven groter worden, in de zin dat de gemiddelde omzet per bedrijf toeneemt. De totale omzet van de biologische sector is gestegen van € 0,75 miljard in 2010 naar € 1,4 miljard in 2016 (een stijging van 87%).<sup>17</sup> De commerciële belangen binnen de biologische sector worden daarmee groter.

---

<sup>15</sup> Skal Biocontrole (2017). Jaarverslag 2016.

<sup>16</sup> Skal Biocontrole (2017). Jaarverslag 2016.

<sup>17</sup> Bionext (2017). Bionext trendrapport 2016. Ontwikkeling biologische landbouw en voeding Nederland. P.8.



# 3. Resultaten en effecten

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste resultaten en effecten van de taakuitvoering door Skal.

## 3.1. Geregistreerde bedrijven en inspecties

Bedrijven dienen zich bij Skal te registreren als ze biologische producten in de handel willen brengen. In tabel 1 hebben we de ontwikkeling in het aantal geregistreerde bedrijven bij Skal in de evaluatieperiode opgenomen. In totaal is het aantal geregistreerde bedrijven met 45% toegenomen. Deze toename wordt in belangrijke mate veroorzaakt door een toename in het aantal verwerkings-/handelsbedrijven (61%). Het aantal landbouwbedrijven is gestegen met 18%.

Zoals in paragraaf 2.2 beschreven voert Skal jaarlijks verschillende type inspecties uit. Tabel 1 geeft de ontwikkeling in het totaal aantal inspecties gedurende de evaluatieperiode weer. Het totaal aantal inspecties is gestegen met 42%. De volledige groei in het aantal inspecties is te verklaren door een toename in het aantal jaarlijkse, wettelijk verplichte inspecties (van 2.195 tot 4.054).<sup>18</sup> Het aantal herinspecties en het aantal gerichte inspecties<sup>19</sup> is afgenomen. Gedurende de evaluatieperiode is Skal gestart met het nemen van monsters. In totaal werden er in 2016 326 monsters genomen.

Tabel 1 Aantal geregistreerde bedrijven en aantal inspecties (2010 – 2016).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal geregistreerde Landbouwbedrijven	1.556	1.646	1.658	1.647	1.600	1.625	1.831
Aantal geregistreerde Verwerking/handel	1.603	1.756	1.765	1.954	2.138	2352	2.586
Totaal aantal geregistreerde bedrijven	3.133	3.411	3.423	3.601	3.738	3.977	4.417
Totaal aantal inspecties	4.081	5.258	4.133	4.878	5.101	5.148	5.805
Monsternamen	-	-	37	137	193	196	326

## 3.2. Afwijkingen, handhaving en sancties

Gedurende de evaluatieperiode is het aantal geconstateerde afwijkingen sterk gestegen. Het aantal lichte afwijkingen steeg met 76%, het aantal ernstige afwijkingen met 129% en het aantal kritieke afwijkingen met 107% (zie tabel 2).

<sup>18</sup> Tot 2015 heette dit basisinspecties.

<sup>19</sup> Tot 2015 heette dit onaangekondigde inspecties.

Tabel 2 Aantal afwijkingen (2010 - 2016).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Kritiek</b>	29	45	19	25	42	21	60
<b>Ernstig</b>	441	575	411	687	750	1.094	1.008
<b>Licht</b>	1.573	1.783	1.831	2.480	3.972	2.572	2.770

Indien een bedrijf zich niet aan de biologische voorwaarden houdt, kan Skal het certificaat intrekken (decertificering) of opschorten. Gedurende de evaluatieperiode is het aantal decertificeringen en opschortingen min of meer constant gebleven (schommelt tussen de 8 en 11 per jaar). Omdat het aantal geregistreerden is toegenomen is het aandeel opschortingen en decertificeringen ten opzichte van het aantal geregistreerden afgenomen.

Daarnaast kan Skal als sanctiemiddel zaken voorleggen aan het tuchtgerecht. In de evaluatieperiode zijn in totaal 17 zaken aan het tuchtgerecht voorgelegd, waarvan de meeste in de eerste jaren en vanaf 2014 slechts enkele zaken per jaar. In 15 van de 17 tuchtrechtzaken waarvan de uitkomst bij ons bekend is, is een geldboete opgelegd (variërend van € 250,- tot € 19.500,-). In 2 zaken is de eis van Skal om een boete op te leggen afgewezen door het tuchtgerecht vanwege gebrek aan bewijs.

Tot slot heeft Skal de mogelijkheid om zaken waarbij het vermoeden bestaat van een economisch delict voor een strafrechtelijk opsporingsonderzoek aan te melden bij de NVWA-IOD, waarna het OM kan besluiten om al dan niet tot strafrechtelijke vervolging over te gaan (gerechtelijk of buitengerechtelijk). In totaal heeft Skal gedurende de evaluatieperiode 7 zaken doorgezet naar de NVWA.

### 3.3. Onterechte af- en goedkeuringen

#### Onterecht geconstateerde afwijkingen

Een indicatie voor de doeltreffendheid van Skal is het aantal onterecht geconstateerde afwijkingen. Immers, als Skal een negatieve beoordeling afgeeft terwijl de productiemethode wel aan de voorschriften voldoet dan heeft het betreffende bedrijf daar last van en belemmert Skal in het ergste geval zelfs de goede aanduiding van biologische producten. Uit de beschikbare gegevens leiden we af dat het weinig voorkomt dat Skal iets aantoonbaar onterecht afkeurt. Bezwaren tegen beslissingen van Skal en klachten over het toezicht van Skal vormen hiervoor een indicatie. Het is immers aannemelijk dat een bedrijf een klacht of een bezwaar indient op het moment dat het gevoel leeft of dat aantoonbaar is dat er onterecht een afwijking is geconstateerd of zelfs onterecht een sanctie is opgelegd.

Gedurende de evaluatieperiode schommelt het aantal bewaarschriften tussen de 9 en 41 per jaar. In 2016 zijn 41 bezwaren ingediend, waarvan er 29 in 2016 en 12 in 2017 zijn afgehandeld. In 10 van de 29 bezwaren ging het om een inhoudelijk bezwaar. Hiervan zijn 2 bezwaren (gedeeltelijk) gegrond verklaard. Inhoudelijk betrof dit een bezwaar tegen product-specificaties en een bezwaar tegen een afwijking op onvoldoende vruchtwisseling. In de overige 8 zaken zijn de bezwaren ongegrond verklaard (zie bijlage I).<sup>20</sup>

Het aantal klachten ligt in de periode 2010 en 2015 op 3 tot 5 per jaar. In 2016 is een stijging te zien naar 13 klachten. De klachten hebben voornamelijk betrekking op het proces (communicatie, doorlooptijden, et cetera) en niet op inhoudelijke fouten bij inspectie of certificering.

<sup>20</sup> Skal Biocontrole (2017). Management review 2016.

### Onwenselijk en oneigenlijk gebruik biologische aanduiding

Andersom zou het ook kunnen gebeuren dat Skal afwijkingen van de biologische voorschriften door geregistreerde bedrijven niet constateert of dat Skal zelfs bedrijven onterecht certificeert. Of en hoe vaak het voorkomt dat Skal iets onterecht goedkeurt, vormt eveneens een indicatie voor doeltreffendheid. Breder kan hierbij ook worden gekeken naar oneigenlijk gebruik van de biologische aanduiding en/of het biologische keurmerk door niet-geregistreerde bedrijven.

Het is echter niet mogelijk gebleken om op basis van beschikbare gegevens de omvang van het onwenselijk en oneigenlijk gebruik van de biologische aanduiding goed in beeld te brengen en de relatie te leggen met het functioneren van Skal. Er zijn wel feiten en cijfers die enig inzicht geven, maar ze bieden geen volledig beeld en de interpretatie ervan is om verschillende redenen lastig.

- *Het aantal ontvangen OFIS-meldingen uit andere EU landen.* Nederland is een handelsland op het gebied van biologische producten. Dat betekent dat veel producten van buiten de Europese Unie (hierna: EU) in Nederland worden in- en doorgevoerd en terecht komen in andere Europese landen. De controlerende autoriteiten voor biologische producten in deze andere lidstaten doen een OFIS-melding op het moment dat ze afwijkingen in uit Nederland geïmporteerde producten constateren. In de evaluatieperiode is het aantal OFIS-meldingen gestegen van 9 naar 57. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat zowel de aandacht in Europa voor het doen van dit soort meldingen als de omvang van de handel is toegenomen.
- *Het aantal signalen van afwijkingen door derden.* Bedrijven en consumenten kunnen bij Skal een melding doen wanneer ze vermoeden dat een bedrijf onterecht producten met de aanduiding 'biologisch' in de handel brengt. Gedurende de evaluatieperiode is het aantal meldingen met 97% toegenomen (zie tabel 3). Deze toename valt deels te verklaren door de toegenomen bekendheid bij bedrijven en consumenten met de mogelijkheid om een melding te doen bij Skal en door een toename in de omvang van biologische productie en handel in Nederland.<sup>21</sup>

Tabel 3 Aantal ontvangen OFIS-meldingen vanuit EU-landen en aantal ontvangen signalen van derden (2010 – 2016).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal ontvangen OFIS-meldingen vanuit EU-landen	9	9	13	17	33	63	57
Aantal signalen van derden	158	199	158	158	191	306	312

## 3.4. Vertrouwen consumenten en bedrijven

Skal draagt met certificatie en toezicht bij aan een breder maatschappelijk doel, namelijk het waarborgen van eerlijke handel en het vertrouwen van consumenten in biologische producten. Er zijn geen cijfers beschikbaar voor Nederland over het vertrouwen van bedrijven en consumenten in het keurmerk biologisch. Wel zou uit Europees onderzoek blijken dat ruim 70% van de Europeanen biologische producten zegt te vertrouwen.<sup>22</sup> Verder vormt de groei van de biologische sector een indicatie voor het vertrouwen van bedrijven en consumenten. Zoals beschreven in paragraaf 2.4 is de biologische sector de afgelopen jaren sterk gegroeid. Tot

<sup>21</sup> De aard van de meldingen van derden is op basis van beschikbare informatie niet te achterhalen.

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust\\_nl](https://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-trust_nl), maart 2018.

slot kunnen schandalen met biologische producten van invloed zijn op het vertrouwen van bedrijven en consumenten. We zijn in het onderzoek geen grote schandalen tegengekomen tijdens de evaluatieperiode.

# 4. Toetsingscriteria

In dit hoofdstuk behandelen we de vijf toetsingscriteria: zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, transparantie, effectgerichtheid en efficiënt georganiseerd. Daarnaast beschrijven we de relatie van Skal met andere organisaties. Bij het beschrijven van de toetsingscriteria en de samenwerkingsrelaties van Skal maken we onderscheid in feiten, percepties en onze bevinding.

## 4.1. Zorgvuldigheid

Met zorgvuldig bedoelen we de mate waarin *checks & balances* zijn getroffen om een zorgvuldige uitvoering van taken te waarborgen. Eén van de vereisten om taken zorgvuldig uit te voeren is de deskundigheid van de medewerkers van Skal. We gaan daarom specifiek in op het onderdeel deskundigheid in deze paragraaf.

### 4.1.1. Algemeen

#### Feiten

##### *Externe audits*

Verschillende organisaties voeren audits uit bij Skal. Ten eerste voert de Raad voor Accreditatie jaarlijks een audit uit waarbij wordt getoetst op de ISO/IEC-norm 17065.<sup>23</sup> Uit de accreditierapporten blijkt dat in de evaluatieperiode enkele niet-kritieke categorie B-afwijkingen zijn geconstateerd, die tijdig zijn gesloten. In 2014 is er één kritieke categorie A-afwijking geconstateerd.<sup>24</sup> Dit betrof een beoordeling die niet aantoonbaar was gebaseerd op resultaten van inspectie, review of andere informatie.<sup>25</sup>

Ten tweede heeft de Europese Commissie in 2014 een audit uitgevoerd. De Europese Commissie concludeerde dat *'a well organised and implemented system for the control of organic production is in place with a sufficient number of inspections being carried out in the sector'*.<sup>26</sup> Wel zijn verschillende mogelijkheden tot verbetering benoemd, onder andere ten aanzien van de harmonisatie van inspecties en de inzet van risicogebaseerd toezicht. Begin 2017 is de audit definitief afgerond. Toen is vastgesteld dat Skal opvolging had gegeven aan de aanbevelingen.

##### *Financiën*

Gedurende de evaluatieperiode zijn alle bestuursbesluiten tot het vaststellen van jaarrekeningen van Skal door het ministerie van LNV goedgekeurd en voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Ook de bestuursbesluiten tot het vaststellen van de begrotingen en tarieven van Skal zijn goedgekeurd door het ministerie van LNV. Skal toetst aan het 'Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht' van het ministerie van Financiën. De onderdelen van het normenkader worden geborgd met het interne kwaliteitssysteem en de planning- en controlecyclus. Daarover legt de directeur verantwoording af aan het bestuur en het bestuur aan het ministerie van LNV. Skal heeft daarnaast

<sup>23</sup> ISO/IEC 17065: Eisen voor certificatie-instellingen die certificaten toekennen aan producten, processen en diensten.

<sup>24</sup> Raad voor Accreditatie (2016). Rapportage Deel A voor Stichting Skal Certificatie Biologische Productie Registratienummer: C179  
Accreditatienorm: 17065.

<sup>25</sup> Raad voor Accreditatie (2014). Beoordelingsrapport Deel B.

<sup>26</sup> Europese Commissie (2014). Final report of an audit carried out in the Netherlands from 03 November 2014 to 13 November 2014 in order to evaluate the control system for organic production and labelling of organic products.

door BDO een risicoanalyse laten opstellen om de risico's te kwantificeren. Het eigen vermogen eind 2016 bleef binnen de aanbevelingen uit deze risicoanalyse.<sup>27</sup>

#### *Voorzieningen zorgvuldigheid*

Skal heeft een aantal voorzieningen getroffen om zorgvuldigheid te borgen. Ten eerste wordt de planning van de inspecties en de uitvoering van de inspecties door verschillende medewerkers uitgevoerd. Daardoor hebben inspecteurs geen invloed op welke bedrijven zij gaan inspecteren. Bij de inspecties is er daarnaast sprake van een roulatiesysteem, waardoor inspecteurs niet altijd bij dezelfde bedrijven inspecteren. Ook volgen inspecteurs trainingen met acteurs, gericht op het omgaan met lastige situaties die zij in hun inspectiepraktijken kunnen tegenkomen.

Bij de certificering wordt tot slot gewerkt met het vier/zes-ogen principe. Certificering vindt altijd plaats op kantoor door een medewerker die de inspectie niet zelf heeft uitgevoerd (vier-ogen). Bij decertificeringen kijkt tevens een lid van het management team mee (zes-ogen).

