

Vergaderjaar 2024–2025

25 268

## Zelfstandige bestuursorganen

AC

### BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2025

Met deze brief bied ik u het vijfjaarlijks evaluatieverslag aan over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van stichting Skal Biocontrole (hierna: Skal). Dit periodiek evaluatieonderzoek vindt plaats op grond van artikel 39, eerste lid van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet zbo).

Skal is een privaatrechtelijk zbo. Skal is verantwoordelijk voor de certificering, het toezicht op en handhaving van het gebruik van het biologisch keurmerk, de controle op biologische import en overige handelingen die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering van de bio-verordening<sup>1</sup> en samenhangende nationale en Europese wet- en regelgeving.

Het evaluatieverslag is in het vierde kwartaal van 2024 afgerond en betreft de periode 2018–2022. Waar relevant zijn ook bevindingen over 2023 in dit onderzoek betrokken. Aanvullend heb ik gevraagd om de toekomstbestendigheid van Skal in de huidige organisatie- en rechtsvorm te onderzoeken.

In deze brief geef ik u mijn reactie op de aanbevelingen uit het onderzoek.

#### **Wettelijke evaluatie: uitkomsten en aanbevelingen**

Het onderzoek is uitgevoerd door het bureau Andersson Elffers Felix (hierna: AEF). Voor deze evaluatie is een begeleidingscommissie samengesteld, waarin naast vertegenwoordigers van mijn ministerie ook enkele vertegenwoordigers van Skal zitting hadden.

Concreet zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad

1. In hoeverre heeft Skal de wettelijke taken doelmatig en doeltreffend uitgevoerd over de jaren 2018 tot en met 2022?
2. Kan een wijziging van de organisatie-en/of rechtsvorm de positie van Skal als controleautoriteit verstevigen en leiden tot de gewenste doorontwikkeling? Wat zijn eventuele voor- en nadelen van een andere organisatie- en/of rechtsvorm? Wat betekent het voor de samenwerking met andere partijen in het biologisch controlestelsel?

### *Belangrijkste uitkomsten evaluatieonderzoek*

#### Ontwikkelingen in evaluatieperiode

Gedurende de evaluatieperiode is Skal voor enkele opgaven gesteld. In 2019 deed de Europese Commissie naar aanleiding van een audit<sup>2</sup> kritische aanbevelingen over de inrichting van het biologisch controlestelsel (hierna: HFAA). In dezelfde periode diende Skal zich voor te bereiden op de inwerkingtreding van de nieuwe bio-verordening per 1 januari 2022. Ook had Skal te maken met de coronapandemie en een digitale aanval bij een «managed service partner» in 2022, waardoor het primaire proces voor een groot deel stil lag<sup>3</sup>. Deze roerige periode maakte het voor Skal zo nu en dan lastig om de taakuitvoering en bedrijfsvoering adequaat vorm te blijven geven.

#### Doeltreffendheid

AEF constateert dat het functioneren van Skal in beperkte mate doeltreffend is geweest. Als aandachtspunten benoemt AEF dat kernprocessen nog niet op orde waren en het bestaande risicomodel niet effectief bevonden is. Ondertussen heeft Skal hierop goede voortgang geboekt. Ook concludeert AEF dat de organisatie van het handhavingsinstrumentarium niet altijd toereikend is.

Ten opzichte van de vorige evaluatieperiode heeft de samenwerking tussen Skal en het departement aan structuur gewonnen en zetten partijen stappen naar een meer constructieve verstandhouding. Om bovengenoemde uitdagingen effectief het hoofd te bieden, is het van groot belang dat Skal en LVVN meer een gezamenlijk beeld hebben van de veranderopgave en gedeelde verwachtingen over ieders rol en taak in de aansturingdriehoek, concludeert AEF.

#### Doelmatigheid

Op het gebied van doelmatigheid concludeert AEF dat dit lastig te beoordelen is, omdat Skal in de periode 2018–2022 in omvang en in diversiteit aan taken is gegroeid waardoor een vergelijking lastig te maken is. Als gevolg van de veranderende processen en werkwijzen binnen het controlestelsel en de groei van de organisatie, oordeelt AEF verder dat het begrijpelijk is dat de aandacht van Skal in de afgelopen periode relatief minder is uitgegaan naar kostenefficiëntie en een doelmatige taakuitvoering.

AEF benoemt als risico dat het draagvlak voor de hoogte van de (kosten-dekkende) tarieven blijvend onder druk staat vanuit de biologische sector, terwijl de hoogte van het beschikbare eigen vermogen van Skal relatief laag is gezien de diverse verplichtingen en aansprakelijkheidsrisico's waar Skal in toenemende mate mee te maken krijgt. De tariefsystematiek die

---

<sup>2</sup> Food Audits and Analysis | Food Safety

<sup>3</sup> Persbericht Skal, 30 maart 2022 (Persbericht-30032022.pdf)

Skal hanteert is in 2023 door WEcR onafhankelijk onderzocht en goed bevonden<sup>4</sup>.

### Organisatie- en rechtsvorm

Een omvorming van de organisatie- of rechtsvorm van Skal vindt AEF op zich niet noodzakelijk om de kwaliteit van de taakuitvoering in de toekomst te kunnen borgen. Bovendien vinden onderzoekers het nu niet opportuun, omdat het realiseren van de veranderopgaven in de organisatie en in het controlestelsel niet gebaat zijn bij een reorganisatieproces.

