

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/127522>

Please be advised that this information was generated on 2018-03-23 and may be subject to change.

# Een (bio)logische plek in de keuringssystematiek

**Mogelijkheden en overwegingen voor  
een herpositionering van Skal als zbo**

Nijmegen, 1 juni 2014

Pieter Zwaan

Johan de Kruijf

Sandra van Thiel



## **Inhoudsopgave**

<b>1</b>	<b>SAMENVATTING.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>INLEIDING .....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>WETTELIJK KADER .....</b>	<b>11</b>
3.1	EU WETGEVING .....	11
3.2	NATIONALE DOORWERKING / NEDERLANDS CONTROLE SYSTEEM .....	11
3.3	CONTROLE SYSTEMEN IN EUROPA.....	13
<b>4</b>	<b>PLAATSBEPALING SKAL IN HET PUBLIEKE DOMEIN .....</b>	<b>17</b>
4.1	INLEIDING .....	17
4.2	POSITIE SKAL .....	17
4.3	POSITIE SKAL IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF.....	22
<b>5</b>	<b>MOGELIJKE ORGANISATIEVORMEN VOOR SKAL.....</b>	<b>25</b>
5.1	OPHEFFING EN/OF OPSPLITSING.....	25
5.2	ZELFSTANDIG VOORTBESTAAN .....	29
5.3	ZBO-STATUS .....	30
5.4	PRIVATISERING .....	31
<b>6</b>	<b>CONCLUSIES .....</b>	<b>33</b>
<b>7</b>	<b>LITERATUUR .....</b>	<b>34</b>



## 1 Samenvatting

### *Doel van het onderzoek*

Aanleiding voor dit onderzoek is het zogenoemde rapport De Leeuw (2013) waarin voorstellen worden gedaan om door middel van 'herpositionering' het aantal zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in Nederland te halveren. Ten aanzien van de keuringsinstellingen in het domein van de landbouw, waarvan Skal er één is, wordt in het rapport De Leeuw voorgesteld om te komen tot één plantaardige keuringsdienst en één dierlijke keuringsdienst voor de vleessector. Dat brengt Skal, verantwoordelijk voor het beoordelen van het proces van het produceren, het opslaan of het handelen in biologische producten van zowel plantaardige als dierlijke aard, in een lastige situatie. Het betekent namelijk dat Skal zou moeten worden opgesplitst en verdeeld over de twee nieuw te vormen diensten. Skal vreest dat hierdoor de kennis over biologische productie en producten verspreid raakt en dat mogelijk zelfs de kans op incidenten wordt vergroot.

Daarom heeft Skal gevraagd om een advies over de mogelijkheden en mogelijke gevolgen van een herpositionering. Omdat er al een adviestraject liep voor de plantaardige keuringsinstellingen, is besloten om een separaat rapport voor Skal uit te brengen, als addendum op het rapport voor de plantaardige keuringsinstellingen. Op verschillende plaatsen wordt daarom naar dat andere rapport verwezen.

### *Leeswijzer*

In dit rapport wordt eerst in kaart gebracht wat precies de taak van Skal is, met name vanuit Europese wetgeving, en hoe Skal momenteel is georganiseerd, zowel wat betreft de wettelijke basis als de bestuurlijke, organisatorische en financiële vormgeving. Daarna wordt beschreven welke mogelijke alternatieve juridische vormen denkbaar zijn voor Skal, gegeven het staande beleid ten aanzien van zbo's en de taak van Skal, en welke bestuurlijke of organisatorische consequenties herpositionering naar zo'n alternatieve vorm zou hebben. Dit rapport maakt geen ontwerp van een gewenste situatie maar geeft wel aan welke vormen meer of minder aannemelijk zijn, gegeven de huidige voorkeuren van de partijen die hierover een beslissing zullen gaan nemen: ministeries van EZ, BZK en Wonen & Rijksdienst, de sector, Skal en het parlement.

### *Huidige vorm en inrichting van Skal*

Skal is een stichting en aangewezen als zbo om de taken die de EU heeft opgelegd aan de lidstaten inzake biologische keuringen, voor Nederland uit te voeren. In EU-systematiek heet dat een type B systeem (publieke aangewezen controle autoriteit, zie hoofdstuk 3 voor meer uitleg).

De Kaderwet zbo's wordt toegepast, zelfs vergaander dan strikt nodig is voor privaatrechtelijke zbo's. Zo heeft Skal een bestuur, waarvan de voorzitter door de minister wordt benoemd. Het is verder geen grote organisatie, noch in personeel noch financieel opzicht, en een deel van het controlewerk wordt dan ook uitbesteed. Skal richt zich vooral op de controle van de productie van biologische producten, en onderzoekt daarbij de hele keten, bijvoorbeeld van plantaardig veevoer tot en met vlees (zie hoofdstuk 4 voor meer details).

### **Twee scenario's voor herpositionering**

Er zijn twee scenario's denkbaar voor de toekomst van Skal: (1) opheffing of (2) doorgaan als zelfstandige organisatie, al dan niet als zbo.

Als zou worden besloten om Skal **op te heffen** – zoals het rapport De Leeuw voorstelt – moet er uiteraard een andere manier worden gevonden om de taak van biologische keuringen uit te voeren. Daarbij zijn drie mogelijkheden ontwikkeld in hoofdstuk 5: opsplitsing over de twee nieuw te vormen diensten, opgaan in de NVWA, of in zijn geheel onderdeel worden van een 'holding' met andere keuringsinstellingen.

Een **opsplitsing** van Skal brengt veel transitiekosten met zich mee, en zal volgens Skal ook tot versnippering van kennis over biologische productie en keuring leiden. Biologische producten worden steeds belangrijker, ook in het beleid van de Nederlandse regering, en daarom beschouwt Skal deze optie als onwenselijk.

De tweede variant, **opgaan in de NVWA**, ligt waarschijnlijk niet voor de hand gezien de huidige discussie over de positie en versterking van de NVWA. Maar als daar toch voor zou worden gekozen, is in dit rapport gewezen op de hoge transitiekosten die daarmee gepaard zouden kunnen gaan, en het risico van fluctuerende tarieven vanwege de financiële huishouding van agentschappen zoals de NVWA.

Daarmee komen we bij de derde optie. In het rapport voor de plantaardige keuringsinstellingen is een organisatiemodel geschetst voor een '**holding**' structuur waarin de afzonderlijke instellingen als zbo kunnen blijven voortbestaan. Dat zou dus ook voor Skal kunnen gelden. Daarbij is wel benoemd dat er sprake zou kunnen zijn van een groeimodel waarin op termijn een aantal zaken met betrekking tot governance, organisatie en management zouden kunnen worden geharmoniseerd (zie het rapport voor meer details). Van deze drie varianten lijkt de laatste het meest waarschijnlijk, gezien het huidige beleid ten aanzien van zbo's, en de vereisten vanuit EU-beleid voor de taakuitvoering op dit gebied.

Het tweede scenario, **voortzetting van een zelfstandige organisatie**, kent ook weer drie varianten: publiekrechtelijk zbo, privaatrechtelijk zbo, of private organisatie. Behoud van rechtspersoonlijkheid is nodig voor het kunnen uitoefenen van de taken; daarmee zijn andere varianten zoals het bestuurlijk zbo niet aannemelijk. Een agentschapsvorm is niet mogelijk gezien de omvang van Skal, en een staatsdeelneming lijkt niet te passen in de EU-vereisten.

**Omzetting naar een publiekrechtelijk zbo** is op dit moment de geprefereerde koers van het kabinet. Voor Skal zou zo'n omzetting betekenen dat er een andere governance structuur komt, met meer directe invloed van de minister. Tegelijkertijd gelden nu echter al meer bepalingen van de kaderwet dan strikt noodzakelijk is en wijken de arbeidsvoorwaarden niet veel af. Omzetting zou wel afspraken en maatwerk vereisen, maar materieel verandert er waarschijnlijk niet veel, noch voor Skal, noch voor het moederdepartement (EZ).

**Behoud van de privaatrechtelijke status** houdt helemaal geen verandering in maar is gezien het huidige zbo-beleid niet de meest voor de hand liggende koers.

De derde variant is 'privatisering' genoemd, al gaat het eigenlijk vooral om het wegnemen van de zbo-status zodat Skal als een **private organisatie** (al dan niet stichting) kan blijven bestaan. Deze variant lijkt goed mogelijk binnen de huidige EU-systematiek (type A ). Er zijn weinig transitiekosten meegemoeid; alleen de wettelijke aanwijzing zou moeten worden aangepast. De regering zou dan zelfs ervoor kunnen kiezen om naast Skal ook andere

keuringsinstellingen aan te wijzen om deze taak uit te voeren, zoals in een groot aantal andere Europese landen gebruikelijk is (type C, zie hoofdstuk 3). Dan zou er wel een markt aan keurmerken ontstaan, en het is de vraag of de regering dat een wenselijke situatie zal vinden; dat was namelijk de situatie voordat Skal bij wet werd aangewezen als (enig) zbo belast met deze taak.

### **Tot slot**

Tijdens het onderzoek waarover in dit rapport is geschreven, zijn veel ontwikkelingen elkaar snel opgevolgd: er is een werkgroep ingesteld die zich buigt over de herpositionering van de keuringsinstellingen, er verschenen rapporten over o.a. de NVWA en de vleeskeuringen, en in Europa werd gesproken over nieuwe beleidsplannen. De uitkomst van de herpositioneringsdiscussie laat zich daarom moeilijk voorspellen, maar het is in elk geval belangrijk dat een beslissing hierover in gezamenlijkheid wordt genomen, door alle betrokken actoren. Dat vergroot immers het draagvlak en het vergroot de kans op succesvolle implementatie van zo'n besluit.





## 2 Inleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is het zogenoemde rapport De Leeuw (2013) waarin voorstellen worden gedaan om door middel van 'herpositionering' het aantal zelfstandige bestuursorganen (zbo's) in Nederland te halveren. Soms wordt daarbij geadviseerd om zbo's te fuseren, soms om ze een andere juridische status te geven, bijvoorbeeld die van agentschap.

Ten aanzien van de keuringsinstellingen die in het domein van de landbouw vallen, waarvan Skal er één is, wordt in het rapport De Leeuw voorgesteld om te komen tot één plantaardige keuringsdienst (door middel van een fusie tussen BKD, NAK, NAK-tuinbouw en KCB) en één dierlijke keuringsdienst voor de vleessector (nu COKZ). Dat brengt Skal, verantwoordelijk voor het beoordelen van het proces van het produceren, het opslaan of het handelen in biologische producten van zowel plantaardige als dierlijke aard, in een lastige situatie. Het betekent namelijk dat Skal zou moeten worden opgesplitst en verdeeld over de twee nieuw te vormen diensten. Behalve de organisatorische consequenties die dat met zich mee brengt voor Skal zelf, baart dit voorstel Skal twee zorgen. Ten eerste bestaat het risico dat hierdoor de kennis die momenteel in één hand is geconcentreerd, verspreid raakt over meerdere partijen waardoor de aandacht voor en garantie van de meerwaarde van biologische productie en producten zal dalen. Dat zou zelfs kunnen leiden tot een toename van schandalen of incidenten. Ten tweede controleert Skal nu de hele keten van productie tot handel, en van plantaardig (bv. diervoer) tot dierlijk (bv. vlees). Door Skal op te splitsen over twee diensten, gaat deze synergie verloren.