#### *Voorzieningen harmonisatie*

Skal heeft een aantal waarborgen getroffen om harmonisatie van inspecties te bewerkstelligen. Zo zijn er dagen en weekstarts voor de verschillende teams, worden er inspectiedagen georganiseerd en is er een Kwaliteitshandboek Certificatie. Voor nieuwe inspecteurs is een inwerktraject opgezet, waarbij de nieuwe inspecteurs starten met meekijken bij inspecties, daarna zelf onder begeleiding inspecties uitvoeren en tot slot zelfstandig gaan werken. Kennis wordt geborgd met behulp van een intern systeem waarin kennis kan worden gedeeld. In dit digitale systeem kunnen medewerkers informatie toevoegen, die later door andere collega's kan worden geraadpleegd. Tot slot heeft Skal sinds 2017 een compliance manager in dienst. De compliance manager is aangesteld om de interne processen verder te borgen en er daarmee voor te zorgen dat Skal aan wet- en regelgeving voldoet en handelt op uniforme wijze.

#### *Klachten en feedback*

Skal heeft verschillende voorzieningen om signalen op te halen vanuit geregistreerden over hoe Skal de werkwijze en processen zou kunnen verbeteren. Ten eerste kunnen geregistreerden klachten bij Skal indienen. Tussen 2010 en 2015 ontving Skal tussen de 3 en 6 per jaar. In 2016 steeg het aantal klachten naar 13. Deze klachten hadden met name betrekking op het afbreken van inspecties, doorlooptijden en communicatie. Sinds 2018 worden de klachten afgehandeld door de compliance manager, waar dit voorheen werd gedaan door de directeur. Ten tweede voert Skal klanttevredenheidsonderzoeken uit. Gedurende de evaluatieperiode zijn onderzoeken uitgevoerd in 2011 en 2014, en vanaf 2016 per kwartaal. De feedback uit de klanttevredenheidsonderzoeken verwerkt Skal bij de doorontwikkeling van processen.

#### *Uitbesteding inspecties aan Control Union Certifications b.v.*

Gedurende de evaluatieperiode is een deel van de inspecties door Skal uitbesteed aan Control Union Certifications b.v. (hierna: Control Union). In 2017 heeft Skal meer inspecties zelf uitgevoerd en daarvoor extra inspecteurs aangenomen. In het jaarverslag 2016 geeft Skal aan dat in 2018 alle jaarlijkse inspecties door Skal zullen worden uitgevoerd.<sup>28</sup>

### **Percepties**

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de zorgvuldigheid waarmee Skal zijn taken uitvoert. Er zijn in de evaluatieperiode geen signalen of misstanden ten aanzien van zorgvuldigheid bekend. Het algemene beeld is dat Skal op uniforme en zorgvuldige wijze inspecties uitvoert. Een gesprekspartner is kritisch op de uniformiteit van inspecties, en geeft aan dat verschillende inspecteurs op een andere wijze met afwijkingen

<sup>27</sup> Skal Biocontrole (2017). Jaarverslag 2016.

<sup>28</sup> Skal Biocontrole (2017). Jaarverslag 2016. P.38.

omgaan. Zo zou de ene inspecteur aangeven dat een bedrijf iets moet aanpassen zonder direct een afwijking te constateren, terwijl een andere inspecteurs wel direct een afwijking noteert.

De keuze om inspecties niet meer uit te besteden aan Control Union maakt inspecties volgens sommige gesprekspartners uniformer. Andere gesprekspartners hebben hierover hun twijfels. Omdat Skal inspecties zelf uitvoert, zijn nieuwe inspecteurs aangenomen met beperkte kennis en ervaring van biologische productie. Dit vormt volgens hen een risico voor de kwaliteit en uniformiteit van de inspecties.

Gesprekspartners geven aan dat een kenmerk van het werk van een inspecteur is dat een subtiele druk kan worden ervaren. Bedrijven zien inspecteurs liever gaan dan komen. Inspecteurs dienen daarom stevig in hun schoenen te staan. Skal erkent dat inspecteurs deze subtiele druk kunnen ervaren en heeft hier aandacht voor. Zo worden bijvoorbeeld trainingen met acteurs georganiseerd om inspecteurs voor te bereiden op lastige situaties. Volgens gesprekspartners zijn er geen voorbeelden bekend waarbij deze subtiele druk tot onzorgvuldige inspecties heeft geleid.

### Bevinding

Skal handelt over het algemeen zorgvuldig. De inspectiedienst is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie en bij de jaarlijkse audits werden in de evaluatieperiode vrijwel alleen niet-kritieke afwijkingen geconstateerd. Ook een audit van de EU in 2014 resulteerde in een overwegend positieve beoordeling. En alle bestuursbesluiten met betrekking tot financieel beheer zijn, voor zover de wet daartoe verplicht, door het ministerie van LNV goedgekeurd.

We zijn in de evaluatie ook niet gestuit op misstanden of zorgwekkende signalen ten aanzien van zorgvuldigheid. Het aantal klachten dat Skal jaarlijks ontvangt is relatief beperkt en klachten hebben voornamelijk betrekking op organisatorische en financieel-administratieve zaken. Daarnaast oordelen gesprekspartners over het algemeen positief over de zorgvuldigheid waarmee Skal zijn taken uitvoert. Eén gesprekspartner is kritisch op de uniformiteit van inspecties, maar uit de evaluatie volgt dat Skal hier voldoende aandacht voor heeft. Binnen de organisatie zijn verschillende voorzieningen getroffen om een zorgvuldige en uniforme uitvoering van inspecties te waarborgen, zoals een kwaliteitshandboek, een inwerktraject, het toepassen van het vier/zes-ogen principe en de aanstelling van een compliance manager.

## 4.1.2. Deskundigheid

### Feiten

In de audit van de Europese Commissie uit 2014 staat benoemd dat Skal beschikt over *'Well trained and competent staff'*.<sup>29</sup> In de audit van de Raad voor Accreditatie wordt over de competenties van de inspecteur geconcludeerd dat er 'geen opmerkingen zijn aangaande de competenties van de inspecteurs'.<sup>30</sup>

Tijdens de evaluatieperiode is de juridisch medewerker uit dienst getreden en in 2017 is een compliance manager aangesteld. Skal heeft daarnaast het contract met een advocatenkantoor voor het bieden van juridische ondersteuning uitgebreid.

Er is sprake van een hoge mobiliteit op sleutelposities bij Skal. Zo zijn in 2014 een nieuwe directeur en manager certificering en toezicht aangetreden en zijn beide personen eind 2017 weer uit dienst getreden. In 2017 werden daarnaast de functies HR-manager, compliance manager en manager certificering op interim basis ingevuld.

<sup>29</sup> Europese Commissie (2014). Final report of an audit carried out in the Netherlands from 03 November 2014 to 13 November 2014 in order to evaluate the control system for organic production and labelling of organic products.

<sup>30</sup> Raad voor Accreditatie (2015). Rapportage Deel B.



## Percepties

Over het algemeen zijn gesprekspartners positief over de inhoudelijke deskundigheid van de inspecteurs van Skal. Over de kwaliteit van de aanwezige juridische kennis bij Skal zijn gesprekspartners echter kritisch. Er zijn verschillende voorbeelden genoemd waaruit zou blijken dat juridische deskundigheid een aandachtspunt is. Zo zou de juridische onderbouwing in uitspraken van Skal soms tekortschieten. Ook is door verschillende gesprekspartners genoemd dat bij de interpretatie van Europese regelgeving Skal regelmatig steun zoekt bij en bevestiging vraagt aan het ministerie van LNV en RVO.nl. Ook zet Skal het tuchtrecht als sanctiemiddel opvallend weinig in. Als reden hiervoor noemen gesprekspartners dat Skal onzeker is over de juridische hardheid van constatering en daarom het risico ziet bij het tuchtrecht in het ongelijk te worden gesteld.

Skal deelt deze kritiek niet. Skal geeft aan ervoor te hebben gekozen om juridische deskundigheid op een andere wijze te organiseren dan zelf een jurist in dienst te nemen. Zo heeft Skal een compliance manager aangenomen die moet borgen dat uniform en op juridisch zorgvuldige wijze wordt gehandeld bij inspectie en certificering. Daarnaast heeft Skal zijn contract met een advocatenkantoor uitgebreid om op allerlei gebieden specifieke juridische expertise in te schakelen waar dat vereist is. Skal acht deze waarborgen voldoende om over de benodigde juridische deskundigheid te kunnen beschikken.

## Bevinding

Skal beschikt over het algemeen over deskundige en competente inspecteurs. Wel zijn er duidelijke signalen dat de juridische deskundigheid bij Skal een aandachtspunt vormde in de evaluatieperiode. Verschillende gesprekspartners zijn kritisch op de interpretatie van Europese regelgeving en de onderbouwing van oordelen door Skal. Skal heeft er in de evaluatieperiode voor gekozen om juridische expertise op een andere wijze te organiseren dan voorheen. Of de juridische deskundigheid hiermee voldoende is geborgd zal moeten blijken. De vele wisselingen op sleutelposities zijn een ander aandachtspunt.

## 4.2. Onafhankelijkheid

Met onafhankelijkheid bedoelen we de mate waarin Skal onafhankelijk opereert ten opzichte van de sector en (de schijn van) partijdigheid vermijdt. We maken onderscheid tussen de onafhankelijkheid op bestuursniveau (governance) en de onafhankelijkheid in de uitvoering (inspecteur ten opzichte bedrijf).

### 4.2.1. Governance

#### Feiten

##### *Waarborgen in governancestructuur*

In de statuten en procedures van Skal zijn verschillende voorzieningen ingebouwd om onafhankelijkheid op bestuursniveau te waarborgen. Zo moet de minister van LNV goedkeuring verlenen aan bestuursbesluiten tot eventuele wijzigingen in de statuten<sup>31</sup>, het vaststellen van de begroting<sup>32</sup>, de jaarrekening<sup>33</sup> en de wijze van inning en tarieven.<sup>34</sup> Tevens dient de minister van LNV de benoeming van de onafhankelijke voorzitter goed te keuren.<sup>35</sup> De voorzitter van het bestuur wordt voor 4 jaar benoemd en is terstond herbenoembaar.<sup>36</sup> Het

<sup>31</sup> Landbouwkwaliteitswet artikel 10, lid 4.

<sup>32</sup> Kaderwet zbo artikel 26.

<sup>33</sup> Statuten artikel 27 en Kaderwet zbo artikel 34.

<sup>34</sup> Statuten artikel 25, de Landbouwkwaliteitswet artikel 11 en Kaderwet zbo artikel 17.

<sup>35</sup> Statuten artikel 10 lid 1 en Landbouwkwaliteitswet artikel 12.

<sup>36</sup> Statuten artikel 10 lid 2. Er ligt een bestuursbesluit waarin bestuursleden worden benoemd voor 3 jaar.

bestuur benoemt de directeur. De directeur mag geen direct of indirect belang hebben bij de productie of de verhandeling van biologische producten.<sup>37</sup>

Het Algemeen Bestuur bestaat uit 7 leden. Van deze leden worden er 3 benoemd op basis van inhoudelijke en bestuurlijke kwaliteiten. Zij vormen tevens het Dagelijks Bestuur. De overige 4 leden van het Algemeen Bestuur zijn voorgedragen door sectororganisaties (2 op voordracht van Biohuis, 1 van BioNederland en 1 van het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel – CBL).<sup>38</sup>

Eind 2016 heeft het Algemeen Bestuur naar aanleiding van een evaluatie van onafhankelijkheid en onpartijdigheid besloten om in het kwaliteitshandboek van Skal nadrukkelijker te benoemen dat bestuursleden van Skal zonder last of ruggespraak deelnemen aan het Skal-bestuur.<sup>39</sup> Ten aanzien van dit punt was er één afwijking die in 2017 is opgelost: een medewerker van het CBL die zitting nam in het bestuur is in de loop van 2017 vervangen door een kandidaat die door het CBL is voorgedragen.

#### *Raad voor Accreditatie*

De Raad voor Accreditatie toetst onder meer op onafhankelijkheid in de jaarlijkse audit. In de audit 2016 is ten aanzien van onafhankelijkheid opgemerkt dat Skal weliswaar maatregelen heeft beschreven cq. genomen, maar dat er geen mechanisme is voor het identificeren van risico's. Skal heeft hierop als corrigerende maatregel alsnog een risicoanalyse uitgevoerd voor bestuur, personeel en onderaannemers. Ook heeft Skal tijdens de bestuursvergadering stilgestaan bij deze risicoanalyse en is de evaluatie van de risico's opgenomen in het kwaliteitshandboek als vast onderdeel van de managementreviews. Bij een herbeoordeling verderop in het jaar concludeert de Raad voor Accreditatie dat deze afwijking is opgeheven.<sup>40</sup>

#### *Voorgenomen governancewijziging*

Skal verkent momenteel een verandering van de governancestructuur. In de voorgenomen structuur worden onafhankelijke bestuursleden benoemd op basis van deskundigheid en kan een adviesraad met vertegenwoordiging uit de sector gevraagd advies uitbrengen. Van de beoogde 5 bestuursleden zullen er 2 worden aangedragen door de sectororganisaties. Zij moeten hun functie net als in de huidige situatie uitoefenen zonder last of ruggespraak met deze organisaties. De adviesraad kan adviezen uitbrengen aan de directeur die conceptbesluiten beargumenteerd kan voorleggen aan het bestuur.

#### **Percepties**

Gesprekspartners zijn van mening dat de onafhankelijkheid van Skal voldoende is geborgd. Zij kennen geen voorbeelden waarbij de onafhankelijkheid van Skal op bestuursniveau in het geding is gekomen.

Verschillende gesprekspartners hebben wel kanttekeningen geplaatst bij de governancestructuur. Ten eerste vindt de sector de mogelijkheid tot inspraak in de huidige situatie gering. Ten tweede is er behoefte aan verduidelijking van de positie van de bestuursleden die door de sector zijn voorgedragen. Sectororganisaties geven aan de verhouding met de voorgedragen bestuursleden complex te vinden. Doordat zij de bestuursleden wel voordragen maar die vervolgens zonder last of ruggespraak deelnemen aan het bestuur, is het voor hen onduidelijk waarover dan wel en geen contact mag zijn met deze bestuursleden.

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de voorgenomen governancewijziging, waarbij Skal een adviesraad instelt waarin gecertificeerden vertegenwoordigd zijn. Wel geven gesprekspartners een aantal aandachtspunten mee. Ten eerste is het van belang dat er aandacht is voor de onafhankelijke positie van de directie en het bestuur van Skal. Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat de directie en het bestuur

---

<sup>37</sup> Statuten, artikel 21, eerste lid.

<sup>38</sup> Statuten, artikel 8.

<sup>39</sup> Management review 2016, pagina 8.

<sup>40</sup> Raad voor Accreditatie beoordelingsrapport 2016 deel B, pagina 22.

bestand moeten zijn tegen eventuele druk vanuit de sector en adviezen naast zich neer moet durven leggen. Volgens hen bestaat het risico dat Skal 'te makkelijk' de wensen van de sector overneemt. Ten tweede noemen gesprekspartners dat de representatie van de gecertificeerden in de adviesraad aandacht behoeft, omdat niet alle gecertificeerden zijn aangesloten bij een sectororganisatie. Volgens gesprekspartners is het wel van belang dat ook deze groep is vertegenwoordigd. Tot slot is het volgens gesprekspartners van belang dat, mocht daadwerkelijk worden besloten tot een governancewijziging, de verschillende rollen en taken van directie, bestuur en adviesraad statutair worden vastgelegd.