Het omvormen van Skal van een privaatrechtelijk naar een publiekrechtelijk zbo zou daarentegen de transparantie en verantwoording richting het parlement en de Europese Commissie kunnen bevorderen. Ook zijn er (enige) voordelen te noemen voor de bedrijfsvoering van Skal en de verbintenis met het ministerie. AEF adviseert hier verdiepend onderzoek naar te doen (o.a. wat betreft de transitiekosten), voordat tot definitieve besluitvorming wordt overgegaan.

### **Mijn reflectie en appreciatie**

Ik onderschrijf de conclusies en aanbevelingen in het onderliggende evaluatierapport en plaats deze mede in het licht van de uitdagende omstandigheden waarmee Skal in de periode 2018–2022 is geconfronteerd. Het oppakken van de diverse aanbevelingen van de HFAA heeft een duidelijke weerslag gekend op Skal en op de samenwerking in de sturingsdriehoek als geheel, om het biologisch controlestelsel in Nederland hierop adequaat aan te passen. Skal stond hiermee voor de opgave om naast de reguliere kernactiviteiten ook na te denken over ingrijpende veranderingen in hun werkwijze en de eigen organisatie.

Er is ondertussen goede voortgang geboekt op de nog openstaande aanbevelingen van de HFAA. Daarnaast neem ik waar dat de samenwerking tussen Skal en het departement in 2023 en 2024 niet alleen wat betreft de structuur is verbeterd, maar ook met betrekking tot open communicatie en onderling vertrouwen. Om die redenen verdient Skal dan ook mijn complimenten voor de geboekte vooruitgang, het geboden inzicht en de constructieve samenwerking met mijn departement.

Wat betreft de aanbeveling gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen Skal en de NVWA en overige partners in het biologische controlestelsel, wil ik uw Kamer melden dat dit onderwerp reeds op de agenda van de aansturingsdriehoek van Skal staat en dat ik, mede als eigenaar van de NVWA, onverminderd de aandacht heb om de samenwerking in het controlestelsel (waaronder ook handhaving) te optimaliseren.

AEF constateert dat de organisatie van het handavingsinstrumentarium niet altijd toereikend is. Dit is een punt dat ook in de vorige wettelijke evaluatie van Skal<sup>5</sup> aan de orde kwam. Vervolgens heeft mijn ministerie onderzocht of het handavingsinstrumentarium van de van de zes keuringsdiensten in het agrodomein, waaronder Skal, toereikend is. De KWINK Groep<sup>6</sup> deed toen de aanbeveling om de samenwerking met de Divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA (hierna:

<sup>4</sup> Brief aan de Tweede Kamer 18 december 2024 Kamerstuk 25 268, nr. 232

<sup>5</sup> Evaluatie Skal Biocontrole 2014–2018, KWINK Groep, 2018

<sup>6</sup> Evaluatie van het handavingsinstrumentarium gebaseerd op de ZPW en de LKW, KWINK Groep, 2022

NVWA-IOD)<sup>7</sup> te ontwikkelen. Zo heb ik vorig jaar meerdere overleggen met de NVWA-IOD en de zbo's laten plaatsvinden om de samenwerking voor toezicht en handhaving te bevorderen. Naar aanleiding van het interventiebeleid werk ik momenteel aan het handhavingsinstrumentarium van de diverse zbo's onder de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 (Zpw) en de Landbouwkwaliteitswet (Lkw). Hierover treft u de stand van zaken in mijn Kamerbrief<sup>8</sup>.

Ik kan mij goed vinden in de conclusie dat een wijziging in de organisatie/en/of rechtsvorm van Skal nu niet opportuun is. Ik sluit echter niet op voorhand uit dat Skal in de toekomst meer in het publieke domein zal worden gebracht. Dit vraagt aanvullend onderzoek.

Voor de korte termijn wil ik enerzijds inzetten op het verder versterken van de onderlinge samenwerking van de partijen in het controlestelsel met behoud van ieders eigen positie en kracht, en anderzijds de robuustheid van de inrichting van de organisatie van Skal. Meer concreet betekent dit het verzoek aan Skal om de ingezette koers tot verdere professionalisering met de blik naar de toekomst voor te zetten. Gezamenlijk dienen we ook de verantwoordelijkheden en rollen in de driehoek verder te verduidelijken en blijvend te investeren in de onderlinge relaties en open communicatie te bevorderen.

### **Tot slot**

Kortom, ik lees meerdere goede aanbevelingen om mee aan de slag te gaan om de samenwerking met Skal en het biologische controlestelsel te optimaliseren. Ook kunnen we trots zijn op de vooruitgang die de sturingsdriehoek van Skal reeds heeft geboekt.

Ik heb het evaluatieverslag inmiddels met Skal besproken en afgesproken om de opvolging van deze evaluatie in komende gesprekscyclus te agenderen. In samenwerking met Skal zal ik op deze manier uitvoering geven aan deze aanbevelingen.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,  
J.F. Rummenie

---

<sup>7</sup> Brief aan de Tweede Kamer van 22 mei 2018 Kamerstukken 25 268, nr. 162

<sup>8</sup> Brief aan de Tweede Kamer 17 januari 2025, brief regering 36 600 XIV-77