Daarom heeft Skal ons verzocht om haar te adviseren over de voor- en nadelen van verschillende varianten van herpositionering. Dit onderzoek heeft niet tot doel om een ideaaltypisch ontwerp te maken, maar beschrijft de mogelijke juridische vormen voor Skal, met bijbehorende voor- en nadelen op basis van de bestaande situatie en beleid, in Nederland en in het buitenland (EU). De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

***Wat zijn de mogelijkheden voor en gevolgen van een herpositionering van Skal ten opzichte van de huidige juridische rechtsvorm van een privaatrechtelijk zbo?***

Deze hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. *Op welke overwegingen is de huidige juridische vorm en inrichting van Skal gebaseerd?*
2. *Wat kunnen actuele beleidsplannen, zowel op het gebied van inhoudelijke wetgeving (inclusief EU) als op het gebied van zbo-wetgeving, gaan betekenen voor de toekomstige positie van Skal?*
3. *Welke overeenkomsten en verschillen zijn er met betrekking tot de inrichting en besturing van de organisaties tussen de huidige situatie en mogelijke alternatieve juridische vormen voor Skal?*
4. *Wat zijn belangrijke parameters voor het ontwerp van alternatieve juridische vormen voor Skal?*

Dit rapport is geschreven als addendum bij een rapport met een vergelijkbare doelstelling dat we eerder schreven voor de vier plantaardige keuringsinstellingen (De Kruijf et al., 2014). Op een aantal plaatsen in dit rapport zullen we dan ook verwijzen naar dat rapport voor meer uitleg over bijvoorbeeld bepaalde juridische vormen. Die informatie wordt hier niet allemaal herhaald, mede om de omvang van dit rapport beperkt te houden.

Voor dit rapport is vooral gebruik gemaakt van bestaand materiaal, zoals wetgeving, jaarverslagen en beleidsdocumenten. Op een aantal punten is deze informatie aangevuld door Skal-medewerkers, met name op het gebied van de internationale vergelijking.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bespreken we de achtergronden van het beleid op het gebied van biologische keuringen en hoe de uitvoering daarvan in diverse Europese landen is georganiseerd. Hoofdstuk 3 laat de huidige juridische vorm en inrichting van Skal zien, en hoe zich dat verhoudt tot de plantaardige keuringsinstellingen in Nederland, en biologische keuringsinstellingen in het buitenland.<sup>1</sup> Hoofdstuk 4 bespreekt de mogelijke varianten voor een herpositionering, op basis van de bestaande situatie en beleid. Daarin schetsen we ook welke varianten het meest waarschijnlijk zijn. Deze informatie kan door Skal en het ministerie van EZ worden gebruikt in de discussie over de toekomst van Skal als zbo.

---

<sup>1</sup> De vleessector wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

### **3 Wettelijk kader**

#### **3.1 EU wetgeving**

Een plant of dier, of een product hiervan, mag binnen de EU alleen als “biologisch” op de markt worden gebracht wanneer de productie daarvan voldoet aan bepaalde eisen en, op basis daarvan, is gecertificeerd.

De regelgeving voor biologische productie in Nederland vindt zijn oorsprong in de privaatrechtelijke regels uit 1985.<sup>2</sup> In 1992 werd Europese “Verordening 2029/91 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten” van kracht waarin de regels voor plantaardige producties op Europees niveau werden vastgelegd. Iedere lidstaat moet minimaal aan deze eisen voldoen; lidstaten mogen echter ook aanvullende eisen stellen. In 2000 is de verordening uitgebreid met regels voor dierlijke biologische productie. De verordening is erop gericht “om de authenticiteit van biologische landbouwmethoden te waarborgen, en stelt regels vast voor de biologische productie van gewassen en vee, evenals voor de etikettering, verwerking en afzet van biologische producten.”

In 2007 is de verordening vervangen door Verordening 834/2007. Daarnaast zijn er bijbehorende uitvoeringsbepalingen in verordening 889/2008 en verordening 1235/2008 voor de import van biologische producten opgenomen. Het EU kader voor de biologische productie richt zich hiermee op “het verzekeren van eerlijke concurrentie en een goede werking van de interne markt voor biologische producten, alsmede op het behoud en de rechtvaardiging van het vertrouwen van de consument in de als biologisch aangeduide producten.” (bron: Verordening 834/2007).

Sinds 2009 zijn de verordeningen aangevuld met nadere regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van aquacultuur, wijn productie en handel met derde landen.

Naar aanleiding van een ex post evaluatie van de EU wetgeving op het gebied van biologische landbouw in opdracht van de Europese Commissie in 2013 (Sanders, 2013), zijn er nadere voorstellen door de Commissie gedaan. Die komen verderop dit hoofdstuk aan de orde.

#### **3.2 Nationale doorwerking / Nederlands controle systeem**

De Europese verordeningen werken rechtstreeks en zijn in Nederland doorgevoerd middels de Landbouwkwaliteitswet, het Landbouwkwaliteitsbesluit en de regeling biologische productiemethode. Doel van de bestaande wetgeving is om misleiding en fraude te voorkomen: het gebruik van de term biologisch voor producten is in principe verboden, tenzij er is voldaan aan de bepalingen van het besluit. Ieder bedrijf dat biologische producten produceert, verwerkt, verpakt, importeert, verhandelt of opslaat moet hiervoor gecertificeerd zijn. Artikel 28, lid 2 van de verordening 834/2007 maakt een uitzondering voor marktdeelnemers die deze producten direct aan de eindconsument verkopen (zoals supermarkten). Aan deze uitzondering worden een aantal voorwaarden gesteld die in het artikel worden genoemd.

---

<sup>2</sup> Deze regels werden opgesteld door Stichting EKO-merk Controle. De Stichting Skal is hieruit voortgekomen.

Naast nationale wetgeving zijn de reglementen en normen van Skal van belang voor biologische producenten en handelaren. Binnen de wettelijke kaders kunnen de voorschriften uit de EU verordeningen uitgewerkt worden ten behoeve van de controlepraktijk. Skal legt dit vast in beleidsregels, die naar het ministerie worden gestuurd ter goedkeuring en informatie. Deze reglementen gaan over zaken die niet beschreven staan in de wetgeving (bijvoorbeeld het proces tot certificering, de tarieven voor certificering, bepaalde door Skal gehanteerde interpretaties, bezwaarprocedures, etc.; bron: website Skal, MinEZ 2012). Uit de recente evaluatie in opdracht van de Europese Commissie blijkt dat er, binnen de EU kaders, grote verschillen zijn tussen de EU lidstaten op deze aspecten, bijvoorbeeld rond de monsternamen voor residuen (Sanders, 2013).

Een bedrijf dat biologisch wil produceren wordt op basis van de EU wetgeving minimaal één keer per jaar bezocht door een zogenaamde controlerende autoriteit of controleorgaan (zie onderstaand). Tijdens deze (aangekondigde) inspectie wordt vastgesteld of een bedrijf (nog steeds) aan alle voorwaarden voldoet. Daarnaast kan er sprake zijn van o.a. (onaangekondigde):

1. Flitsinspecties: een onaangekondigde inspectie waarbij de inspecteur één of enkele aspecten controleert;
2. Herinspecties: als tijdens een inspectie blijkt dat uw bedrijf op één of meerdere onderdelen niet voldoet, kan Skal besluiten om op kosten van het bedrijf een extra inspectie uit te voeren;
3. Monsternames: steekproefsgewijs controleert Skal of producten vrij zijn van residuen; of
4. Keten inspecties: de inspecteur controleert verschillende bedrijven van een bepaalde keten op een bepaald aspect.

In sommige gevallen wordt op basis van een inspectie besloten een certificatie tijdelijk op te schorten of in te trekken. Bij ernstige zaken kan besloten worden een maatregel op te laten leggen (een berisping, geldboete of een verscherpt toezicht) via het Skal-Tuchtgerecht. Als er sprake is van fraude (strafrecht), wordt de NVWA ingeschakeld: zij onderzoeken de zaak en leggen deze voor aan de Officier van Justitie, die het voor de strafrechter brengt.

Binnen de grenzen van de Verordening 834/2007 bepaalt de lidstaat zelf hoe het toezicht op de naleving van de Europese regelgeving is georganiseerd. De nationale overheden zijn hiervoor verantwoordelijk en dienen hiervoor een bevoegde autoriteit aan te wijzen (in Nederland: het Ministerie van EZ). De bevoegde autoriteit kan het toezicht op de naleving zelf uitoefenen of hiervoor één of meerdere controleorganen en/of controlerende autoriteiten aanwijzen of toestemming geven. Op basis van de Europese regelgeving kan de bevoegde autoriteit:

1. haar controlebevoegdheden toevertrouwen aan een of meer andere controlerende autoriteiten: deze autoriteiten bieden adequate waarborgen inzake objectiviteit en onpartijdigheid, en beschikken over gekwalificeerd personeel en de middelen die nodig zijn om hun taak te vervullen; of
2. controletaken overdragen aan een of meer controleorganen. In dat geval wijzen de lidstaten de autoriteiten aan die verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring van en het toezicht op dergelijke organen. Om een controle orgaan aan te stellen dient aan verschillende voorwaarden te worden voldaan.

In de verschillende EU lidstaten (en in hun deelstaten) zijn op basis van deze mogelijkheid drie gedelegeerde toezichtsystemen ontwikkeld. Door de Europese Commissie wordt een onderscheid gemaakt tussen systemen met:

- A. private controleorganen die toestemming hebben om te controleren;
- B. (bij wet) aangewezen publieke controlerende autoriteiten; en
- C. een combinatie van aangewezen controlerende autoriteiten en private controleorganen.

In het Nederlandse “Landbouwkwaliteitsbesluit biologische productiemethode” is de stichting Skal aangewezen om - als controlerende autoriteit - toezicht te houden op de naleving van de regels. Als privaatrechtelijke ZBO is Skal belast met de uitvoering van een publieke taak; de Europese Commissie omschrijft het Nederlandse systeem om die reden dan ook als een systeem met een aangewezen publieke controlerende autoriteit (systeem B). Dit betekent overigens niet dat Skal alle controle taken zelf uitvoert. De certificering en inspecties zijn taken voor Skal. Ongeveer tweederde van de inspecties wordt door Skal uitbesteed aan de private organisatie Control Union. Zij sturen na een inspectie een rapport naar Skal. Een andere medewerker van Skal certificeert bedrijven op basis van dit inspectierapport. (Deze manier van certificeren wordt overigens ook gebruikt wanneer Skal wel zelf inspecteert).

Voor een klein deel voert Skal ook neventaken uit, maar deze zijn aangemerkt als publieke taken; Skal voert geen private taken uit.