#### Bevinding

De onafhankelijkheid van het bestuur van Skal is geborgd. Bestuursleden worden op basis van inhoudelijke deskundigheid gekozen of voorgedragen door de sector, en nemen zonder last of ruggespraak zitting in het bestuur. Daarnaast dient de minister in te stemmen met verschillende besluiten en goedkeuring te verlenen aan onder meer jaarverslagen, jaarrekeningen en tarieven. De voorgenomen governancewijziging van Skal draagt bij aan een verdere verduidelijking van de onafhankelijke positie van het bestuur en creëert tevens de mogelijkheid voor de sector om signalen met Skal te delen. Wel is het belangrijk dat Skal aandacht heeft voor de mogelijkheid om de adviezen van de sector naast zich neer te leggen, de representatie van geregistreerden die niet zijn aangesloten bij een sectororganisatie en de statutaire borging van de wijziging.

### 4.2.2. Uitvoering

#### Feiten

Skal heeft een aantal voorzieningen getroffen om de onafhankelijkheid van inspecteurs ten opzichte van de biologische sector te borgen. Ten eerste zijn alle medewerkers van Skal bij indiensttreding verplicht een verklaring te tekenen waarin zij aangeven onafhankelijk te zijn van biologische bedrijven. Ten tweede krijgen medewerkers in de jaarlijkse HR-cyclus de vraag of zich veranderingen hebben voorgedaan waardoor de onafhankelijkheid in het geding zou kunnen zijn.

Voor inspecteurs geldt daarnaast nog een aantal specifieke waarborgen. Ten eerste wisselen inspecteurs om de drie jaar van bedrijf. Door deze roulatie wordt voorkomen dat tussen bedrijf en inspecteur een vaste langdurige verbinding ontstaat. Ten tweede volgen inspecteurs onder andere trainingen met acteurs en voeren zij gesprekken met elkaar over het omgaan met lastige situaties waarin de onafhankelijkheid onder druk kan komen te staan. Tot slot wordt de certificering van een bedrijf nooit uitgevoerd door de persoon die de inspectie bij het bedrijf heeft uitgevoerd. Hierdoor zijn er altijd 'vier ogen' betrokken.

Er zijn geen misstanden bekend waarbij de afhankelijkheid van inspecteurs in het geding is geweest gedurende de evaluatieperiode. Er heeft zich één situatie voorgedaan waarbij een nieuwe certificatiemedewerker (nog in proeftijd) banden bleek te hebben met een biologisch bedrijf. Skal heeft daar direct op geacteerd en de desbetreffende certificatiemedewerker is nog in de proeftijd uit dienst getreden.

#### Percepties

Gesprekspartners zijn niet bekend met signalen dat inspecteurs, of andere medewerkers van Skal, afhankelijk zouden zijn. Wel merkt een aantal gesprekspartners op dat het belangrijk is dat Skal blijvend aandacht besteedt aan de onafhankelijkheid van de inspecteurs. Zeker gezien de toenemende commerciële belangen van grotere biologische bedrijven, wijzen gesprekspartners erop dat de druk op inspecteurs is toegenomen en mogelijk de komende jaren verder toeneemt.

#### Bevinding

Op uitvoerend niveau zijn waarborgen getroffen ten aanzien van onafhankelijkheid, bijvoorbeeld in de vorm van trainingen met acteurs, het hebben van aandacht voor de onafhankelijkheid van inspecteurs in de HR-cyclus en het vier-ogen principe bij certificering. Deze waarborgen functioneren in de praktijk voldoende: in dit

onderzoek zijn geen signalen naar boven gekomen waaruit blijkt dat onafhankelijkheid in het geding is geweest. Onafhankelijkheid vraagt wel blijvende aandacht door de toenemende commerciële belangen in de biologische sector.

## 4.3. Transparantie

Met transparantie bedoelen we de mate waarin Skal inzicht geeft in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten aan de samenleving, de politiek en de sector.

### Feiten

#### *Jaarverslag en jaarrekening*

Skal publiceert jaarlijks een jaarverslag en een jaarrekening, waarin wordt gerapporteerd over de inhoudelijk en financiële resultaten en ontwikkelingen. Het besluit tot vaststellen van de jaarrekening wordt ter goedkeuring toegezonden aan het ministerie van LNV.

#### *Communicatie met de sector*

Generieke communicatie met de sector verloopt via de website van Skal. Daarop is onder andere informatie te vinden over wet- en regelgeving, de werkwijze van Skal (reglementen voor certificatie en toezicht, tuchtrecht en handhaving) en tarieven. Op de website is daarnaast een zoekfunctie ingebouwd waarmee gecertificeerde bedrijven kunnen worden opgezocht. Vanaf 2017 publiceert Skal tevens op zijn website bij decertificering de naam van het betreffende bedrijf. Naast de eigen website, maakt Skal ook gebruik van andere kanalen om de sector te informeren, zoals de Biobeurs en het Biojournaal.

Naast algemene communicatie richting de sector vindt ook specifieke communicatie met individuele bedrijven plaats. Zo stuurt Skal een informatiepakket toe aan bedrijven die interesse hebben om zich biologisch te laten certificeren. Zijn bedrijven vervolgens gecertificeerd, dan krijgen ze toegang tot het digitale klantportaal van Skal waarop ze informatie over hun bedrijf en inspecties kunnen opvragen en aanleveren. Daarnaast ontvangt een bedrijf voorafgaand aan een inspectie de benodigde informatie van Skal om zich te kunnen voorbereiden. Vragen, suggesties of klachten kunnen via de website of telefonisch worden doorgegeven. Dat geldt ook voor meldingen van consumenten of bedrijven die vermoeden dat een product niet voldoet aan de eisen voor biologische producten.<sup>41</sup> Ook kunnen bedrijven die residuen in hun producten aantreffen op de website vinden wanneer en bij wie zij dit moeten melden.<sup>42</sup>

Overleg met de sectororganisaties vindt structureel op operationeel en bestuurlijk niveau plaats, zoals met sectororganisatie BioNext. Daarnaast wordt er ad hoc overlegd als er zaken spelen, zoals in het geval van een crisissituatie.

Uit de periodieke klanttevredenheidsonderzoeken die Skal laat uitvoeren blijkt dat informatievoorziening een terugkerend verbeterpunt is. Uit de verbetersuggesties die gecertificeerden noemen blijkt dat voornamelijk verbetering mogelijk is in de informatie die Skal ter voorbereiding op een inspectie deelt. Nu is vaak niet duidelijk wat precies van het bedrijf verwacht wordt en wat het bedrijf precies klaar moet hebben liggen.<sup>43</sup>

### Percepties

Gesprekspartners zijn over het geheel genomen positief over de communicatie door Skal. In de gesprekken is genoemd dat Skal volledig, duidelijk en tijdig communiceert. Skal is benaderbaar en staat open voor signalen

<sup>41</sup> Zie: <https://www.skal.nl/contact/meldingen/>.

<sup>42</sup> Zie: <https://www.skal.nl/contact/meldwijzer/>.

<sup>43</sup> Skal KTO-inspectie – Kwartaalrapportages.

vanuit de sector. Ook neemt Skal geregeld zelf het initiatief om de sector en/of samenwerkingspartners te informeren als zich ontwikkelingen voordoen die relevant zijn om te delen.

Skal geeft zelf aan bewuster te zijn gaan communiceren bij belangrijke besluiten en ontwikkelingen, met meer oog voor de mogelijke positieve en negatieve impact. Als voorbeeld noemt Skal de communicatie over (de)certificatie. Zowel bij certificatie- als bij decertificatiebesluiten maakt Skal daarvan op zijn website melding, met sinds kort ook vermelding van de bedrijfsnaam. Een ander voorbeeld betreft communicatie richting importeurs: Skal informeert importeurs proactief wanneer Skal in internationaal verband op de hoogte is gesteld van geconstateerde afwijkingen bij producten uit een bepaald land. Dit stelt importeurs in staat om hierop te anticiperen.

Een aantal gesprekspartners is van mening dat Skal transparanter kan zijn over de opvolging van afwijkingen en meldingen. Zij wijzen erop dat Skal in het jaarverslag en op de website wel in meer algemene zin rapporteert over het aantal afwijkingen en meldingen, maar dat daaruit niet blijkt welke actie Skal heeft ondernomen naar aanleiding van een afwijking of melding en met welk resultaat. Het zou goed zijn als Skal inzichtelijk maakt wat de stand van zaken is rondom de afhandeling van afwijkingen. Verder zou Skal personen of bedrijven die een melding maken beter op de hoogte moeten stellen van de voortgang van een gemaakte melding. Gesprekspartners geven aan dat Skal een dossier start naar aanleiding van een melding, maar dat de melder daarna niet meer op de hoogte wordt gesteld van de voortgang en uitkomst van de melding. Daardoor is het niet bekend voor de melder of en op welke wijze Skal opvolging geeft aan de gemaakte melding.

Een ander in de gesprekken genoemd aandachtspunt betreft de procescommunicatie bij strategische besluiten en ontwikkelingen. Verschillende gesprekspartners zijn kritisch op de wijze waarop Skal communiceerde in het proces rond het afstoten van de private taken. Volgens hen had Skal de sector eerder deelgenoot moeten maken in de besluitvorming hierover. Daarnaast verliep de afstemming met het ministerie van LNV in dit dossier aanvankelijk moeizaam. Een ander voorbeeld dat in gesprekken is genoemd, is de communicatie met de biodynamische sector over de biologische aanduiding op producten. Vanuit deze sector kwamen signalen dat bedrijven de biologische aanduiding niet langer wilden voeren, terwijl dit wettelijk verplicht is. In reactie hierop, besloot Skal om op individuele basis uitleg te verschaffen aan bedrijven. Volgens gesprekspartners was het efficiënter en effectiever geweest om met de betreffende sectororganisatie af te stemmen over de wettelijke verplichting. Gesprekspartners merken wel op dat Skal leert van eerdere ervaringen. Zo is over het besluit om bij een decertificatie voortaan de naam van het bedrijf te publiceren overleg gevoerd met de sector.

Skal geeft aan het digitaal klantportaal te willen doorontwikkelen om zijn dienstverlening en de transparantie daarover verder te verbeteren (zie ook paragraaf 4.5 Efficiënt georganiseerd).

Tot slot is door enkele gesprekspartners genoemd dat bij consumenten en bedrijven in de gangbare sector onbekendheid en onduidelijkheid bestaat over het biologische logo en de wettelijke eisen die worden gesteld aan het biologische productieproces. Ze geven bijvoorbeeld aan dat gangbare bedrijven niet altijd weten dat het verboden is om de claim 'biologisch' te gebruiken als het bedrijf niet is gecertificeerd.

### Bevinding

Skal heeft zich in de afgelopen jaren toegelegd op het vergroten van de transparantie. Het besluit om decertificatiebesluiten op de website te vermelden met de bedrijfsnaam is hiervan een veelgenoemd voorbeeld. Een aandachtspunt betreft de communicatie door Skal over de afhandeling van afwijkingen en meldingen. Skal geeft geen volledig inzicht in de wijze waarop opvolging is gegeven aan geconstateerde afwijkingen en meldingen die bij Skal zijn gedaan. Daarnaast verliep de procescommunicatie rondom een aantal strategische besluiten en ontwikkelingen in de evaluatieperiode moeizaam. Bij recente dossiers is verbetering zichtbaar. Tot slot volgt uit klanttevredenheidsonderzoeken van Skal dat informatievoorziening rondom inspecties belangrijk is voor geregistreerden en een blijvend aandachtspunt is voor Skal.

## 4.4. Effectgerichtheid

Met effectgerichtheid bedoelen we de mate waarin de werkwijze erop is ingericht dat de belangrijkste problemen in de sector(en) tijdig worden gesignaleerd en voorkomen of opgelost. We onderscheiden hier drie onderwerpen: de certificatie- en toezichtsmethodiek waarbij we ingaan op de certificatie van geregistreerden en het toezicht op deze geregistreerden; het toezicht op niet-geregistreerden; en handhaving en sanctionering.

### 4.4.1. Certificatie- en toezichtsmethodiek

#### Feiten

In paragraaf 2.3. hebben we beschreven hoe de werkwijze met betrekking tot certificatie en toezicht eruitziet. De belangrijkste ontwikkelingen in de evaluatieperiode (2010 – 2016) die verband houden met de effectiviteit van certificatie en toezicht lichten we hier toe.

Skal bezoekt ten minste jaarlijks gecertificeerde bedrijven voor een inspectie. Dit periodieke bezoek is een verplichting vanuit de Europese regelgeving. Daarnaast geeft Skal invulling aan risicogebaseerd toezicht, eveneens voorgeschreven in de Europese verordening. Dit houdt onder meer in dat Skal risicoclassificaties hanteert om te bepalen van welke bedrijven monsters worden genomen en welke bedrijven worden bezocht met een gerichte inspectie.

Daarnaast zien we dat Skal rekening houdt met de ernst van de afwijking bij het stellen van prioriteiten bij de beoordeling van inspectierapporten. Inspectierapporten met een ernstige of kritieke afwijking krijgen voorrang.

Tot slot ontwikkelt Skal de certificerings- en toezichtsmethodiek door. Zo is gedurende de evaluatieperiode de inspectie op basis van de massabalans bij niet-landbouwbedrijven ingevoerd. De invoer en uitvoer van producten wordt vergeleken zodat kan worden getoetst of interne traceerbaarheid is geborgd. Ook werkt Skal momenteel aan de doorontwikkeling van de methodiek in het project 'Effectiviteit van Toezicht'. In het project wordt met externe deskundigen bekeken welke mogelijkheden Skal heeft om de certificatie- en toezichtsmethodiek aan te passen zodat de kans dat onjuist handelen wordt gesignaleerd groter wordt.

#### Percepties

Gesprekspartners zien mogelijkheden om het risicogebaseerd toezicht verder door te ontwikkelen. Volgens hen liggen bijvoorbeeld kansen op het vlak van data-analyse, waarbij door middel van slimme combinaties van informatie en het delen van data met andere inspectiediensten of toezichthouders aanvullende inzichten kunnen worden verkregen over bedrijven die een risico vormen. Als stip op de horizon noemen gesprekspartners een ketenvolgsysteem, waarbij producten in de hele keten kunnen worden getraceerd door Skal en door bedrijven. Een aantal gesprekspartners noemt als drempel voor het verder invoeren van risicogebaseerd toezicht de huidige Europese regelgeving, die verplicht gecertificeerde bedrijven jaarlijks minimaal één keer te inspecteren. Dit vormt een belemmering voor het belonen van bedrijven die goed presteren met een lichter toezichtregime. Het risicogebaseerd toezicht kan daardoor alleen worden ingezet voor een malus (extra inspecties) en niet zozeer voor een bonus (verminderde inspectiedruk).

Een deel van de gesprekspartners, met name uit de sector, heeft kritiek op de administratieve aard van de inspecties. Volgens hen kijkt Skal vooral naar documenten en benamingen en minder naar het proces in de praktijk. Hierdoor wordt een bedrijf dat op papier volgens de biologische verordening werkt, maar in het proces fouten maakt, mogelijk niet gesignaleerd. Skal herkent het verwijt, maar vindt de kritiek onterecht. Ze hebben naar aanleiding van deze kritiek bijvoorbeeld de inspectiehandleiding aangepast en een bedrijfsronde van 30 minuten tot verplicht onderdeel van de inspectie gemaakt.

## Bevinding

Skal voert inspecties volgens wettelijke voorschriften uit en zet risicogebaseerd toezicht in om zijn effectiviteit te vergroten. Er zijn kansen om risicogebaseerd toezicht verder te ontwikkelen, onder andere door gebruik te maken van data. Skal is daarnaast actief bezig met het doorontwikkelen van het toezicht, hetgeen bijvoorbeeld heeft geresulteerd in de introductie van een inspectie op basis van de massabalans bij niet-landbouwbedrijven. Een aandachtspunt is volgens sommige gesprekspartners de administratieve aard van de inspecties. Skal heeft hierop ingespeeld door een bedrijfsronde tijdens de inspectie verplicht te stellen.

## 4.4.2. Toezicht niet-geregistreerden

### Feiten

Skal besteedt de meeste tijd aan het toezicht op geregistreerde bedrijven die aan hebben gegeven biologisch te willen produceren. De biologische aanduiding kan echter ook oneigenlijk worden gebruikt door bedrijven die zich (bewust of onbewust) niet hebben geregistreerd bij Skal. Skal onderneemt verschillende acties om te voorkomen dat niet-geregistreerden producten op de markt brengen met een biologische aanduiding:

- Skal biedt derden (bijvoorbeeld bedrijven of consumenten) de mogelijkheid om signalen bij Skal te melden, wanneer ze het vermoeden hebben dat bedrijven onterecht producten met een biologische aanduiding op de markt brengen. In 2016 werden ruim 300 meldingen gedaan. Het grootste deel van de meldingen heeft betrekking op producten die van buiten de EU komen. In 2016 waren er 66 meldingen over Nederlandse producten.<sup>44</sup>
- Skal controleert bij inspecties de massabalans. Op deze massabalans is opgenomen waar producten vandaan komen en waar ze naartoe gaan. Skal controleert of deze bedrijven daadwerkelijk geregistreerd zijn.
- Skal informeert de sector over wat het betekent om biologisch te produceren. Bijvoorbeeld door middel van informatiebladen op de website, berichten in het vakblad BioJournaal, workshops en een stand op de BioBeurs.

Als een niet-geregistreerde producten met een biologische aanduiding in de handel brengt, volgt een brief en signalering bij de NVWA (toezicht).

### Percepties

Gesprekspartners geven aan dat de betrouwbaarheid van het biologische keurmerk en de biologische aanduiding mede afhankelijk zijn van het (onterecht) gebruik door niet-geregistreerden. Als het vaak voorkomt dat niet-geregistreerden producten met de aanduiding biologisch op de markt brengen, dan zal het vertrouwen van de handel en de consument in de biologische sector afnemen. Volgens een aantal gesprekspartners is het toezicht op het onterecht gebruik van de aanduiding biologisch door niet-geregistreerden momenteel onvoldoende ingericht. Aangegeven wordt dat Skal voornamelijk reactief actie onderneemt (als via de reguliere werkzaamheden onterecht gebruik wordt geconstateerd) en er slechts beperkt proactief actie wordt ondernomen. Skal geeft aan dit momenteel op te pakken, bijvoorbeeld door het toezicht op webshops in te richten.

### Bevinding

We constateren dat het vertrouwen in het biologische keurmerk en de biologische aanduiding mede afhankelijk is van het (onterecht) gebruik door niet-geregistreerden. Skal heeft het toezicht op niet-geregistreerden vooral reactief vormgegeven. Skal onderneemt actie nadat derden een melding hebben gedaan of als tijdens een inspectie van een geregistreerd bedrijf twijfels ontstaan over de biologische status

<sup>44</sup> Skal Biocontrole. Jaarverslag 2016. P.25.



van een toeleverancier. Om de kans te minimaliseren dat niet-geregistreerden de biologische aanduiding gebruiken, zou Skal meer kunnen doen aan het proactief signaleren van afwijkingen en het informeren van de sector over oneigenlijk gebruik van de biologische aanduiding.

### 4.4.3. Handhaving en sanctionering

#### Feiten

Bij de jaarlijkse inspecties kan Skal afwijkingen constateren. Die afwijkingen kunnen aanleiding zijn om handhavend op te treden. Skal maakt onderscheid in de volgende typen afwijkingen:<sup>45</sup>

- *Lichte afwijking.* Dit is een kleine afwijking van de bio-regelgeving die niet van invloed is op het product.
  - De afwijking dient binnen 12 maanden te zijn hersteld. Indien de afwijking opnieuw wordt geconstateerd, wordt de afwijking opgeschaald naar 'ernstig'.
  - De biologische aanduiding hoeft niet te worden verwijderd, de zaak kan niet worden voorgelegd aan het tuchtgerecht en er vindt geen herinspectie plaats.
- *Ernstige afwijking.* Dit is een afwijking in het biologische bedrijfsproces waarbij biologische regelgeving niet is nageleefd, maar de biologische status van het product niet in het geding is. Het kan ook gaan om een lichte afwijking die is opgeschaald.
  - De hersteltermijn voor een ernstige afwijking is 3 maanden. Als een ernstige afwijking na de hersteltermijn opnieuw wordt geconstateerd volgt opnieuw een ernstige afwijking (met een strengere beheersmaatregel) of wordt de afwijking opgeschaald naar 'kritiek'.
  - De biologische aanduiding hoeft niet te worden verwijderd bij een ernstige afwijking. Wel kunnen zaken worden voorgelegd aan het tuchtgerecht en vindt een herinspectie plaats.
- *Kritieke afwijking.* Bij een kritieke afwijking zijn de basisprincipes van biologische productie geschonden, omdat het product of het bedrijfsproces niet aan de eisen voldoet. Het product/perceel verdient in dit geval niet de biologische status. Het kan ook gaan om een ernstige afwijking die is opgeschaald.
  - Het certificaat van het bedrijf kan worden ingetrokken en/of de biologische status van het product/perceel kan worden ingetrokken.
  - Er vindt een herinspectie plaats om te controleren of de afwijking is hersteld en zaken kunnen worden voorgelegd aan het tuchtgerecht.

In hoofdstuk 3 hebben we de ontwikkelingen beschreven in het aantal geconstateerde afwijkingen en het handhavend optreden door Skal. We stellen op basis daarvan vast dat in de evaluatieperiode het aantal geconstateerde afwijkingen bijna is verdubbeld, terwijl het aantal opgelegde sancties min of meer gelijk is gebleven (zie paragraaf 3.2). We zien dat het aantal decertificeringen en opschortingen min of meer constant is gebleven, het aantal zaken dat jaarlijks wordt voorgelegd aan het tuchtgerecht is afgenomen en incidenteel een zaak door Skal wordt aangemeld voor strafrechtelijke opsporing bij de NVWA-IOD. We constateren bovendien dat Skal relatief weinig gebruik maakt van het tuchtrecht (in totaal 17 zaken). Naast Skal zijn er twee andere (plantaardige) keuringsdiensten (BKD en het KCB) die op grond van de Landbouwkwaliteitswet en het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 de mogelijkheid hebben zaken voor te leggen aan het tuchtgerecht. Tussen 2010 en 2016 hebben deze controle-instellingen respectievelijk 112 en 173 tuchtrechtzaken afgehandeld.<sup>46</sup>

#### Percepties

Gesprekspartners buiten Skal geven aan dat Skal terughoudend is met handhavend optreden en noemen hiervoor verschillende redenen:

<sup>45</sup> Zie: Bijlage 1 van Skal-reglement certificatie en toezicht.

<sup>46</sup> Zie: evaluatierapporten BKD en KCB, KWINK groep, 2017, via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/12/19/kamerbrief-over-evaluatie-plantaardige-keuringsdiensten>.

- *Beperkte juridische expertise bij Skal.* Volgens sommige gesprekspartners zorgt onvoldoende juridische expertise bij Skal ervoor dat Skal onzeker is over de juridische hardheid van overtredingen. Om te voorkomen dat een zaak geen stand houdt in de rechtbank zou Skal ervoor kiezen om niet of minder handhavend op te treden.
- *Mogelijke financiële gevolgen van handhavend optreden of sancties.* De economische waarde van biologische handel neemt toe. Dit betekent ook dat de gederfde inkomsten of schade van handhavend optreden door Skal of een sanctie via het tuchtrecht groter worden. Indien Skal het niet bij het juiste eind heeft en een bedrijf de schade verhaalt op Skal, zou dit grote financiële gevolgen kunnen hebben. Sommige gesprekspartners geven aan dat Skal mogelijk terughoudend optreedt om geen financieel risico te lopen.
- *Innerlijke drive om bedrijven te helpen.* Skal is ontstaan uit de biologische sector en veel van de medewerkers hebben affiniteit met het biologische product. Daardoor kan een innerlijke drive ontstaan om de sector vooruit te helpen en groot te maken. Volgens sommige gesprekspartners zou dit tot gevolg kunnen hebben dat eerder constructief feedback wordt gegeven in plaats dat een certificaat wordt ingetrokken, waardoor een bedrijf niet langer biologisch kan produceren. Tegelijk zijn er ook gesprekspartners die noemen dat deze innerlijke drive er juist toe kan leiden dat Skal strenger optreedt, omdat er een rechtvaardigheidsgevoel heerst dat bedrijven die zich niet aan de biologische regels houden dienen te worden gestraft.

Skal vindt de verhouding tussen het aantal geconstateerde afwijkingen en het aantal sancties een opvallende ontwikkeling, maar onderschrijft niet de verklaringen die andere gesprekspartners hiervoor geven. Een eigen verklaring voor het relatief lage aantal sancties heeft Skal niet. Wel deelt Skal de mening dat het tuchtrecht beperkt wordt ingezet. Als reden geeft Skal dat de sancties die het tuchtrecht maximaal kan opleggen relatief laag zijn in verhouding tot het economische voordeel dat een bedrijf heeft genoten. Er wordt dan veel tijd en energie gestoken in het opbouwen van een dossier voor het tuchtrecht waarna de sanctie dusdanig laag is dat volgens Skal een afschrikkende werking achterwege blijft. Dit motiveert Skal niet om zaken voor te leggen aan het tuchtrecht.

Een aantal gesprekspartners geeft aan dat het per type bedrijf en omvang van het bedrijf verschilt hoe zwaar het handhavend optreden of de sancties van het tuchtrecht worden ervaren. Ten eerste is de impact van decertificering anders op een verwerkings-/handelsbedrijf dan op een landbouwbedrijf. Bij de verwerking kan (na een recent ingevoerde verplichte pauze van twee maanden) relatief makkelijk een doorstart worden gemaakt onder een nieuwe naam. Skal is dan verplicht het bedrijf als geregistreerde op te nemen en een toelatingsonderzoek uit te voeren (waarna het bedrijf gecertificeerd is als aan de voorwaarden is voldaan). Hierdoor is de periode dat een bedrijf niet biologisch kan produceren relatief beperkt. Voor landbouwbedrijven geldt dat er een bepaalde periode is waarop het land op een bepaalde wijze dient te worden bewerkt voordat de overstap van gangbaar naar biologisch kan worden gemaakt. Voor deze bedrijven kan decertificering dus betekenen dat ze relatief lange tijd geen biologische producten in de handel mogen brengen. Relatief kunnen de gederfde inkomsten hierdoor een stuk hoger zijn bij landbouwbedrijven dan bij verwerkings- of handelsbedrijven. Ten tweede hangt het van de omzet van het bedrijf af of de sancties proportioneel zijn. Bij het opleggen van sancties wordt rekening gehouden met de proportionaliteit. Echter neemt het aantal bedrijven met een grote omzet in de biologische sector toe. Een boete van maximaal € 20.750,- staat vaak niet in verhouding tot de jaaromzet van een dergelijk bedrijf.

Gesprekspartners geven aan dat de doorlooptijden van zaken die bij de NVWA-IOD voor strafrechtelijk opsporingsonderzoek worden gemeld relatief lang zijn. Hierdoor laten eventuele (strafrechtelijke) sancties voor bedrijven die economisch voordeel hebben gehad lang op zich wachten. De NVWA-IOD geeft aan elke casus die Skal aandraagt zorgvuldig te behandelen en in een aantal gevallen ook onderzoek te hebben uitgevoerd,

daarmee zijn gestart, of nog gaan starten. De NVWA en IOD noemen verschillende oorzaken voor de lange doorlooptijden:

- De capaciteit voor en prioriteit van het afhandelen van economische delicten in de biologische sector is beperkt bij de NVWA-IOD.
- Skal meldt wel eens zaken die binnen de eigen bevoegdheid kunnen worden opgevolgd. Een zaak wordt dan (uiteindelijk) afgewezen door het OM, omdat er nog lichtere middelen openstaan.
- De door Skal aangeleverde informatie blijkt bij het beoordelen van het dossier niet altijd geschikt voor opvolging binnen het strafrecht, bijvoorbeeld omdat de informatie onvoldoende betrouwbaar is, of omdat niet de juiste procedure voor vastlegging is gehanteerd. Ook bleek in een geval de verdachte zich in een ander land te bevinden, waar de gepleegde feiten niet strafbaar waren.

Skal geeft aan te herkennen dat de prioriteit voor biologisch bij de NVWA relatief laag is. De andere twee punten herkent Skal niet en er zijn ook geen voorbeelden bij Skal bekend waarbij dit het geval zou zijn.

### Bevinding

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het totale palet aan handhavings- en sanctiemogelijkheden voor de biologische sector (inclusief strafrechtelijke opsporing door de NVWA-IOD) momenteel niet optimaal wordt toegepast. Ten eerste is het aantal door Skal geconstateerde afwijkingen gedurende de evaluatieperiode verdubbeld, terwijl het handhavend optreden in aantallen min of meer gelijk is gebleven. Een verklaring hiervoor heeft Skal niet. Ten tweede maakt Skal weinig gebruik van het tuchtrecht, bijvoorbeeld in vergelijking met andere inspectiediensten die over dezelfde sanctiemogelijkheid beschikken. Ten derde functioneert de overdracht van zaken aan de NVWA-IOD voor strafrechtelijke opsporing onvoldoende. Zaken die Skal aanmeldt hebben een lage prioriteit bij de NVWA-IOD waardoor ze lang blijven liggen, met als gevolg dat Skal terughoudend is geworden in het doorzetten van zaken naar de NVWA-IOD.