### **3.3 Controle systemen in Europa**

In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de juridische structuur van, en uitgevoerde taken binnen de verschillende controle systemen in de EU. In paragraaf 3.3 wordt nog iets dieper ingegaan op de organisatie van de controlerende autoriteiten en -organen, door Skal te vergelijken met een aantal andere landen.

#### **3.3.1 Publieke controlerende autoriteit (Type B)**

Ook in Denemarken, Estland, Finland en Litouwen en Noorwegen<sup>3</sup> vinden we het type B toezichtstelsysteem, zoals we dat kennen in Nederland. Het controlesysteem in Litouwen komt daarbij formeel-juridisch gezien het meest overeen met de Nederlandse situatie: hier is een publieke non-profit organisatie aangewezen als controlerende autoriteit. In Noorwegen is sprake van een vereniging die belast is met een publieke taak. In Denemarken en Estland vinden we een systeem met twee aangewezen autoriteiten. In Finland tenslotte is er sprake van een gedecentraliseerde uitvoering. In tabel 1 zijn de verschillende controle systemen voor deze verschillende landen uitgewerkt.

---

<sup>3</sup> Noorwegen volgt de Europese regelgeving voor organische producten

**Tabel 1: Controle systeem type B**

Lidstaat	Organisatie	Type organisatie	Biologische inspectie taken	Overige taken
Nederland	Skal	Privaatrechtelijke ZBO	Skal controleert alle schakels in de keten met uitzondering van de bedrijven genoemd in verordening 834/2007 artikel 28 lid 2 (zie 2.2.).	Voor een klein deel voert Skal ander publieke taken uit.
Denemarken	NaturErhvervstyrelsen / Danish AgriFish Agency (DAFA)	Agentschap	Inspectie van het primaire productie proces.	De kwaliteits- en gezondheidscontrole van teeltmateriaal, pootaardappels, planten en plant producten, maar ook het gebruik van (kunst)mest, vegetatie dekking, EU landbouw programma's.
	Fødevarestyrelsen / Danish Veterinary and Food Administration	Onderdeel ministerie	Inspectie van de verwerkende en verpakkende industrie, de import, handel en opslag.	
Estland	Agricultural Board	Onderdeel overheid	Inspectie van het primaire productie proces	
	Veterinary and Food Board.	Onderdeel overheid	Inspectie van de verwerkende en verpakkende industrie, de import, handel en opslag.	
Finland	Finnish Food Safety Authority: Evira	Agentschap	Aansturing en planning van het toezicht. Inspectie van voedsel- en diervoeder-verwerkers.	Laboratorium onderzoek, risico analyse, wetenschappelijk onderzoek Controle van veterinaire certificering Creëren van voorwaarden voor plant en dierproducten en plantengezondheid
	Centres for Economic Development, Transport and the Environment (ELY-centa) (14)	Regionale Uitvoeringsdienst	Ondersteunen Evira bij het uitvoeren van taken op regionaal niveau.	
	Åland Government	Regionale overheid	Inspectie van de biologische productie in de provincie Åland	
Litouwen	Ekoagros	"Public enterprise" / Publieke non-profit organisatie	Ekoagros controleert alle schakels in de keten met uitzondering van de bedrijven genoemd in verordening 834/2007 artikel 28 lid 2	
Noorwegen	Debio	Vereniging	Aangewezen voor inspectie en certificering van biologische producten.	Debio doet ook de marketing van biologische producten (consumentencampagnes)

### 3.3.2 *Private controleorganen (Type A)*

In de meeste lidstaten (zie tabel 2) is er voor gekozen om private controleorganen toestemming te geven om toezicht te houden op de naleving van de regelgeving (systeem type A). Verschillende controleorganen inspecteren en certificeren in dit geval verschillende productieprocessen op verschillende momenten in de keten of in verschillende regio's (het laatste is het geval in België, Oostenrijk en Spanje). De meeste van deze private controleorganen inspecteren en certificeren daarnaast ook voor private standaarden (België, Duitsland, Verenigd Koninkrijk). In sommige gevallen concurreren de controleorganen met elkaar op basis van prijs (dat laatste is het geval in België). In paragraaf 3.3 wordt nader ingegaan op de tarieven van deze private controleorganen. Een aantal private controle organen is overigens actief in verschillende lidstaten. In Luxemburg bijvoorbeeld worden keuringen ook uitgevoerd door private controle organen die ook in België en Duitsland opereren.

Om een (privaat) controleorgaan toestemming te kunnen geven voor het toezicht op de naleving dient aan verschillende voorwaarden te worden voldaan. In Verordening 834/2007, artikel 25 worden hiervoor eisen gesteld. Zo stelt lid 5 dat dit uitsluitend is toegestaan "indien:

- a) de taken die het controleorgaan mag verrichten en de voorwaarden waaronder het deze mag verrichten, nauwkeurig zijn omschreven;
- b) bewezen is dat het controleorgaan:
  - i) over de vereiste deskundigheid, uitrusting en infrastructuur beschikt om de aan hem gedelegeerde taken te vervullen,
  - ii) over voldoende geschikte, gekwalificeerde en ervaren medewerkers beschikt, en
  - iii) onpartijdig is, en er geen sprake is van enig belangenconflict wat betreft de vervulling van de aan het orgaan gedelegeerde taken;
- c) het controleorgaan wordt geaccrediteerd overeenkomstig de Europese norm EN 45011 of ISO Guide 65 (...)
- d) het controleorgaan de bevoegde autoriteit op gezette tijden en telkens wanneer laatstgenoemde daarom verzoekt de resultaten van de verrichte controles mededeelt. Indien uit de resultaten van de controles niet-naleving blijkt of deze op waarschijnlijke niet-naleving duiden, stelt het controleorgaan onverwijld de bevoegde autoriteit hiervan in kennis;
- e) tussen de delegerende bevoegde autoriteit en het controleorgaan doeltreffende coördinatie plaatsvindt."

Lid 8 van dit artikel stelt dat de bevoegde autoriteiten die specifieke taken delegeren aan controleorganen, waar nodig audits of inspecties van de controleorganen organiseren. "Indien bij een dergelijke audit of inspectie blijkt dat deze organen de hun gedelegeerde taken niet naar behoren vervullen, kan de delegerende bevoegde autoriteit de gedelegeerde bevoegdheid weer intrekken; de bevoegdheid wordt onverwijld ingetrokken indien het controleorgaan niet tijdig passende maatregelen treft."



Lid 9 stelt o.a. dat naast de bepalingen van lid 8, de “bevoegde autoriteit:

- a) ervoor moet zorgen dat de door het controleorgaan verrichte controles objectief en onafhankelijk zijn;
- b) de doeltreffendheid van die controles nagaan;
- c) kennis nemen van eventuele geconstateerde onregelmatigheden of inbreuken en toegepaste corrigerende maatregelen;

Lid 11 tot slot, stelt dat de controleorganen de bevoegde autoriteiten toegang verlenen tot hun kantoren en installaties, en geven alle informatie en hulp die de bevoegde autoriteiten nodig achten om aan de krachtens dit artikel op hen rustende verplichtingen te voldoen. Deze vereiste geldt overigens ook voor de controlerende autoriteiten. Ook in artikel 31 van de verordening wordt op de noodzaak van een goede informatievoorziening gewezen:

“De bevoegde autoriteiten, de controlerende autoriteiten en de controleorganen wisselen desgevraagd, wanneer dat gerechtvaardigd is vanwege de noodzaak om te garanderen dat een product overeenkomstig deze verordening is geproduceerd, met andere bevoegde autoriteiten, controlerende autoriteiten en controleorganen relevante informatie over de resultaten van hun controles uit. Zij kunnen die informatie ook op eigen initiatief uitwisselen.”

In Nederland is deze informatie uitwisseling geregeld middels het “Sturings- en Toezichtsprotocol Stichting Skal” (MinEZ, 2012). Skal heeft daarnaast afspraken met publieke organisaties, zoals de NVWA, de douane en het agentschap Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, voor gegevensuitwisseling.

### 3.3.3 Combinatie controles (Type C)

In een aantal landen ten slotte, is een combinatie van aangewezen controlerende autoriteiten en private controle organen te vinden (zie tabel 2). Dit is het geval in Luxemburg, Malta, Spanje en Polen. In Spanje (met 38 controle instanties!) is dit systeem deels terug te voeren op de rol van autonome regio’s bij de biologische controles. In veel gevallen overigens, is de publieke controle autoriteit, ook de autoriteit die verantwoordelijk is voor de goedkeuring van en het toezicht op de private controle organen.

**Tabel 2: Type controlesystemen en aantal organen/autoriteiten (bron: Europese Commissie, 2013)**

Type controlesysteem	Lidstaten (aantal organen)
Systeem A	Oostenrijk (8), België (4), Bulgarije (11), Kroatië (7), Cyprus (2), Tsjechië (3), Frankrijk (9), Duitsland (19), Griekenland (15), Hongarije (2), Ierland (5), Italië (16), Letland (2), Portugal (8), Roemenie (14), Slowakije (2), Slovenie (3), Zweden (5), VK (10)
Systeem B	Nederland, Denemarken, Estland, Finland en Litouwen en Noorwegen
Systeem C	Luxemburg (5), Malta (2), Polen (10), Spanje (38)

## **4 Plaatsbepaling Skal in het publieke domein**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zoomen we verder in op de Nederlandse context en de positionering van de Stichting Skal in het publieke domein. We maken allereerst een analyse van de huidige bestuurlijke verhoudingen tussen het Ministerie van EZ en Skal (paragraaf 3.2). Daarbij komen vier thema's aan bod:

1. De organisatie, besturingsstructuur en relaties met het veld;
2. De aard en inhoud van het takenpakket;
3. De bedrijfsvoering; en
4. De bekostiging.

Bij elk van deze thema's zal worden stilgestaan bij de ministeriële verantwoordelijkheid voor Skal vanuit het perspectief van de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen (2007). Daarbij vergelijken we steeds de positie van Skal met de keuringsinstellingen in het plantaardige domein (NAK, Naktuinbouw, KCB en BKD) en daarna ook met de positie van een aantal controle- autoriteiten en -organen in andere EU lidstaten (paragraaf 3.3). Deze vergelijkingen zijn van belang voor de bespreking van mogelijke juridische vormen voor Skal in hoofdstuk 4.

### **4.2 Positie Skal**

#### **4.2.1 Organisatie en besturingsstructuur**

Skal is vanuit privaat initiatief opgericht – als stichting – met als primair doel de kwaliteit van de geproduceerde land- en tuinbouwproducten te waarborgen. Met de introductie van publieke (Europese) regelgeving, en daardoor de aanwijzing als zbo, heeft een proces van verstatelijking<sup>4</sup> plaatsgevonden, waardoor Skal in het publieke domein is beland.

Skal heeft een bestuur-directiemodel, waarbij de directie verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken en als secretaris van het bestuur optreedt. In materiële zin is de directie verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken. De bestuurders fungeren, alhoewel zeer betrokken bij de organisatie, eerder als Raad van Commissarissen/Raad van Toezicht dan als een Raad van Bestuur. De budgetbevoegdheid van de directie is geregeld in de statuten.