## 4.5. Efficiënt georganiseerd

Met efficiënt georganiseerd bedoelen we de mate waarin de organisatie en de inrichting van de werkwijze een efficiënte uitvoering van taken door Skal bevordert.

### Feiten

#### Tarieven

Skal rekent de kosten van certificatie door aan het bedrijfsleven en werkt daarbij op basis van het 'kosten maken kosten dragen'-principe. Skal rekent onder andere een eenmalige registratiebijdrage, abonnementskosten per jaar en een start- en uurtarief voor inspecties. In de evaluatieperiode is differentiatie aangebracht in de tarieven: vanaf 2012 maakt Skal onderscheid tussen landbouw en bereiding, en vanaf 2016 geldt voor kleine bedrijven een gereduceerd abonnementstarief.

De besluiten tot het vaststellen van de begroting, de jaarrekening en de tarieven voor de wettelijke taken worden ter goedkeuring voorgelegd aan de minister van LNV. In de evaluatieperiode hebben zich op het punt van tarifiering geen (grote) discussies of tekortkomingen voorgedaan.

De tarieven hebben zich in de periode 2013 – 2016 relatief stabiel ontwikkeld.<sup>47</sup> De eenmalige registratiebijdrage en de start- en uurtarieven voor inspecties zijn met 2% gestegen. De abonnementsbijdragen hebben een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt, maar zijn in 2016 eenmalig verlaagd.

<sup>47</sup> Door wijzigingen in de tariefstructuur zijn de tarieven in de periode 2010 – 2012 niet goed vergelijkbaar met de jaren erna.

### *Doorlooptijden*

Skal monitort de doorlooptijd tussen inspectie en oplevering van het inspectierapport aan het geïnspecteerde bedrijf. Skal hanteert hiervoor een norm van maximaal 18 dagen. In 2016 was de gemiddelde doorlooptijd 21,5 dagen en overschreed Skal dus de norm. Een verklaring hiervoor is dat, door een tekort aan inspecteurs, tijdelijk enkele certificatiemedewerkers zijn ingezet om inspecties uit te voeren. Het was een bewuste keus om inspectierapporten minder prioriteit te geven. Wel werd prioritering aanbracht door rapporten van inspecties waarbij kritieke of ernstige afwijkingen werden geconstateerd met voorrang op te stellen. Bij die rapporten is de norm wel gehaald. Van andere werkprocessen houdt Skal geen doorlooptijden bij.

Skal stuurt actief op het beperken van de duur van een inspectie. In de evaluatieperiode heeft Skal een verplichte voorbereiding op inspecties door bedrijven ingevoerd. Vanaf 2015 rekent Skal bovendien de kosten van een afgebroken inspectie door aan het bedrijf. In 2016 zijn 60 inspecties afgebroken.

Uit de klanttevredenheidsonderzoeken die Skal periodiek laat uitvoeren, volgt een tweeledig beeld ten aanzien van de inspectieduur. Enerzijds wordt door bedrijven genoemd dat de inspectie vlot en efficiënt verliep, terwijl andere bedrijven de tijdsduur van de inspectie als verbeterpunt noemen. Het is overigens goed verklaarbaar dat bedrijven kritisch kijken naar de duur van de inspecties, omdat kosten ervan direct worden doorbelast door Skal.

### *Werkwijze*

Skal heeft in de evaluatieperiode – en met name vanaf 2014 – verschillende maatregelen doorgevoerd om de efficiëntie van de taakuitvoering te vergroten.

- *Sturing op efficiëntie.* Skal is vanaf 2014 nadrukkelijker gaan sturen op efficiëntie. Het management van Skal heeft operationele doelstellingen geformuleerd, waaronder voor ziekteverzuim en de doorlooptijd van inspectierapporten, die met behulp van kritieke prestatie indicatoren (KPI's) en normen zijn geoperationaliseerd.
- *Geografische spreiding van inspecteurs.* Voorheen woonden alle inspecteurs die bij Skal werkzaam waren in de omgeving van Zwolle. Vanaf 2014 zijn nieuwe inspecteurs uit alle delen van het land geworven, zodat de controles efficiënter kunnen worden uitgevoerd.
- *Centrale planning inspecties.* Voorheen plande iedere inspecteur zijn eigen inspecties. Deze planning is in 2015 gecentraliseerd en geautomatiseerd.
- *Certificatiemedewerkers inzetten als inspecteur.* Certificeringsmedewerkers worden opgeleid en ingezet voor inspectiewerkzaamheden. Hierdoor is de inspectiecapaciteit vergroot en kan Skal binnen zijn eigen organisatie gemakkelijker inspelen op eventuele drukte.
- *Introductie van lean en projectgestuurd werken.* Skal definieert projecten waarbij in projectteams aan een specifiek te behalen doel wordt gewerkt. Het management team heeft in 2017 een cursus *lean* gevolgd en het is de bedoeling dat deze manier van werken aankomend jaar wordt geïntroduceerd in de organisatie.<sup>48</sup>

### *Digitalisering*

In de evaluatieperiode heeft Skal zijn taakuitvoering gedigitaliseerd. Zowel primaire (certificatie)processen (bijvoorbeeld het plannen van inspecties) als ondersteunende processen (bijvoorbeeld elektronisch factureren) zijn verder geautomatiseerd. De digitale ontsluiting richting geregistreerde bedrijven en de sector is bovendien verbeterd. Skal heeft in 2013 een nieuwe website gelanceerd en het digitaal klantenportaal doorontwikkeld. Desondanks is er ruimte voor verbetering. Bij een aantal processen zijn nu nog operationele handelingen nodig.

---

<sup>48</sup> Lean is een managementfilosofie waarin 5 principes centraal staan: 1) wens klant centraal; 2) minimaliseren verspilling in processtromen; 3) ononderbroken doorstroming van product creëren; 4) vraag gestuurd werken (overproductie voorkomen); en 5) een continue verbetercultuur creëren.

Inspectierapporten moeten bijvoorbeeld nog handmatig worden getekend en als een bedrijf ook een certificaat in een andere taal wil, kan dit alleen op verzoek en moet Skal dat handmatig uitvoeren.

### *Personeel*

Uit een analyse van kengetallen volgt dat het aantal geregistreerde bedrijven en het aantal inspecties per fte tot en met 2014 toeneemt en daarna weer afneemt. Die ontwikkeling zou erop kunnen duiden dat Skal na 2014 minder doelmatig is gaan werken (namelijk meer fte per inspectie). Een verklaring kan worden gevonden in de eerder beschreven professionalisering van de organisatie in de laatste jaren. Vanaf 2014 heeft Skal een kwaliteitsslag gemaakt met als gevolg dat de overhead (het aantal indirecte fte) is toegenomen.

Het ziekteverzuim bij Skal schommelde in de evaluatieperiode tussen en de 2,0% (in 2015) en 6,7% (in 2013). In de jaren 2012 tot en met 2014 lag het ziekteverzuim ruim boven het landelijk gemiddelde, met name te verklaren door enkele langdurig zieke medewerkers. Sinds 2015 ligt het ziekteverzuim onder de norm die Skal zelf hanteert (4,0%), onder het landelijk gemiddelde en op het niveau van de specialistische zakelijke dienstverlening, de deelmarkt waarmee Skal kan worden vergeleken.<sup>49</sup>

### **Percepties**

Het algemene beeld uit gesprekken is dat Skal in de evaluatieperiode professioneler en efficiënter is geworden, met name in de jaren vanaf 2014.

In de gesprekken is genoemd dat bedrijven kritisch kijken naar de kosten die Skal doorberekent, maar dat er relatief weinig kritische geluiden zijn over de hoogte van de tarieven. Wel is een regelmatig gehoord geluid in de sector dat inspecteurs efficiënter zouden kunnen werken waardoor ze minder tijd op het bedrijf hoeven te besteden. Skal rekent de tijdsduur van inspectie door aan de bedrijven, waardoor het bedrijf het gevoel heeft te betalen voor de inefficiëntie van de inspecteur. Gesprekspartners vinden de differentiatie van de tarieven door Skal een goede ontwikkeling. Het aangepaste tarief voor kleine bedrijven is een veel genoemd voorbeeld.

Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat Skal zijn dienstverlening verder kan digitaliseren. Ze vinden bijvoorbeeld dat het digitaal klantportaal kan worden verbeterd. Als voorbeeld is ook genoemd dat de opvolging van meldingen nu niet (digitaal) kunnen worden gevolgd. Skal onderschrijft het belang van digitalisering en geeft aan voornemens te zijn de primaire en ondersteunende processen verder te automatiseren en digitaal te ontsluiten richting bedrijven.

Skal wil verder nog beter in kunnen spelen op piekdruktes en is van plan om een flexibele schil van inspecteurs in te richten. Er wordt gekeken naar de mogelijkheid deze schil samen met andere keuringsdiensten op te zetten.

Een kritisch geluid uit de eigen organisatie van Skal is dat de huidige omvang van het managementteam (8 personen in een organisatie van in totaal 43 fte) en de wisselingen daarin ten koste gaan van de snelheid van besluitvorming.

### **Bevinding**

Skal is in de evaluatieperiode professioneler en efficiënter geworden. Met name vanaf 2014 zijn er verschillende maatregelen en voorzieningen getroffen om de efficiëntie van de taakuitvoering te verbeteren. De tariefontwikkeling bij Skal is vanaf 2013 stabiel en er zijn weinig kritische geluiden uit de sector over de hoogte van de tarieven.

<sup>49</sup> CBS. Zie: [http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?PA=80072NED&D1=0&D2=0-6%2C11-14%2C18%2C20-25%2C27-29%2C34-35&D3=4%2C9%2C\(I-6\)-I&HDR=T%2CG2&STB=G1](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?PA=80072NED&D1=0&D2=0-6%2C11-14%2C18%2C20-25%2C27-29%2C34-35&D3=4%2C9%2C(I-6)-I&HDR=T%2CG2&STB=G1).

Skal heeft in de evaluatieperiode verder zijn taakuitvoering gedigitaliseerd. Zowel primaire werkprocessen als ondersteunende werkprocessen zijn verder geautomatiseerd. Ook de digitale ontsluiting richting geregistreerde bedrijven en de sector is verbeterd. Uit gesprekken komt naar voren dat digitalisering ook de komende periode de aandacht moeten krijgen. Bij een aantal processen zijn nu nog operationele handelingen nodig. Skal kan de primaire en ondersteunende werkprocessen verder automatiseren en digitaal ontsluiten voor bedrijven.

Een aandachtspunt ten aanzien van efficiëntie betreft tot slot de doorlooptijd van inspectierapporten, deze is langer dan de norm. Wel heeft Skal prioritering aangebracht door rapporten van inspecties waarbij kritieke of ernstige afwijkingen werden geconstateerd met voorrang op te stellen. Bij die rapporten is de norm daardoor gehaald.

## 4.6. Betrokken organisaties

### 4.6.1. Ministerie van LNV

#### Feiten

Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor de sturing van en het toezicht op de door Skal uit te voeren werkzaamheden. Skal is wettelijk verplicht om het ministerie van LNV juist, volledig en tijdig te informeren over zaken die invloed kunnen hebben op de uitvoering van zijn taken of op het uit te voeren beleid van het ministerie. Het bestuur van Skal heeft ook de functie om gevraagd en ongevraagd advies te geven aan het ministerie over ontwikkelingen in de sector in het algemeen ten aanzien van de borging van de kwaliteit van biologische productie en etikettering en de rol van Skal als organisatie hierin.

Zoals eerder vermeld functioneert het ministerie van LNV daarnaast als bevoegde autoriteit als bedoeld in verordening 834/2007. Vanuit die rol neemt het ministerie van LNV samen met RVO.nl deel aan het EU-Comité Biologische Productie dat elke zes weken in Brussel bijeenkomt onder voorzitterschap van de Europese Commissie. De bevoegde autoriteiten van de EU-lidstaten voeren daarin overleg over bestaande regelgeving en worden door de Europese Commissie geraadpleegd over voorgestelde wijzigingen van Europese uitvoeringsbepalingen. De Europese verordeningen bevatten bepalingen die de uitwisseling van informatie over maatregelen in geval van inbreuken en onregelmatigheden tussen de lidstaten en de Europese Commissie voorschrijven. De lidstaten communiceren met elkaar en met de Europese Commissie via het elektronische informatiesysteem voor de biologische landbouw: OFIS (Organic Information System). De Europese Commissie houdt toezicht op de naleving van de termijnen in OFIS die op grond van de EU-regelgeving gelden voor kennisgeving van onregelmatigheden en het antwoord op kennisgevingen. In Nederland is Skal belast met de tijdige, volledige en correcte opvolging van notificaties in OFIS. Een vast punt op de agenda van het EU-Comité is de bespreking van onregelmatigheidsmeldingen in OFIS. Skal en RVO.nl zijn belast met de voorbereiding van concrete casussen die hier worden besproken. Als deelnemer namens Nederland aan het EU-Comité is het ministerie dus afhankelijk van Skal.

De wederzijdse verantwoordelijkheden vereisen dus samenwerking tussen Skal en het ministerie van LNV. Afspraken over de invulling van de relatie tussen het ministerie van LNV en Skal zijn vastgelegd in een sturings- en toezichtprotocol.<sup>50</sup> Hierin staat beschreven hoe in de praktijk invulling wordt gegeven aan de wettelijk voorgeschreven rol van de minister (verlenen van goedkeuring aan de statuten, het reglement voor certificatie en toezicht, de hoogte van de tarieven, de begroting, de jaarrekening en de voordracht van een nieuwe directeur) en aan de afstemming en informatie-uitwisseling tussen beide organisaties over relevante

<sup>50</sup> Sturings- en Toezichtprotocol Stichting Skal Biocontrole, 20 november 2012. In werking getreden met ingang van 1 januari 2013.

strategische en beleidsinhoudelijke ontwikkelingen. Er is voorzien in vaste afstemmingsoverleggen. Ten minste twee keer per jaar vindt op bestuurlijk niveau sturingsoverleg plaats en ieder kwartaal vindt regulier overleg plaats over beleidsinhoudelijke ontwikkelingen. Daarnaast is regelmatig sprake van ad hoc afstemming over urgente ontwikkelingen.

### Percepties

Gesprekspartners bij beide organisaties zijn van mening dat de samenwerking tussen Skal en het ministerie van LNV over het algemeen constructief verloopt en zich positief heeft ontwikkeld in de evaluatieperiode. Het contact wordt eerder als te intensief ervaren. Skal vindt dat het ministerie te veel bemoeienis wil hebben met de gang van zaken bij Skal en ervaart een gebrek aan vertrouwen. Het ministerie vindt daarentegen dat de actieve betrokkenheid van het ministerie kan worden verklaard door de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het ministerie en Skal als respectievelijk bevoegde en controlerende autoriteit in de Europese context. Daarnaast geeft het ministerie nog twee andere verklaringen. Skal vraagt volgens het ministerie relatief vaak advies bij de interpretatie van Europese regelgeving en zoekt het steun bij besluitvorming (bijvoorbeeld over de het afstoten van private taken). Een gebrek aan juridische kennis bij Skal speelt daarbij volgens het ministerie een rol (zie ook paragraaf 4.1). Ook zou meespelen dat OFIS-notificaties voorheen onvoldoende prioriteit kregen bij Skal, waardoor de doorlooptijden van OFIS-notificaties te lang waren en notificaties van Skal in Europees verband regelmatig vragen oproepen waarover het ministerie zich moest verantwoorden (zie ook paragraaf 4.6.3).

### Bevinding

De samenwerking tussen Skal en het ministerie van LNV heeft zich positief ontwikkeld in de evaluatieperiode, maar laat ruimte voor verdere verbetering. De bemoeienis van het ministerie met Skal valt deels te verklaren door de rolverdeling tussen beide organisatie in de Europese context, die afstemming vereist, en het functioneren van Skal, dat op een aantal punten beter kan, maar lijkt voor een deel ook te maken te hebben met de opstelling van beide organisaties. De relatie tussen Skal en het ministerie van LNV kan meer volwassen worden ingevuld: waar Skal zelfstandiger en zelfbewuster kan acteren, zou het ministerie meer ruimte kunnen geven.

## 4.6.2. NVWA

### Feiten

Skal en de NVWA werken samen bij het uitvoeren van hun toezichtstaken. De NVWA is belast met het toezicht op de voedsel- en productveiligheid in Nederland en kan bij de uitoefening van die taak informatie verkrijgen die relevant is voor Skal. Zo kan de NVWA tijdens inspecties bij biologische bedrijven afwijkingen constateren of stuiten op het gebruik van biologische aanduidingen bij bedrijven die niet bij Skal zijn geregistreerd. Andersom kan Skal bij de uitvoering van zijn toezichtstaak informatie verkrijgen die relevant is voor de NVWA, zoals afwijkingen van bestaande veiligheidsnormen voor gangbare producten. Daarnaast is een onderdeel van de NVWA ten aanzien van de biologische productiemethode belast met strafrechtelijke opsporing. Als Skal stuit op (een vermoeden van) fraude of ernstige afwijkingen dan doet Skal hiervan een melding bij de NVWA-IOD, die vervolgens op basis van de aangeleverde gegevens besluit tot opsporing en vervolging. Skal en de NVWA hebben afspraken over de uitwisseling van informatie en strafrechtelijke opsporing door de NVWA-IOD vastgelegd in een convenant.

In de praktijk komt het regelmatig voor dat Skal een melding doet bij de NVWA. Het gaat dan bijvoorbeeld over een onveilige situatie bij een bedrijf dat Skal heeft geïnspecteerd of over een niet bij Skal geregistreerd bedrijf dat ten onrechte gebruik maakt van een biologische aanduiding. Dit komt gemiddeld genomen naar schatting elke 2 tot 3 weken voor. Ook vraagt Skal geregeld advies aan de NVWA, bijvoorbeeld bij ingrijpende maatregelen of de inrichting van risicogebaseerd toezicht. Het doorzetten van zaken door Skal aan de NVWA-



IOD voor strafrechtelijke opsporing gebeurt zeer incidenteel (7 zaken sinds 2012). Andersom is het contact minder intensief. De NVWA doet incidenteel een melding bij Skal, bijvoorbeeld over de vondst van bestrijdingsmiddelen in biologische producten. Skal en de NVWA hebben tot slot contact rondom crisissituaties in de landbouw.

### Percepties

Uit de gesprekken volgt het beeld dat Skal constructief en proactief invulling geeft aan de samenwerkingsafspraken met de NVWA. Skal beperkt het contact niet tot de verplichtingen uit het convenant, maar vraagt bijvoorbeeld ook om advies over de werkwijze. Door gesprekspartners is wel genoemd dat personele wisselingen bij Skal het contact soms bemoeilijken.

Over de NVWA zijn gesprekspartners kritisch. De NVWA kan volgens hen niet voldoende beantwoorden aan vragen of meldingen van Skal. Ze wijzen erop dat het lang kan duren voordat de NVWA-IOD opvolging geeft aan verzoeken van Skal om tot strafrechtelijke opsporing over te gaan of dat pas doet nadat herhaaldelijk navraag is gedaan door Skal. NVWA-IOD geeft aan dat de doorlooptijd weliswaar lang kan zijn, maar dat zij elke casus die Skal aandraagt zorgvuldig behandelen.

Ook is genoemd dat het aannemelijk is dat NVWA afwijkingen bij biologische bedrijven of producten niet signaleert of dat dergelijke signalen Skal niet bereiken. Als verklaring is genoemd dat de capaciteit voor en prioriteit van het afhandelen van economische delicten in de biologische sector beperkt is bij de NVWA-IOD.

### Bevinding

Skal stelt zich proactief en constructief op in het contact met de NVWA(-IOD). Dit blijkt onder andere uit adviesvragen van Skal aan de NVWA over bijvoorbeeld risicogebaseerd toezicht. Echter, de effectiviteit van de samenwerking met de NVWA is een belangrijk aandachtspunt. Biologisch heeft bij de NVWA een lage prioriteit, met als gevolg dat meldingen van Skal met vertraging worden opgepakt en het bovendien aannemelijk is dat de NVWA afwijkingen bij biologische bedrijven of producten niet signaleert of dat dergelijke signalen Skal niet bereiken.

## 4.6.3. Douane en RVO.nl

### Feiten

Skal werkt samen met de Douane en RVO.nl bij de import van biologische producten. Voor een goede onderlinge afstemming wordt halfjaarlijks een importoverleg door het ministerie van LNV georganiseerd. De Douane controleert bij import of er een bio-certificaat bij een partij zit. Wanneer dit certificaat mogelijk niet klopt (bijvoorbeeld doordat de goederen afwijken van hetgeen staat vermeld op het certificaat) neemt de Douane contact op met Skal. Skal voert dan een inspectie uit om te controleren of het certificaat juist is afgegeven. Om te garanderen dat de Douane alert is op de import van risicovolle biologische producten, stelt Skal in samenspraak met RVO.nl en de Douane risicoprofielen op. Bij de importcontrole wordt gebruik gemaakt van het digitale Europese systeem TRACES (TRAde Control and Expert System). Dit is een traceringsstelsel van de Europese Commissie ten behoeve van de afgifte van een elektronisch inspectiecertificaat voor de invoer van biologische producten in de EU. Voorheen werd gewerkt met papieren *Certificates of Import*.

Skal werkt met RVO.nl samen bij de afhandeling van OFIS-notificaties. Skal voert OFIS-notificaties in. RVO.nl doet vervolgens een laatste check voordat ze worden doorgestuurd. RVO.nl voert voor Nederland in Europees verband overleg over OFIS-notificaties en controleert of de meldingen van Skal in overeenstemming zijn met Europese afspraken. Het aantal OFIS-notificaties is in de evaluatieperiode gestegen (zie hoofdstuk 3). Skal heeft in september 2017 een OFIS-coördinator aangesteld, die speciaal belast is met OFIS en hiervoor het contact onderhoudt met RVO.nl.

### Percepties

Uit de gesprekken volgt het beeld dat Skal, de Douane en RVO.nl onderlinge afspraken over het algemeen nakomen en dat de samenwerking steeds beter verloopt. Gesprekspartners geven aan dat Skal zich hiervoor actief heeft ingezet. Ze typeren Skal als benaderbaar. De introductie van het systeem TRACES heeft volgens hen een positieve uitwerking gehad op de samenwerking. Door het systeem is de controle op import verbeterd en de onderlinge samenwerking versterkt.

Wel is door verschillende gesprekspartners genoemd dat OFIS-notificaties voorheen onvoldoende prioriteit kregen bij Skal. Dit leidde ertoe dat doorlooptijden van OFIS-notificaties te lang waren en notificaties van Skal in Europees verband regelmatig vragen oproepen. Volgens hen is de kwaliteit en tijdigheid van meldingen in OFIS verbeterd door de aanstelling van de OFIS-coördinator in 2017. De afgelopen periode zijn er minder vragen over Nederlandse casuïstiek gesteld in Brussel. Verder is opgemerkt dat door personele wisselingen bij Skal de afstemming soms meer tijd kostte dan normaal.

### Bevinding

In de relatie met zowel RVO.nl als de Douane is Skal proactief en komt Skal afspraken na. De introductie van het systeem TRACES heeft een positieve invloed gehad op de samenwerking tussen de organisaties. Wel is de afhandeling van OFIS-meldingen een belangrijk aandachtspunt. De doorlooptijden van de afhandeling van OFIS-notificaties waren te lang gedurende de evaluatieperiode. Skal heeft hierop geacteerd met de aanstelling van een OFIS-coördinator.

## 4.6.4. Andere keuringsdiensten

### Feiten

Skal heeft samenwerkingsafspraken gemaakt met de Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (NCAE) en de NVWA voor het toezicht op legeindbedrijven.<sup>51</sup> De afspraken hebben betrekking op informatie-uitwisseling en vaste afstemmingsmomenten.

Skal heeft daarnaast op incidentele basis contact met andere keuringsdiensten, bijvoorbeeld met COKZ en Naktuinbouw.

### Percepties

Gesprekspartners geven aan dat in de praktijk geen opvolging is gegeven aan de samenwerkingsafspraken voor het toezicht op legeindbedrijven.

Het contact met andere keuringsdiensten verloopt volgens betrokken gesprekspartners over het algemeen goed. De aard van de samenwerking is meestal zaakinhoudelijk, bijvoorbeeld als er een afwijking wordt geconstateerd bij een bedrijf dat zowel onder het toezicht van Skal als een andere keuringsdienst valt. Verschillende gesprekspartners zien kansen voor een nadere samenwerking op het gebied van kennisuitwisseling (bijvoorbeeld over de invulling van het tuchtrecht), het delen van inspectiecapaciteit en digitalisering en het gebruik van data.

### Bevinding

Skal heeft over het algemeen goed contact met andere keuringsdiensten. Wel valt op dat er in de praktijk geen opvolging is gegeven aan de afspraken met NCAE en de NVWA voor het toezicht op legeindbedrijven. Daarnaast kan Skal de samenwerking met andere keuringsdiensten uitbouwen, bijvoorbeeld op het gebied van kennisuitwisseling (bijvoorbeeld over de inzet van tuchtrecht) en het delen van inspectiecapaciteit.

---

<sup>51</sup> Samenwerkingsafspraken NCAE, Skal Biocontrole en NVWA ten aanzien van toezicht op legeindbedrijven en daarmee samenhangende ketenpartners, 4 september 2014.

# 5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Skal bij de uitvoering van de wettelijke taken over de jaren 2010 – 2016.

## 5.1. Conclusie doeltreffendheid

Skal geeft op wettelijk voorgeschreven en kwalitatief voldoende wijze uitvoering aan certificatie en toezicht, en bevordert daarmee de goede aanduiding van producten afkomstig van de biologische productiemethoden. Wel volgen uit de evaluatie een aantal aandachtspunten. We baseren ons oordeel op de volgende deelconclusies:

1. Skal groeit mee met de biologische sector en voert jaarlijks ten minste het minimaal aantal wettelijk voorgeschreven inspecties uit. Skal constateert daarbij lichte, ernstige en kritieke afwijkingen en onderneemt naar aanleiding daarvan actie, in de zin dat herinspecties worden uitgevoerd om te controleren of afwijkingen zijn verholpen en dat jaarlijks in gemiddeld 10 gevallen een certificaat van een bedrijf wordt ingetrokken of opgeschort.
2. Het komt weinig voor dat Skal iets aantoonbaar onterecht afkeurt. Bezwaren van bedrijven tegen besluiten van Skal vormen hiervoor een indicatie. Dat aantal lag in de periode 2010 – 2016 op tussen de 9 en 41 per jaar, waarvan een beperkt aantal betrekking had op inhoudelijke zaken en een nog beperkter aantal gegrond is verklaard. Afgezet tegen de vijf- tot zesduizend inspecties die Skal jaarlijks uitvoert, is dat een gering aantal.
3. We constateren dat zich geen grote schandalen hebben voorgedaan waarbij de biologische aanduiding onterecht zou zijn gevoerd. Of dat ook betekent dat het weinig voorkomt dat Skal bedrijven onterecht certificeert hebben we op basis van de beschikbare gegevens niet kunnen vaststellen. Het aantal OFIS-meldingen<sup>52</sup> en signalen van derden is sterk gestegen in de evaluatieperiode, maar de interpretatie van deze cijfers is om uiteenlopende redenen lastig. De toename kan namelijk deels ook verklaard worden door de groei van de sector en de internationale handel, en de toegenomen aandacht voor meldingen en de mogelijkheid om een melding te doen.
4. Skal handelt over het algemeen zorgvuldig. De inspectiedienst is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie en bij de jaarlijkse audits werden in de evaluatieperiode vrijwel alleen niet-kritieke afwijkingen geconstateerd. Ook een audit van de EU in 2014 resulteerde in een overwegend positieve beoordeling. Skal heeft binnen de organisatie voorzieningen getroffen om een zorgvuldige en uniforme uitvoering van inspecties te waarborgen, bijvoorbeeld de rolatie van inspecteurs, het toepassen van het vier-ogen principe en het aanstellen van een compliance manager. We zijn in de evaluatieperiode niet gestuit op misstanden of zorgwekkende signalen ten aanzien van zorgvuldigheid. Het aantal klachten dat Skal jaarlijks ontvangt is relatief beperkt en klachten hebben voornamelijk betrekking op organisatorische en financieel-administratieve zaken. Juridische deskundigheid vormde een aandachtspunt in de evaluatieperiode. Verschillende stakeholders hebben hun zorgen geuit over de interpretatie van Europese regelgeving en de onderbouwing van oordelen door Skal. Skal heeft er in de evaluatieperiode voor gekozen om juridische expertise op een andere wijze te organiseren dan voorheen. Of de juridische deskundigheid hiermee voldoende is geborgd zal moeten blijken. Een ander

<sup>52</sup> Meldingen over producten die niet volgens de biologische regels zouden zijn geproduceerd.

aandachtspunt is de personele continuïteit. Ten eerste hebben er in de evaluatieperiode veel wisselingen op sleutelposities plaatsgevonden, waardoor bijvoorbeeld de afstemming met andere partijen soms werd bemoeilijkt. Ten tweede is de werving van gekwalificeerd personeel een uitdaging omdat de concurrentie om personeel met inspectie-ervaring in de landbouw- en levensmiddelensector groot is.