Skal onderhoudt intensieve contacten met de gecontroleerden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het benoemen van bestuursleden in het Algemeen Bestuur door belangenorganisaties van producenten en of handelaren in biologische producten. Dit geldt overigens niet voor alle leden van het Dagelijks Bestuur: de voorzitter, vice-voorzitter/secretaris en penningmeester. De voorzitter is onafhankelijk en wordt door de minister benoemd. De benoeming van de directeur, tevens secretaris vergt ministeriële goedkeuring (zie tabel 3).

---

<sup>4</sup> Met 'verstatelijking' bedoelen we dat een privaatrechtelijke organisatie waarbij het takenpakket verschuift naar publieke taken met openbaar gezag en bekostiging uit publieke middelen. Zie ook MinFin 2004, p. 17 of Eerste Kamer, C-B, p 94-95.

**Tabel 3: Besturingsstructuur SKAL per 1-1-2014**

Topstructuur	
Type rechtspersoon	Stichting
Type bestuur	AB-DB model Voorzitter, vice-voorzitter/secretaris en penningmeester AB zijn tevens de leden van DB.
Betrokkenheid primaire stakeholders	Vanuit 3 groepen uit de achterban worden 4 leden "belangenvertegenwoordigers" aangedragen. In theorie is ambtelijke toegang tot algemeen bestuursvergadering geregeld en zij hebben daarin een adviserende stem.
Ministeriële verantwoordelijkheid	
Rol Voorzitter	Onafhankelijk (net als vice-voorzitter/secretaris en penningmeester). Benoeming en ontslag van voorzitter door bestuur behoeft goedkeuring van Minister (zie statuten)
Benoemings- en ontslagprocedures Bestuur	Benoemingstermijnen maximaal 4 jaar met 2 keer herbenoemen (recent bestuursbesluit voorziet in termijnen van drie jaar). Uitgebreide ontslagbepaling, inclusief onvrijwillig ontslag door bestuur. (art.17)
Benoeming en ontslag directie	Bestuur benoemt de directeur. Minister dient in te stemmen met de benoeming en schorsing en ontslag goed te keuren.
Wijziging Statuten	Goedkeuring minister vereist
Liquidatie van de stichting	Minster keurt ontbinding goed. Bestemming van het liquidatiesaldo ("batig saldo") wordt bepaald door het bestuur, met dien verstande dat het bestemd wordt voor een doel dat zo veel mogelijk overeenkomstig is met het doel van Skal.

Met ingang van 1 januari 2010 is de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen van toepassing verklaard op alle keuringsinstellingen, waaronder Skal. Vanuit het perspectief van de besturingsstructuur van privaatrechtelijke ZBO's zijn er in de Kaderwet geen vereisten gesteld aan benoeming en ontslag van bestuurders of beloningsstructuur door de minister. Dergelijke bepalingen zijn er wel voor de publiekrechtelijke ZBO's. Skal moet wel voldoen aan de Wopt waarin de regels voor beloning zijn benoemd en gemaximeerd (denk bv aan Balkenende-norm).

Op basis van de statuten van Skal (2009) kunnen we vaststellen dat in de huidige situatie de minister méér bevoegdheden heeft dan de kaderwet vereist, daar de onafhankelijke voorzitter van het bestuur na benoeming goedkeuring van de minister vereist. Deze situatie is vergelijkbaar met de plantaardige keuringsinstellingen.

De besturingsstructuur van Skal lijkt sterk op die van de plantaardige keuringsinstellingen; dat zijn ook stichtingen met een bestuur-directiemodel, alhoewel er verschillende variaties zijn in de omvang en inrichting van de besturen. Ook deze instellingen zijn verstatelijkt door wettelijke aanwijzingen, waarbij EU-beleid een belangrijke rol speelt. De kaderwet is van toepassing op alle keuringsinstellingen, en wordt vergaander toegepast dan juridisch strikt noodzakelijk is. Dat is met name zichtbaar in de benoeming van de onafhankelijke bestuursvoorzitters door de minister

#### **4.2.2 Takenpakket**

Tabel 4 geeft een overzicht van een aantal aspecten met betrekking tot het takenpakket van Skal.

**Tabel 4: Takenpakket SKAL**

Grondslag takenpakket	Landbouwkwaliteitswet, besluit en -regeling biologische productiemethode 1996. In Statuten beschreven (art 4), met ruimte voor met de minister afgesproken neventaken.
Takenpakket	Inspecteren en certificeren: het waarnemen en beoordelen van het productieproces. Ook gerichte inspecties en monsternames door de gehele keten. Informatievoorziening aan (potentieel) geregistreerden. Handhaven/toezicht houden
Kwaliteitsnorm	Binnen de EU/wettelijke kaders kan Skal voorschriften uit de verordening verder uitwerken. Deze liggen vast in beleidsregels, die naar het ministerie worden verstuurd ter info. Skal is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie.
Neventaken	Art 4.3 Statuten stelt dat opdrachten voor derden mogen als de wet zich daar niet tegen verzet en de minister heeft ingestemd. Skal controleert bij bedrijven die zich bij Skal hebben aangemeld op antibiotica wetgeving (op verzoek van PVE/PVV). Skal combineert dit met de reguliere bio-inspectie (dit wordt gezien als een publieke taak).
Ministeriële verantwoordelijkheid	Vernietigingsrecht besluiten op grond van de kaderwet. Wel goedkeuring reglementen vereist (inclusief Reglement Tuchtrect); bestemming van boetes (bij tuchtrect) behoeft goedkeuring minister. Verplichting om alle inlichtingen te verstrekken ten behoeve van het toezicht. Dit gebeurt middels het sturings- en toezichtsprotocol, en regelmatig overleg.

De statuten van Skal, in combinatie met het geldende sturings- en toezichtsprotocol uit 2012 resulteren in een set bepalingen waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid meer dan in lijn met de regels voor privaatrechtelijke zbo's in de kaderwet is geregeld. Zo vereisen statutenwijzigingen instemming van de minister (art. 10.4 Landbouwkwaliteitswet) en volgens de statuten van Skal (art 38.2) zelfs goedkeuring van de minister. Verder zijn er gedetailleerde afspraken gemaakt over meerjarenramingen en tussentijdse rapportages die niet standaard in de kaderwet zijn opgenomen. Ten opzichte van de regels in de kaderwet voor publiekrechtelijke zbo's is alleen goedkeuring van de benoeming van de voorzitter in plaats van benoeming en vaststelling bezoldiging van het gehele bestuur geregeld. De afwijking over de aanstelling van personeel in ambtelijke dienst is van minder gewicht; deze afwijking komt bij meerdere, ook grote publiekrechtelijke, zbo's voor.

Een belangrijk punt van aandacht is het onderscheid in de werkwijzen van Skal met die van de andere keuringsinstellingen. Skal beoordeelt primair het proces van produceren, opslaan of handelen in biologische producten: op basis van de EU wetgeving wordt een bedrijf minimaal één keer per jaar bezocht. Tijdens deze inspectie voert de inspecteur een aantal visuele controles uit en controleert hij de administratie. Daarnaast kan er sprake zijn van aanvullende inspectie of monstername. De keuringsinstellingen in het plantaardige domein (met uitzondering van KCB) werken momenteel veel meer vanuit monsternames en bijbehorend laboratorium onderzoek voordat certificaten worden afgegeven. Mogelijk zullen ontwikkelingen in de EU-regelgeving voor de inspecties en controle op planten en plantenmateriaal, waarbij er mee ruimte ontstaat voor zelfcertificering - er toe gaan leiden dat de huidige werkwijze van Skal ook door andere Keuringsinstellingen overgenomen gaat worden.<sup>5</sup>

In een recent voorstel van de Commissie voor een nieuwe verordening inzake biologische productie wordt overigens voorgesteld om de eisen rondom de controles voor biologische producten op te nemen in de zogenaamde "Controleverordening levensmiddelen- en diervoeder,

<sup>5</sup> In het rapport voor de plantaardige keuringsinstellingen besteden we meer aandacht deze nieuwe Europese beleidslijnen en aan nieuwe opvattingen over toezicht (zie hoofdstuk 2 en 5 in De Kruijff et al., 2014).

dierenwelzijn, plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen”. In de nieuwe controleverordening zal voor biologische producten meer ruimte geboden worden voor een risicogerichte inspectie: de eis dat een bedrijf minimaal één keer per jaar wordt bezocht, is geen onderdeel meer van de EU wetgeving (bron: website Europese Commissie 2014).<sup>6</sup>

Een ander belangrijk verschil met de keuringsinstellingen is dat de inspecties en certificering van Skal zich niet beperken tot de primaire sector (productie) maar zich breder uitstrekt in de gehele keten: inspecties richten zich op alle bedrijven in de keten en kunnen zich, vanuit risicogericht toezicht, zelfs richten op de keten in zijn geheel. Binnen de Europese verordening wordt hiervoor ruimte gegeven. In het laatste geval controleert de inspecteur verschillende bedrijven van een bepaalde keten op een bepaald aspect. De ketenbenadering houdt ook in dat plantaardige grondstoffen (zoals diervoer) in het proces van keuring van dierlijke landbouwproducten (vlees) moeten worden meegenomen.

### 4.2.3 Bedrijfsvoering

In deze paragraaf gaan we op basis van omzet, arbeidsvoorwaarden en formatie, tarieven en tenslotte vermogen in op een aantal aandachtspunten inzake de bedrijfsvoering van Skal.

**Tabel 5: Omzet-gerelateerde gegevens SKAL (2013)**

Omzet in k€ (2013)	3.146
Lasten in k€ (2013B)	3.331
# FTE totaal	22 in loondienst (33 inclusief inhuur inspecteurs CU)
# FTE vast	22 in loondienst (33 inclusief inhuur inspecteurs CU)
Loonkosten/fte (tot)*	1.455/22 = € 66.100
Loonkosten/fte vast	1.455/22 = € 66.100
Loonkosten/Totale Lasten	49%
Lasten/FTE (tot, 2013B)	€ 101.000

*De loonkosten van de ingehuurde inspecteurs zijn onderdeel van de totale kosten ‘inhuur’*

Uit tabel 5 blijkt dat de personele kosten ongeveer 49% van de totale kosten van Skal beslaan. Dit is lager dan bij plantaardige keuringsinstellingen en de NVWA (ongeveer 70% in 2013). Dat komt mede door een hogere arbeidsduur en lagere pensioenkosten. Skal heeft een werkweek van 40 uur, terwijl het rijk uitgaat van 36 uur en de plantaardige keuringsinstellingen van 38 uur (zie tabel 6). Skal heeft een eigen arbeidsvoorwaardenregeling, maar daarin volgt zij wel op hoofdlijnen het ARAR. De lagere pensioenkosten hebben te maken met de pensioenopbouw (franchise) en het feit dat regelingen bij verzekeraars zijn ondergebracht.

De plantaardige keuringsinstellingen en Skal hebben zowel wat betreft CAO als pensioen allemaal hun eigen regelingen.

---

<sup>6</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-215\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-215_en.htm)

**Tabel 6: Arbeidsvoorwaarden SKAL**

Cao	Eigen cao: de CAO voor Rijksambtenaren wordt op hoofdlijnen gevolgd
Werkweek	40 uur
Pensioenregelingen	Werkgever betaalt volledige premie
Pensioenfranchise	De wettelijke/fiscale franchise wordt gebruikt
Maximale pensioenopbouw	Opbouw volgens maximale fiscale staffels
Pensioenuitvoerder	Verzekeraar
Overgangsregelingen	Niet bekend
Ministeriële verantwoordelijkheid	Geen

**Tabel 7: Relevante vaste activa exclusief vervoermiddelen**

Mat. Vaste Activa k€	207
% Balanstotaal	9%
Rentelast k€	-/- 41
Afschrijvingen k€	148

De technische infrastructuur die nodig is om keuringen te kunnen verzorgen zijn bij alle keuringsinstellingen een belangrijke kostencomponent. Indicatoren hiervoor zijn het volume vaste activa niet zijnde vervoermiddelen en de rente- en afschrijvingslasten. Ook hier zijn weer verschillen tussen de keuringsinstellingen te onderkennen. Bij NAK en Naktuinbouw zijn de materiele vaste activa 40%, respectievelijk 46% van de balanstotaal. Bij KCB en BKD liggen deze aanzienlijk lager: 2% en 21%. Skal zit daar, met 9%, tussen in.

**Tabel 8: Tarieven SKAL**

Tariefontwikkeling 2006-2013 (nominaal)	Tarieven gaan in 2014 omhoog (inflatiecorrectie)
Complexiteit tarievenlijst	2006: Eenmalige bijdrage registratie, jaarlijks abonnement (basisbijdrage en 3 tarieven). 2013: Eenmalige bijdrage registratie, jaarlijks abonnement (2 tarieven), en een inspectietarief (starttarief+inspectietijd)
Vennootschapsbelasting	Niet aan de orde.
Ministeriële verantwoordelijkheid	Minister keurt tarieven goed

De tarieven voor de keuringen en certificering worden door de biologische sector zelf betaald. Deze worden goedgekeurd door de minister. Onaangekondigde inspecties worden momenteel betaald uit de algemene heffing, mits er geen acties uit volgen.

Anders dan de meeste zbo's geldt dat de bekostiging van de keuringsinstellingen en Skal volledig privaat en op basis van geleverde diensten plaatsvindt. Behoudens de keuringsinstellingen kennen van de zbo's die onder de Kaderwet vallen alleen RDW, Kadaster en CBR een vergelijkbare bekostigingssystematiek.

Het laatste aspect dat wij onder de noemer bedrijfsvoering voor het voetlicht willen brengen heeft betrekking op vermogen en investeringsbeslissingen. Investeringsbeslissingen en omvang van vermogen kunnen direct of indirect invloed hebben op de hoogte van de tarieven.

**Tabel 9: Vermogenspositie SKAL 31-12-2013**

Vermogenspositie	€ 1,6 mln 70% balans
Liquiditeit	€ 1,0 mln 41% balans 139% acid test
Statutaire bepalingen vermogen	Het bestuur bepaalt bij het ontbindingsbesluit welke bestemming het batig saldo van het stichtingsvermogen zal worden gegeven, met dien verstande dat het moet worden bestemd voor een doel dat het doel van Skal zoveel mogelijk nabij komt.
Vermogensnorm	50%
Investeringsbeslissingen	Het bestuur is bevoegd tot het sluiten van contracten tot het kopen, vervreemden of bezwaren van registergoederen. Dit geldt ook voor het sluiten van contracten waarbij Skal zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerheidsstelling voor een schuld van een derde verbindt. Skal volgt de Fido-regeling. De directeur is bevoegd tot het aangaan van verplichtingen die in de begroting zijn voorzien dan wel per gebeurtenis de vijftienduizend Euro (Euro 15.000,00) niet te boven gaan. Andere transacties behoeven vooraf een bestuursbesluit. Het bestuur kan de bevoegdheid van de directeur wijzigen.
Ministeriële verantwoordelijkheid	Geen directe bepalingen over vermogenscomponenten. Is volgens kaderwet ook geen verplichting. Minister moet wel statuten goedkeuren c.q. er mee instemmen en heeft via de bepalingen in het sturings- en toezichtprotocol mogelijkheden om meerjarenbeleid van Skal te beïnvloeden.

Tabel 9 laat zien dat Skal een bescheiden eigen vermogen heeft. Met het ministerie van EZ is afgesproken dat dit gemaximeerd is op 50% van de omzet. Omdat Skal een stichting is, en dus eigen rechtspersoonlijkheid heeft, kan zij op een aantal terreinen zelfstandig financiële beslissingen nemen, maar de minister heeft wel goedkeuringsbevoegdheden op finale kwesties (zoals liquidatie) en de tarieven.

#### **4.2.4 Conclusie**

Op basis van besturingsstructuur, takenpakket en bedrijfsvoering komen wij tot de conclusie dat de minister van EZ vanuit het perspectief van de kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen alle relevante bevoegdheden en verantwoordelijkheden heeft die bij een privaatrechtelijk ZBO behoren, en op een aantal punten (zoals benoeming bestuursleden) zelfs meer. Dit geldt overigens evenzeer voor de plantaardige keuringsinstellingen.<sup>7</sup>

### **4.3 Positie Skal in internationaal perspectief**

In hoofdstuk 2 hebben we beschreven dat er drie systemen zijn waaruit overheden binnen de EU kunnen kiezen om de uitvoering van het beleid ten aanzien van biologische keuringen. In Nederland is gekozen voor het type B, waarbij Skal is aangewezen als publieke controlerende autoriteit om toezicht te houden op de naleving van regels door bedrijven. Skal is verantwoordelijkheid voor inspecties en certificaties, maar voert die niet altijd zelf uit; ongeveer tweederde van de inspecties wordt uitgevoerd door een private organisatie, in opdracht van Skal. Het systeem type B komt in vijf andere Europese landen ook voor, maar de meeste landen hebben gekozen voor een type A waarbij verschillende private controleorganen zijn aangewezen om toezicht te houden – en daarop wordt toegezien door de bevoegde autoriteit (veelal een

<sup>7</sup> Zie het rapport over de keuringsinstellingen voor meer details (De Kruijff et al., 2014).

ministerie (bv. VK, Ierland, Frankrijk, Bulgarije, Portugal) of in enkele gevallen een agentschap (bv. Duitsland, Zweden).

Skal is een zbo, op privaatrechtelijke grondslag. Dat moet niet verward worden met een private organisatie; Skal bevindt zich immers in het publieke domein en voert een publieke taak uit (als hoofdtaak) en is daarvoor aangewezen als publiek controleorgaan. In andere landen gelden dus echter andere systemen met andere type autoriteiten en organen (zie hoofdstuk 2). Ook op een aantal andere punten onderscheidt Skal zich van controleorganen in andere EU-landen. Die lopen we hierna langs.

#### **4.3.1 Taken**

De inspecties en certificering van Skal beperken zich, zoals gezegd, niet tot de primaire sector, maar strekt zich uit in de keten, inclusief verwerking en handel. Skal inspecties kunnen zich zelfs richten op de gehele integrale keten. Bij de private controleorganen in andere lidstaten is er sprake van het inspecteren en certificeren van verschillende processen, op verschillende momenten in de keten, bijvoorbeeld in Duitsland (type A). In België (type A) geldt echter de wettelijke eis dat controleorganen controles zullen uitvoeren in alle stadia van de productie, bereiding en distributie in de biologische productie. Er worden in België echter geen vereisen gesteld voor het uitvoeren van een integrale keteninspectie.

Bij de publieke controlesystemen in Denemarken en Estland (beide type B) vinden we ook een verdeling van taken. In beide landen bestaat een systeem met twee aangewezen controlerende autoriteiten. Hier is een onderscheid gemaakt tussen controlerende autoriteiten die zich richten op het primaire productieproces, en autoriteiten die zich richten op de verwerking, verpakking, import, handel en opslag (zie ook tabel 1).

#### **4.3.2 Betrokkenheid primaire stakeholders**

De betrokkenheid van primaire stakeholders is op verschillende wijzen georganiseerd bij controleorganen in andere landen. Het algemeen bestuur van Skal bestaat deels uit sectorvertegenwoordigers maar kent een onafhankelijk dagelijks bestuur. Bij sommige controleorganen is er sprake van een Raad van Advies met daarin vertegenwoordiging uit de bio-sector, zoals in België. In het Verenigd Koninkrijk is het bestuur van de private controle organen deels samengesteld uit vertegenwoordigers uit de bio-sector.

Ook bij publieke controlerende autoriteiten (type B) is er variatie in de betrokkenheid. In Denemarken bijvoorbeeld heeft het agentschap DAFA maandelijks overleg met de sector.

#### **4.3.3 Tarieven**

De wijze van tarifiering door controleorganen verschilt. In sommige gevallen wordt de tarifiering volledig overgelaten aan de markt, bijvoorbeeld in Duitsland. In andere gevallen stellen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring van en het toezicht op de controleorganen deze tarieven vast middels nationale of federale regelgeving. Dit is bijvoorbeeld het geval in België en in een enkele deelstaat in Duitsland. Dit betekent overigens niet dat er in dat geval geen concurrentie kan zijn tussen controleorganen indien er meerdere zijn aangewezen; ook in geval dat de overheid de tarieven vaststelt, is er een mogelijkheid om te concurreren op basis van de inspectieduur – ervan uitgaande dat er gerekend wordt met een vastgesteld tarief



per uur. Ook kan er sprake zijn van een verschillende aanvullende inspectiebijdrage per privaat controleorgaan. Hier is bijvoorbeeld sprake van in Vlaanderen.

Het is niet bekend of private controle organen een voordeliger tarief hanteren dan publieke controlerende organen.

## **5 Mogelijke organisatievormen voor Skal**

Voor uitvoeringsorganisaties zoals Skal zijn verschillende juridische vormen denkbaar. De belangrijkste vormen zijn: agentschap, bestuurlijk zbo, publiekrechtelijk zbo, privaatrechtelijk zbo en staatsdeelneming. In het rapport voor de plantaardige keuringsinstellingen is uitgebreid beschreven wat de kenmerken van deze vormen zijn, en belangrijke verschillen. Tabel 10 vat de belangrijkste kenmerken samen.<sup>8</sup>

In dit hoofdstuk bespreken we verschillende mogelijkheden voor een herpositionering van Skal. Eerst bespreken we de mogelijke scenario's indien het advies van uit het rapport De Leeuw (2013) wordt gevolgd om Skal als zodanig op te heffen. In paragraaf 4.2 bespreken we mogelijke organisatievormen indien Skal zelfstandig kan blijven bestaan. In onze overwegingen nemen de informatie uit voorgaande hoofdstukken mee. Paragraaf 4.3 beschouwt of en hoe de genoemde mogelijkheden aansluiten bij het Europese beleid.