5. Skal opereert onafhankelijk. Hiervoor zijn waarborgen getroffen op zowel bestuurlijk niveau als in de uitvoering (bijvoorbeeld trainingen met acteurs, aandacht voor de onafhankelijkheid van inspecteurs in de HR-cyclus en het vier-ogen principe bij certificering). Deze waarborgen functioneren in de praktijk voldoende: in dit onderzoek zijn geen signalen naar boven gekomen dat onafhankelijkheid in het geding is geweest. De voorgenomen governancewijziging van Skal draagt bij aan een verdere verduidelijking van de onafhankelijke positie van het bestuur en creëert tevens een duidelijk kanaal voor de sector om signalen met Skal te delen. Onafhankelijkheid vraagt wel blijvende aandacht door de toenemende commerciële belangen in de biologische sector.
6. Skal opereert over het algemeen transparant. Skal geeft inzicht in zijn activiteiten, werkwijze en resultaten aan de samenleving, de politiek en de sector. Skal maakt hiervoor gebruik van verschillende kanalen en communicatiemiddelen. In de afgelopen jaren zijn deze doorontwikkeld. Een verbeterpunt betreft de communicatie door Skal over de afhandeling van afwijkingen en meldingen van derden. Skal geeft geen volledig inzicht in de wijze waarop opvolging is gegeven aan geconstateerde afwijkingen en meldingen die bij Skal zijn gedaan. Daarnaast verliep de procescommunicatie rondom een aantal strategische besluiten en ontwikkelingen in de evaluatieperiode moeizaam, waardoor wroeging ontstond tussen betrokken partijen (Skal, ministerie en/of sector). Bij recente dossiers is echter verbetering zichtbaar. Tot slot volgt uit klanttevredenheidsonderzoeken van Skal dat informatievoorziening rondom inspecties belangrijk is voor geregistreerden en een blijvend aandachtspunt is voor Skal.
7. Skal voert inspecties volgens wettelijke voorschriften uit en zet risicogebaseerd toezicht in om zijn effectiviteit te vergroten. Handhaving en sanctienering vormen een belangrijk aandachtspunt. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat het totale palet aan handhavings- en sanctiemogelijkheden voor de biologische sector (inclusief strafrechtelijke opsporing door de NVWA-IOD) momenteel niet optimaal wordt toegepast. Ten eerste is het aantal door Skal geconstateerde afwijkingen gedurende de evaluatieperiode verdubbeld, terwijl het handhavend optreden in aantallen min of meer gelijk is gebleven. Skal heeft geen verklaring voor deze ontwikkeling. Ten tweede maakt Skal weinig gebruik van het tuchtrecht, bijvoorbeeld in vergelijking met andere inspectiediensten die over dezelfde sanctiemogelijkheid beschikken. Ten derde functioneert de overdracht van zaken aan de NVWA-IOD voor strafrechtelijke opsporing onvoldoende. Deze zaken hebben een lage prioriteit bij de NVWA-IOD waardoor ze lang blijven liggen, met als gevolg dat Skal terughoudend is geworden met het doorzetten van zaken naar de NVWA-IOD. Het lijkt er kortom op dat Skal zelf onvoldoende gebruik maakt van de eigen sanctiemogelijkheden, maar ook belemmerd wordt door de lage prioriteit van 'biologisch' bij de NVWA-IOD. Daar komt bij dat Skal de inzet van handhaving en sanctienering onvoldoende monitort, waardoor interne bijsturing op het interventiebeleid en/of agendering bij het ministerie van LNV van tekortkomingen in de handhavings- en sanctiemogelijkheden niet hebben plaatsgevonden, en de suboptimale situatie voortduurt. We constateren verder dat Skal meer kan doen aan detectie van oneigenlijk gebruik van het biologisch keurmerk door niet-geregistreerden. Dat is tot nu toe overwegend reactief ingevuld.
8. De afstemming en samenwerking tussen Skal en andere organisaties verloopt over het algemeen constructief en heeft in de evaluatieperiode een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Skal komt onderlinge afspraken na en stelt zich proactief op. De effectiviteit van de samenwerking met de NVWA is een belangrijk aandachtspunt. Biologisch heeft bij de NVWA een lage prioriteit, met als gevolg dat

meldingen van Skal met vertraging worden opgepakt en het bovendien aannemelijk is dat de NVWA afwijkingen bij biologische bedrijven of producten niet signaleert of dat dergelijke signalen Skal niet bereiken. De relatie tussen Skal en het ministerie van LNV kan meer volwassen worden ingevuld: waar Skal zelfstandiger en zelfbewuster kan acteren, zou het ministerie meer ruimte kunnen geven. De afstemming bij import en export (OFIS-notificaties) is verbeterd, maar blijft – gelet op de groei van de internationale handel – aandacht vragen.

## 5.2. Conclusie doelmatigheid

We vinden het aannemelijk dat de doelmatigheid in de uitvoering van de wettelijke taken door Skal gedurende de evaluatieperiode is verbeterd. We baseren ons op de volgende deelconclusies:

1. Skal is in de evaluatieperiode professioneler en efficiënter geworden. Met name vanaf 2014 zijn er verschillende maatregelen en voorzieningen getroffen om de efficiëntie van de taakuitvoering te verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn het aannemen van inspecteurs bij Skal die een andere geografische standplaats hebben dan Zwolle en de introductie van een centrale planning van inspecties (in plaats van inspecteurs die zelf inspecties plannen).
2. De tariefontwikkeling bij Skal is vanaf 2013 stabiel en er zijn weinig kritische geluiden uit de sector over de hoogte van de tarieven.<sup>53</sup> De eenmalige registratiebijdrage en de start- en uurtarieven voor inspecties zijn met 2% gestegen. De abonnementsbijdragen hebben een vergelijkbare ontwikkeling doorgemaakt, maar zijn in 2016 eenmalig verlaagd. We zien verder dat het ministerie van LNV de financiën en de tariefontwikkeling bij Skal volgt en dat dit in de evaluatieperiode niet tot (grote) discussies of de constatering van tekortkomingen heeft geleid.
3. Skal heeft zijn taakuitvoering gedigitaliseerd. Zowel primaire werkprocessen (bijvoorbeeld het plannen van inspecties) als ondersteunende werkprocessen (bijvoorbeeld elektronisch factureren) zijn verder geautomatiseerd. De digitale ontsluiting richting geregistreerde bedrijven en de sector is bovendien verbeterd. Desondanks is er ruimte voor verbetering. Bij een aantal processen zijn nu nog operationele handelingen nodig. Skal kan de primaire en ondersteunende werkprocessen verder automatiseren en digitaal ontsluiten voor bedrijven.
4. De doorlooptijd van inspectierapporten is langer dan de norm. Een verklaring hiervoor is dat door een (tijdelijk) tekort aan inspecteurs enkele certificatiemedewerkers werden ingezet om inspecties uit te voeren en inspectierapporten bleven liggen. Wel heeft Skal prioritering aangebracht door rapporten van inspecties waarbij kritieke of ernstige afwijkingen werden geconstateerd met voorrang op te stellen. Bij die rapporten is de norm daardoor gehaald.

## 5.3. Aanbevelingen

Op grond van de conclusies doen we hierna aanbevelingen waarmee de doeltreffendheid en de doelmatigheid van Skal verder kan worden vergroot.

1. *Maatschappelijke meerwaarde.* Wij doen de aanbeveling aan Skal om het maatschappelijk doel uit de Europese verordening centraler te stellen bij de uitvoering van certificatie en toezicht. We constateren

<sup>53</sup> Door wijzigingen in de tariefstructuur zijn de tarieven in de periode 2010 – 2012 niet goed vergelijkbaar met de jaren erna.

dat het maatschappelijke doel uit de Europese verordening, waaraan certificatie en toezicht een bijdrage dient te leveren, weinig aandacht krijgt bij Skal. Skal heeft beperkt inzicht in het vertrouwen onder consumenten en bedrijven, en de bijdrage van zijn eigen inspanningen daaraan. Ook speelt het maatschappelijke doel slechts een beperkte rol in de strategie en de sturing binnen de organisatie. Skal is taakgericht en heeft veel aandacht voor het optimaliseren van bestaande werkprocessen. Ten dele valt deze focus te verklaren door de aard van regelgeving (gedetailleerde middelregelgeving), de wijze van financiering (inspectietarieven per uur) en de aansturing door het ministerie van LNV (ook taakgericht). En deze werkwijze is ook niet zonder resultaat, zo blijkt uit de evaluatie: Skal voert zijn wettelijke taken over het algemeen voldoende uit en heeft de organisatie in de evaluatieperiode geprofessionaliseerd. Maar we concluderen ook dat bij Skal onderwerpen van strategische aard onderbelicht zijn. Bijvoorbeeld rondom sanctionering, detectie van oneigenlijk gebruik door niet-geregistreerden en personeelsbeleid. In operationele zin wordt wel bijgestuurd, maar strategische reflectie en bijsturing vinden onvoldoende plaats. Ook maakt Skal weinig gebruik van de mogelijkheid om onderwerpen te agenderen bij het ministerie van LNV, samenwerkingspartners of de sector als zijn eigen mogelijkheden tekortschieten. Gevolg is dat suboptimale situaties voortduren en kansen om de maatschappelijke meerwaarde van het toezicht te vergroten worden gemist. Door het maatschappelijke doel centraal te stellen en strategischer te opereren kan Skal zijn maatschappelijke meerwaarde vergroten.

De eerstvolgende aanbevelingen moeten in dit licht worden gezien. Vervolgens doen we nog een aantal aanbevelingen van meer operationele aard.

- 2. Effectief sturen in het netwerk.** Skal is onderdeel van een netwerk en doelbereik vindt dus ten dele ook plaats in coproductie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij detectie en strafrechtelijke sanctionering, waarbij sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid van de NVWA. Dit zal nog nadrukkelijker gaan spelen als Skal strategischer gaat opereren vanuit maatschappelijke meerwaarde. De doorontwikkeling van risicogebaseerd toezicht is daarvan een voorbeeld (zie aanbeveling 5). Dan gaat het om onderwerpen waarop Skal geen bevoegdheden heeft om een resultaat af te dwingen, maar wel iets wil bereiken. Dit vereist dat Skal effectief leert sturen in het netwerk. Skal moet voldoende gezag uitstralen, zich stevig opstellen en gevoel hebben voor politiek-bestuurlijke verhoudingen. We bevelen Skal aan om hier bij de doorontwikkeling van de organisatie rekening mee te houden. Dit vraagt ook 'iets' van de organisatie: omgevingssensitiviteit, strategische vermogen en deskundigheid. Volgens ons past deze uitdaging bij de ontwikkeling die Skal doormaakt: na interne professionalisering de afgelopen periode is er nu ruimte voor verdere externe positionering.
- 3. Handhaving en sanctionering.** We doen ten eerste de aanbeveling aan Skal om het interventiebeleid door te ontwikkelen, waarbij het beter benutten van de beschikbare handhavings- en sanctiemogelijkheden (waaronder het tuchtrecht) en een effectievere samenwerking met de NVWA-IOD prioriteit hebben. Ten tweede bevelen we Skal aan om de inzet en effectiviteit van handhaving en sanctionering te monitoren, zodat bijgestuurd kan worden als de verhouding tussen interventies en geconstateerde afwijkingen in de naleving uit de pas lijken te lopen zoals in de evaluatieperiode. Tot slot bevelen we Skal aan om situaties die om andere interventies vragen dan waarover Skal beschikt en die niet of met voldoende prioriteit door de NVWA-IOD (kunnen) worden opgepakt, te agenderen bij het ministerie van LNV. Het ministerie kan vervolgens beoordelen of een verruiming van de handhavings- en sanctiemogelijkheden van Skal wenselijk is.
- 4. Detectie van oneigenlijk gebruik door niet-geregistreerden.** We doen de aanbeveling aan Skal om proactief invulling te geven aan het opsporen van oneigenlijk gebruik van de biologische aanduiding door niet-geregistreerden. Tot nu toe beperkte Skal zich overwegend tot reactief toezicht. Ontwikkelingen in de markt, zoals de toegenomen commerciële belangen en de toename van handel in

biologische producten via internet, geven aanleiding om meer aandacht te geven aan dit onderwerp. Daar komt bij dat het ook kan gaan om activiteiten waarmee weinig geld is gemoeid, maar die wel in het oog springend zijn en dus van grote invloed kunnen zijn op het vertrouwen in de biologische productiemethoden onder consumenten en bedrijven.

5. *Risicogebaseerd toezicht.* Wij bevelen Skal aan om de huidige methodiek voor risicogebaseerd toezicht verder door te ontwikkelen. De nieuwe Europese controleverordening gaat hiervoor meer ruimte bieden. Maar ook binnen de huidige wettelijke kaders zijn er mogelijkheden om de huidige methodiek te verbeteren. Zo kan meer gebruik worden gemaakt van eigen data en externe databronnen, bijvoorbeeld door informatie-uitwisseling met andere inspectiediensten, om tot een inschatting van niet-naleving te komen en de inspectie-intensiteit daarop aan te passen. Ook kan Skal bedrijven stimuleren om zelf risicoanalyses uit te voeren, waarvan de uitkomsten vervolgens door Skal kunnen worden gebruikt bij de inrichting van het toezicht. Het toewerken naar een ketenvolgsysteem kan daarbij als stip op de horizon dienen. In een dergelijk digitaal systeem wisselen bedrijven in de keten veilig en betrouwbaar informatie over de biologische productiemethode uit en kan Skal zich richten op monitoring in combinatie met gerichte inspecties.
6. *Strategisch personeelsplanning.* We doen de aanbeveling aan Skal om in te zetten op strategische personeelsplanning. Hiermee kan worden voorkomen dat personele wisselingen op sleutelposities in de toekomst een te grote impact hebben op het functioneren van de organisatie en de samenwerking met partners. Tevens kan daarmee worden ingespeeld op de forse uitdaging die Skal wacht bij het werven van gekwalificeerd personeel. Ook het voornemen van Skal om een flexibele schil voor inspectiecapaciteit op te zetten in samenwerking met andere inspectiediensten kan hier onderdeel van zijn, zodat ook op piekmomenten voldoende capaciteit beschikbaar is en normen voor doorlooptijden worden gehaald.
7. *Juridische deskundigheid.* Juridische deskundigheid was een aandachtspunt in de evaluatieperiode waarop Skal maatregelen heeft getroffen. De komende tijd zal moeten uitwijzen of de juridische deskundigheid hiermee voldoende is geborgd. We bevelen Skal aan om de komende jaren signalen hierover binnen de eigen organisatie en uit de omgeving te monitoren en – waar nodig – aanvullende maatregelen te treffen.
8. *Governance.* We bevelen Skal aan om de voorgenomen wijziging in de governance, waarbij een adviesraad met vertegenwoordiging uit de sector wordt ingericht, zorgvuldig in te bedden. Daarbij dient aandacht te zijn voor de onafhankelijke positie van het bestuur en de directie van Skal, die voldoende aangesloten moeten blijven op ontwikkelingen in de sector maar ook in de positie moeten zijn om adviezen van de sector naast zich neer te leggen. Tevens is representatie van de sector in de samen te stellen adviesraad een aandachtspunt, omdat niet alle bij Skal gecertificeerde bedrijven lid zijn van een branchevereniging.
9. *Digitalisering.* We onderschrijven het voornemen van Skal om werkprocessen verder te automatiseren en de ontsluiting daarvan via het digitaal klantportaal en de website door te ontwikkelen. We doen daarbij in het bijzonder de aanbeveling om de transparantie over de afhandeling van afwijkingen en meldingen te vergroten.
10. *Kennismanagement en informatiehuishouding.* Wij bevelen Skal aan om het kennismanagement te verbeteren door de informatiehuishouding meer structureel en digitaal vorm te geven. Tijdens deze evaluatie bleken bepaalde kernegevens van de organisatie (bijvoorbeeld het aantal en de uitkomst van tuchtrechtzaken in de evaluatieperiode) niet bekend of moeilijk vindbaar. Een goede

informatiehuishouding biedt kansen voor analyse van de eigen data (bijvoorbeeld over handhaving en/of sanctionering) en is raadzaam in het licht van toekomstige audits en evaluatieonderzoeken.