### **5.1 Opheffing en/of opsplitsing**

Het advies in het rapport De Leeuw (2013) stuurt aan op een opheffing en splitsing van Skal. Of dit een verstandig besluit is, valt buiten de scope van dit onderzoek en is feitelijk een politieke afweging, maar een opheffing en opsplitsing zal in elk geval leiden tot transitiekosten: de opheffing van een stichting vereist juridische handelingen, er zal een sociaal plan moeten komen voor het personeel, en er moeten afspraken worden gemaakt over de overdracht van het vermogen en andere bezittingen van de stichting – die overigens zijn opgebracht door de sector. Verder kan opheffing leiden tot het verlies van kennis over biologische productie en producten, en het verloren gaan van een herkenbaar beeldmerk. Skal wijst zelf nog op een aantal andere nadelen van de keuze van opheffing en splitsing zoals (1) het verspreiden en daardoor verminderen van de aandacht voor biologische productie en producten, (2) een mogelijke toename van incidenten door een gebrek aan aandacht, en (3) een verlies aan synergie doordat de integrale keten niet meer door een en dezelfde instantie wordt gecontroleerd.

Indien zou worden besloten dat Skal niet zelfstandig zal voortbestaan, betekent dat de taakuitvoering op een andere manier moet worden georganiseerd. Voor het personeel van Skal moet ook een oplossing worden gevonden. Het meest waarschijnlijke is dat de organisatie dan opgaat in een andere organisatie, geheel of in gedeelten. Daarbij zijn volgens ons twee scenario's denkbaar.

Het eerste scenario is dat Skal wordt samengevoegd met één of meerdere bestaande organisaties. Dat kunnen de twee diensten zijn die De Leeuw (2013) voorstelt, of een holding structuur zoals wij hebben geschetst voor de plantaardige keuringsinstellingen (De Kruijff et al., 2014). In zo'n holding kan de stichting Skal zelfs als geheel worden geïntegreerd en zou opheffing van de zbo-status ook niet aan de orde hoeven te zijn. Skal zou dan als een vijfde 'divisie' of dochteronderneming van de holding in redelijke autonomie kunnen functioneren. De holding bestaat uit een top-bestuurslaag die de strategie bepaalt. In het rapport voor plantaardige keuringsinstellingen hebben we hierbij aangegeven dat er ook sprake van een

---

<sup>8</sup> De lezer wordt verwezen naar het rapport voor de plantaardige keuringsinstellingen voor meer gedetailleerde informatie (De Kruijff et al., 2014).

groeimodel kan zijn, waarbij door geleidelijke harmonisatie van bijvoorbeeld personeel en financiën, uiteindelijk naar een gezamenlijke organisatie gewerkt kan worden.

Het belangrijkste probleem voor deelname door een ongesplitst Skal aan zo'n holding model is dat Skal ook in de dierlijke keten werkzaam is. Dat maakt het dan een beetje een 'vreemde eend in de bijt'. De transitiekosten van deelname aan het holding model door een ongesplitst Skal zijn echter minimaal; er is bijvoorbeeld geen sociaal plan nodig en in het groeimodel kan de organisatie eerst nog een tijd in zijn huidige vorm blijven voortbestaan.

Het tweede scenario dat denkbaar is, is dat Skal opgaat in de NVWA. Dat heeft wel veel nadelen: hoge transitiekosten, mogelijk fluctuerende tarieven, en voor de organisatie een groot verlies aan autonomie. Bovendien vereist het een aantal beleidswijzigingen, en is het sterk de vraag of zo'n besluit past in de nieuwe strategie die is aangekondigd om de positie van de NVWA te versterken.<sup>9</sup> Desalniettemin noemen we deze mogelijkheid, om een zo volledig mogelijk beeld te geven.

Agentschappen zoals de NVWA staan dicht bij de overheid; een agentschap is onderdeel van de rechtspersoon staat. Alleen het financieel beheer is afgezonderd van het moederdepartement. Voor overige zaken, zoals personeel en inkoop, wordt aangesloten bij de geldende regels voor de rijksdienst. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat de organisatie ook in Den Haag is gevestigd; er zijn diverse agentschappen die op andere of meerdere locaties in het land actief zijn, zoals Rijkswaterstaat.

Een agentschap wordt geleid door een directeur, die wordt benoemd door de minister. Alhoewel niet gebruikelijk, is het wel mogelijk om stakeholders te betrekken bij de taakuitvoering, bijvoorbeeld via een Raad van Advies (zie bijvoorbeeld de Dienst Landelijk Gebied). Deze heeft echter geen formele status, en is dus bijvoorbeeld ook niet betrokken in overleg tussen agentschap en moederdepartement.

Alles wat een agentschap doet valt in principe onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar door mandateringsregels kunnen bepaalde aspecten van de taakuitvoering toch in redelijke zelfstandigheid worden uitgevoerd, bijvoorbeeld het afgeven van beschikkingen en het behandelen van klachten (volgens AWB-recht) of tuchtzaken. Ook kunnen er afspraken worden gemaakt over het werken voor derden – al is dat laatste niet heel gebruikelijk voor agentschappen; die werken wel vaker voor zogenoemde tweeden, d.w.z. andere overheden.

Als Skal zou opgaan in de NVWA, dan zou dat tot grote veranderingen leiden. De stichting zou moeten worden opgeheven, inclusief de bijbehorende bestuursstructuren. De directie zou voortaan rechtstreeks door de minister worden benoemd, en al het personeel zou een ambtelijke rechtspositie krijgen. Alhoewel Skal het ARAR volgt in haar CAO zal er toch een sociaal plan gemaakt moeten worden, bv om te langere arbeidsduur te compenseren. De financiële administratie zou moeten overgaan naar een kas-administratie in plaats van een baten-lasten administratie. Ook zouden afspraken gemaakt moeten worden over de overdracht van huidige bezittingen zoals reserves. Omdat dergelijke bezittingen zijn betaald uit afdrachten door de sector, zal de sector hiermee moeten instemmen en kan het noodzakelijk zijn om een compensatie af te spreken.

---

<sup>9</sup> Mede naar aanleiding van het (zeer kritische) rapport van de Algemene Rekenkamer (2013) over de NVWA.

Tabel 10. Vergelijking verschillende besturingsmodellen.

	Agentschap	Bestuurlijk ZBO	Publiekrechtelijk ZBO	Privaatrechtelijk ZBO	Staatsdeelneming
<b>TOPSTRUCTUUR</b>					
Type rechtspersoon	Geen rechtspersoonlijkheid	Alleen RVB is ZBO, met of zonder rechtspersoonlijkheid	Meestal met eigen rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijk (sui generis)	Eigen rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijk (meestal stichting)	Eigen rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijk (vennootschap)
Type bestuur	Geen bestuur, wel directie Directie benoemd door minister, ambtelijke rechtspositie	RVB leden benoemd door minister, overige personeel in dienst van agentschap (=ministerie)	RVB leden benoemd door minister Onder KZBO geen Raad van Toezicht, op vrijwillige basis wel Raad van Advies mogelijk	KZBO bevat geen voorschriften; bestuursvorm wordt vastgelegd in statuten	Aandeelhouder benoemt leden van Raad van Commissarissen. RVC benoemt en controleert RVB (directie). Onder nieuwe SD-beleid heeft minister meer invloed op benoeming van RVB leden
Rol Voorzitter	n.v.t.	Voorzitter RVB heeft dagelijkse leiding	Voorzitter RVB heeft dagelijkse leiding	Afhankelijk van gekozen bestuursmodel	Voorzitter RVC controleert voorzitter RVB (=dagelijkse leiding)
Betrokkenheid primaire stakeholders	Geen wettelijke voorziening voor, op vrijwillige basis kan Raad van Advies of ander inspraak-gremium worden ingesteld	Onder KZBO geen Raad van Toezicht, op vrijwillige basis wel Raad van Advies mogelijk	Onder KZBO geen Raad van Toezicht, op vrijwillige basis wel Raad van Advies mogelijk	Afhankelijk van gekozen bestuursmodel	Aandeelhoudersvergadering en RVC vertegenwoordigen aandeelhouders. Overige stakeholders kunnen op vrijwillige basis worden betrokken bv via klantenpanel
Benoemings- en ontslagprocedures	Minister benoemt en ontslaat directie en personeel	Minister benoemt en ontslaat RVB en personeel	Minister benoemt en ontslaat RVB, RVB benoemt en ontslaat personeel	Afhankelijk van gekozen bestuursmodel	Aandeelhouders benoemen en ontslaan RVC, RVC benoemt en ontslaat RVB (directie), RVB benoemt en ontslaat personeel
Ministeriële verantwoordelijkheid	Volledig	Beperkt	Beperkt	Beperkt	n.v.t. behalve voor rol als aandeelhouder *
<b>TAKENPAKKET</b>					
Grondslag takenpakket (hoofd- en neventaken)	Mandatering o.b.v. wet	Delegatie o.b.v. wet	Delegatie o.b.v. wet	Delegatie o.b.v. wet	n.v.t.
Normen voor uitvoering wettelijke taken	Minister bepaalt normen, agentschap vertaalt dit in operationele activiteiten	Minister bepaalt normen, ZBO vertaalt dit in operationele activiteiten	Minister bepaalt normen, ZBO vertaalt dit in operationele activiteiten	Minister bepaalt normen, ZBO vertaalt dit in operationele activiteiten	Afhankelijk van taak bepaalt minister normen (wet) of de SD zelf. Toezichthouder ziet toe op naleving daarvan door SD
Beleidsregels t.b.v. uitvoering taken	Opgesteld door agentschap zelf	Opgesteld door ZBO zelf	Opgesteld door ZBO zelf	Opgesteld door ZBO zelf	n.v.t.
Toezicht	Door minister en/of door minister aangewezen toezichthouders (bv inspectie)	Door minister en/of door minister aangewezen toezichthouders (bv inspectie)	Door minister en/of door minister aangewezen toezichthouders (bv inspectie)	Door minister en/of door minister aangewezen toezichthouders (bv inspectie)	Door RVC en onafhankelijke toezichthouder
Bezwaren, klachten	Afhankelijk van mandateringsbesluit kan AWB van toepassing zijn	AWB van toepassing voor klachten Nationale Ombudsman	AWB van toepassing voor klachten Nationale Ombudsman	AWB van toepassing voor klachten Nationale Ombudsman	Eigen klachtenregeling, eventueel geschillencommissie per branche of onafhankelijke

	Agentschap	Bestuurlijk ZBO	Publiekrechtelijk ZBO	Privaatrechtelijk ZBO	Staatsdeelneming
	Nationale Ombudsman				toezichthouder, uiteindelijk altijd de rechter
Tuchtrecht	Minister regelt tuchtrecht via wetgeving	Minister regelt tuchtrecht via wetgeving	Minister regelt tuchtrecht via wetgeving	Minister regelt tuchtrecht via wetgeving	n.v.t.
Marktactiviteiten	Betreft meestal alleen werken voor andere overheden, niet commercieel. Minister moet instemmen. Alleen toegestaan als (1) restcapaciteit wordt benut, (2) geen valse concurrentie, (3) geen kruissubsidiëring. Aparte administratie vereist.	Minister moet instemmen. Alleen toegestaan als (1) restcapaciteit wordt benut, (2) geen valse concurrentie, (3) geen kruissubsidiëring. Aparte organisatie en administratie vereist.	Minister moet instemmen. Alleen toegestaan als (1) restcapaciteit wordt benut, (2) geen valse concurrentie, (3) geen kruissubsidiëring. Aparte organisatie en administratie vereist (kan bv in deelneming)	Minister moet instemmen. Alleen toegestaan als (1) restcapaciteit wordt benut, (2) geen valse concurrentie, (3) geen kruissubsidiëring. Aparte organisatie en administratie vereist (kan bv in deelneming)	(SD opereert in markt)
<b>BEDRIJFSVOERING</b>					
Rechtspositie personeel, CAO, beloningsbeleid	ARAR Balkenendenorm van toepassing	Rechtspositie van RVB kan ARAR of eigen CAO zijn (als uitzondering artikel 22 KZBO is gemaakt). Overige personeel ARAR, in dienst van agentschap en dus ministerie Balkenendenorm van toepassing	Rechtspositie van RVB en personeel kan ARAR of eigen CAO zijn (als uitzondering artikel 22 KZBO is gemaakt) Balkenendenorm van toepassing	Eigen CAO, al dan niet volgend/gelijk aan ARAR, voor alle personeel Voor bestuur kan afwijkende regeling zijn, bv vacatiegelden, afhankelijk van gemaakte keuzen en statuten Afspraken over bonussen, Balkenendenorm, etc. worden apart gemaakt.	Eigen CAO. Voor bestuurders is variabele beloning gemaximeerd tot 20% in nieuw SD beleid. Voor RVC wordt nog een kader over beloningen opgesteld
Afspraken m.b.t. eigen vermogen	Maximaal 5% van jaaromzet	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	n.v.t.
Tarieven	Goedkeuring en/of vaststelling door minister	Goedkeuring en/of vaststelling door minister	Goedkeuring en/of vaststelling door minister	Goedkeuring en/of vaststelling door minister	Indien tarieven worden gevraagd, kan een externe, onafhankelijke toezichthouder eisen stellen t.a.v. tarieven
Investeringsbeslissingen	Uitsluitend in overleg met moederdepartement en Ministerie van Financiën	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Geen bepalingen in KZBO; onderwerp van afspraken met moederdepartement	Onder nieuw beleid moet voor grote investeringen toestemming van Minister van Financiën worden verkregen
Vennootschapsbelasting	Niet van toepassing	Mogelijk van toepassing indien eigen rechtspersoonlijkheid	Mogelijk van toepassing indien eigen rechtspersoonlijkheid	Mogelijk van toepassing indien eigen rechtspersoonlijkheid	Verplicht
Bevoegdheden van de minister inzake: Inlichtingenrecht Vaststellen begroting Vaststellen jaarrekening Statutenwijziging Liquidatie	Vanwege volledige ministeriële verantwoordelijkheid heeft minister al deze bevoegdheden	Indien KZBO wordt toegepast, beschikt minister over deze bevoegdheden. Per ZBO kunnen uitzonderingen worden gemaakt.	Indien KZBO wordt toegepast, beschikt minister over deze bevoegdheden. Per ZBO kunnen uitzonderingen worden gemaakt.	Afhankelijk van de mate waarin (1) KZBO wordt toegepast en (2) afspraken tussen ZBO en moederdepartement over gekozen bestuursstructuur	Deze bevoegdheden berusten bij de aandeelhouder*

Agentschappen mogen maar een beperkte reserve aanleggen (5% van de omzet). Daardoor is het waarschijnlijk dat tarieven in de toekomst meer zullen gaan fluctueren.<sup>10</sup>

De taakuitvoering zal echter niet veranderen; de wettelijke aanwijzing moet wel worden aangepast. Inhoudelijk blijft Skal echter hetzelfde werk doen en ook de wettelijke grondslag voor dat werk, zoals het EU-beleid, blijft onverkort van kracht. Of het type controle systeem van Nederland in EU-terminologie hierdoor verandert, is nog maar de vraag: een agentschap is minder onafhankelijk dan een ZBO, maar waarschijnlijk blijft dit toch als systeem B worden aangemerkt.

## 5.2 Zelfstandig voortbestaan

Indien besloten zou worden om Skal wel zelfstandig voort te laten bestaan zijn er volgens ons eigenlijk maar twee reële opties: een zbo-status met rechtspersoonlijkheid, of privatisering. De andere opties zijn om verschillende redenen niet erg aannemelijk of zelfs niet mogelijk.

Skal kan onder de huidige regelgeving geen zelfstandig **agentschap** worden. Een van de instellingsvereisten is namelijk een omzet van minimaal 50 miljoen euro, en daar voldoet Skal niet aan. We zullen deze optie dan ook niet verder uitwerken (maar zie hierboven over NVWA voor meer informatie over agentschapsvorming).

De constructie van een **bestuurlijk zbo** wordt niet aannemelijk geacht. Een bestuurlijk zbo heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid en is onderdeel van de rechtspersoon staat.<sup>11</sup> Dat betekent dat het zbo niet zelfstandig kan deelnemen aan het financiële verkeer en geen eigen CAO kan voeren. Met name dat eerstgenoemde element verdraagt zich niet met de taken die Skal uitvoert. Dat wordt ook geconcludeerd in het rapport De Leeuw waar een organisatievorm met rechtspersoonlijkheid wordt aanbevolen voor alle keuringsinstellingen. Het is daarom niet waarschijnlijk dat deze constructie goed zou werken voor Skal – nog afgezien van het feit dat het tot hoge transitiekosten zal kunnen leiden (bv vanwege sociaal plan en vermogensoverdracht) en een verhoogd risico op fluctuerende tarieven geeft. (Overigens is een dergelijke constructie wel de voorkeursvariant in het huidige zbo-beleid van het kabinet.)

Tot slot lijkt ook de status van een **staatsdeelname** niet erg aannemelijk, met name omdat dat niet past in het EU-beleid. In het systeem type C wordt weliswaar met private organisaties

---

<sup>10</sup> Zie het rapport voor de plantaardige keuringsinstellingen (De Kruijff et al., 2014) waar we deze verwachting verder onderbouwen met financiële gegevens.

<sup>11</sup> Bij een bestuurlijk ZBO wordt de Raad van Bestuur (eerder vergelijkbaar met een directie dan met een stichtingsbestuur) aangewezen als zbo. Voorbeelden zijn: de Commissie Bescherming Persoonsgegevens, de Kiesraad, het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, en het Bureau Beheer Landbouwgronden. Bestuurlijke ZBO's kennen meestal een andere juridische vorm voor de rest van de organisatie (administratief, uitvoerend of ondersteunend personeel). Soms is dat een private organisatie, maar steeds vaker is er sprake van een combinatie met een agentschapsvorm voor het personeel en materieel, zoals bij de Huurcommissie. Om een bestuurlijk ZBO te managen wordt een bestuursreglement opgesteld, waarin de raad van bestuur taken en bevoegdheden kan mandateren aan een directeur. Om stakeholders te betrekken bij de organisatie kan een raad van advies worden ingesteld (onder de kaderwet is een raad van toezicht moeilijk te realiseren). Omdat er geen sprake is van rechtspersoonlijkheid zijn de mogelijkheden op het gebied van bedrijfsvoering, financieel beleid en neventaken beperkt.

(bedrijven) gewerkt, maar een staatsdeelneming is van de overheid.<sup>12</sup> In zo'n scenario zou Skal als staatsdeelneming gewoon moeten kunnen meeconcurreren op de markt hetgeen kan botsen met mededingingsregels. Bovendien zou deze omvorming veel transitiekosten met zich meebrengen (bv. overdracht van personeel en vermogen). Dan ligt een gewone privatisering, dat wil zeggen dat Skal een private organisatie wordt, eerder voor de hand. Die optie zullen we daarom hieronder wel verder uitwerken.

### 5.3 Zbo-status

Een zbo met rechtspersoonlijkheid kan gebaseerd zijn op publiekrecht of privaatrecht. Op beide vormen is de kaderwet van toepassing, al gelden minder artikelen uit die wet voor privaatrechtelijke dan voor publiekrechtelijke zbo's. Op dit moment is het rijksbeleid gericht op het verminderen van het aantal privaatrechtelijke zbo's; de voorkeur gaat uit naar publiekrechtelijke ZBO's. Daarom worden diverse privaatrechtelijke zbo's momenteel omgezet naar een publiekrechtelijke vorm, meestal een zogenoemde sui generis constructie hetgeen inhoudt dat per organisatie specifieke bepalingen ten aanzien van de inrichting, besturing en verantwoording kunnen worden opgesteld. Daarbij wordt de Kaderwet wel als norm gebruikt; alleen bij uitzondering wordt daarvan afgeweken.

Skal is momenteel een privaatrechtelijk zbo (stichting). **Omzetting in een publiekrechtelijk zbo** zou dus tot veranderingen kunnen leiden, al zal dat in de praktijk meevallen omdat de kaderwet nu al van toepassing is, zelfs op uitgebreidere schaal dan juridisch strikt noodzakelijk is (vergelijk hoofdstuk 3). Bovendien kunnen er altijd uitzonderingen worden gemaakt voor de toepassing van de kaderwet, bijvoorbeeld over behoud van een eigen CAO in plaats van toepassing van het ambtenarenrecht (artikel 22). Daar moet de minister van BZK of de minister van Wonen & Rijksdienst wel mee instemmen, evenals de ministerraad en het parlement.

Omzetting naar publiekrecht zou wel betekenen dat de stichting moet worden opgeheven, en er moet een instellingswet komen voor de oprichting van een publiekrechtelijk zbo. Daarin zou een andere bestuursvorm worden vastgelegd dan nu: een directie (of raad van bestuur) die rechtstreeks door de minister wordt benoemd. Het huidige stichtingsbestuur zal naar verwachting niet omgezet kunnen worden in een raad van toezicht, hoogstens een raad van advies. De kaderwet verbiedt weliswaar niet dat zbo's een raad van toezicht hebben, maar kent de meeste toezichtsbevoegdheden alleen aan de minister toe. Daar kan een uitzondering voor worden gemaakt, maar dat is niet erg aannemelijk. Inbreng van stakeholders kan echter ook geregeld worden via een raad van advies, al heeft die geen formele status en is deze niet

---

<sup>12</sup> Een staatsdeelneming is een vennootschap, waarvan de aandelen (of een deel daarvan) in handen zijn van de overheid. Staatsdeelnemingen worden bestuurd door een raad van bestuur (management), die worden benoemd en ontslagen door de Raad van Commissarissen. De leden van de RVC worden benoemd door de aandeelhouders, i.c. de minister van Financiën. Belangrijkste motief voor de overheid om in een Staatsdeelneming te participeren is dat er een bepaald publiek belang mee gemoeid is. In oktober 2013 heeft de Minister van Financiën een nieuwe nota Deelnemingenbeleid gepresenteerd waarin op een aantal punten de regels worden aangescherpt. Zo moeten staatsdeelnemingen toestemming vragen voor grotere investeringsbeslissingen, komt er beloningsbeleid voor bestuurders, en gaat de minister zich actiever bemoeien met benoemingen van commissarissen en bestuurders. Daarbij is het de laatste jaren gebruik dat de gedragscode voor goed bestuur wordt gevolgd en/of de code Tabaksblat. Wat betreft de bedrijfsvoering, het personeelsbeleid en het financiële beheer gelden dezelfde regels als voor private bedrijven.

betrokken bij de relatie tussen het zbo en het moederdepartement (d.w.z. dat de voorzitter niet betrokken is bij overleg met het ministerie, zoals nu wel gebruikelijk is).