- 11. Monitoren overhead.** Het aantal fte (inclusief inhuur) is sterker gegroeid dan het aantal uitgevoerde inspecties en het aantal geregistreerde bedrijven. Dit is verklaarbaar gegeven de professionalisering van de organisatie waardoor de overhead (het aantal indirecte fte) is toegenomen. Wij bevelen Skal aan om in de komende periode de ontwikkeling naar een groeiende overhead te blijven monitoren en daarbij per investering een kritische afweging te maken over de meerwaarde in relatie tot de meerprijs



# Bijlage I: Feitenoverzicht

Deze bijlage bevat feitelijke gegevens over Skal. De feiten zijn afkomstig uit jaarverslagen en interne documenten van Skal en het overzicht is ter toetsing aan Skal voorgelegd.

## Personeel

Onderstaande tabel geeft het aantal fte werkzaam bij Skal gedurende de evaluatieperiode weer.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal fte (vaste medewerkers)	22	24	23	23	23	26	34
Aantal ingehuurd fte (tijdelijke medewerkers)	10	10	8	8	9	12	9
Aantal fte (inhuur en eigen personeel)	32	34	31	31	32	37	43

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ziekteverzuim	4%	3%	6%	7%	5%	2%	3%

## Financiën

### Financieel resultaat

In onderstaande tabel zijn de baten en lasten van Skal opgenomen, zoals vermeld in de jaarverslagen 2010-2016.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale baten	2.932.894,-	3.192.800,-	2.741.721,-	3.146.328,-	3.403.539,-	3.829.316,-	3.961.161,-
Totale lasten	3.101.080,-	3.428.317,-	3.212.439,-	3.331.336,-	3.244.783,-	3.709.644,-	4.120.371,-
Exploitatie-resultaat	168.186,-	-235.517,-	-470.718,-	-185.008,-	158.756,-	119.672,-	-159.210,-
Rentebaten	87.686,-	87.435,-	67.513,-	40.729,-	39.326,-	37.386,-	29.422,-
Financiële baten			48.455,-	40.680,-	-	-	
Totaal resultaat	-80.500	-148.082	-354.750	-103.599 <sup>54</sup>	198.082	157.058	-129.788

<sup>54</sup> Omdat voor de lasten R&D, innovatie en kwaliteit een bestemmingsreserve is gevormd, wordt een negatief resultaat van ca. €76.000 onttrokken aan de Algemene Reserve (Jaarverslag 2013, p.18).

## Tariefontwikkeling keuringen

Hierna hebben we de belangrijkste tarieven opgenomen op basis van de informatie uit de tariefbladen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Enmalige registratie-bijdrage	300,-	300,-	509,-	519,-	529,-	529,-	529,-
Abonnement groot bedrijf landbouw	650,-	650,-*	654,-**	333,-	340,-	340,-	290,-
Abonnement groot bedrijf bereiding, etc.	-	-	709,-**	408,-	416,-	416,-	366,-
Abonnement klein bedrijf landbouw	-	-	-	-	-	-	90,-***
Abonnement klein bedrijf bereiding etc.	-	-	-	-	-	-	166,-***
Inspectie starttarief	-	-	(tarief abonnement is inclusief inspectie tot 2 uur)	209,-	213,-	213,-	213,-
Inspectie per uur	-	-	91,-	91,-	93,-	93,-	93,-

\*Tot 2011 werd er geen onderscheid gemaakt tussen landbouw en bereiding. Daarnaast werd er tot 2012 gerekend met een variabel percentage om de vaste bijdrage te berekenen. Deze variabele bijdrage was afhankelijk van de omzet.

\*\*Tot 2012 werd er met een basisbijdrage gerekend waar het starttarief voor een inspectie en twee uur inspectietijd in verrekend zijn.

\*\*\*Sinds 2016 wordt er gewerkt met tarieven voor grote bedrijven (meer dan €50.000,- omzet) en kleine bedrijven (minder dan €50.000 omzet).

## Geregistreerden en gecertificeerden

### Geregistreeerde bedrijven (per 31 december van het betreffende jaar)

Onderstaande tabel geeft het aantal geregistreeerde landbouwbedrijven en bedrijven in verwerking/handel weer gedurende de evaluatieperiode.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Landbouwbedrijven	1.556	1.646	1.658	1.647	1.600	1.625	1.831
Verwerking/handel	1.603	1.756	1.765	1.954	2.138	2352	2.586
<b>Totaal aantal bedrijven</b>	<b>3.133</b>	<b>3.411</b>	<b>3.423</b>	<b>3.601</b>	<b>3.738</b>	<b>3.977</b>	<b>4.417</b>

### Aantal gecertificeerde bedrijven

Onderstaande tabel geeft het aantal gecertificeerde bedrijven weer gedurende de evaluatieperiode.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal gecertificeerde bedrijven	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	3.625	3.783	4.066

## Inspecties, verwerkte productspecificaties, signalen van derden en OFIS-meldingen

### Aantal inspecties

Onderstaande tabel geeft per type inspectie aan hoe vaak deze is uitgevoerd.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nieuwe aanmeldingen <sup>55</sup> (toelatingsonderzoeken)	914	450	342	355	423	515	703
Uitbreiding (a.g.v. bredere scope)		329	123	79	98	125	192
Basisinspecties <sup>56</sup>	2.195	3.475	3.259	3.637	3.599		
Jaarlijkse inspecties						3.750	4.054
Herinspecties	972	156	106	156	171	171	182
Diepte & keten & fraude		55	29	20	12		
Onaangekondigde flitsinspecties	988	793	274	494	605		
Gerichte inspecties						587	674
<b>Totaal</b>	<b>4.081</b>	<b>5.258</b>	<b>4.133</b>	<b>4.878</b>	<b>5.101</b>	<b>5.148</b>	<b>5.805</b>
Monsternamen	-	-	37	137	193	196	326

<sup>55</sup> Sinds 2013 heten de nieuwe aanmeldingen toelatingsonderzoeken.

<sup>56</sup> In 2015 is de werkwijze veranderd en zijn de basisinspecties vervangen door jaarlijkse inspecties.

<sup>57</sup> In 2015 is de werkwijze veranderd en zijn de onaangekondigde flitsinspecties vervangen door gerichte inspecties.

### Aantal verwerkte productspecificaties

Onderstaande tabel geeft het aantal verwerkte productspecificaties weer.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal productspecificaties	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	1.217	3.333	3.996

### Ontvangen aantal signalen van derden

Bij twijfel over de bio-status van een product is de gecertificeerde verplicht een melding te doen aan Skal. Onderstaande tabel geeft het aantal meldingen weer.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal signalen	158	199	158	158	191	306	312

### Aantal OFIS-meldingen

OFIS-meldingen zijn meldingen over producten die niet volgens de biologische regels zouden zijn geproduceerd. Er zijn 3 soorten OFIS-meldingen: Verzonden door Nederland aan een EU-lidstaat (NL-EU), ontvangen door Nederland van een andere EU-lidstaat (EU-NL) en verzonden door Nederland aan 'third countries' (NL-TC). Onderstaande tabel geeft het aantal OFIS-meldingen weer.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal meldingen NL-EU	7	1	10	11	15	29	35
Aantal meldingen EU-NL	9	9	13	17	33	63	57
Aantal meldingen NL-TC	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	25	31	54	87

## Afwijkingen en decertificeringen

Onderstaande tabellen geven het aantal geconstateerde afwijkingen en het recidivepercentage weer.

### Aantal afwijkingen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kritiek	29	45	19	25	42	21	60
Ernstig	441	575	411	687	750	1.094	1.008
Licht	1.573	1.783	1.831	2.480	3.972	2.572	2.770

### Recidivepercentage<sup>58</sup>

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recidivepercentage	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	32%	56%	52%

### Decertificering en opschorting certificaat

<sup>58</sup> Wordt een lichte afwijking niet hersteld, dan wordt de afwijking verzaamd naar ernstig. Het recidivepercentage betreft het aandeel verzaarde lichte afwijkingen op het totaal aantal ernstige afwijkingen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gedecertificeerde bedrijven	Onbekend	Onbekend	1	1	1	3	3
Opschorting certificaat	11	Onbekend	7	7	1	7	8

## Klachten, bezwaren en tuchtrecht

Onderstaande tabellen geven het aantal klachten, bezwaren en tuchtrechtzaken per jaar weer.

### Klachten en bezwaarschriften

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ontvangen klachten	5	3	6	5	Onbekend	5	13
Aantal ingediende bezwaarschriften	9	7	14	24	18	15	41

### Aantal tuchtrechtzaken

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Startjaar tuchtrechtzaken	9	-	1	8	3	1	3

## Biologische sector

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van het bio-areaal in Nederland weer.

### Ontwikkeling bio-areaal

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oppervlakte (ha) landbouwbedrijven	51.150	52.206	50.736	53.379	56.688	56.729	58.446
Oppervlakte (ha) in omschakeling	2.761	2.988	3.046	2.559	1.957	2.391	3.319
Aantal geregistreerde landbouwbedrijven	1.600	1.646	1.658	1.647	1.600	1.625	1.831
Totaal ha	53.911	55.194	53.782	55.938	58.645	59.120	61.765
Aantal ha per bedrijf	33,7	33,5	32,4	34,0	36,7	36,4	33,7

# Bijlage II: Gesprekspartners

Deze bijlage bevat een overzicht van de gesprekspartners. De gesprekken hebben plaatsgevonden tussen november 2017 en maart 2018.

Organisatie	Personen-
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	Louise Veerbeek, Renze Brouwer, Lydia Westerouen Van Meeteren, Gert-Jan Koevoets en Roman Henke.
Skal – voormalig directeur	Margreet van Brakel
Skal – voormalig manager Certificering en Toezicht	Vera Holst
Skal – voorzitter	Rob Dortland
Skal – lid Algemeen Bestuur	Krijn Poppe
Skal – management team	Anja Ekkelboom, Mariken de Bruijn, Gerard ten Brinke en Alexander Hammer
Skal – team Toezicht en Handhaving	Ingeborg de Groot, Akke Menno Horsman en Jan Wicher Krol
Skal – team Certificering	Agnes Westerhoek en Barbara Jonker
Skal – manager Inspecties	Rob Franken
Douane	Renate Gerlofsma
RVO.nl	Paul Severens en Renze Sleeking
NVWA	Joyce de Stoppelaar (voedselveiligheid) en Karen Gussow (IOD, voedsel fraude)
CBL	Henriëke Crielaard
Bionext	Bavo van den Idsert, Miriam van Bree en Marian Blom
BioNederland	Jan Groen en Allard Bakker
Biohuis	Maria Buitenkamp en Douwe Monsma

# Bijlage III: Documenten

## Europese verordeningen en guidelines

- Verordening 834/2007: Europese regels voor de biologische productie en etikettering
- Verordening 889/2008: Uitvoeringsbepalingen voor de biologische productie en etikettering
- Verordening 1235/2008: Bepalingen voor de import van biologische producten
- Verordening 882/2004: Horizontale controleverordening
- Europese Guidelines

## Nationale wet- en regelgeving

- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen
- Landbouwkwaliteitswet
- Landbouwkwaliteitsbesluit 2007
- Landbouwkwaliteitsregeling 2007
- Tuchtrechtbesluit Landbouwkwaliteitswet
- Wetboek van Strafrecht
- Wet dieren
- Besluit Diervoeders
- Regeling Diervoeders 2012
- Besluit Dierlijke producten
- Regeling Dierlijke producten 2012

## Reglementen, tarieven en statuten

- Statuten van Stichting Skal (2009)
- Skal-Reglement voor Certificatie en Toezicht (2016)
- Skal-Certificatiegrondslagen Biologische Productie Nederland (2017)
- Skal-Normen (2016)
- Skal-Reglement Bijdrage (2018)
- Skal-Reglement Bezwaar (2017)
- Skal-Reglement Beroep (2009)
- Skal-Tuchtreglement (2015)
- Skal-Sanctiereglement (2009)
- Skal-Ontheffingen Biologische Productie Nederland (2017)
- Skal-Tarievenblad (2010 tot en met 2016)

## Relatie Skal – Ministerie van LNV

- Sturings- en toezichtprotocol Stichting Skal (2012)

## Jaarverslagen, jaarrekeningen, jaarplannen en managementreviews

- Jaarverslagen van Skal (2010 tot en met 2016)
- Jaarrekeningen van Skal (2010 tot en met 2016)
- Jaarplannen van Skal (2010 tot en met 2016)
- Management reviews (2010, 2011, 2012, 2015 en 2016)

## Klanttevredenheidsonderzoeken en externe audits

- Beoordelingsrapporten van de Raad voor de Accreditatie (2010 tot en met 2016).
- Beoordelingsrapport van de EU-audit (2014)

- Klanttevredenheidsonderzoeken (2011, 2014, 2016 en 2017)

#### **Samenwerkingsafspraken**

- Convenant NVWA-Skal (2015)
- Samenwerkingsafspraken NCAE, Skal en NVWA ten aanzien toezicht op legeindbedrijven en daarmee samenhangende ketenpartners (2014)

#### **Overig**

- Circulaire 'governance ten aanzien van zbo's' (2015)
- Skal – Kwaliteitshandboek (2017)
- Skal – Meerjarenvisie 2011-2015 (2011)
- Skal – Uitgangspunten Meerjarenvisie 2016-2019 (2016)
- Skal – Werkinstructie Praktische opleidingsgids voor (nieuwe) inspecteur bereiding
- Skal – Werkinstructie Praktische opleidingsgids voor (nieuwe) inspecteur landbouw
- LEI Wageningen UR - Kansen en belemmeringen voor omschakeling naar de biologische sector (2015)
- CBS (cijfers ziekteverzuim). Zie: [http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?PA=80072NED&D1=0&D2=0-6%2C11-14%2C18%2C20-25%2C27-29%2C34-35&D3=4%2C9%2C\(I-6\)-I&HDR=T%2CG2&STB=G1](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?PA=80072NED&D1=0&D2=0-6%2C11-14%2C18%2C20-25%2C27-29%2C34-35&D3=4%2C9%2C(I-6)-I&HDR=T%2CG2&STB=G1).
- Bionext (2017). Bionext trendrapport 2016. Ontwikkeling biologische landbouw en voeding Nederland.
- Website van Skal. Zie: [www.skal.nl](http://www.skal.nl)



Nassaulaan 1  
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955  
[info@kwinkgroep.nl](mailto:info@kwinkgroep.nl)  
[www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)

**KWINK**  
GROEP