Er zouden afspraken gemaakt moeten worden over financiële aspecten zoals de eigen reserve die is opgebouwd uit tarieven die zijn betaald door de sector. De sector-organisaties verliezen zeggenschap over deze middelen als Skal een publiekrechtelijk zbo zou worden. Afhankelijk van afspraken over de vermogenspositie zouden de tarieven niet per se hoeven te veranderen; de meeste publiekrechtelijke ZBO's maken afspraken met het moederdepartement over een reserve en tariefontwikkeling die passen bij de bedrijfsvoering en taak.

De taakuitvoering kan in principe ongewijzigd voortbestaan; de taken berusten immers op bestaande wetgeving. Voor de minister tenslotte geldt dat toepassing van de kaderwet meer zeggenschap verleent maar ook tot meer sturingsactiviteiten leidt.

De voordelen van omzetting van een privaat- naar publiekrechtelijk zbo brengt al met al weinig grote voordelen met zich mee, zowel voor Skal als voor de minister. In de praktijk zijn de verschillen vaak klein. Het enige wezenlijke verschil betreft de wijze waarop de stakeholders betrokken kunnen worden bij de besturing van het zbo. De populariteit van dergelijke omzettingen is dan ook vooral een politieke wens, die is neergelegd in het regeerakkoord van het kabinet Rutte 2. Politici geven aan dat zij verwachten dat publiekrechtelijke zbo's beter of makkelijker te sturen zijn, omdat ze dichterbij de overheid staan.

Gegeven het huidige politieke klimaat is **behoud van de privaatrechtelijke status** van Skal theoretisch mogelijk, maar lijkt minder aannemelijk. Het is uiteraard de variant die tot de minste aanpassingen en laagste transitiekosten leidt.

Een bijzonder punt van aandacht bij het handhaven van de privaatrechtelijke status van Skal is de schaal van de organisatie. Ten opzichte van de overige keuringsinstellingen is Skal veruit de kleinste. De door De Leeuw (2013, p. 84-85) voorgestelde opsplitsing van de organisatie in een plantaardig en een dierlijk deel is gelet op het toezicht op de keten niet voor de hand liggend. Zelfstandigheid van Skal in een context waarin de overige keuringsinstellingen onder één bestuursstructuur worden samengebracht, lijkt evenwel ook niet in de rede te liggen. In die zin zal handhaving van de privaatrechtelijke status van Skal mede afhangen van de keuzes die worden gemaakt voor de bestuursvorm voor de overige keuringsinstellingen.

Behoud van de zbo-status sluit aan bij het huidige systeem (type B) volgens EU wetgeving. Dat geldt ongeacht of Skal onderdeel zou worden van een holding met andere keuringsinstellingen of als zelfstandig (publiek- of privaatrechtelijk) zbo kan voortbestaan. Uiteraard weten we niet of en wat er in de nabije toekomst nog gaat veranderen in het EU- of nationale beleid. De uitkomsten van de discussie over de NVWA en de keuringen in de vleessector<sup>13</sup> zijn ook nog niet bekend en kunnen van invloed zijn op de uitkomsten van de discussie over Skal en de plantaardige keuringsdiensten. Dat zal allemaal meewegen in het besluit over de herpositionering van Skal

## 5.4 *Privatisering*

Normaliter houdt een privatisering in dat de overheid een organisatie of aandelen verkoopt, en daarmee haar invloed ophoudt. Omdat Skal juridisch en economisch geen eigendom is van de

---

<sup>13</sup> Naar aanleiding van het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid hierover (2014).



overheid – het is immers een stichting en tariefgefinancierd – zou het ‘privatiseren’ van Skal betekenen dat het de zbo-status kwijtraakt en voortaan als zelfstandige stichting door het leven gaat.

Privatisering zou dan ook niet tot veel transitiekosten hoeven te leiden; er is alleen een wetsverandering nodig. Maar er ontstaat wel een nieuwe situatie, namelijk een markt voor biologische keuringen. Het is de vraag hoe het ministerie hiermee om zal willen gaan. In termen van EU-systematiek kan er gekozen worden voor een type A of C, afhankelijk van de mate van concurrentie.

Voor beide varianten geldt dat Skal als private organisatie (bij wet) toestemming moet krijgen om als privaat controleorgaan toezicht te houden op de naleving van de regelgeving. In hoofdstuk 2 hebben we een aantal artikelen aangehaald uit de Europese verordeningen die hiervoor gelden. Zo moeten private controleorganen geaccrediteerd zijn, objectief en onafhankelijk werken, en regelmatig rapporteren over werkzaamheden en resultaten aan de bevoegde autoriteit (i.c. de minister). Skal voldoet op dit moment al aan die voorwaarden (zie hoofdstuk 3). Overigens betekent dit niet per se dat Skal alle keuringsactiviteiten zelf moet uitvoeren; net als nu kunnen private bedrijven worden ingehuurd om een deel van de werkzaamheden te doen (zie hoofdstuk 3).

Als Skal het enige controleorgaan is dat toestemming krijgt – een situatie die vergelijkbaar is met het verkrijgen van een concessie voor een [on]bepaalde tijd – is er duidelijk sprake van een type A systeem. Maar als de minister zou besluiten om ook andere organisaties toestemming te verlenen, of alleen bepaalde deeltaken door Skal uit te laten voeren, dan kan er ook sprake zijn van een type C systeem. In hoofdstuk 2 zijn van beide systemen voorbeelden uit andere landen genoemd.

Wat de gevolgen zouden zijn van deze systemen voor de organisatie enerzijds en voor de sector anderzijds (bv tarieven) ligt buiten de scope van dit onderzoek. Marktdruk leidt in theorie tot lagere tarieven, maar het kan ook leiden tot meer onduidelijkheid. Meer concurrentie zal immers leiden tot meer keurmerken, zowel voor bedrijven als voor consumenten. Zo was de situatie ook voor de verstatelijking van Skal.

## 6 Conclusies

De centrale vraag van dit onderzoek was wat de mogelijkheden en gevolgen zouden zijn van een herpositionering van Skal, ten opzichte van de huidige positie als privaatrechtelijk zbo. Rekening houdend met het huidige zbo-beleid en de voorwaarden van EU-beleid, hebben we een drietal mogelijke opties besproken.

Ten eerste zou Skal kunnen opgaan in andere organisaties. Daarbij zijn drie varianten genoemd, namelijk (1) de door De Leeuw (2013) geopperde diensten voor plantaardige en dierlijke keuringen, (2) opgaan in de NVWA, en (3) onderdeel worden van een holding constructie samen met andere keuringsinstellingen. De eerste variant is door Skal aangeduid als het minst wenselijk. De tweede variant past waarschijnlijk niet in het beleid dat het kabinet op dit moment uitstippelt voor de NVWA. Dat maakt de derde variant het meest waarschijnlijk indien zou worden besloten tot opheffing van Skal als zelfstandige organisatie.

De tweede optie die we hebben beschreven is het behoud van de zbo-status, al dan niet in combinatie met een omzetting naar publiekrecht. Het behoud van rechtspersoonlijkheid is belangrijk voor de taakuitvoering en bedrijfsvoering van Skal. Wanneer deze optie wordt gekozen, blijft ook de huidige typering van het controlesysteem in EU-verband hetzelfde (type B). Omzetting naar publiekrecht vereist echter wel goede afspraken tussen zbo en ministerie, onder andere over de rechtspositie van het personeel, de vermogenspositie, en wijze waarop de binding met de sector in stand kan blijven.

De derde optie is 'privatisering', dat wil zeggen dat Skal niet langer als zbo wordt aangewezen maar als zelfstandige, private organisatie (stichting) van het ministerie toestemming krijgt om in een type A of C controlesysteem toe te zien op de naleving door bedrijven van de regelgeving. Organisatorisch gezien heeft deze optie de minste repercussies, maar het vereist wel een mogelijk herontwerp van de markt voor biologische keurmerken indien voor een type C systeem zou worden gekozen. In deze laatstgenoemde optie is het ook mogelijk om Skal tijdelijk als enige of langdurige 'concessiehouder' aan te wijzen voor de uitvoering van deze taak – en dan is er de facto sprake van een type A systeem maar met mogelijkheid voor uitbreiding.

Een beslissing over de toekomst van Skal zal uiteindelijk genomen gaan worden door de politiek (parlement), maar pas na overleg tussen Skal en de betrokken ministeries. Daarbij spelen diverse andere discussie ook een rol: over andere vormen van toezicht, over de versterking van de NVWA, over de keuringen in het dierlijk domein, en de herpositionering van de plantaardige keuringsinstellingen. Het is daarom niet mogelijk om de uitkomst met enige zekerheid te voorspellen.

## 7 Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2013). *Toezicht bij de nederlandse voedsel en warenautoriteit na de fusie*. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2013-2014, 26991 nr 386 bijlage). Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- de Kruijf, J., Zwaan, P., & van Thiel, S. (2014). *Keuri(n)g georganiseerd?. Een onderzoek naar de positionering van de vier keuringsinstellingen voor plantaardig materiaal in het publieke domein*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- de Leeuw, J. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. Den Haag: ABDTopconsult.
- Europese Commissie (2013): *List of control bodies and control authorities in charge of controls in the organic sector provided for in article 35(b) of Council Regulation (EC) no 834/2007*
- Eerste Kamer. (2012a). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Hoofdrapport. (Eerste Kamer, 2012-2013, C-B)
- Ministerie van EZ (2012) *Sturings- en Toezichtsprotocol stichting Skal*
- Ministerie van Financiën. (2004). *Een herkenbare staat: Investeren in de overheid (Commissie Kohnstamm)*. Ibo verzelfstandigde organisaties op rijksniveau. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014). *Risico's in de vleesketen*. Den Haag: Onderzoeksraad voor veiligheid.
- Sanders, J. (ed.) 2013: *Evaluation of the EU legislation on organic farming*. Braunschweig: Thünen Institute of Farm Economics.
- Stichting Skal (2009) Skal Statuten

Overige documenten:

[http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/besluit\\_vlaamse\\_regering\\_bio\\_12d\\_ec08.pdf](http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/besluit_vlaamse_regering_bio_12d_ec08.pdf)

[http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/\\_lgkontrollstzulv/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/_lgkontrollstzulv/gesamt.pdf)